



# CONSEJO DE CONSUMIDORES Y USUARIOS (CCU)

1



## ACTIVIDAD DEL CONSEJO DE CONSUMIDORES Y USUARIOS EN 2023



CONSEJO DE CONSUMIDORES Y USUARIOS

CONSEJO DE  
CONSUMIDORES  
Y USUARIOS

2

Edita y distribuye:  
Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030  
Paseo del Prado, 18-20. 28014 Madrid  
Maqueta:  
Julia Frère Herranz,  
José María Quintana Cabello y  
Nuria Rojo Almazán

## Contenido de la Memoria

Presentación.....	5
¿Qué es el Consejo de Consumidores y Usuarios?.....	11
¿Quiénes forman parte del VII Consejo de Consumidores y Usuarios?.....	13
El Consejo de Consumidores y Usuarios en datos.....	15
¿Qué demandar y hacer?.....	27
Concesión de ayudas para el fomento del asociacionismo y realización de programas específicos en defensa de los consumidores y usuarios.....	29
Artículos de opinión de los vocales del Consejo de Consumidores y Usuarios.....	33



CONSEJO DE CONSUMIDORES Y USUARIOS

CONSEJO DE CONSUMIDORES Y USUARIOS

4

## Presentación

Me complace presentar la Memoria de 2023 del Consejo de Consumidores y Usuarios que, conforme a su reglamento regulador, informa de sus actividades en el pasado ejercicio, propone medidas en el ámbito de su competencia y hace seguimiento de la repercusión ante los poderes públicos de sus informes, alegaciones y dictámenes.



5

La memoria es, no sólo cumplimiento del mandato reglamentario, sino también un compromiso de transparencia sobre la actividad del Consejo, con la sociedad en general y, en particular, con las personas consumidoras y sus asociaciones.

La Constitución Española de 1978 dio rango constitucional a los intereses de las personas consumidoras y a sus organizaciones. La Ley General de Defensa de los Consumidores de 1984 llenó de contenido legal aquella declaración. Un horizonte halagüeño, una legislación bien construida en un mercado de consumo distorsionado por los desequilibrios y su secuela de abusos. Sin embargo, la implementación, como se dice ahora, del equilibrio en el mercado de consumo a través de un potente aparato público de protección sigue siendo una tarea pendiente y el Consejo de Consumidores y Usuarios sigue siendo un organismo en construcción... como algunas páginas web.

El mercado de consumo, con su infinidad de ramas y sectores, sigue siendo un mercado desequilibrado, no hay más que pensar en los escalofríos del pasajero aéreo o del cliente de una teleco, cuando sufre las incidencias del viaje, en la comunicación electrónica, o del canal de *streaming* sin saber si le compensa o no reclamar, además del estrés de la reclamación, los nervios de oír a una máquina la retahíla sobre la protección de datos y, después de todo, la insatisfacción por la falta de respuesta.

El mercado de consumo es un mercado desequilibrado y los poderes públicos tienen que intervenir para reequilibrarlo y hacer que las personas consumidoras aumenten su poder, se empoderen, y puedan presentarse en el mercado con una conciencia cierta que sus derechos no se van a lesionar y que podrán conseguir dentro del mercado los bienes y servicios que conforman su bienestar, pero no un bienestar cualquiera sino el alto grado de bienestar en el mercado interior que le prometen los Tratados de la UE.

Estamos muy lejos de conseguirlo. El año 2023 ha sido un año de grandes expectativas para el movimiento consumerista. La pasada legislatura, decimotercera en orden, parecía que iba a ser donde por fin las personas consumidoras íbamos a tener una Ley de servicios de atención a la clientela decente, donde las resoluciones de la Autoridad Administrativa Independiente de defensa del cliente financiero iban a ser vinculantes y, donde las reclamaciones jurídico-privadas iban a simplificarse con la transposición de la Directiva de acciones de representación.



Ninguno de esos objetivos se ha podido conseguir, la convocatoria anticipada de elecciones lo ha impedido, al menos de momento. De rechazo, el orden del día de la actividad próxima futura está prefigurado por esas iniciativas dejadas en el tintero.

Pero no sólo por ellas, queda la transposición de las Directivas de crédito al consumo y de reforma de la contratación a distancia de servicios financieros. Queda la implantación de los instrumentos para la aplicación del Reglamento UE de seguridad general de los productos que entra en vigor el 13 de diciembre

de 2024. Queda el desarrollo de la reparación dentro del procedimiento sancionador que viene acometiendo la Subdirección General de Inspección y Procedimiento Sancionador del Ministerio.

Hacemos nuestro el compromiso del ministro de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030 de profundizar en la figura de la persona consumidora vulnerable y modernizar el Sistema Arbitral de Consumo, compromisos que nos manifestó en su comparecencia ante el Pleno del Consejo el 29 de noviembre pasado.



En ese Pleno el ministro abrió también una fuerte expectativa de reforma de la Ley sobre Condiciones Generales de la Contratación, que tiene la oportunidad de extender la protección contra las cláusulas abusivas a los contratos B2C y regular en consonancia con la Directiva de acciones de representación los efectos "ultra partes" de las resoluciones de las autoridades *administrativas* en defensa de las personas consumidoras y de las sentencias individuales sobre condiciones generales abusivas.

Dentro del ámbito interno del Consejo queda la dotación de recursos adecuados al Consejo, la actualización de las subvenciones a las asociaciones de consumo miembros del Consejo y también queda el impulso de la coordinación del CCU con los Consejos de Consumidores de las autonomías donde exista el organismo. Al efecto, me propongo invitar a esos

Consejos Autonómicos de Consumo a una reunión nacional para tratar temas de interés común.

La colaboración del Consejo de Consumidores y Usuarios con las autoridades ha de hacerse con transparencia y potenciando la participación de la sociedad civil en los trabajos prelegislativos. Las autoridades deben contar y recibir las opiniones y posiciones del CCU. El Consejo tiene una gran preocupación por su falta de participación en el trabajo prelegislativo en materia de consumo.

Con carácter urgente durante el último mes del año se aprobó el Real Decreto-ley 6/2023<sup>1</sup>, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, donde entre otras cosas se regula el procedimiento testigo. También durante el mes de diciembre de 2023 se aprobó el Real Decreto-ley 8/2023<sup>2</sup>, de 27 de diciembre, por el que se adoptan medidas para afrontar las consecuencias económicas y sociales derivadas de los conflictos en Ucrania y Oriente Próximo, que prorroga y extiende las medidas de alivio hipotecario y otras como la exención de comisiones en la retirada de efectivo en los bancos por personas en riesgo de exclusión.

Ambos decretos se adoptaron sin intervención ni consulta al Consejo de Consumidores y Usuarios sobre su contenido, dejando de lado la necesidad de informe *preceptivo* del CCU que establece el art. 39.2 del texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre.

Al margen del contenido de tales medidas, beneficiosas muchas de ellas, es criticable la falta de transparencia y participación en su adopción. La falta de transparencia y participación del CCU ha dado lugar a una regulación farragosa y mala del procedimiento testigo y a una prórroga insuficiente de las medidas de alivio hipotecario, que, de haberse oído al CCU, hubieran sido completadas con otras la exigencia como la de imponer a los bancos la obligación de retribución de los depósitos a la vista de las personas consumidoras, en un momento en que los tipos de interés han subido mucho.

---

<sup>1</sup> <https://www.boe.es/buscar/pdf/2023/BOE-A-2023-25758-consolidado.pdf>

<sup>2</sup> <https://www.boe.es/buscar/pdf/2023/BOE-A-2023-26452-consolidado.pdf>

Las deficiencias de esas medidas se deben a la falta de participación del CCU en su elaboración. El Consejo de Consumidores y Usuarios no ha podido informar sobre el procedimiento testigo y, cuando se ha informado, sus planteamientos no han sido tenidos en cuenta. Los bancos han tenido una intervención privilegiada en la adopción de las medidas del Real Decreto Ley 8/2023, participación que no ha tenido el CCU.

Hemos denunciado esa falta de transparencia y participación de las personas consumidoras ante la opinión pública y hemos pedido a la anterior ministra de Economía y a su ministerio que lo tengan en cuenta, que se reúnan con nosotros y que nos expliquen las intenciones de su ministerio en áreas tan importantes para los legítimos intereses de las personas consumidoras. Reiteramos aquí y reiteramos adecuadamente al nuevo ministro estas preocupaciones y exigencias.

El calvario que entraña la representación de los intereses de las personas consumidoras no ha desaparecido, permanece y se mantiene, los abusos siguen impunes y los abusadores campan a sus anchas. Hay que repetirlo: el Gobierno y las Comunidades Autónomas tienen que inspeccionar y sancionar con carácter disuasorio, porque no lo están haciendo.

Las personas consumidoras no queremos, todo para la persona consumidora sin la persona consumidora, porque ni es todo ni es pro-persona consumidora. Pedimos y exigimos ser oídas por los órganos decisorios donde se abordan nuestros intereses. De manera preocupante, eso no ha ocurrido el año pasado y empezamos 2024 exigiendo a los poderes públicos primero, que oigan y acojan los legítimos intereses de las personas consumidoras y, después, que desarrollen y doten de recursos al aparato institucional llamado a reequilibrar el mercado de consumo.

Carlos Ballugera Gómez

Presidente del Consejo de Consumidores y Usuarios (CCU)



CONSEJO DE CONSUMIDORES Y USUARIOS

CONSEJO DE CONSUMIDORES Y USUARIOS

10

## ¿Qué es el Consejo de Consumidores y Usuarios (CCU)?



El CCU es el órgano de representación y de consulta de la Administración General del Estado en materia de protección de los Consumidores y Usuarios, que será oído en consulta, en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general de ámbito estatal relativas a materias que afecten directamente a los consumidores y usuarios.

De acuerdo con el Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, **es preceptivo su informe** en el procedimiento de elaboración de:

- ✚ Reglamentos de desarrollo y aplicación del Texto Refundido
- ✚ Reglamentaciones sobre productos o servicios de uso y consumo
- ✚ Disposiciones generales sobre ordenación del mercado interior y disciplina del mercado
- ✚ Fijación de precios y tarifas de servicios, cuando afecten directamente a los consumidores o usuarios, y se encuentren legalmente sujetos a control de las Administraciones Públicas
- ✚ Condiciones generales de los contratos o modelos de contratos regulados o autorizados por los poderes públicos en servicios de interés general o prestados a los consumidores por empresas públicas
- ✚ Cuando una ley así lo establezca.

Asimismo, y dentro de las atribuciones que tiene encomendadas, el CCU **elabora informes** por propia iniciativa con el objetivo de mejorar los instrumentos de protección al consumidor; incentivar la trasposición de directivas pendientes;

realizar un **seguimiento de las políticas de protección a los consumidores y usuarios** que articula el Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030 o promover políticas justas para mitigar las desigualdades sociales.

**El CCU busca el diálogo**, siempre que sea posible, con los diferentes sectores empresariales y sus asociaciones a fin de erradicar los abusos en el mercado sin necesidad de que a las personas consumidoras se vean obligadas a interponer quejas, denuncias o demandas ante las instancias arbitrales, la Administración o los tribunales.

[Real Decreto 894/2005](#), de 22 de julio, por el que se regula el Consejo de Consumidores y Usuarios.

Capítulo IV del Título II del [Real Decreto Legislativo 1/2007](#), de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias

## ¿Quiénes forman parte del VII Consejo de Consumidores y Usuarios?

El Consejo de Consumidores y Usuarios lo integran las asociaciones de consumidores y usuarios de ámbito supraautonómico que, atendiendo a su implantación territorial, número de socios, trayectoria en el ámbito de la protección de los consumidores y usuarios y programas de actividades a desarrollar, sean más representativas.



- PRESIDENTE DEL CONSEJO DE CONSUMIDORES Y USUARIOS
  - ✚ D. Carlos Ballugera Gómez.
- ASOCIACIÓN DE USUARIOS DE BANCOS, CAJAS Y SEGUROS (ADICAE)
  - ✚ Titular: D. Manuel Pardos Vicente.
  - ✚ Suplente: D<sup>a</sup>. Doña María José Torrero Goni.
- ASOCIACIÓN DE USUARIOS FINANCIEROS (ASUFIN)
  - ✚ Titular. D<sup>a</sup> Patricia Suárez Ramírez.
  - ✚ Suplente: D<sup>a</sup> Verónica Rodríguez Domínguez.
- ASOCIACIÓN DE USUARIOS DE LA COMUNICACIÓN (AUC)

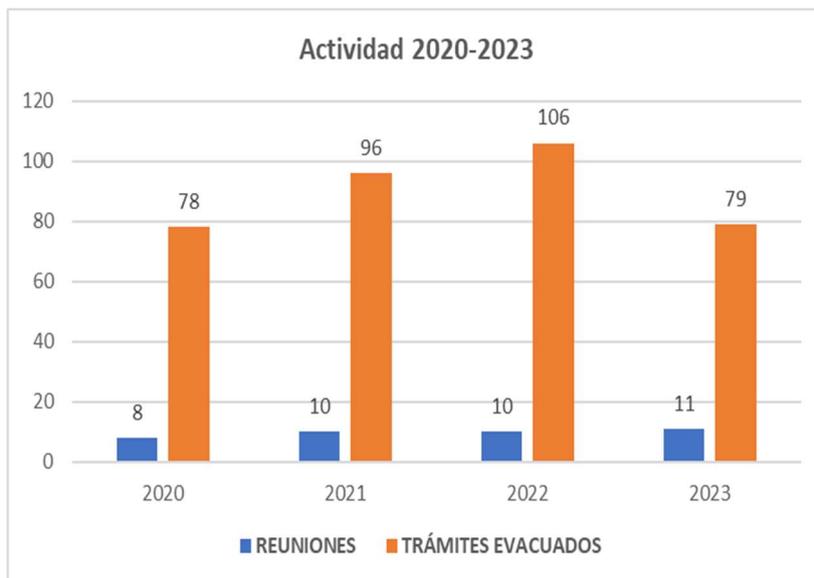
- ✚ Titular: D. Bernardo Hernández Bataller.
- ✚ Suplente: D. Alejandro Perales Albert.
- FEDERACIÓN DE CONSUMIDORES Y USUARIOS (CECU)
  - ✚ Titular: D. Fernando Móner Romero.
  - ✚ Suplente: D<sup>a</sup>. M<sup>a</sup> Emilia Gómez Huerta.
- ASOCIACIÓN DE CONSUMIDORES Y USUARIOS EN ACCIÓN (FACUA)
  - ✚ Titular: D<sup>a</sup> Marian Díaz Palacios.
  - ✚ Suplente: D<sup>a</sup> Gabriela Camayd González.
- FEDERACIÓN DE USUARIOS - CONSUMIDORES INDEPENDIENTES (FUCI)
  - ✚ Titular: D. Gustavo Samayoa Estrada.
  - ✚ Suplente: D. Pedro Romero Rodríguez.
- CONFEDERACIÓN ESPAÑOLA DE COOPERATIVAS DE CONSUMIDORES Y USUARIOS (HISPA COOP)
  - ✚ Titular: D. Félix Martín Galicia y Vicepresidente del CCU
  - ✚ Suplente: D<sup>a</sup>. Carmen Redondo Borge.
- ORGANIZACIÓN DE CONSUMIDORES Y USUARIOS (OCU)
  - ✚ Titular: D<sup>a</sup>. Ileana Izverniceanu de la Iglesia.
  - ✚ Suplente: D. Enrique García López.
- FEDERACIÓN UNIÓN NACIONAL DE CONSUMIDORES Y AMAS DE HOGAR DE ESPAÑA (UNAE)
  - ✚ Titular: D. José Ramón Lozano Petit.
  - ✚ Suplente: D. Manuel Martín Arias.

El VII CCU, conforme al procedimiento de selección establecido en la [Orden CSM/443/2023](#), de 25 de abril, por la que se convoca el proceso selectivo para la designación de vocales del Consejo de Consumidores y Usuarios, lo conforman las siguientes organizaciones ([Orden CSM/802/2023](#), de 11 de julio, por la que se nombran vocales del Consejo de Consumidores y Usuarios)

## El Consejo de Consumidores y Usuarios en datos

### ▪ Trámites de audiencia y observaciones normativas:

A lo largo del año 2023, el Pleno del Consejo de Consumidores y Usuarios ha celebrado diez reuniones ordinarias y una extraordinaria, en las que se analizaron un total de 79 textos normativos

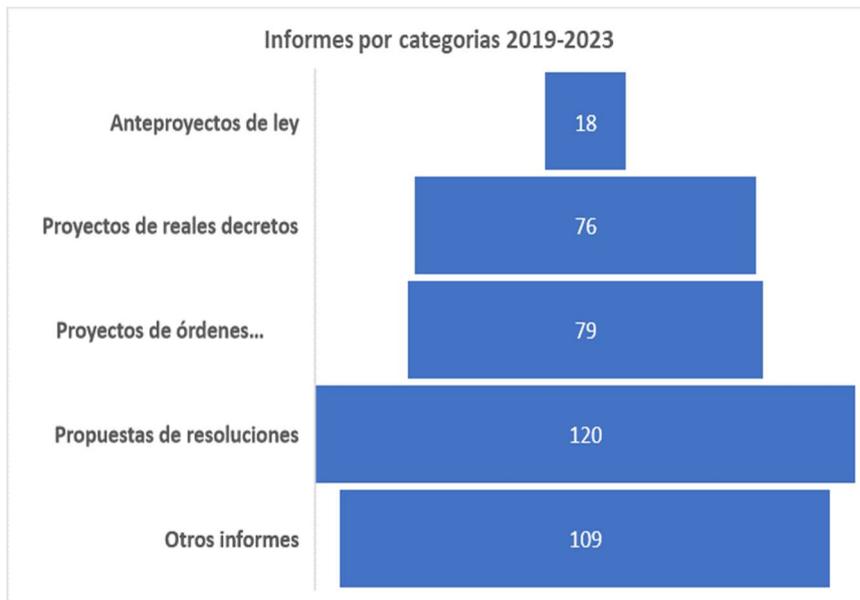


Los informes emitidos a solicitud de las diferentes áreas de la Administración General del Estado se resumen en:

- ✚ Dos anteproyectos de Ley: Anteproyecto de Ley por la que se modifica el texto refundido de la Ley sobre responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2004, de 29 de octubre y Anteproyecto de Ley de creación de la Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero
- ✚ Dieciocho proyectos de reales decretos: Real Decreto aprobatorio del Reglamento del Registro Estatal de Asociaciones de Consumidores y Usuarios; Real Decreto por el que se regula el sistema Arbitral de Consumo; Real Decreto sobre coadyuvantes tecnológicos utilizados en los

procesos de elaboración y obtención de alimentos; Real Decreto por el que se crea y regula la Red Estatal de vigilancia en Salud Pública; Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 1082/2012, de 13 de julio, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la ley 35/2003, de 4 de noviembre, de instituciones de inversión colectiva; Real Decreto por el que se regula el Registro Estatal de Prestadores del Servicio de Comunicación Audiovisual, de Prestadores del Servicio de Intercambio de Vídeos a través de plataforma y de Prestadores del Servicio de Agregación de Servicios de Comunicación Audiovisual, el procedimiento de comunicación previa de inicio de actividad y el procedimiento de inscripción; etc.

- ✚ Dieciocho proyectos de órdenes ministeriales: Orden por la que se modifica la Orden CTE/711/2002, de 26 de marzo, por la que se establecen las condiciones de prestación del servicio de consulta telefónica sobre números de abonado; etc.
- ✚ Treinta y dos propuestas de resoluciones, y
- ✚ Otro tipo de documentos, nueve en total, como circulares de la CNMC, la participación en consultas públicas o informar borradores de las medidas especiales de regulación del tráfico para el 2024, etc.



**AUDIENCIAS, CONSULTAS E INFORMES SOLICITADOS  
AL SEXTO Y SÉPTIMO CONSEJO DE CONSUMIDORES Y USUARIOS  
DURANTE EL AÑO 2023**

<b>ENTIDAD U ORGANISMO</b>	<b>MATERIA</b>
Consejo Consultivo de Hidrocarburos	Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 1716/2004, de 23 de julio, para su adaptación a la Directiva de ejecución (UE) 2018/1581
Consejo Consultivo de la Electricidad	Orden por la que se actualizan los parámetros retributivos de las instalaciones tipo aplicables a determinadas instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos, a efectos de su aplicación al semiperiodo regulatoria que tiene su inicio el 1 de enero de 2023
Consejo Superior de Tráfico, Seguridad Vial y Movilidad Sostenible	Orden por la que se regula el contenido y los requisitos de los cursos de conducción segura y eficiente de motocicleta, ciclomotor y turismo, cuya realización conlleve bonificación de puntos
Dirección General de Consumo	Real Decreto aprobatorio del Reglamento del Registro Estatal de Asociaciones de Consumidores y Usuarios
Secretaría General de Consumo y Juego	Real Decreto sobre coadyuvantes tecnológicos utilizados en los procesos de elaboración y obtención de alimentos
Consejo Consultivo de la Electricidad	Resolución por la que se modifican los procedimientos de operación del sistema eléctrico para adecuar la liquidación de medidas excepcionales de apoyo entre sistemas eléctricos
Consejo Consultivo de Hidrocarburos	Resolución de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, por la que se calcula el saldo de la cuenta regulatoria del gestor técnico del sistema gasista al cierre de 2021
Consejo Consultivo de Hidrocarburos	Resolución de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, sobre los saldos de las mermas de regasificación de periodo de enero a septiembre de 2021 y su afección a la retribución de los titulares de las plantas de gas licuado
Consejo Consultivo de Hidrocarburos	Resolución de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, sobre los saldos de las mermas de regasificación de periodo de enero a septiembre de 2021 y su afección a la retribución de los titulares de la red de transporte de gas
Consejo Consultivo de Hidrocarburos	Resolución de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, sobre la adenda de valoración de las mermas en el sistema de transporte de gas natural correspondientes a 2022 y su afección a la retribución de los titulares de la red de transporte de gas
Consejo Consultivo de la Electricidad	Resolución por la que se establece la retribución de las empresas titulares de instalaciones de distribución de energía eléctrica para el año 2022
Consejo Consultivo de Hidrocarburos	Resolución por la que modifican las normas de gestión de garantías del sistema
Consejo Superior de Tráfico, Seguridad Vial y Movilidad Sostenible	Real decreto por el que se modifica el Reglamento Regulador de las Escuelas Particulares de Conductores aprobado por el Real Decreto 1295/2003, de 17 de octubre y el Reglamento General de Conductores aprobado por el Real Decreto 818/2009, de 8 de mayo.
Consejo Consultivo de Hidrocarburos	Resolución por la que se modifica la Resolución de 4 de diciembre de 2015 por la que se aprueban las reglas, el contrato de adhesión y las resoluciones del mercado organizado de gas
Consejo Superior de Tráfico, Seguridad Vial y Movilidad Sostenible	Orden por la que se aprueba la norma 8.2-IC marcas viales, de la Instrucción de Carreteras

AUDIENCIAS, CONSULTAS E INFORMES SOLICITADOS AL SEXTO Y SÉPTIMO CONSEJO DE CONSUMIDORES Y USUARIOS DURANTE EL AÑO 2023	
ENTIDAD U ORGANISMO	MATERIA
Dirección General de Consumo	Orden CSM por la que se modifica el Real Decreto 1101/2011, de 22 de julio, por el que se aprueba la lista positiva de los disolventes de extracción que se pueden utilizar en la fabricación de productos alimenticios y de sus ingredientes, en lo que respecta al 2-metiloxotano
Secretaría General de Consumo y Juego	Real Decreto por el que se regulan los productos sanitarios para diagnóstico <i>in vitro</i>
Consejo Consultivo de Hidrocarburos	Resolución de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia sobre la retribución aplicable a la actividad de distribución de gas natural debido a las especificidades de los territorios insulares donde operan REDEXIS, S.A. y GASIFICADORA REGIONAL CANARIA, S.A.
Secretaría General de Consumo y Juego	Anteproyecto de Ley por la que se modifica el texto refundido de la Ley sobre responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2004, de 29 de octubre
Secretaría General de Consumo y Juego	Real Decreto por el que se crea y regula la Red Estatal de vigilancia en Salud Pública
Consejo Consultivo de la Electricidad	Resolución por la que se modifican los criterios de cálculo del precio final medio de la energía en el mercado eléctrico
Dirección General de Consumo	Real Decreto por el que se regula el sistema Arbitral de Consumo
Consejo Estatal del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estrategia para la conservación de lapa ferrugínea (<i>Patella ferruginea</i>) en España.</li> <li>Directrices de gestión y conservación de fanerógamas marinas y sus anexos.</li> <li>Protocolo de anidación de tortugas marinas</li> </ul>
Consejo Estatal del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad	Orden por la que se aprueba la propuesta para la inclusión de seis espacios marinos protegidos en la lista de lugares de importancia comunitaria de la Red Natura 2000 y se declaran dos zonas de especial protección para las aves en aguas marinas española
Consejo Consultivo de Hidrocarburos	Resolución por la que se desarrolla el procedimiento de compra de gas de operación y gas destinado a nivel mínimo de llenado
Consejo Consultivo de la Electricidad	Real Decreto por el que se desarrollan las figuras de las comunidades de energías renovables y las comunidades ciudadanas de energía
Consejo Consultivo de Hidrocarburos	Resolución de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, por la que se establecen los peajes de acceso a las redes de transporte, redes locales y regasificación para el año de gas 2024
Consejo Consultivo de la Electricidad	Orden por la que se establece la metodología de actualización de la retribución a la operación de las instalaciones con régimen retributivo específico y se aprueban nuevas instalaciones tipo y sus correspondientes parámetros retributivos
Consejo Consultivo de Hidrocarburos	Resolución por la que se establecen la retribución para el año de gas 2024 (de 1 de octubre de 2023 a 30 de septiembre de 2024) de las empresas que realizan las actividades reguladas de planta de gas natural licuado, de transporte y de distribución de gas natural

AUDIENCIAS, CONSULTAS E INFORMES SOLICITADOS AL SEXTO Y SÉPTIMO CONSEJO DE CONSUMIDORES Y USUARIOS DURANTE EL AÑO 2023	
ENTIDAD U ORGANISMO	MATERIA
Consejo Superior de Tráfico, Seguridad Vial y Movilidad Sostenible	Resolución de la directora de tráfico del Gobierno Vasco, por la que se modifica la Red de Itinerarios de Mercancías Peligrosas recogida en la Resolución de 24 de enero de 2023 de medidas especiales de regulación de tráfico durante el año 2023 en la Comunidad autónoma del País Vasco, por la inauguración e incorporación al Catálogo de la Red de Carreteras de Bizkaia de la Variante Sur Metropolitana fase 1b (AP-8)
Consejo Superior de Tráfico, Seguridad Vial y Movilidad Sostenible	Orden por la que se modifica el Anexo IV del Reglamento General de Conductores, aprobado por el Real Decreto 818/2009, de 8 de mayo
Secretaría General de Consumo y Juego	Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 487/2022, de 21 de junio, por el que se establecen los requisitos sanitarios para la prevención y el control de la legionelosis.
Ministerio de Consumo	Consulta pública previa del Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento Sancionador en materia de consumo
Consejo Consultivo de la Electricidad	Circular por la que se establece la metodología y condiciones del acceso y de la conexión a las redes de transporte y distribución de las instalaciones de demanda de energía eléctrica
Consejo Consultivo de la Electricidad	Resolución por la que se establece la retribución de las empresas titulares de instalaciones de transporte de energía eléctrica para el año 2022
Secretaría General de Consumo y Juego	Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 1082/2012, de 13 de julio, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la ley 35/2003, de 4 de noviembre, de instituciones de inversión colectiva
Secretaría General de Consumo y Juego	Real Decreto por el que se regula el Registro Estatal de Prestadores del Servicio de Comunicación Audiovisual, de Prestadores del Servicio de Intercambio de Vídeos a través de plataforma y de Prestadores del Servicio de Agregación de Servicios de Comunicación Audiovisual, el procedimiento de comunicación previa de inicio de actividad y el procedimiento de inscripción
Secretaría General de Consumo y Juego	Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 579/2017, de 9 de junio, por el que se regulan determinados aspectos relativos a la fabricación, presentación y comercialización de los productos del tabaco y los productos relacionados
Secretaría General de Consumo y Juego	Real Decreto por el que se dictan disposiciones para la aplicación en España de la normativa de la Unión Europea relativa a la alimentación de animales de granja con determinados piensos de origen animal
Consejo Consultivo de la Electricidad	Orden por la que se establecen los valores de la retribución a la operación correspondientes al segundo semestre natural del año 2023, aplicables a determinadas instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos
Secretaría General de Consumo y Juego	Orden por la que se modifica la Orden CTE/711/2002, de 26 de marzo, por la que se establecen las condiciones de prestación del servicio de consulta telefónica sobre números de abonado
Consejo Consultivo de la Electricidad	Resolución por la que se establece la metodología de cálculo del ajuste a realizar en la retribución por la que se establece la metodología de cálculo del ajuste a realizar en la retribución anual

AUDIENCIAS, CONSULTAS E INFORMES SOLICITADOS AL SEXTO Y SÉPTIMO CONSEJO DE CONSUMIDORES Y USUARIOS DURANTE EL AÑO 2023	
ENTIDAD U ORGANISMO	MATERIA
	de las empresas de transporte y distribución de energía eléctrica por el empleo de la fibra óptica en la realización de actividades diferentes al transporte y la distribución de electricidad
Consejo Consultivo de Hidrocarburos	Resolución de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, por la que se calcula el saldo de la cuenta regulatoria del gestor técnico del sistema gasista al cierre de 2022
Consejo Superior de Tráfico, Seguridad Vial y Movilidad Sostenible	Orden por la que se regula la duración, el contenido y los requisitos de los cursos de conducción segura y eficiente, cuya realización conlleve la recuperación o bonificación de puntos, así como los mecanismos de certificación y control de los mismos
Consejo Consultivo de la Electricidad	Resolución por la que se modifican los procedimientos de operación eléctricos 3.1, 3.2, 3.8, 3.11, 14.1, 14.4 y 14.8 para la participación de la demanda y el almacenamiento en los servicios de no frecuencia y en la solución de restricciones técnicas e integración de la hibridación de tecnologías en el proceso de programación
Consejo Superior de Tráfico, Seguridad Vial y Movilidad Sostenible	Orden por la que se regulan los cursos de sensibilización y reeducación vial para los titulares de un permiso o licencia de conducción
Consejo Consultivo de Hidrocarburos	Resolución por la que se establece la cuota de financiación del gestor técnico del sistema para el año de gas 2024
Consejo Consultivo de Hidrocarburos	Orden por la que se establecen los cargos del sistema gasista y la retribución y los cánones de los almacenamientos subterráneos básicos para el año de gas 2024
Consejo Superior de Tráfico, Seguridad Vial y Movilidad Sostenible	Resolución de la Dirección General de Tráfico, por la que se modifica el Anexo VIII de la Resolución de 23 de enero de 2023, por la que se establecen medidas especiales de regulación del tráfico durante el año 2023
Consejo Consultivo de la Electricidad	Resolución por la que se calcula el saldo de la cuenta regulatoria del operador del sistema eléctrico al cierre de 2022
Consejo Consultivo de la Electricidad	Resolución por la que se aprueban las condiciones y requisitos para un proyecto de demostración regulatorio de control de tensión de la demanda eléctrica
Consejo Consultivo de la Electricidad	Resolución por la que se aprueba el nuevo procedimiento de operación eléctrico 7.5 sobre el servicio de respuesta activa de la demanda y se modifica el 14.4
Consejo Estatal de Patrimonio Natural y la Biodiversidad	Real Decreto para la conservación de praderas de fanerógamas marinas en aguas marinas del Mediterráneo español
Consejo Consultivo de la Electricidad	Resolución por la que se modifica el procedimiento de operación 10.5 -Cálculo del mejor valor de energía en los puntos de frontera y cierres de energía del sistema de información de medidas eléctrica
Consejo Consultivo de la Electricidad	Circular sobre la información correspondiente a los instrumentos de contratación a plazo de electricidad, en virtud de lo previsto en los artículos 26.3.c) y 46.l.1) de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico
Consejo Consultivo de Hidrocarburos	Resolución por la que se calcula la anualidad correspondiente a año de gas 2024 del derecho de cobro relativo al déficit acumulado del sistema gasista a 31 de diciembre de 2014
	Resolución de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia sobre el cálculo, supervisión y valoración de los saldos

**AUDIENCIAS, CONSULTAS E INFORMES SOLICITADOS  
AL SEXTO Y SÉPTIMO CONSEJO DE CONSUMIDORES Y USUARIOS  
DURANTE EL AÑO 2023**

ENTIDAD U ORGANISMO	MATERIA
Consejo Consultivo de Hidrocarburos	de mermas en el sistema gasista correspondientes al año de gas 2022 y su afección a la retribución de los titulares de instalaciones
Consejo Asesor de Medio Ambiente	Orden Ministerial por la que se modifica el anexo IV del Real Decreto 219/2003, de 12 de marzo, sobre restricciones a la utilización de determinadas sustancias peligrosas en aparatos eléctricos y electrónicos en lo que respecta a las exenciones relativas al uso de plomo y mercurio
Consejo Asesor de Medio Ambiente	Real Decreto de desarrollo de la Ley 19/22 de 30 de septiembre, para el reconocimiento de personalidad jurídica de la laguna del Mar Menor y su cuenca
Consejo Nacional del Clima	Real Decreto por el que se regula el fondo de Carbono para una economía sostenible (FES-COE)
Consejo Consultivo de Hidrocarburos	Resolución de la Dirección General de Política Energética y Minas, por la que se modifica el Plan de actuación invernal para la operación del sistema gasista
Secretaría General de Consumo y Juego	Real Decreto por el que se modifica el reglamento por el que se establecen los requisitos para la comercialización, puesta en servicio y uso de equipos radioeléctricos y se regula el procedimiento para la evaluación de la conformidad, la vigilancia del mercado y el régimen sancionador de los equipos de telecomunicación, aprobado por el Real Decreto 188/2016, de 6 de mayo
Consejo Consultivo de Hidrocarburos	Orden por la que se deroga la Orden ITC/3126/2005, de 5 de octubre, por la que se aprueban las normas de Gestión técnica del Sistema Gasista, y se aprueban Normas de Gestión Técnica Gasista.
Consejo Nacional del Clima	Proyecto de Real Decreto por el que se desarrollan aspectos relativos a la asignación gratuita de derechos de emisión para los años 2026-2030 y otros aspectos relacionados con el régimen de exclusión de instalaciones a partir de 2026
Consejo consultivo de Hidrocarburos	Resolución por la que se establece el valor del índice global de ratios de 2024 y la penalización relativa a la prudencia financiera de las empresas que realizan las actividades de transporte y distribución de energía eléctrica y las actividades de transporte, regasificación, almacenamiento subterráneo y distribución de gas natural
Consejo Consultivo de la Electricidad	Resolución por la que se establecen nuevas tipologías retributivas de instalaciones de transporte de energía eléctrica
Consejo Consultivo de Hidrocarburos	Resolución por la que se modifica el anexo de la Resolución de 24 de marzo de 2022, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, en relación con las medidas de antiacaparamiento de capacidad para los servicios que conllevan slots
Consejo Consultivo de la Electricidad	Resolución por la que se establece la cuantía de retribución del operador del sistema eléctrico para 2024 y los precios a repercutir a los agentes para su financiación
Consejo Consultivo de la Electricidad	Orden por la que se acuerda el reconocimiento de las repercusiones económicas derivadas de la adopción de medidas temporales y extraordinarias para garantizar la seguridad del suministro en La Gomera
Consejo Consultivo de Hidrocarburos	Orden por la que se establece el método de cálculo del precio de los gases licuados de petróleo (GLP) como combustible y se definen nuevas instalaciones tipo a efectos del régimen retributivo adicional a las instalaciones de producción de energía eléctrica ubicadas en los territorios no peninsulares

<b>AUDIENCIAS, CONSULTAS E INFORMES SOLICITADOS AL SEXTO Y SÉPTIMO CONSEJO DE CONSUMIDORES Y USUARIOS DURANTE EL AÑO 2023</b>	
<b>ENTIDAD U ORGANISMO</b>	<b>MATERIA</b>
<b>Consejo Consultivo de la Electricidad</b>	Resolución por la que se establece la estimación de la cuantía de los costes recuperables por el operador del mercado relativos a los acoplamientos únicos diario e intradiario en el ejercicio 2024”
<b>Consejo Consultivo de la Electricidad</b>	Resolución por la que se establecen los criterios para la concesión de excepciones al cumplimiento de los requisitos establecidos en los reglamentos europeos que aprueban los códigos de red de conexión
<b>Consejo Consultivo de la Electricidad</b>	Orden por la que se establece la metodología de actualización de la retribución a la operación de las instalaciones tipo cuyos costes de explotación dependan esencialmente del precio del combustible y se actualizan sus valores de retribución a la operación de aplicación a partir del 1 de enero de 2024
<b>Consejo Consultivo de Hidrocarburos</b>	Resolución de la Secretaría de Estado de energía por la que se establecen las condiciones para la prestación del servicio creador de mercado obligatorio por parte de los operadores dominantes del sector de gas natural
<b>Consejo Consultivo de la Electricidad</b>	Resolución por la que se establecen los valores de los peajes de acceso a las redes de transporte y distribución de electricidad de aplicación a partir del 1 de enero de 2024
<b>Consejo Superior de Tráfico, Seguridad Vial y Movilidad Sostenible</b>	Resolución de la Dirección General de Tráfico, por la que se establecen medidas especiales de regulación del tráfico durante el año 2024
<b>Consejo Superior de Tráfico, Seguridad Vial y Movilidad Sostenible</b>	Medidas especiales de regulación del tráfico para Comunidad Foral de Navarra, que durante el 2024 regirán en la vía de esa Comunidad.
<b>Ministerio de Economía, Comercio e Industria</b>	Anteproyecto de Ley de creación de la Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero

### ■ **Comparecencias ante el Consejo:**

- 
 Comparecencia, a petición propia, del Decano del ICAM, para informar sobre las consecuencias de la sentencia del TS sobre los baremos orientativos de los honorarios por parte de los Colegios de la Abogacía.
- 
 La asistencia de la Subdirectora de Arbitraje y Derechos del Consumidor, Alicia Menéndez González, para informar sobre la renovación del VII Consejo de Consumidores y Usuarios y para informar sobre los programas prioritarios a subvencionar en 2023.
- 
 La Directora de la Oficina Española de Patentes y Marcas (OEPM), Dña. Aída Fernández González comparece para informar sobre el plan de trabajo de la OEPM y el posible marco de colaboración con las organizaciones del CCU.

- ✚ Se persona a petición propia el responsable del Servicio de Atención al Usuario de AESA para informar sobre el procedimiento de resolución alternativa de litigios de los usuarios de transporte aéreo sobre los derechos reconocidos en el ámbito de la Unión Europea en materia de compensación y asistencia en caso de denegación de embarque, cancelación o gran retraso, así como en relación con los derechos de las personas con discapacidad o movilidad reducida.
- ✚ A petición de los miembros del Consejo, se persona Ignacio Vitón, Subdirector Adjunto de la Sub. Gral. de Coordinación, Calidad y Cooperación en Consumo para informar sobre el nuevo Reglamento sobre Seguridad de Productos.
- ✚ Comparecencia de la Directora General de Consumo, Dña. Bibiana Medialdea, al objeto de dar la bienvenida a los vocales del VII Consejo de Consumidores y Usuarios.
- ✚ Presencia del Ministro de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030, Pablo Bustinduy, para esbozar las líneas maestras que llevará a cabo su departamento en relación con el consumo y, por último,
- ✚ Asistencia del nuevo Director General de Consumo, Daniel Arribas González, con el fin de presentarse ante los vocales dado su reciente nombramiento y enumerar las líneas maestras que intentará abordar durante su gestión.

#### ▪ **Iniciativas propias:**

Las iniciativas del Consejo no solo se circunscriben a los dictámenes que les son requeridos por distintos órganos de la Administración, sino que puede sugerir cuantas propuestas normativas o de actuación consideren de interés para la defensa de los consumidores y usuarios.

A lo largo de 2023, como más destacables, se presentaron las siguientes iniciativas a la sociedad y a los poderes públicos:

- ✚ Manifiesto sobre el Día Mundial de los Derechos de las Personas Consumidoras<sup>3</sup>, a través del cual se reclama una intervención de los poderes públicos más eficaz en aras de que se respeten los derechos de las personas consumidoras.

---

<sup>3</sup> <https://consumo-ccu.consumo.gob.es/pdf/ManifiestoDMDC140323.pdf>

- ✚ Firma de un protocolo con la Fiscalía y la Dirección General de Consumo para la protección de los consumidores y usuarios<sup>4</sup>. El Protocolo contempla promover la colaboración regular y estable entre las distintas entidades firmantes a través de actividades comunes, y mediante los instrumentos jurídicos oportunos, para prevenir y combatir la vulneración de los legítimos derechos de las personas consumidoras y usuarias.
- ✚ Firma de un Acuerdo Marco de colaboración con la Corporación RTVE.



- ✚ Participación en la jornada sobre defensa de los consumidores con motivo del 20 aniversario de la acción colectiva iniciada en Córdoba contra la empresa Gas Natural por el cobro indebido de unas cláusulas que fueron declaradas abusivas.

---

<sup>4</sup> [https://consumo-ccu.consumo.gob.es/pdf/NdP\\_150323\\_protocoloCCU\\_FGE\\_DGC.pdf](https://consumo-ccu.consumo.gob.es/pdf/NdP_150323_protocoloCCU_FGE_DGC.pdf)



- ✚ Participación en la jornada “Los nuevos retos para el consumo y el medio ambiente de la Presidencia española”.<sup>5</sup> Esta jornada se llevó a cabo entre el CCU y el Comité Económico y Social Europeo (CESE). En el encuentro se abordaron los siguientes: La regulación de los *influencers*<sup>6</sup> y la protección de los consumidores; las alegaciones medioambientales y la Directiva relativa a las acciones de representación y su transposición en los diferentes Estados miembros.
- ✚ Consideraciones del CCU a la consulta pública previa sobre el RD por el que se aprueba el Reglamento Sancionador en materia de consumo<sup>7</sup>.
- ✚ Posición del CCU ante la reforma del mercado de energía propuesta por la Comisión Europea.<sup>8</sup>

<sup>5</sup> [https://consumo-ccu.consumo.gob.es/pdf/230814%20PROGRAMA%20DEFINITIVO\\_CESE\\_CCU.pdf](https://consumo-ccu.consumo.gob.es/pdf/230814%20PROGRAMA%20DEFINITIVO_CESE_CCU.pdf)

<sup>6</sup> [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:JOC\\_2023\\_349\\_R\\_0015](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:JOC_2023_349_R_0015)

<sup>7</sup> <https://consumo-ccu.consumo.gob.es/pdf/CONSIDERACIONES%20PRD%20PROCEDIMIENTO%20SANCIONADOR.pdf>

<sup>8</sup> <https://consumo-ccu.consumo.gob.es/pdf/reformaMercadoEnergiaCE.pdf>

- Encuentro del Foro Iberoamericano de Agencias Gubernamentales de Protección al Consumidor (FIAGC) y autoridades de la Comisión Europea



- La protección de los consumidores vulnerables ante el fin de las ayudas extraordinarias en el ámbito energético<sup>9</sup>.
- Posición del Consejo sobre las cuestiones planteadas por la Plataforma de Personas Afectadas por la Hipoteca-Madrid<sup>10</sup>.
- Posición del CCU sobre las necesarias medidas de alivio hipotecario y el apremio de su prórroga<sup>11</sup>.

Los intereses de las personas consumidoras deben prevalecer sobre los gigantes del mercado y en esa tarea, el Consejo quiere seguir activo como voz de una parte tan importante de la sociedad civil.

Pero sin recursos, su eficacia queda severamente disminuida. Las personas consumidoras y sus asociaciones necesitamos la ayuda del Estado.

<sup>9</sup> [https://consumo-ccu.consumo.gob.es/pdf/231130\\_%20posicionAyudasAmbitoEnergetico.pdf](https://consumo-ccu.consumo.gob.es/pdf/231130_%20posicionAyudasAmbitoEnergetico.pdf)

<sup>10</sup> <https://consumo-ccu.consumo.gob.es/pdf/informeAfectadosPlataformaHipotecas.pdf>

<sup>11</sup> <https://consumo-ccu.consumo.gob.es/pdf/03.1%20POSICION%20DEL%20CCU%20SOBRE%20MEDIDAS%20ALIVIO%20CREDITICIO.pdf>

## ¿Qué demandar y hacer?

El año 2023 no presenta características muy diferenciadas de las ya enumeradas en la Memoria de CCU 2022.

El CCU sigue pidiendo:

- ✚ Una rápida transposición de la Directiva sobre acciones de representación;
- ✚ La implantación efectiva del juicio testigo;
- ✚ La puesta en marcha de la Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero, siendo necesario que se elimine el límite de 20.000 euros a las resoluciones vinculantes;
- ✚ Debe desarrollarse también la reparación dentro del proceso sancionador, en conformidad con la reforma del TRLGDCU;



- ✚ Dotar de recursos y medios suficiente al Ministerio Fiscal para que actúe en el ámbito del consumo, así como medidas para la adecuada protección de los consumidores frente a los abusos;
- ✚ La inclusión tecnológica de todas las capas sociales, para superar la brecha digital;
- ✚ Medidas que mitiguen el impacto del alza de los precios en la cesta de la compra;
- ✚ Incrementar la vigilancia de las prácticas colusorias y abusivas que se producen en el mercado,
- ✚ Actualizar la partida destinada a subvencionar las organizaciones de consumidores más representativas,

aunque no estén presentes en este Consejo, en los Presupuestos Generales del Estado ya que están congeladas desde 2013 en la cifra de 3.047.530 euros.

## Concesión de ayudas para el fomento del asociacionismo y realización de programas específicos en defensa de los consumidores y usuarios

29

En cumplimiento del mandato constitucional, los poderes públicos deberán fomentar las asociaciones de consumidores y usuarios, constituyendo de esta manera, un principio rector de la política social y económica. Por ello, el artículo 37.b) del texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, reconoce el derecho de las asociaciones de consumidores y usuarios de ámbito supra autonómico, legalmente constituidas e inscritas en el Registro Estatal de Asociaciones de Consumidores y Usuarios, a percibir ayudas y subvenciones públicas.

Las asociaciones de consumidores y usuarios de ámbito nacional, durante el año 2023, han recibido Subvenciones, por parte del Ministerio de Consumo, con dos finalidades:

- ✚ Promover el asociacionismo de consumo.
- ✚ La realización de actividades de información, defensa y protección de los derechos de los consumidores.

Mediante Orden de fecha de 28 de abril<sup>12</sup>, del Ministro de Consumo, se convocaron subvenciones, destinadas a promover el asociacionismo de consumo y a la realización de actividades de información, defensa y protección de los derechos de los consumidores en el ejercicio 2023, siendo de aplicación la Orden SCB/1198/2019<sup>13</sup>, de 4 de diciembre, por la que se establecen las bases reguladoras de la citada convocatoria.

---

<sup>12</sup>

[https://www.consumo.gob.es/sites/consumo.gob.es/files/consumo\\_masinfo/repor\\_t\\_orden\\_convocatoria\\_acu\\_2023.pdf](https://www.consumo.gob.es/sites/consumo.gob.es/files/consumo_masinfo/repor_t_orden_convocatoria_acu_2023.pdf)

<sup>13</sup> <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2019-17947#:~:text=A%2D2019%2D17947-Orden%20SCB%2F1198%2F2019%2C%20de%204%20de%20diciembre%2C,los%20derechos%20de%20los%20consumidores>

El importe total destinado a la financiación de las subvenciones objeto de esta Orden de concesión es de 3.047.530,00 euros. El crédito presupuestario se distribuye de la siguiente forma:

- ✚ Un mínimo del 50% del importe total del crédito se destinará a la financiación de los programas de fomento y
- ✚ Un máximo del 50% del importe total del crédito se destinará a la financiación de los programas específicos.

El reparto que ha correspondido a las organizaciones presentes en el CCU ha sido el siguiente:

ORGANIZACIÓN SUBVENCIONADA Y PROGRAMA	SUBVENCIÓN CONCEDIDA
<b>ADICAE - Asociación de Usuarios de Bancos, Cajas y Seguros</b>	
<b>DENOMINACIÓN DEL PROGRAMA</b>	<b>SUBVENCION CONCEDIDA (euros)</b>
Fomento	438.617,71
<b>TOTAL</b>	<b>438.617,71</b>
<b>ASUFIN - Asociación de usuarios financieros</b>	
<b>DENOMINACIÓN DEL PROGRAMA</b>	<b>SUBVENCION CONCEDIDA (euros)</b>
Educación financiera y digital 2023	497.494,61
<b>TOTAL</b>	<b>497.494,61</b>
<b>AUC - Asociación de Usuarios de la Comunicación</b>	
<b>DENOMINACIÓN DEL PROGRAMA</b>	<b>SUBVENCION CONCEDIDA (euros)</b>
Fomento.	60.702,30
Hábitos de consumo y alimentación propuestos por las comunicaciones comerciales de alimentos y bebidas dirigidas al público infantil y juvenil difundidas en España durante el año 2023. El papel del marketing de influencia.	104.268,14
La reproducción de estereotipos sexistas en el sector textil y de la moda a través de las comunicaciones comerciales y el marketing de influencia.	97.640,54
<b>TOTAL</b>	<b>262.610,98</b>
<b>CECU - Federación de Consumidores y Usuarios</b>	
<b>DENOMINACIÓN DEL PROGRAMA</b>	<b>SUBVENCION CONCEDIDA (euros)</b>
Fomento	214.119,00

<b>ORGANIZACIÓN SUBVENCIONADA Y PROGRAMA</b>	<b>SUBVENCIÓN CONCEDIDA</b>
Derecho a reparar: por un consumo de moda sostenible.	68.051,70
Campaña "Rehabilitación de viviendas con criterios de eficiencia energética".	24.087,60
Campaña No Clames Reclama XIV-Derechos de las personas consumidoras vulnerables en sectores estratégicos: sector financiero, energético, telecomunicaciones. "Mujeres consumidoras en el mundo rural".	47.835,90
<b>TOTAL</b>	<b>354.094,20</b>
<b>FACUA - Asociación de Consumidores en Acción</b>	
<b>DENOMINACIÓN DEL PROGRAMA</b>	<b>SUBVENCION CONCEDIDA (euros)</b>
Fomento.	584.367,30
Herramienta online con inteligencia artificial para ayudar a las personas consumidoras con especial incidencia en las vulnerables, a conocer y defender sus derechos en sectores estratégicos: financiero, energético, telecomunicaciones y otros servicios básicos de interés general.	102.537,00
<b>TOTAL</b>	<b>686.904,30</b>
<b>HISPACOOP - Confederación Española de Cooperativas de Consumidores y Usuarios</b>	
<b>DENOMINACIÓN DEL PROGRAMA</b>	<b>SUBVENCION CONCEDIDA (euros)</b>
Fomento.	112.042,03
Educa y juega en la alimentación saludable.	21.937,01
Escuela de consumo circular II.	21.568,13
Hábitos alimentarios para un futuro sostenible.	26.124,11
<b>TOTAL</b>	<b>181.671,28</b>
<b>OCU - Organización de Consumidores y Usuarios</b>	
<b>DENOMINACIÓN DEL PROGRAMA</b>	<b>SUBVENCION CONCEDIDA (euros)</b>
Fomento	276.033,32
Estudio sobre el consumidor vulnerable y barreras de acceso a la vivienda en alquiler.	106.520,74
Estudio sobre hábitos de alimentación saludable en menús escolares.	38.067,86
<b>TOTAL</b>	<b>420.621,92</b>
<b>UNAE - Federación Unión Nacional de Consumidores y Amas de Hogar de España</b>	
<b>DENOMINACIÓN DEL PROGRAMA</b>	<b>SUBVENCION CONCEDIDA (euros)</b>
Fomento.	123.093,00
Sostenibilidad y etiquetado ecológico en alimentación.	40.423,50



ORGANIZACIÓN SUBVENCIONADA Y PROGRAMA	SUBVENCIÓN CONCEDIDA
Formación de colectivos de personas consumidoras vulnerables en el acceso a las nuevas tecnologías.	41.998,50
<b>TOTAL</b>	<b>205.515,00</b>

## Artículos de opinión de los vocales del CCU

- ✚ Un análisis del boom de la Inteligencia Artificial y sus intentos de gobernanza. Por Anabel Karina Arias Responsable de derechos digitales de la Federación de Consumidores y Usuarios (CECU).....35
- ✚ La Presidencia española ante el Consejo de la UE y la política de protección de los consumidores. Por Bernardo Hernández Bataller. Consejero del Comité Económico Social de la Unión Europea y vocal del Consejo de Consumidores y Usuarios (CCU). Miembro de la Asociación de Usuarios de la Comunicación (AUC).....57
- ✚ Las acciones colectivas de las asociaciones de consumidores. Por Miryam Vivar Gómez. Miembro del departamento de Comunicación y Relaciones Institucionales de la Organización de Consumidores y Usuarios (OCU).....89
- ✚ La defensa de los derechos de las personas consumidoras y usuarias frente a la desinformación. Por Alejandro Perales Albert. Presidente de la Asociación de Usuarios de la Comunicación (AUC) y miembro del Consejo de Consumidores y Usuarios (CCU).....97
- ✚ La protección de las personas consumidoras ante las prácticas de “blanqueo ecológico” y alegaciones medioambientales. Por Carmen Redondo Borge. Vocal del Consejo de Consumidores y Usuarios y miembro de la Confederación Española de Cooperativas de Consumidores y Usuarios (HISPACOOOP).....123
- ✚ Exclusión financiera, alivio hipotecario, depósitos y, finalmente, el alumbramiento de una Autoridad de defensa del cliente bancario. Por Verónica Rodríguez Domínguez. Responsable de Comunicación de ASUFIN y vocal del Consejo de Consumidores y Usuarios (CCU) .....151
- ✚ Nueva ley de vivienda: cambio de paradigma en el derecho constitucional a una vivienda digna. Por Gabriela Camayd, miembro del Servicio Jurídico de FACUA y vocal suplente del Consejo de Consumidores y Usuarios (CCU).....159



CONSEJO DE CONSUMIDORES Y USUARIOS

CONSEJO DE CONSUMIDORES Y USUARIOS

34

## Un análisis del boom de la Inteligencia Artificial y sus intentos de gobernanza

Por Anabel Karina Arias. Responsable de derechos digitales de la Federación de Consumidores y Usuarios CECU

### 1. Introducción:

Hay quien sostiene que la Inteligencia Artificial (en adelante “IA”, indistintamente) es una “burbuja”, como la famosa “burbuja del *dotcom* Internet”<sup>14</sup> de los años 2000. En efecto, incluso con peligrosas guerras alrededor del mundo, cada diario tiene algún titular de IA y la mitad de las historias de Google News, al momento, son acerca de la IA. El periodista Cory Doctorow<sup>15</sup> afirma en un reciente artículo que: “el primero en mencionar IA debe a todos una bebida”<sup>16</sup>.

Doctorow sostiene que esta tendencia a “alucinar y confabular” con la IA hace que cada vez se afirme más que requiere de “supervisión humana” para que revise cuidadosamente sus resultados. En tal sentido, explica que, por ejemplo, en el caso de un radiólogo apoyado en un sistema de IA, debería tomarse el mismo tiempo para analizar una radiografía y luego ver si la IA está en línea con su juicio. Entonces, la IA debería encarecer la radiología para hacerla más precisa. Sin embargo, advierte que ese no es el modelo de negocio de la IA. Por el contrario, sus defensores sostienen que el propósito de la IA, la fuente de su valor radicaría en su capacidad de “aumentar la productividad”, al permitir a los trabajadores “hacer más”. Todo el argumento de los inversores a favor de la IA radicaría en que

---

<sup>14</sup> La burbuja puntocom fue un fuerte ciclo especulativo que se dio entre 1997 y 2001, un período de crecimiento descontrolado en el valor de las empresas vinculadas a internet que acabó estallando y provocando una grave crisis mundial. En España, Terra Networks es el símbolo de las puntocom. Cfr. ÁVILA, Ana, “25 años de ecosistema emprendedor en España: la burbuja de las 'puntocom', el invierno nuclear y las startups que sobrevivieron a la criba”, Business Insider, <https://www.businessinsider.es/burbuja-puntocom-invierno-nuclear-startups-sobrevivieron-1103035#:~:text=La%20burbuja%20puntocom%20fue%20un,el%20%C3%ADmbolo%20de%20las%20puntocom> (2022). Visto el 15/01/2023.

<sup>15</sup> Es autor de *Walkaway*, *Little Brother* e *Information Doesn't Want to Be Free* (entre muchos otros); es copropietario de *Boing Boing*, consultor especial de la *Electronic Frontier Foundation*, profesor invitado de Ciencias de la Computación en la *Open University* y afiliado de investigación del MIT Media Lab.

<sup>16</sup> Cfr. DOCTOROW, Cory, *What Kind of Bubble is AI?*, <https://locusmag.com/2023/12/commentary-cory-doctorow-what-kind-of-bubble-is-ai/> (2023). Visto el 15/01/2023.

las empresas comprarían sus productos “para poder hacer más con menos”. En ese sentido, afirma el periodista que las empresas de IA apuestan implícitamente a que sus clientes comprarán IA para una gran automatización, despedirán trabajadores y causarán daños físicos, mentales y económicos a sus clientes, eludiendo la responsabilidad por estos daños. Sin embargo, explica que los primeros indicadores mostrarían que esta apuesta no dará sus frutos<sup>17</sup>.

Así, afirma que hay que dar un paso atrás y observar el revuelo a través de esta lente. Hasta el momento, todos los usos importantes y emocionantes de la IA son de bajo costo (ayudar a los niños a hacer trampa en sus tareas) o de alto riesgo e intolerantes a fallos (coches sin conductor, radiología, contratación, etc.). Y sostiene que cada burbuja eventualmente explota, por lo que vale preguntar cuando ésta desaparezca, ¿qué quedará?<sup>18</sup>.



A pesar de ello, lo cierto es que el debate sobre la IA y sus posibles efectos apocalípticos o la falsa dicotomía entre innovación y respeto por los derechos fundamentales se han puesto en el foco de la tormenta en los últimos años.

Hay quien afirma que, posiblemente, los discursos sobre los peligros a largo plazo se han puesto sobre la mesa de forma interesada, con el fin de distraernos de los verdaderos problemas actuales que presenta.

<sup>17</sup> En efecto, Cruise, la *startup* de “coches autónomos” (que acaba de verse obligada a retirarlos de las calles de San Francisco), paga a 1,5 empleados para que supervisen cada coche en la carretera. En otras palabras, su IA reemplaza a un solo conductor con salarios bajos por 1,5 supervisores remotos más caros y, aun así, sus automóviles siguen matando gente. Cfr. *Ibidem*.

<sup>18</sup> Cfr. *Ibidem*

Es decir, la privacidad, la manipulación, la vigilancia y el control masivo de la ciudadanía, la autonomía de los sistemas (en particular, las armas autónomas), la confianza excesiva sobre las capacidades de la IA, el sesgo de los algoritmos, la imposibilidad de rendir cuentas justificando sus decisiones y el excesivo poder de unas cuantas grandes empresas tecnológicas<sup>19</sup>.

De esta manera, es necesario evaluar dónde estamos posicionados respecto de la IA, cuáles son sus riesgos reales y qué se debe tener en cuenta para que su desarrollo e implementación contenga intrínsecamente el más alto respecto a la dignidad humana, fuente última de todos los derechos humanos. Por ello, el presente artículo intentará brindar una aproximación genérica a la definición de la Inteligencia Artificial, cómo impacta en nuestro día a día y cuáles son sus usos problemáticos para la sociedad. Por último, se concluirá porqué es importante regular esta tecnología y se brindarán breves detalles de cómo se está abordando esta materia a nivel mundial y en particular en Europa.

## 2. Una breve aproximación a la definición de IA:

En la actualidad la IA es un “tema candente”. Sin embargo, el término “inteligencia artificial” fue acuñado por John McCarthy en 1956<sup>20</sup>. A pesar de ello, lo cierto es que la IA no significa lo mismo para todo el mundo. En efecto, para algunos la IA tiene que ver con formas de vida artificial que pueden superar la inteligencia humana. Para otros, casi cualquier tecnología de tratamiento de datos puede considerarse IA<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> “Mitos y realidades de la inteligencia artificial”, Barcelona Metr polis, <https://www.barcelona.cat/metropolis/es/contenidos/mitos-y-realidades-de-la-inteligencia-artificial>, (2023). Visto el 15/01/2023

<sup>20</sup> Durante la Conferencia de Dartmouth, un evento histórico que reunió a algunos de los mejores científicos de la época para discutir la posibilidad de crear una máquina que pudiera pensar como un ser humano. Sin embargo, los conceptos e ideas que estaban detrás de la inteligencia artificial se remontan a mucho antes. En efecto, ya en la década de 1940, los matemáticos Norbert Wiener y John von Neumann, estaban trabajando en la teoría de los sistemas y la computación que sentaron las bases para la I.A. que posteriormente McCarthy definiría como "la ciencia y la ingeniería de hacer máquinas inteligentes, especialmente programas de computadora inteligentes". “Qué es la Inteligencia Artificial”, Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, <https://planderecuperacion.gob.es/noticias/que-es-inteligencia-artificial-ia-prtr>, (2023). Visto el 15/01/2023

<sup>21</sup> Curso online gratuito “Elementos de IA”, actualizado para 2024, <https://www.elementsofai.com/es>. Visto el 15/01/2023



Pero ¿por qué hay una percepción pública de la IA tan difusa? En primer lugar, no hay una definición oficial consensuada. En segundo lugar, la confusión en cuanto al significado de la IA se ve agravada por el legado de la ciencia ficción, que a menudo muestra humanoides que mantienen diálogos ingeniosos. Por último, otra dificultad para entender la IA es que resulta complicado saber qué tareas son fáciles y qué tareas son difíciles, y viceversa (por ejemplo, jugar al ajedrez es una tarea perfecta para los ordenadores)<sup>22</sup>. Entonces, ¿cuál podría ser una definición apropiada? Pues, hay que tener en cuenta dos propiedades características de la IA: la autonomía (capacidad para ejecutar tareas en situaciones complejas sin la dirección constante del usuario) y la adaptabilidad (capacidad para mejorar la ejecución de las tareas aprendiendo de la experiencia)<sup>23</sup>.

Más allá de ello, lo cierto es que hay que ser cautelosos a la hora de definir y hablar de IA, puesto que muchas de las palabras que se utilizan pueden ser engañosas<sup>24</sup>. Ya en los años 60, Arthur Clarke dijo: “Cualquier tecnología suficientemente sofisticada es indistinguible de la magia”. Pareciera que la IA es un claro ejemplo de ello, porque parece no tener límites en sus capacidades. Sin embargo, se ha afirmado que, en honor a la verdad, la IA está encallada desde hace más de cincuenta años

<sup>22</sup> Cfr. *Ibidem*.

<sup>23</sup> Cfr. *Ibidem*.

<sup>24</sup> Curso online gratuito “Elementos de IA”, actualizado para 2024, <https://www.elementsofai.com/es>. Visto el 15/01/2023

en una de las cuestiones más fundamentales: cómo dotar a las máquinas de conocimientos de sentido común<sup>25</sup>. La situación real de la IA, hoy en día, es que tenemos inteligencias artificiales específicas, en el sentido de que cada una sabe hacer bien una sola tarea, aunque no entiende lo que hacen. Ello, por cuanto no aprenden nada en el sentido humano que entendemos por aprender. De forma contraria a nosotros, no aprenden de materia incremental, no pueden relacionar lo que aprenden nuevamente con todo lo aprendido anteriormente y casi no pueden generalizar ni razonar. Por ello, se ha dicho que los actuales sistemas de IA no son inteligencia sino “habilidades sin comprensión”<sup>26</sup>.

Ahora bien, a los fines del presente artículo tomaremos de forma indistinta las expresiones “Inteligencia Artificial”, “automatización” y “sistemas algorítmicos”, pero siempre considerando que, como hemos explicado, no todos los algoritmos ni los sistemas automatizados constituyen sistemas de IA. Así, debemos tener presente que, a diferencia de hace casi 70 años atrás, hoy en día contamos con un diferencial importante: el acceso a datos -y a una gran cantidad- que ha permitido dar paso a sistemas automatizados a partir del entrenamiento de estos. En efecto, como personas consumidoras, encontramos algoritmos en nuestro día a día, ya sea en las *apps* de comida a domicilio, en los sistemas de recomendación de contenido en las redes sociales, en las plataformas de alquileres temporales, en los *marketplace*, en los motores de búsqueda, etc. Pero también debemos pensar más allá y preguntarnos por el impacto que tiene la utilización de algoritmos en el ámbito laboral o en el ámbito educativo, por ejemplo, a través del reconocimiento facial<sup>27</sup>. Y qué sucedería si trasladamos esta tecnología a ámbitos más sensibles para la sociedad como, por ejemplo, la utilización de tecnologías de reconocimiento facial en la vía pública de forma indiscriminada o de reconocimiento de emociones en las fronteras o para predecir delitos.

---

<sup>25</sup> “Mitos y realidades de la inteligencia artificial”, Barcelona Metròpolis, <https://www.barcelona.cat/metropolis/es/contenidos/mitos-y-realidades-de-la-inteligencia-artificial>, (2023). Visto el 15/01/2023

<sup>26</sup> Cfr. *Ibidem*.

<sup>27</sup> De hecho, recientemente se prohibió el uso de reconocimiento facial en las escuelas de Nueva York por considerar los riesgos a la privacidad y a los derechos civiles de la comunidad estudiantil. “Nueva York prohíbe el uso de tecnologías de reconocimiento facial en escuelas”, Red en Defensa de los Derechos Digitales, <https://r3d.mx/2023/10/09/nueva-york-prohibe-el-uso-de-tecnologias-de-reconocimiento-facial-en-escuelas/>, (2023). Visto el 15/01/2023

El punto es entonces que, más allá de la definición técnica de la IA, debemos encontrar la forma de asegurarnos que en esta sociedad algorítmica en la que vivimos se respeten los derechos de las personas y se proteja a los colectivos más vulnerables, que suelen ser los más afectados por la mala utilización de sistemas automatizados o de la IA, como se detallará seguidamente.

### 3. Mitos y riesgos reales de la Inteligencia Artificial:

Como se ha adelantado en el punto anterior, una sola aplicación de IA puede impactar en una gran cantidad de derechos<sup>28</sup>. Por eso, nos gustaría profundizar en cuáles son los riesgos reales de la IA para las personas consumidoras. Y cuáles son sus mitos.

Hace poco se han colado en el discurso público las promesas y los peligros de esta tecnología. Y al abordar las cuestiones problemáticas y peligrosas de esta tecnología, es importante poder separar los hechos de la ficción. En efecto, las advertencias sobre los peligros de la IA se concentran en los riesgos hipotéticos de desarrollar una inteligencia artificial general, un sistema capaz de realizar tareas intelectuales comparables a la capacidad de los humanos<sup>29</sup>. Sin embargo, y como hemos explicado en el punto anterior, lejos estamos de estar en ese punto.

A pesar de ello, han existido llamadas a una 'pausa' en el desarrollo de modelos generativos de IA. Algunas de estas llamadas se han centrado en un futuro potencial en el que los sistemas de IA se vuelvan tan poderosos que representan una amenaza existencial para la humanidad<sup>30</sup>. Y se ha afirmado<sup>31</sup> que el hecho de centrarse en posibles escenarios a largo plazo podría estar desviando la atención de muchos otros problemas

---

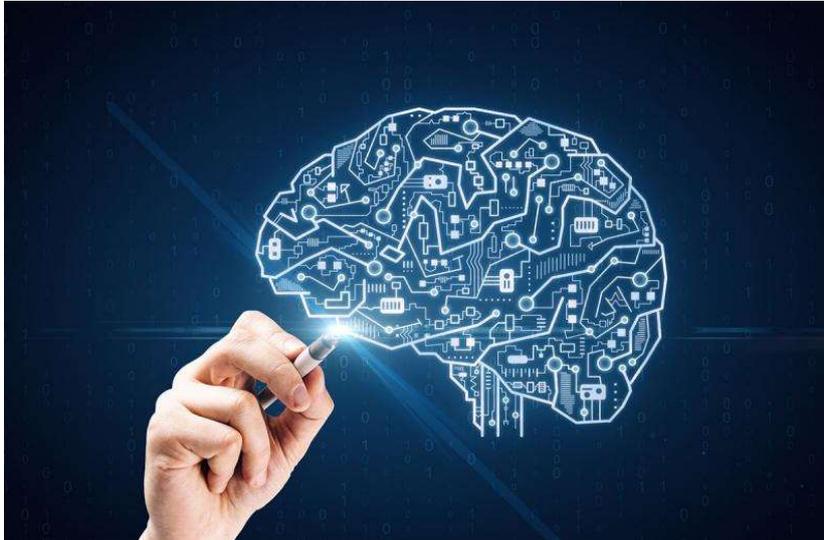
<sup>28</sup> Cfr. DE ASÍS, Rafael, "Inteligencia Artificial y Derechos Humanos", *Materiales de Filosofía del Derecho* N° 2020/04, <https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/30453/WF-20-04.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, (2020).

<sup>29</sup> "Ghost in the machine. "Addressing the consumer harms of generative AI", Norwegian Consumer Council, <https://www.forbrukerradet.no/ai>, (2023).

<sup>30</sup> "Pause Giant AI Experiments: An Open Letter", <https://futureoflife.org/open-letter/pause-giant-ai-experiments/>, (2023). Visto el 15/01/2023.

<sup>31</sup> "Ghost in the machine. "Addressing the consumer harms of generative AI", Norwegian Consumer Council, <https://www.forbrukerradet.no/ai>, (2023).

que son apremiantes y actuales de la IA, dejando a estos insuficientemente regulados<sup>32</sup>.



Más allá de estos mitos, lo cierto es que ya ha habido casos en los que la utilización de esta tecnología ha afectado particularmente a colectivos vulnerables. Por ejemplo, en Estados Unidos, en materia de policía predictiva, el caso COMPAS destaca como uno de los algoritmos más conocidos en materia de discriminación racial algorítmica<sup>33</sup>. Ahora bien, desde el punto de vista de las personas consumidoras, creemos necesario centrarnos en aquellas tecnologías que se han puesto a disposición del público en general recientemente. En efecto, durante la segunda mitad de 2022 y 2023 se ha producido una explosión en el campo de la IA<sup>34</sup>. En especial de un tipo de IA

<sup>32</sup> Cfr. BENDER, Emily M., “Policy makers: Please don’t fall for the distractions of #AIhype”, Medium, <https://medium.com/@emilymenonbender/policy-makers-please-dont-fall-for-the-distractions-of-aihype-e03fa80ddb1>, (2023). Visto el 15/01/2023

<sup>33</sup> El sistema se utilizó en Estados Unidos para analizar el riesgo de que un preso volviera a cometer un delito. En 2016 se demostró que el algoritmo tenía un comportamiento racista. Las personas de color fueron etiquetadas como de “mayor riesgo”. “Una introducción a la IA y la discriminación algorítmica para movimientos sociales”, Algorace, <https://www.algorace.org/2023/10/27/informe-i-una-introduccion-a-la-ia-y-la-discriminacion-algoritmica-para-movimientos-sociales/>, (2023).

<sup>34</sup> Algunos ejemplos de modelos que han visto la luz en los últimos dos años y que han acaparado una gran atención mediática son los siguientes: (i) Procesamiento del Lenguaje Natural: ChatGPT, GPT-4, BERT, Bing Chat; (ii) Generación de Imágenes: DALL-E, CLIP, StyleGAN 3, Stable Diffusion, Midjourney; (iii) Transcripción de Audio: DeepSpeech, Wav2Vec 3, QuartzNet, Whisper; (iv) Generación de Música: MuseNet, Amper Music, AIVA; (v) Generación de Código de Programación: GPT-Codex, GitHub Copilot, Deep TabNine. “Qué es la Inteligencia Artificial”, Plan de Recuperación,

que se conoce como IA Generativa<sup>35</sup>, que conlleva algunos riesgos propios<sup>36</sup> que vienen siendo denunciados por el movimiento de europeo de consumidores<sup>37</sup>. Aquí nos gustaría resaltar tan solo algunos:

### Falta de transparencia y opacidad

En primer término, debemos considerar que muchas veces el ciudadano de a pie no tiene conocimiento de dónde están estas tecnologías y, aunque lo tuviera, se caracterizan por ser opacas. Es difícil que una persona afectada por un sistema de IA detecte que está siendo afectada por el mismo si no lo conoce o si, al querer conocerlo, no puede entenderlo o no puede acceder a cómo ha sido entrenado (por ejemplo, con qué datos). Esto contribuye a que casi no exista la rendición de cuentas por parte de las empresas que desarrollan IA<sup>38</sup>. De ahí que, en líneas generales, uno de los principales derechos que se ha venido reclamando en torno a esta tecnología es la transparencia y el derecho a la explicabilidad. Dos claves para entender qué riesgos reales presenta la IA para las personas.

### Sesgos y discriminación

---

Transformación y Resiliencia, <https://planderecuperacion.gob.es/noticias/que-es-inteligencia-artificial-ia-prtr>, (2023). Visto el 15/01/2023

<sup>35</sup> La IA generativa es un subconjunto de IA que puede generar contenido sintético, como texto, imágenes, audio o video, que pueden parecerse mucho al creado por humanos. "Ghost in the machine. Addressing the consumer harms of generative AI", Norwegian Consumer Council, <https://www.forbrukerradet.no/ai>, (2023).

<sup>36</sup> Sin ir más lejos se pueden mencionar los derechos de autor. En efecto, recientemente *The New York Times* ha demandado a OpenAI y Microsoft por usar sus artículos para entrenar a ChatGPT. Cfr. GONZALO, Marilín, "Las claves de la demanda de 'The New York Times' a OpenAI y Microsoft por usar sus artículos sin permiso para entrenar a ChatGPT", Newtral, <https://www.newtral.es/the-new-york-times-openai-demanda-derechos-autor/20231228/>, (2023). Visto el 15/01/2023

<sup>37</sup> "La IA generativa amenaza los derechos de los consumidores", CECU, <https://cecu.es/notas/la-ia-generativa-amenaza-los-derechos-de-los-consumidores/>, (2023). Visto el 15/01/2023

<sup>38</sup> Desafortunadamente, ya hay tendencias de ciertos desarrolladores de IA para cerrar sus sistemas del escrutinio externo. Por ejemplo, Google se comprometió a un cambio de política en el que la empresa solo compartirá sus documentos después de que su investigación se haya convertido en producto. Por su parte, los investigadores de Microsoft han hecho grandes afirmaciones acerca de que sus propios sistemas de IA muestran signos de inteligencia artificial general, sin proporcionar acceso al modelo para verificar o cuestionar tales afirmaciones. Finalmente, el propietario de ChatGPT, OpenAI, ha afirmado que los sistemas de IA de la empresa, incluidos los datos de entrenamiento que se utilizan, cómo funciona el modelo, etc., no deberían estar abiertos a revisión externa porque ello supondría un riesgo para la competencia y la seguridad. "Ghost in the machine. Addressing the consumer harms of generative AI", Norwegian Consumer Council, <https://www.forbrukerradet.no/ai>, (2023).

Quizás uno de los riesgos más sonados de la IA tiene que ver con los sesgos y la discriminación, como lo demuestra el ya mencionado caso COMPAS. Ahora bien, en lo que tiene que ver con la IA puesta a disposición del público en general, cabe resaltar que es entrenada con imágenes y texto extraídos de Internet, lo que significa que ya existe un sesgo de selección en la etapa de entrenamiento. Así, los segmentos de la población y los grupos que carecen de acceso a Internet, por ejemplo, las comunidades originarias, probablemente estarán subrepresentados, lo que puede tener efectos discriminatorios posteriores<sup>39</sup>. Además, los datos de entrenamiento recopilados de Internet tienden a incluir contenido pornográfico, racista y estereotipado. Si los conjuntos de datos no se tratan y limpian, estos factores pueden integrarse en el modelo. Por ejemplo, los generadores de imágenes tienden a sexualizar a las mujeres, en particular a las mujeres de color<sup>40</sup>.

Además, los resultados sesgados o discriminatorios de modelos generativos de IA no solo tienen que ver con los datos de entrenamiento. Existen sesgos humanos y sistémicos que pueden incorporarse o fortalecerse a partir de cómo las empresas y las personas eligen usar o no tales modelos<sup>41</sup>.

### Protección de datos y privacidad

El derecho a la privacidad es uno de los valores centrales de las sociedades democráticas. La protección de datos es una parte sustancial e importante de la privacidad, especialmente en el contexto de los servicios en línea, pero la privacidad cubre una gama mucho más amplia de protecciones individuales. Cuando los modelos generativos de IA se entrenan con material extraído de Internet, los datos de entrenamiento suelen contener una gran cantidad de datos personales. A medida que se desarrolla e implementa la IA generativa, los problemas relacionados con

---

<sup>39</sup> BENDER, Emily M., McMillan-Major, Angelina, GEBRU, Timnit y SHMITCHELL, Shmargaret, “On the Dangers of Stochastic Parrots: Can Language Models Be Too Big?”, In *Conference on Fairness, Accountability, and Transparency (FAcT '21)*, <https://dl.acm.org/doi/pdf/10.1145/3442188.3445922>, (2021).

<sup>40</sup> HEIKKILÄ, Melissa, “The viral AI avatar app Lensa undressed me—without my consent”, *MIT Technology Review*, <https://www.technologyreview.com/2022/12/12/1064751/the-viral-ai-avatar-app-lensa-undressed-me-without-my-consent/>, (2022). Visto el 15/01/2023

<sup>41</sup> “There’s More to AI Bias Than Biased Data, NIST Report Highlights”, *The National Institute of Standards and Technology*, <https://www.nist.gov/news-events/news/2022/03/theres-more-ai-bias-biased-data-nist-report-highlights>, (2022).

la protección de datos y los datos personales pueden provocar daños sustanciales a la privacidad<sup>42</sup>.

## Manipulación y desinformación

Los modelos generativos de IA se volverán cada vez más poderosos, por lo que será más fácil usarlos para crear imágenes realistas, texto o grabaciones de voz que pueden confundirse con contenido real. Puede ayudar a producir contenido deliberadamente engañoso (desinformación), o para crear imágenes falsas o clips de voz de personas reales en situaciones comprometedoras, o para imitar a personas reales (*deepfakes*)<sup>43</sup>.

Una subcategoría de *deepfakes* que puede tener un efecto particularmente devastador en las víctimas es la pornografía *deepfake*. Según un estudio de la empresa Sensity, el 96 % de las imágenes *deepfake* son imágenes sexualmente explícitas de mujeres que no dieron su consentimiento para la generación de tales imágenes<sup>44</sup>. Sin ir más lejos, a finales del verano de 2023 en Almendralejo, Badajoz (España), se iniciaron investigaciones policiales por la generación de imágenes de niñas desnudas mediante el uso de IA y su posterior difusión<sup>45</sup>.

A medida que los modelos de IA generativa sean más avanzados, la desinformación podría ser cada vez más difícil de detectar. Por su parte, los debates acerca de cómo se desarrollarán los *deepfakes* y la desinformación en las elecciones y en los procesos democráticos también están aumentando<sup>46</sup>.

---

<sup>42</sup> Por ejemplo, los generadores de imágenes generalmente se entrenan en grandes conjuntos de datos que incluyen imágenes de personas reales. Estas imágenes pueden ser tomadas de redes sociales y motores de búsqueda, sin base legal o conocimiento por parte de las personas. "Ghost in the machine. Addressing the consumer harms of generative AI", Norwegian Consumer Council, <https://www.forbrukerradet.no/ai>, (2023).

<sup>43</sup> Un informe de Europol de 2022 estima que para 2026, alrededor del 90% del contenido en línea podría ser generado por IA. Cfr. *Ibidem*.

<sup>44</sup> Cfr. TENBARGE, Kat, "Found through Google, bought with Visa and Mastercard: Inside the deepfake porn economy", NBC News, <https://www.nbcnews.com/tech/internet/deepfake-porn-ai-mr-deep-fake-economy-google-visa-mastercard-download-rcna75071>, (2023). Visto el 15/01/2023

<sup>45</sup> Cfr. CENIZO, Néstor, "Los identificados por los 'deepfakes' sexuales de Almendralejo, que acumulan ya 22 denuncias, tienen entre 12 y 14 años". Eldiario.es, [https://www.eldiario.es/andalucia/identificados-deepfakes-sexuales-almendralejo-acumulan-22-denuncias-12-14-anos\\_1\\_10531559.html](https://www.eldiario.es/andalucia/identificados-deepfakes-sexuales-almendralejo-acumulan-22-denuncias-12-14-anos_1_10531559.html), (2023). Visto el 15/01/2023

<sup>46</sup> "Ghost in the machine. Addressing the consumer harms of generative AI", Norwegian Consumer Council, <https://www.forbrukerradet.no/ai>, (2023).

## Acumulación de poder y competencia

Se ha afirmado en la base del discurso en torno a la IA se encuentra una cuestión de poder. La cuestión de quién controla el desarrollo y la formación de modelos de IA y cómo se utilizan es de fundamental importancia<sup>47</sup>. Aquellos que controlan la tecnología tienen un potencial significativo para crear dependencias, establecer los términos de uso y decidir quién tiene acceso. Esta acumulación de poder genera preocupaciones porque las principales empresas tecnológicas podrían convertirse en guardianes que excluyan a sus rivales y abusar de sus posiciones cada vez más dominantes en el mercado. Esto significa que las empresas tecnológicas que ya son dominantes, como Microsoft, Google y Meta, estén bien posicionadas para aprovechar el mercado de la IA<sup>48</sup>.

## Un caso particular: La IA y las personas menores

Hay que tener en cuenta que cada uno de los riesgos que hemos mencionado precedentemente se ven profundizados al analizar la relación entre la IA y determinados grupos vulnerables, como es el caso de las personas menores. Así, los expertos señalan que entre los riesgos que la IA representa para los menores destacan: (i) la credibilidad de la información; (ii) problemas para la privacidad; (iii) el fraude académico; (iv) la adicción y pérdida de control; (v) la dependencia emocional; (vi) las

---

<sup>47</sup> De hecho, podría afirmarse que detrás del nuevo cuerpo de regulación en materia digital en el que la Unión Europea viene trabajando hace unos años (como por ejemplo, las leyes de servicios y mercados digitales o el Reglamento de IA) tienen por detrás algunas emociones básicas como: (i) ponerse al día después de 20 años de regulación insuficiente (y no volver a cometer el mismo error); (ii) proteger a los ciudadanos, los valores y los intereses europeos contra el poder y el descuido de los gigantes tecnológicos globales, por ejemplo, los derechos fundamentales, la seguridad en línea, el debido proceso, los derechos de los consumidores, la competencia; (iii) el principio de precaución: sesgo hacia una regulación detallada sobre los mercados libres y los litigios; (iv) el famoso efecto Bruselas; (v) la idea de que deben surgir campeones europeos; (vi) la soberanía digital: las empresas tecnológicas globales deben respetar nuestras leyes.

<sup>48</sup> Los actores dominantes pueden afianzar aún más su poder integrando la IA generativa en sus propios servicios, ya utilizados por millones de personas en todo el mundo. Por ejemplo, al implementar su chatbot Bard como parte de su motor de búsqueda, Google ya tiene una base de usuarios global que puede aprovechar para impulsar la adopción del chatbot. Del mismo modo, a medida que Microsoft implemente modelos basados en ChatGPT en su conjunto de aplicaciones de Office, la empresa ya tiene una base de usuarios con la que los competidores solo pueden soñar. La integración de modelos generativos de IA en servicios como los motores de búsqueda también puede limitar significativamente las opciones de las personas consumidoras. Cfr. *Ibidem*.

eventuales acciones dañinas<sup>49</sup>. Por su parte, un estudio elaborado por Unicef señala como riesgos de la IA para los niños a la privacidad y seguridad, a los sesgos en el acceso a servicios -como educación, salud, financiación, etc.-, y al acceso a una vida digna con oportunidades<sup>50</sup>.

Sin ir más lejos, cabe mencionar algunos ejemplos problemáticos de la vida real. Así, la plataforma de redes sociales Snapchat presentó hace un tiempo a un compañero de IA llamado 'My AI'<sup>51</sup>. Poco después de su lanzamiento fue objeto de importantes críticas por su falta de medidas de seguridad. Por ejemplo, el modelo ofreció alegremente un consejo a una investigadora que se hizo pasar por una niña de 13 años y preguntó acerca de tener relaciones sexuales con una pareja de 31 años, mientras que un periodista que se hizo pasar por menor de edad recibió consejos sobre cómo enmascarar el olor a alcohol y marihuana<sup>52</sup>.

Además de los problemas de seguridad, es moral y legalmente dudoso implementar funciones experimentales impulsadas por IA en una aplicación utilizada por muchos menores. También existen riesgos potencialmente significativos al brindar a las personas, en particular a los niños, "amigos como servicio". Los riesgos de que los niños interactúen con una máquina que creen que es humana pueden incluir el desarrollo de dependencias emocionales nocivas, la manipulación y la extracción de datos<sup>53</sup>.

En ese sentido, cabe señalar que hay que tener especial consideración a los riesgos que la IA presenta para los jóvenes pues estos están sometidos a una doble vulnerabilidad determinada por el riesgo mismo (sean sesgos, manipulación o dependencia emocional) y la propia condición de menor (quienes, además, por normativa internacional de derechos humanos merecen una protección especial). En otras palabras,

---

<sup>49</sup> VILLEGAS, Elena, "Los riesgos de la Inteligencia Artificial para los menores, más allá del retoque de imágenes", <https://www.hola.com/padres/20231009351315/riesgos-inteligencia-artificial-menores-edad/>, (2023).

<sup>50</sup> "Where are the opportunities and risks?", Unicef, <https://www.unicef.org/innovation/sites/unicef.org/innovation/files/201811/Children%20AI%20Framework%20Long%20Version.pdf>, (2018).

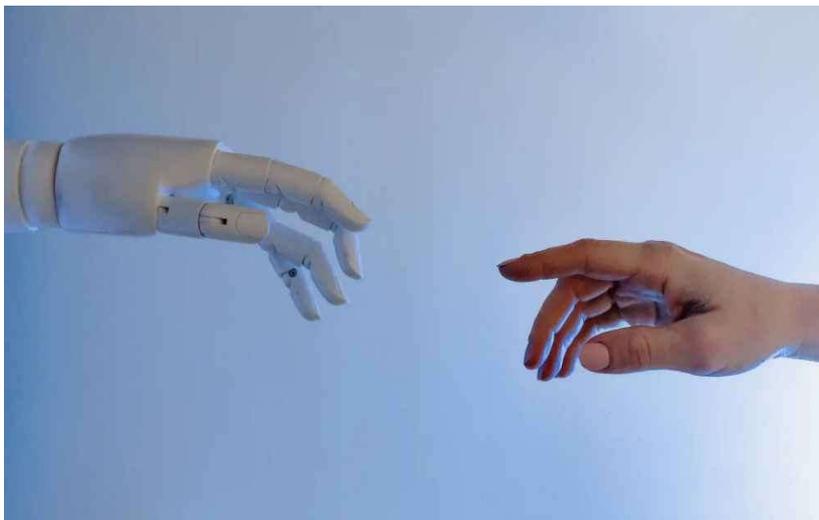
<sup>51</sup> HEATH, Alex, "Snapchat is releasing its own AI chatbot powered by ChatGPT," The Verge, (2023).

<sup>52</sup> FOWLER, Geoffrey A., "Snapchat tried to make a safe AI. It chats with me about booze and sex," The Washington Post, (2023).

<sup>53</sup> MCSTAY, Andrew y ROSNER, Gilad, "Emotional artificial intelligence in children's toys and devices: Ethics, governance and practical remedies", <https://doi.org/10.1177/2053951721994877> (2021).

el umbral para técnicas y aplicaciones de IA aceptables debe ser más alto cuando lo utilizan grupos vulnerables, como las personas menores<sup>54</sup>.

Hasta aquí hemos mencionado tan solo algunos de los riesgos que conlleva la IA que ya está al alcance de las personas consumidoras, pero es necesario aclarar que no son los únicos. En efecto, basta mencionar –aunque no es intención del presente artículo profundizar en estos temas– los peligros que conlleva en materia de fraude y vulnerabilidades de seguridad, su impacto en el trabajo, en el medio ambiente y en última instancia en nuestras sociedades democráticas.



En ese sentido, cabe traer a colación las palabras de Emily M. Bender, experta en lingüística computacional, quien ha afirmado que crear tecnología que imite a los humanos haciéndose pasar por algo humano requiere que tengamos muy claro qué significa ser humano, ya que, de lo contrario, corremos el riesgo de deshumanizarnos. Por su parte, otros, como Daniel Dennett<sup>55</sup> de forma más contundente afirman que no podemos vivir en un mundo con *counterfeit people* ('personas falsificadas'), ya que una sociedad con personas falsas que no podemos diferenciar de las reales dejaría de ser una sociedad. En ese sentido, nos recuerda que fabricar dinero falsificado es un acto delictivo y afirma que falsificar personas es tanto o más grave. Además, a las personas artificiales no se les puede exigir

<sup>54</sup> "Ghost in the machine. "Addressing the consumer harms of generative AI", Norwegian Consumer Council, <https://www.forbrukerradet.no/ai>, (2023).

<sup>55</sup> Catedrático de Filosofía y director del Centro de Estudios Cognitivos de la Universidad de Tufts.

responsabilidades, y eso las convierte en actores amoraless, con capacidad de generar multitud de falsedades, desinformar. Y sostiene que los responsables son los creadores de estas tecnologías. Si no empezamos a regularlas, la democracia pronto puede verse abrumada por la desinformación y la consiguiente polarización. Están en juego la estabilidad y la seguridad de la sociedad<sup>56</sup>.

#### 4. La gobernanza mundial de la IA:

Tras el boom que ha tenido la IA en los últimos años, distintas autoridades y organizaciones a nivel mundial han empezado a trabajar en diferentes documentos para delinear una gobernanza global de la IA. Si bien es cierto que la Unión Europea ha sido la única en avanzar con una regulación como tal -con efectos vinculantes-, existen diversas iniciativas que merece la pena mencionar para tomar conciencia de los esfuerzos que se están haciendo -en mayor o menor medida y con más o con menos efectividad- para abordar los riesgos que conlleva la IA.

##### **Iniciativas para la gobernanza de la IA**

###### ▪ **A nivel internacional:**

- **OCDE:** En el 2019 la OCDE y países socios adoptaron el entonces primer conjunto de directrices de políticas intergubernamentales sobre IA y convinieron en someterse a unas normas internacionales que velen porque el diseño de los sistemas de IA los haga robustos, seguros, imparciales y fiables<sup>57</sup>.
- **UNESCO:** En noviembre de 2021 la UNESCO elaboró la entonces primera "Recomendación sobre la ética de la inteligencia artificial". Este marco fue adoptado por los 193 Estados miembros. La protección de los derechos humanos y la dignidad es la piedra angular de tal Recomendación, basada en el avance de principios fundamentales como la transparencia y la equidad,

---

<sup>56</sup> "Mitos y realidades de la inteligencia artificial", Barcelona Metr polis, <https://www.barcelona.cat/metropolis/es/contenidos/mitos-y-realidades-de-la-inteligencia-artificial>, (2023). Visto el 15/01/2023

<sup>57</sup> Principios de la OCDE sobre Inteligencia Artificial, <https://www.oecd.org/espanol/noticias/cuarentaydospaisessadoptanlosprincipiosde-laocdesobreinteligenciaartificial.htm>, (2019).

recordando siempre la importancia de la supervisión humana de los sistemas de IA<sup>58</sup>.

- *G7*: El 30 de octubre de 2023 los líderes del G7 acordaron unos principios rectores internacionales sobre la IA y un código de conducta voluntario para los desarrolladores de IA en el marco del proceso de IA de Hiroshima<sup>59</sup>.
- *Naciones Unidas*: En octubre de 2023 el Secretario General de la ONU creó el Órgano Asesor sobre Inteligencia Artificial que se encuentra elaborando un informe para gobernanza internacional de IA, cuya versión final será presentada en verano 2024. Sin embargo, en diciembre de 2023 publicó un informe provisional en el que se pide una mayor alineación entre las normas internacionales y la forma en que se desarrolla e implementa la IA, e identifica principios que deberían guiar la formación de nuevas instituciones de gobernanza global, como la inclusividad, el interés público, la centralidad de la gobernanza de datos, la gobernanza universal, en red y con múltiples partes interesadas y la alineación con el derecho internacional<sup>60</sup>.

- **A nivel países:** Los países que lideran el ranking mundial de IA<sup>61</sup> son, en orden, Estados Unidos, China, Reino Unido y Canadá (España ocupa el puesto 21)<sup>62</sup>:

- *Estados Unidos*: En octubre de 2022 la Casa Blanca dio a conocer una Declaración de Derechos de IA que identifica cinco principios que deben guiar el diseño, uso e implementación de sistemas de IA para proteger a la ciudadanía<sup>63</sup>. Un año después, en octubre de 2023, Biden

---

<sup>58</sup> "Recomendación sobre la ética de la inteligencia artificial", UNESCO, <https://www.unesco.org/es/artificial-intelligence/recommendation-ethics>, (2021).

<sup>59</sup> El Proceso de Inteligencia Artificial de Hiroshima del G7 se estableció en la Cumbre del G7 el 19 de mayo de 2023 para promover barreras de seguridad para sistemas avanzados de IA a nivel global. "Principios rectores internacionales del Proceso de Hiroshima para sistemas avanzados de IA", G7, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/hiroshima-process-international-guiding-principles-advanced-ai-system>, (2023).

<sup>60</sup> "Informe provisional: Gobernar la IA para la humanidad", Órgano Asesor de IA del Secretario General de las Naciones Unidas, <https://www.un.org/en/ai-advisory-body>, (2023).

<sup>61</sup> Índice Global de IA, que compara a los países por su nivel de inversión, innovación e implementación de IA. Cfr. ARROYO, Elvira, "Límites Éticos a la Inteligencia Artificial", Escritura Pública, (2023).

<sup>62</sup> Cfr. *Ibidem*.

<sup>63</sup> Cfr. *Ibidem*.

emitió la Orden Ejecutiva<sup>64</sup> sobre Inteligencia Artificial Segura y Confiable, mediante la cual establece nuevos `estándares` para la seguridad de la IA, proteger la privacidad, promover la equidad y los derechos civiles, defender a las personas consumidoras y trabajadoras, promover la innovación y la competencia. Y apela al Instituto Nacional de Estándares y Tecnología para establecer las normas técnicas que garanticen su seguridad de manera previa a su lanzamiento público.

- *China*: En 2017 el gobierno chino anunció su Plan de Desarrollo de la Nueva Generación de Inteligencia Artificial con el objetivo de convertirse en el líder mundial en IA en 2030. En 2021 dio a conocer un código ético para la inteligencia artificial, poniendo énfasis en proteger los derechos de los usuarios<sup>65</sup>. Y a mediados de 2023 aprobó una regulación de la IA y una regulación para la IA Generativa<sup>66</sup>.
- *Reino Unido*: Dentro de su Estrategia Nacional de IA, en 2022 el gobierno manifestó que defenderá una regulación que permita a las empresas crecer haciendo una innovación responsable, manteniendo la confianza del público. En esa misma línea, en marzo de 2023 publicó un libro blanco que guiará el uso de la IA en ese país<sup>67</sup>.
- *Canadá*: El Parlamento debate la Ley de Implementación de la Carta Digital 2022, que contempla nuevas medidas para fortalecer la confianza de los canadienses en el desarrollo y despliegue de la IA<sup>68</sup>.

#### ▪ **Unión Europea: El Reglamento de Inteligencia Artificial: La primera regulación a nivel mundial**

En el marco de la Unión Europea (UE), la Comisión Europea nombró, en el año 2018, al Grupo de Expertos de Alto Nivel

---

<sup>64</sup> Executive Order on the Safe, Secure, and Trustworthy Development and Use of Artificial Intelligence, The White House, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2023/10/30/executive-order-on-the-safe-secure-and-trustworthy-development-and-use-of-artificial-intelligence/>, (2023).

<sup>65</sup> Cfr. ARROYO, Elvira, "Límites Éticos a la Inteligencia Artificial", Escritura Pública, (2023).

<sup>66</sup> FERNÁNDEZ, Carlos B., "China aprueba una regulación de la inteligencia artificial y de la inteligencia artificial generativa", diariolaley, <https://diariolaley.laleynext.es/dll/2023/09/01/china-aprueba-una-regulacion-de-la-inteligencia-artificial-y-de-la-inteligencia-artificial-generativa>, (2023). Visto el 15/01/2023

<sup>67</sup> Cfr. ARROYO, Elvira, "Límites Éticos a la Inteligencia Artificial", Escritura Pública, (2023).

<sup>68</sup> Cfr. *Ibidem*.

sobre IA<sup>69</sup>. Asimismo, en febrero de 2020, la Comisión publicó un Libro Blanco sobre Inteligencia Artificial<sup>70</sup> en el que se describen las futuras opciones políticas para una posible ley en IA. El 21 de abril de 2021 publicó la tan esperada propuesta de IA, la llamada “AI Act” o Reglamento de IA. Esta fue la primera iniciativa legal en el mundo que pretende proporcionar un marco legal para la IA. En su propuesta se siguió un enfoque basado en el riesgo:

- **Prohibiciones o riesgo inaceptable:** Se prohibirá todo lo que se considere una amenaza clara para los ciudadanos de la UE, desde la clasificación social por parte de los gobiernos a los juguetes que utilicen un asistente de voz que incentive comportamientos peligrosos en los niños a través de técnicas subliminales. Un punto importante es el reconocimiento biométrico en tiempo real en espacios de acceso público, cuya prohibición total no ha sido adoptada por la UE.
- **Alto Riesgo:** Están sujetos a requisitos específicos (como la supervisión humana, evaluación y mitigación de riesgos). Estos sistemas se encuentran en gran parte enumerados en el Anexo III del Reglamento e incluye, por ejemplo, casos de uso de sistemas de IA para acceso a empleo, IA para acceso a servicios públicos, IA para puntuación crediticia o para acceder a determinados seguros.
- **Riesgo reducido:** El resto de los sistemas de IA que están sometidos a obligaciones mínimas de transparencia.
- **Riesgo mínimo:** Libre utilización de aplicaciones tales como videojuegos basados en la IA o filtros de correo no deseado. La gran mayoría de los sistemas de IA pertenece a esta categoría, en la que las nuevas normas no serán de aplicación porque solo representan un riesgo mínimo para los derechos o la seguridad de los ciudadanos, o ningún riesgo en absoluto (aunque sí deben cumplir con las normas de la UE, como el RGPD)<sup>71</sup>.

Vale aclarar que esta estructura del Reglamento de IA no incluía originalmente a la IA Generativa, ni la IA de propósito general

---

<sup>69</sup> Grupo de expertos de alto nivel sobre inteligencia artificial, Comisión Europea, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/es/policies/expert-group-ai>

<sup>70</sup> “White Paper on Artificial Intelligence – a European approach to excellence and trust”, Comisión Europea, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/es/node/1158>, (2020).

<sup>71</sup> “Excelencia y confianza en la inteligencia artificial”, Comisión Europea, [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/excellence-and-trust-artificial-intelligence\\_es](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/excellence-and-trust-artificial-intelligence_es), (2021).

(conjuntos de datos que se entrenan sin ningún fin en particular y que luego se integran a otro sistema que sí tendrá algún fin), ni a los modelos base o modelos fundacionales (que son conjuntos de datos que se entrenan y que sirven de “base” para un sistema de IA. Estos modelos base no son una IA, sino que son la estructura de un sistema de IA. Por ejemplo, en el caso de Chat GPT, “GPT” es el modelo base y ChatGPT es el modelo de IA). Sin embargo, desde el momento que ChatGPT y otros modelos de IA generativa se lanzaron al público en general, el Parlamento Europeo decidió incluirlos en la regulación en junio 2023 exigiéndoles obligaciones específicas<sup>72</sup>.

El debate sobre la inclusión de la IA generativa, la IA de propósito general y los modelos base en el Reglamento de IA generó bastantes tensiones en las negociaciones finales del texto<sup>73</sup> que sucedieron bajo la Presidencia Española del Consejo de la UE (que tuvo lugar desde julio a diciembre de 2023), en tanto algunos países de la Unión Europea se oponían fuertemente a regular los modelos base y pretendían que queden en códigos de conducta<sup>74</sup> (los cuales, vale mencionar, no han servido de mucho en el sector tecnológico).

---

<sup>72</sup> “CECU celebra que el Parlamento Europeo apueste por mayores protecciones para las personas consumidoras frente a la Inteligencia Artificial”, CECU, <https://cecu.es/notas/cecu-celebra-que-el-parlamento-europeo-apueste-por-mayores-protecciones-para-las-personas-consumidoras-frente-a-la-inteligencia-artificial/>, (2023).

<sup>73</sup> “Recomendaciones de la Federación de Consumidores y Usuarios CECU de cara a los trílogos en curso para negociar el Reglamento de Inteligencia Artificial (IA)”, CECU, <https://cecu.es/wp-content/uploads/2023/07/Recomendaciones-CECU-trilogos-AI-Act-1.pdf>, 2023. En particular, desde CECU pedimos que:

- Se establezca un claro sistema de clasificación de riesgos, sin lagunas ni discrecionalidad por parte de las empresas. De esto dependía la efectividad de la norma, ya que sobre los sistemas de alto riesgo recaen todas o la mayoría de las obligaciones que impone.
- Se prohíba totalmente la identificación biométrica remota por parte de autoridades públicas y entidades privadas en espacios de acceso público.
- Se mantenga una amplia prohibición sobre el reconocimiento de emociones e incluya garantías adecuadas para cualquier excepción limitada que se pretenda introducir.
- Se requiera un estudio de impacto de derechos fundamentales de manera previa a poner en marcha sistemas de alto riesgo.
- Se reconozcan derechos en favor de las personas consumidoras, como el de presentar una reclamación ante la autoridad pertinente, acudir a remedio judicial, explicabilidad de los sistemas de IA que los afecten y ser informado que se está utilizando un sistema de alto riesgo.
- Se regulen adecuadamente los modelos base/fundacionales y la IA generativa (como ChatGPT o Bard) con el foco de proteger a las personas de sus daños, de manera que sean más fiables, seguros y de mayor calidad

<sup>74</sup> BERTUZZU, Luca, “AI Act: Spanish presidency makes last mediation attempt on foundation models”, EURACTIV, <https://www.euractiv.com/section/artificial->

Finalmente, en diciembre de 2023 las instituciones europeas anunciaron<sup>75</sup> haber llegado a un acuerdo sobre el texto final del Reglamento de IA –cuyo texto al 15 de enero de 2024, día de la redacción del presente artículo, no ha sido publicado-<sup>76</sup>. Sin embargo, se puede adelantar que muchas de las peticiones de la sociedad civil y del movimiento europeo de consumidores no fueron atendidas<sup>77</sup>.

[intelligence/news/ai-act-spanish-presidency-makes-last-mediation-attempt-on-foundation-models/](#), (2023). Visto el 15/01/2023

<sup>75</sup> “Reglamento de Inteligencia Artificial: el Consejo y el Parlamento alcanzan un acuerdo sobre las primeras normas del mundo en materia de inteligencia artificial”, Consejo de la UE, <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2023/12/09/artificial-intelligence-act-council-and-parliament-strike-a-deal-on-the-first-worldwide-rules-for-ai/>, (2023). Visto el 15/01/2023

<sup>76</sup> De los anuncios publicados por las autoridades se pudieron deducir:

*Puntos positivos:*

- Establecería la prohibición de la clasificación social, que resultaría demasiado degradante y discriminatoria para las personas consumidoras.
- Reconocería ciertos derechos en favor de las personas, como la posibilidad de presentar reclamaciones ante autoridades públicas contra un sistema de IA o de buscar reparación colectiva en caso de daño.

*Puntos negativos:*

- La ley presentaría varias lagunas y fallas desde la perspectiva de protección de las personas consumidoras al permitir, por ejemplo, la autoevaluación de riesgos de los sistemas de IA por parte de las empresas que los desarrollan.
- Se permitirán sistemas de IA que identifiquen y analicen los sentimientos de los consumidores (sistemas de reconocimiento de emociones), lo cual es preocupante porque resultan ser muy invasivos y presentan muchas inexactitudes.
- El Reglamento de IA se focaliza en gran medida en los sistemas que se consideran de “alto riesgo”, dejando básicamente a muchos sistemas de IA prácticamente sin regulación, como los juguetes integrados con IA o los asistentes virtuales.
- Los modelos de IA que se encuentran detrás de sistemas como ChatGPT, que pueden integrarse en una amplia gama de servicios, no estarán adecuadamente regulados. Por ejemplo, no se exigirá que dichos modelos sean auditados por terceros independientes ni estarán sujetos a requisitos de transparencia suficientes como para permitir el escrutinio público.
- Se habrían introducido excepciones para permitir el reconocimiento biométrico en espacios de acceso público (en tiempo real y ex post), en contra de la prohibición total que habían recomendado los europarlamentarios a mediados de 2023. Esto ha sido denunciado por varias organizaciones de la sociedad civil, porque este tipo de tecnología podría dar lugar a la vigilancia masiva biométrica generalizada.
- Si bien se ha incorporado el requisito de realizar un estudio de impacto de derechos fundamentales, se habría limitado a organismos públicos y entidades privadas que presten servicios de interés general.

“El Reglamento de IA no protegerá adecuadamente a las personas consumidoras”, CECU, <https://cecu.es/notas/el-reglamento-de-ia-no-protegera-adecuadamente-a-las-personas-consumidoras/>, (2023). Visto el 15/01/2023

<sup>77</sup> En mayo de 2023 desde CECU nos unimos a 60 organizaciones civiles para pedir a la Presidencia española del Consejo de la UE que garantice la protección de los derechos fundamentales en el Reglamento de IA (<https://cecu.es/notas/60-organizaciones-de-la-sociedad-civil-istan-a-la-presidencia-espanola-a-fortalecer-la-proteccion-de-los-derechos-fundamentales-en-el-reglamento-de-inteligencia->

- Consejo de Europa: el Proyecto de Convenio Marco sobre Inteligencia Artificial, Derechos Humanos, Democracia y Estado de Derecho

El Consejo de Europa, un organismo internacional de derechos humanos con 46 países miembros creó el Comité de Inteligencia Artificial a principios de 2022 para desarrollar el Convenio Marco sobre Inteligencia Artificial, Derechos Humanos, Democracia y Estado de Derecho<sup>78</sup>. Se trataría de un tratado internacional vinculante, el primero de su tipo sobre IA, cuya finalización se apunta para marzo 2024<sup>79</sup>.

No es intención de este artículo profundizar en cada iniciativa mencionada precedentemente, pero sí enfatizar que a nivel mundial se ha detectado la necesidad de crear un marco gobernanza de IA para proteger los derechos humanos. No basta la protección nacional o incluso regional, sino es que se llama a una alineación global para la gobernanza de la inteligencia artificial que se centre en la protección de las personas frente al avance de esta tecnología y los riesgos reales y potenciales que conlleva para los colectivos vulnerables y para

---

[artificial-de-la-union-europea/](#)). Asimismo, en octubre de 2023 exigimos transparencia y participación ciudadana en las negociaciones finales del referido Reglamento que sucedían bajo la Presidencia española del Consejo de la UE (<https://cecu.es/publicaciones/manifiesto-ia-ciudadana-sobre-la-regulacion-europea-de-la-inteligencia-artificial/>). Sin embargo, lo cierto es que, a pesar de los pedidos de mayor transparencia y participación en un debate de relevancia para la sociedad en general, la opacidad y la hermeticidad de los denominados “trilogos” se mantuvo. Si bien que por naturaleza se trata de “negociaciones a puerta cerrada”, la sociedad civil no ha dejado de resaltar que se trata de decisiones fundamentales, que implican admitir o no tecnologías que pueden poner en riesgo nuestros más básicos derechos humanos.

<sup>78</sup> “El Consejo de Europa y la Inteligencia Artificial”, <https://rm.coe.int/brochure-artificial-intelligence-es-march-2023-print/1680aab8e8>, (2023).

<sup>79</sup> Es de destacar que en enero 2023 se excluyó la participación de organizaciones de la sociedad civil en la redacción de este convenio internacional, tras un pedido de Estados Unidos. Cfr. BERTUZZI, Luca, “US obtains exclusion of NGOs from drafting AI treaty”, EURACTIV, <https://www.euractiv.com/section/digital/news/us-obtains-exclusion-of-ngos-from-drafting-ai-treaty/>, (2023). Visto el 15/01/2023. Actualmente, el referido país se encuentra presionando para que las empresas queden exentas de por defecto de este tratado, dejando en manos de los países firmantes la decisión de optar o no por incluir al sector privado. Según se informa, la Comisión Europea quiere oponerse a cualquier formulación que no proporcione la seguridad jurídica necesaria y deje demasiada discreción a los firmantes sobre su alcance, ya que la intención del tratado es precisamente establecer una base de derechos humanos en relación con la IA. Cfr. BERTUZZI, Luca, “EU prepares to push back on private sector carve-out from international AI treaty”, EURACTIV, <https://www.euractiv.com/section/artificial-intelligence/news/eu-prepares-to-push-back-on-private-sector-carve-out-from-international-ai-treaty/>, (2023). Visto el 15/01/2023

los principios democráticos que sustentan un Estado Social de Derecho.

## 5. Conclusión:

A lo largo de presente artículo hemos querido abordar distintos aspectos que hoy en día giran en torno al debate público de la IA, esto es, su definición -o falta de esta-, sus mitos y riesgos reales (con enfoque en la IA que ya puede ser utilizada por personas consumidoras) y las iniciativas más importantes a nivel global para establecer una gobernanza sobre esta tecnología.

Nos encontramos frente a un punto crucial en la historia y debemos evitar caer en la falta en la falsa dicotomía entre innovación y desarrollo, y respeto de los derechos fundamentales. La IA vino a cambiar la forma en que interactuamos con el mundo, nuestras relaciones interpersonales y cómo funcionan nuestras sociedades. Por ello, es necesario fomentar el más amplio debate sobre cómo es la mejor forma de utilizar y regular esta tecnología. Y en este sentido, las asociaciones de personas consumidoras deben tener un rol primordial.

Necesitamos entender que la tecnología nunca es neutral. Nosotros damos forma a la tecnología y la tecnología nos da forma a nosotros. Cada elección en el diseño, despliegue, implementación o uso de la tecnología tiene implicaciones posteriores para la sociedad<sup>80</sup>. A pesar de ello, el desarrollo de los sistemas de IA está ampliamente concentrado en las manos de las empresas tecnológicas. Por ello, es clave que su desarrollo e implementación involucre a otros actores.

La tecnología debe desarrollarse de manera que respete los derechos fundamentales y no sólo las ganancias. Sin embargo, eso no es lo que ha sucedido en los últimos 20 años, si pensamos en cómo se han desarrollado los grandes actores tecnológicos y los daños que representan para la sociedad, que vienen siendo denunciados desde muchos sectores<sup>81</sup>. Ahora bien, a diferencia

---

<sup>80</sup> *The Myth of Neutrality*, Center of Humane Technology, <https://www.humanetech.com/insights/the-myth-of-neutrality-course-excerpt#:~:text=Technology%20can%20never%20be%20neutral,sharing%2C%20and%20thinking%20about%20technology>, (2023). Visto el 15/01/2023

<sup>81</sup> Por ejemplo, si pensamos en los daños que generan los sistemas de recomendación de las redes sociales. Hay estudios que demuestran que, para personalizar la experiencia en línea de sus usuarios, los sistemas de recomendación de redes sociales

de lo que ha ocurrido en otros momentos de la historia de la humanidad, en la actualidad estamos mejor situados, ya que contamos con unos instrumentos a los que hemos otorgado un cierto valor universal: los derechos humanos. Ellos deben ser el punto de la reflexión<sup>82</sup>.

Y en ese sentido, debemos saber lo que no queremos como sociedad. Algunos sistemas de IA son simplemente demasiado arriesgados. Queda claro entonces que necesitamos un marco de gobernanza de la IA que busque imponer fuertes restricciones. Por su parte, debe exigir una evaluación y mitigación de riesgos antes de la puesta en el mercado y de forma constante. A su vez, debemos apuntar a conseguir transparencia, rendición de cuenta y responsabilidad de las empresas que desarrollan e implementan sistemas de IA en caso de daños a la privacidad, la seguridad, los derechos de los consumidores y los derechos fundamentales en general.

Por último, resta señalar que, además de regular, es necesario educar a los ciudadanos sobre los beneficios y riesgos de esta tecnología, para que estén más y mejor informados, desarrollen un sentido crítico, utilicen esta tecnología de manera responsable y sean capaces de hacer valer sus derechos.

---

se basan en patrones de comportamiento. Estos patrones pueden revelar vulnerabilidades individuales como adicciones, trastornos alimentarios, complejos corporales, ansiedad o trastornos depresivos. Como resultado, los sistemas de recomendación terminan explotando vulnerabilidades individuales para maximizar la participación de los usuarios. "Fixing Recommender Systems. From identification of risk factors to meaningful transparency and mitigation" Panoptikon Foundation & Irish Council for Civil Liberties, <https://peoplevsbig.tech/briefing-fixing-recommender-systems-from-identification-of-risk-factors-to-meaningful>, (2023). En ese sentido, recientemente el Parlamento Europeo ha reclamado reglas europeas para combatir el diseño adictivo de los productos digitales: <https://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20231208IPR15767/reglas-europeas-para-combatir-la-adiccion-digital> (2023). Desde otro punto de vista, en Estados Unidos más de 40 estados demandaron a Meta por poner en riesgo la salud mental de los adolescentes: <https://www.xataka.com/legislacion-y-derechos/meta-se-enfrenta-a-mayor-demanda-colectiva-toda-su-historia-motivo-salud-mental-adolescentes> (2023).

<sup>82</sup> Cfr. DE ASÍS, Rafael, "Inteligencia Artificial y Derechos Humanos", *Materiales de Filosofía del Derecho* N° 2020/04, <https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/30453/WF-20-04.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, (2020).

## La Presidencia española ante el Consejo de la UE y la política de protección de los consumidores

**Bernardo Hernández Bataller. Consejero del Comité Económico y Social de la Unión Europea y vocal del Consejo de Consumidores y Usuarios.**

### 1. Introducción:



El Reino de España, ha tenido la responsabilidad de ejercer la Presidencia del Consejo de la Unión Europea<sup>83</sup>, en el segundo semestre del año 2023. Ha sido la quinta vez que ha ejercido la Presidencia

del Consejo, en virtud del programa compartido de la denominada “troika”, en la que las agendas de la Presidencia se diseñan y ejecutan de manera compartida cada año y medio<sup>84</sup>.

El programa de la Presidencia española se basó, junto a la Unión Europea (UE), en constituir un proyecto de bienestar para todos los europeos, cercana a sus ciudadanos y comprometida con la búsqueda de soluciones europeas a sus problemas.

El programa se fundamentó en cuatro prioridades:

-  Reindustrializar la Unión Monetaria (UM) y garantizar una autonomía estratégica abierta<sup>85</sup>.

<sup>83</sup> [https://spanish-presidency.consilium.europa.eu/media/5b3pyhyz/programa-de-la-presidencia-esp%C3%B1ola-del-consejo-de-la-ue-2023\\_es.pdf](https://spanish-presidency.consilium.europa.eu/media/5b3pyhyz/programa-de-la-presidencia-esp%C3%B1ola-del-consejo-de-la-ue-2023_es.pdf)

<sup>84</sup> Véase, Molina del Pozo. C.F. “*Tratado de la Unión Europea*”. Lisboa. Editorial Juruá. 2015. En esta obra se tratan, de forma pormenorizada y minuciosa las instituciones de la Unión Europea, en este caso el Consejo de Ministros y su Presidencia. El Consejo de Ministros se regula en los artículos 16 del TUE y en los artículos 237 a 243 del TFUE, y tiene el carácter de “*institución de la Unión*”. El artículo 16,2 del TUE prevé que el Consejo se reúna en diferentes formaciones, atribuyendo competencia para crear formaciones del Consejo.

Con las excepciones del Alto Representante de la Unión y de la presidencia del Eurogrupo (Consejo de los Estados que tienen como moneda el euro, la presidencia es rotatoria y se ejerce, de forma sucesiva, por cada Estado miembro, durante un período de seis meses.

<sup>85</sup> Según LUIS NORBERTO GONZALEZ ALONSO, en “*Retos para la Presidencia Española de la Unión Europea en materia de Política Comercial: Más allá de la autonomía*”

- ✚ Avanzar en la transición ecológica y la adaptación medioambiental, para culminar la transición ecológica socialmente justa.
- ✚ Impulsar una mayor justicia social y económica, fomentando la economía social, fortaleciendo el estado de bienestar europeo.
- ✚ Reforzar la unidad europea<sup>86</sup>, trabajando por impulsar la dimensión democrática de la UE.

El programa de la Presidencia española, se hizo público, por razones de política interna, una vez celebradas las elecciones autonómicas y municipales del 28 de mayo de 2023.

## 2. Derecho primario de protección de los consumidores:

Para ubicar el Derecho Primario de protección de los consumidores, hay que hacer referencia al artículo 38 de la Carta Europea de Derechos Fundamentales<sup>87</sup>, que establece que en las políticas de la Unión se garantizará un nivel elevado de protección. El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, establece en su artículo 4. f), una política de competencia compartida entre la Unión y los Estados miembros,

---

*estratégica*", en Presidencia española del Consejo de la Unión Europea 2023(propuestas desde la sociedad civil" FRANCISCO ALDECOA y MERCEDES GUINEA LLORENTE, coordinadores, ed. Movimiento Europeo(Consejo Federal Español, ed. CATARATA,2023(Madrid) la expresión "autonomía estratégica abierta" es una expresión tomada del documento estratégico de la Comisión en materia de política comercial: "Revisión de la política comercial. Una política comercial abierta, sostenible y firme", Comunicación de 18 de febrero de 2021, COM (2021), 66 final. En ella se define el concepto de autonomía estratégica abierta como "la capacidad de la UE de tomar sus propias decisiones y dar forma al mundo que la rodea a través del liderazgo y la colaboración, reflejando sus valores e intereses estratégicos", se trata de "una elección política, pero también(de) una actitud de los responsables de la toma de decisiones" que abarca "resiliencia y competitividad...sostenibilidad y equidad", así como "firmeza y cooperación basada en normas (págs. 4-5).

<sup>86</sup> Incluidos los principios generales del Derecho Administrativo de la Unión Europea en tanto que derecho público supranacional. Véase a VIRGINIA SALDAÑA ORTEGA, en "*Derecho administrativo europeo*", ed. Aranzadi 2023, Cifur. Menor. En esta obra la autora describe el papel del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en la elaboración y matización de los principios generales del Derecho administrativo, citando los principios de eficacia; de jerarquía normativa; descentralización; subsidiariedad; de buena administración; confianza legítima; igualdad y no discriminación; de atribución; seguridad jurídica; publicidad y transparencia; contradicción; cooperación; legalidad de la administración y de coherencia.

<sup>87</sup> Véase, KOEN LENAERTS y JOSE A. GUTIERREZ-FONS en "*Los métodos de interpretación del Tribunal de Justicia de la Unión Europea*", ed. Marcial Pons 2023. En esta obra se analiza la jurisprudencia existente sobre la interpretación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

la protección de los consumidores; y en el artículo 12, se establece el carácter transversal de esta política, al disponer que, al definirse otras políticas y acciones de la Unión, se tendrá en cuenta la protección de los consumidores. Por último, el artículo 160 de dicho Tratado, contiene la base jurídica de la política de protección de los consumidores. En el primer apartado de este artículo se reitera la necesidad de garantizar un alto nivel de protección que contribuirá a proteger la salud, la seguridad y los intereses económicos; y a la vez, promoverá el derecho a la información, a la educación y a organizarse para salvaguardar sus intereses.

Para alcanzar estos objetivos, según este precepto, se adoptarán medidas en el marco de la realización del mercado interior y acciones que respalden, complementen y supervisen la política implementada, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario. La adopción de estas medidas no obstará que cada uno de los Estados miembros mantenga y adopte medidas más rigurosas, siempre y cuando dichas medidas sean compatibles con los Tratados y se notifiquen a la Comisión<sup>88</sup>.

### **3. Antecedentes de derecho derivado de la política de protección de los consumidores:**

Respecto a la política europea de protección de los consumidores, había transcurrido mucho tiempo sin que existiera una estrategia clara por parte de la Unión, ya que el último Programa Plurianual de Consumidores, fue aprobado el 26 de febrero de 2014, para el período 2014-2020, derogando la Decisión anterior<sup>89, 90</sup>.

En el año 2018 se aprobó una Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, y al Comité Económico y Social

---

<sup>88</sup> Véase, CARLOS F. MOLINA DEL POZO, op. cit. sobre armonización de legislaciones.

<sup>89</sup> Reglamento (UE) nº 254/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014, sobre el Programa Plurianual de Consumidores para el periodo 2014-2020 y por el que se deroga la Decisión nº1926/2006/CE, que a su vez venía a desarrollar a la Comunicación de la Comisión de 3 de marzo de 2010 titulada "Europa 2020: Una estrategia inteligente, sostenible e integrados ("Europa 2020).

<sup>90</sup> Tenía como objetivo general garantizar un alto nivel de protección de los consumidores capacitándoles y situándolos en el centro del mercado interior, con cuatro objetivos: consolidar la seguridad de los productos a través de la vigilancia efectiva del mercado; la información y educación y apoyo a las organizaciones de consumidores; reforzar derechos y vías de reclamación.

Europeo, denominada “*Nuevo Marco para los Consumidores*”<sup>91</sup> que, contenía un paquete de medidas con la finalidad de garantizar un mercado único y justo, tanto para los consumidores, como para las empresas en los años siguientes.

El paquete legislativo, básicamente, constaba de los dos instrumentos, hoy convertidos en Directivas ya aprobadas, que son las siguientes:

- ✚ La Directiva por la que se modifica la Directiva 93/13/CEE del Consejo, la Directiva 98/6/CE, la Directiva 2005/29/CE y la Directiva 2011/83 por lo que respecta a la mejora de la aplicación y la modernización de las normas de protección de los consumidores de la UE<sup>92</sup>;
- ✚ La Directiva relativa a las acciones de representación para la protección de los intereses colectivos de los consumidores y por la que se deroga la Directiva 2009/22/CE. Esta Directiva pretende facilitar la obtención de resarcimiento por parte de los consumidores cuando muchos de ellos son víctimas de la misma infracción, en una situación denominada de perjuicio masivo<sup>93</sup>. El plazo de transposición ya ha vencido, estando

---

<sup>91</sup> COM (2018) 183 final. En la práctica, la Comunicación «*Nuevo marco para los consumidores*» pretendía:

- modernizar las normas actuales y colmar las lagunas en el acervo existente en materia de consumo;
- ofrecer mejores oportunidades de recurso para los consumidores, apoyar la aplicación eficaz y una mayor cooperación de las autoridades públicas en un mercado único justo y seguro;
- reforzar la cooperación con los países socios que no pertenecen a la UE;
- asegurar la igualdad de trato para los consumidores en el mercado único y garantizar que las autoridades nacionales competentes estén facultadas para abordar cualquier problema de «calidad dual» de los productos de consumo;
- mejorar la comunicación y el desarrollo de capacidades para que los consumidores conozcan mejor sus derechos y ayudar a los comerciantes, especialmente a las pequeñas y medianas empresas, a cumplir más fácilmente sus obligaciones;
- analizar los retos futuros de la política de consumo en un entorno económico y tecnológico en rápida evolución.

Para alcanzar los objetivos anteriores, el «*Nuevo marco para los consumidores*» proponía cambios en el marco legislativo que afectaban a 2 propuestas de Directivas, complementadas por un conjunto de acciones no legislativas, tal y como se expone en la Comunicación

<sup>92</sup> La Directiva (UE) 2019/2161 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de noviembre de 2019 por la que se modifica la Directiva 93/13/CEE del Consejo y las Directivas 98/6/CE, 2005/29/CE y 2011/83/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, en lo que atañe a la mejora de la aplicación y la modernización de las normas de protección de los consumidores de la Unión, publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea de 18.12.2019, serie L 328, p.7.

<sup>93</sup> Véase, cit. infra nota 7. No obstante, dada la fecha de su aprobación habrá que esperar a las normas nacionales de transposición, - que ya ha vencido- de la Directiva (UE) 2020/1828 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de noviembre de 2020 relativa a las acciones de representación para la protección de los intereses colectivos

lamentablemente el Reino de España, entre los Estados miembros que no han procedido a su incorporación al derecho interno. Por otra parte, en el marco del reforzamiento del mercado único, se han aprobado otros instrumentos con indudable repercusión en la protección de los consumidores. Uno de ellos ha sido la Directiva relativa a contratos digitales, un elemento central de la estrategia del mercado único digital, con el objetivo de modernizar las normas de los contratos de consumo para el suministro de contenidos digitales<sup>94</sup> y la modificación de la Directiva sobre la venta de productos, para garantizar que tanto los consumidores como las empresas puedan confiar en normas uniformes y eficaces en el conjunto de Europa<sup>95</sup>.

#### 4. La nueva agenda del consumidor:

El 13 de noviembre de 2020, la Comisión Europea adoptó la Nueva Agenda del Consumidor<sup>96</sup>, marco estratégico general actualizado de la política de protección de los consumidores de la UE. Su objetivo fue preparar mejor a la UE para:

- ✚ Hacer frente a los nuevos retos en materia de derechos y oportunidades de capacitación de los consumidores, planteados por las transiciones ecológica y digital, la

---

de los consumidores, y por la que se deroga la Directiva 2009/22 / CE. DOUE, serie L nº 409, p.1 de fecha 04.12.2020, para poder evaluar las repercusiones derivadas de este importante texto que puede transformar las reclamaciones colectivas en todos los Estados miembros y cuyo estudio pormenorizado ya se hizo en “Derecho de la Unión Europea e Integración regional” (Liber amicorum al Prof. Dr. Carlos Francisco Molina del Pozo), “Las acciones colectivas de los consumidores en el Derecho derivado de la Unión”. Pags1161-1186, Bernardo Hernández Bataller.

Un ejemplo de ello, son las prácticas abusivas a gran escala que han afectado a los consumidores del conjunto de la UE socavando la confianza de los consumidores en el mercado único. Estos hechos a gran escala incluyen el «Dieselgate» (cuando algunos fabricantes de automóviles instalaron en los vehículos tecnología para falsear las pruebas de emisiones) y un uso generalizado por parte de entidades bancarias de cláusulas contractuales abusivas en contratos hipotecarios.

<sup>94</sup>Directiva (UE) 2019/770 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de mayo de 2019 relativa a determinados aspectos de los contratos de suministro de contenidos y servicios digitales, publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea de 22.5.2019, serie L 136, p.1.

<sup>95</sup>Directiva (UE) 2019/771 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de mayo de 2019 relativa a determinados aspectos de los contratos de compraventa de bienes, por la que se modifican el Reglamento (CE) nº 2017/2394 y la Directiva 2009/22/CE y se deroga la Directiva 1999/44/CE. Publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea de 22.5.2019, L 136, p.28.

<sup>96</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, “Reforzar la resiliencia del consumidor para una recuperación sostenible” (Nueva Agenda del Consumidor (COM (2020)696 final de 13.11.2020

pandemia de COVID-19 y los planes para la recuperación posterior a la COVID-19.

- ✚ Proteger más eficazmente a los consumidores vulnerables en las nuevas realidades económicas impuestas por la crisis de la COVID-19 y sus probables consecuencias.
- ✚ Abordar la importancia creciente de la cooperación internacional y su aplicación efectiva para garantizar los derechos de los consumidores en la era de la mundialización.

Esta Comunicación de la Comisión Europea consta de veintidós acciones propuestas en ella, y es difícil ser más exhaustivo y detallado. Sin embargo, se trata de una serie de medidas propuestas de carácter aislado que no responden a una lógica ni a la existencia de una coherencia en la política de protección de los consumidores.

Por ello, se considera que la “Nueva Agenda” debería ser un corolario o consecuencia de una estrategia en materia de política de los consumidores, con el fin de poder constituirse como un conjunto coherente de medidas en lugar de una acumulación de iniciativas dispares y puntuales. Esto evitaría dificultades en la aplicación práctica y posibles solapamientos con otras acciones previstas<sup>97</sup>.

A todo lo anterior, la Comisión insiste en la necesidad de realizar el mercado interior, bien sea físico o digital<sup>98</sup>, para conseguir un alto nivel de protección de los consumidores.

La realidad tiende a mostrar una creciente brecha entre las estrategias generales de la Comisión, como el Pacto Verde

---

<sup>97</sup> Por ejemplo, resulta muy difícil discernir entre la acción 12 de la Nueva Agenda del Consumidor que consiste en presentar prioridades de aplicación comunes de la red de cooperación, y la acción nº 14 que es la evaluación de la aplicación del Reglamento de cooperación en materia de protección de los consumidores, cuando ambas se refieren al mismo Reglamento de (UE) nº 2017/2394 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2017, sobre la cooperación entre las autoridades nacionales responsables de la aplicación de la legislación en materia de protección de los consumidores y por el que se deroga el Reglamento(CE) nº 2006/2004(DO L 345 de 27.12.2017, p.1).

<sup>98</sup> Deben destacarse, el Reglamento(UE) 2022/2065 del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de octubre de 2022, relativo a un mercado único de servicios digitales y por el que se modifica la Directiva 2000/31/CE(Reglamento de Servicios Digitales), DOUE, L 277 de 27.10.2022, p,1; y, el Reglamento(UE) 2022/1925 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de septiembre de 2022 sobre mercados disputables y equitativos en el sector digital y por el que se modifican las Directivas(UE) 2019/1937 y (UE) 2020/1828(Reglamento de Mercados Digitales). DOUE L 265, p. 1 de 12.10.2022.

Europeo<sup>99</sup>, y las iniciativas específicas, como «De la Granja a la Mesa»<sup>100</sup> o la Nueva Agenda del Consumidor. Esta brecha se evidencia en las iniciativas normativas o no normativas más detalladas destinadas a implementar dichas estrategias. En cuanto a **los ámbitos prioritarios de la Nueva Agenda Europea del Consumidor**, se exponen los desafíos que la Comisión considera que deben abordarse y que pretende desarrollar la política europea de consumo entre 2020 y 2025. Dichas prioridades han sido abaladas por el Consejo mediante resolución a fecha 15.03.2021.

La Nueva Agenda del Consumidor cuenta con seis ejes o ámbitos de acción prioritarios:

- ✚ En primer lugar, la transición ecológica, garantizando que las personas consumidoras adopten un papel más activo en la misma;
- ✚ En segundo lugar, la transformación digital, reforzando la protección de las personas consumidoras tanto en el mercado físico como en el online;
- ✚ En tercer lugar, el fortalecimiento de la tutela de los derechos de las personas consumidoras, de forma que estas puedan hacerlos valer de forma eficaz ante las empresas en el interior del mercado único europeo<sup>101</sup>;

---

<sup>99</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. COM (2019) 640 final) de 1.12-2019.

<sup>100</sup> Comunicación de la Comisión, “Estrategia de la granja a la mesa” para un sistema alimentario justo, saludable y respetuoso con el medio ambiente de 20.05.2020(COM (2020) 381 final)

<sup>101</sup> Reglamento (UE) 2023/988 del Parlamento Europeo y del Consejo de 10 de mayo de 2023 relativo a la seguridad general de los productos, por el que se modifican el Reglamento (UE) nº 1025/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo y la Directiva (UE) 2020/1828 del Parlamento Europeo y del Consejo, y se derogan la Directiva 2001/95/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y la Directiva 87/357/CEE del Consejo. DOUE, serie L nº 135, de 23.5.2023, p.1.

Este Reglamento actualiza las normas actuales para garantizar que los productos en venta, tanto en línea como fuera de línea son seguros y cumplen las normas europeas, servirá para reducir la calidad de productos peligrosos en venta tanto en línea como fuera de línea en el mercado de la UE, en particular en mercados en línea. Los consumidores contarán con una mejor protección y además tendrán derecho a devolución o sustitución si han adquirido un producto inseguro. Por ello, el actual Reglamento transforma la anterior Directiva, modernizando la normativa para todos los operadores económicos (fabricantes, importadores y distribuidores y actualiza para las empresas en línea y los mercados en línea. Transformar la Directiva en Reglamento asegura el establecimiento de un marco jurídico sólido que garantice que todos los productos sean seguros y cumplan las normas europeas. El Reglamento relativo a la seguridad general de los productos vincula los retos de seguridad con las nuevas tecnologías y los mercados en línea. Los mercados en línea tendrán que cooperar con las autoridades de vigilancia del mercado en caso de que detecten un producto peligroso en su plataforma. Para ello, se exige a los comerciantes establecer un “punto de contacto” único al que se encargue de la seguridad de los productos.

- ✚ En cuarto lugar, la protección específica a las personas consumidoras que se encuentren en situación de vulnerabilidad, bien por circunstancias sociales, o bien por características personales tales como edad, género, estado de salud, alfabetización digital, capacidad de cálculo o situación económica;
- ✚ En quinto lugar, la cooperación internacional, requerida para garantizar las importaciones y proteger a las personas consumidoras de la Unión Europea frente a prácticas comerciales desleales utilizadas por los operadores no establecidos en la Unión.
- ✚ Y, por último, la mejora de la gobernanza en materia de protección de los consumidores, especialmente en lo que respecta al cuadro de indicadores del mercado único y al funcionamiento del Consejo de Consumidores, como órgano consultivo de la Comisión.

## 5. El programa de la presidencia española ante el Consejo de la UE en política de protección al consumidor:

En el Programa de la Presidencia española, figuraba que, en materia de protección al consumidor se profundizaría en unos ámbitos concretos, alineándose con la Nueva Agenda del Consumidor 2020-2025 aprobada por la Comisión Europea.

Se destaca la promoción del fortalecimiento de derechos de los consumidores vulnerables, reconociendo que estos grupos son la parte más débil en una transacción y que, por consiguiente, sus intereses requieren protección. Sin embargo, algunos grupos de consumidores pueden ser particularmente vulnerables y necesitar salvaguardias específicas. Esto va en línea con lo establecido en el ordenamiento jurídico interno que

---

Los mercados en línea tendrán que garantizar que conocen a los comerciantes que operan en sus plataformas y los productos que ofrecen. Las autoridades de vigilancia del mercado podrán emitir órdenes en las que se exijan a los mercados en líneas retirar productos peligrosos de sus plataformas o inhabilitar el acceso a dichas ofertas. El Reglamento relativo a la seguridad de los productos crea un régimen de vigilancia que se aplica a todos los productos. Si se ha demostrado que un producto es inseguro los operadores económicos están obligados a aplicar medidas correctivas de inmediato e informar a las autoridades de vigilancia de mercado y a los consumidores según corresponda. Si se tiene que recuperar un producto, los consumidores tendrán un derecho de a una reparación, sustitución o reembolso. Cuando resulte posible, los operadores económicos tendrán que asegurarse que los consumidores puedan elegir entre al menos dos de estas opciones. El Reglamento entrará en vigor a partir de los 18 meses contados desde su publicación en el Diario Oficial.

ha incorporado específicamente la figura del “consumidor vulnerable” en el artículo 3-2 del Texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios<sup>102</sup>

No obstante, desde la Presidencia española se insistió en la profundización de este concepto, al considerar que esta vulnerabilidad puede deberse a circunstancias sociales o a características particulares, tales como la edad, el género, el estado de salud, el grado de alfabetización digital, la capacidad de cálculo o la situación económica, entre otras.

Por otra parte, una adecuada transformación «digital» debe comportar que no produzca exclusión social, evitando un sistema de dos velocidades para los consumidores vulnerables y situaciones discriminatorias que restrinjan la elección y el acceso a bienes y servicios. Por ejemplo, la denegación del acceso a los servicios de crédito a las mujeres embarazadas, basándose en una posible pérdida de ingresos, así como la exclusión de las madres solteras de determinados servicios financieros<sup>103</sup>.

Asimismo, es crucial asegurar que las personas mayores o con discapacidad tengan acceso a información clara, accesible y fácil de usar relacionada con el consumo, tanto en línea, como fuera de ella. Esto debe cumplir con los requisitos de accesibilidad de los productos y servicios.

Un enfoque justo y no discriminatorio de la transformación digital debe tomar en consideración estas necesidades ya mencionadas y, de manera más general, que las personas «desconectadas» puedan sentirse más familiarizadas con las herramientas digitales.

---

<sup>102</sup> Este precepto establece “que tienen la consideración de personas consumidoras vulnerables respecto de relaciones concretas de consumo, aquellas personas físicas que, de forma individual o colectiva, por sus características, necesidades o circunstancias personales, económicas, educativas o sociales, se encuentran sea territorial, sectorial o temporalmente en una situación de subordinación, indefensión o desprotección que les impide el ejercicio de sus derechos como personas consumidoras en condiciones de igualdad”. La introducción de la figura de “consumidor vulnerable” se ha considerado innecesaria, por una parte, de la doctrina, al considerar que no aportaba ninguna protección adicional.

<sup>103</sup> El aumento de la vulnerabilidad financiera de muchos hogares de la UE resulta especialmente preocupante en la actualidad. El asesoramiento en materia de endeudamiento y la versión actualizada del código de conducta para la provisión de microcréditos en la UE no han demostrado ser suficientemente eficaces.

Por otra parte, el riesgo de discriminación en ocasiones se ve exacerbado por los algoritmos utilizados por algunos proveedores de bienes y servicios, que pueden estar formulados con determinados sesgos que a menudo se derivan de expectativas culturales o sociales preexistentes.

Respecto a los derechos y el papel de los consumidores en la transición ecológica y la economía circular, buscarán reforzarlos en la transición ecológica, en el marco del Pacto Verde y del enfoque *One Health*. La promoción del enfoque de economía circular, la reparabilidad de los productos y la lucha contra la obsolescencia programada, serán ejes de trabajo en este ámbito.

Se insiste en el derecho a la reparación de los bienes por parte de los consumidores, como un nuevo “*derecho básico de los consumidores*”, produciéndose una aproximación del derecho de protección del consumidor y la protección del medio ambiente, debido al fomento de la economía circular.

Existe, en coincidencia con el Parlamento Europeo<sup>104</sup>, un cambio radical hacia la economía del uso, buscando extender la vida útil de los productos que dependen de una constelación de agentes independientes: fabricantes, proveedores, distribuidores, consumidores e incluso, los Estados.

La Presidencia española trabajó en la adaptación de la normativa de consumo a la transformación digital, para garantizar una adecuada protección de los consumidores en línea y fuera de línea.<sup>105</sup>

Se promovió la adecuación a los retos que plantea tanto el mundo digital como lo que llega a denominar -en el programa- como “*la cuarta revolución industrial*”, con la finalidad de crear un espacio digital más seguro para los consumidores en el que sus derechos estén protegidos.

Otros elementos de especial relevancia durante el trabajo de la Presidencia fueron la educación de los consumidores, la

---

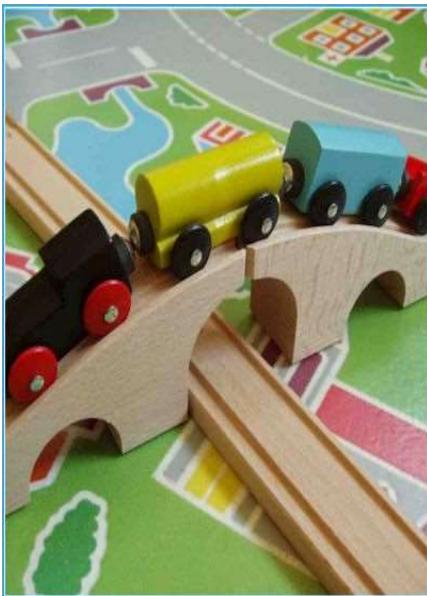
<sup>104</sup> Resolución del Parlamento Europeo obre “*una vida útil más larga para los productos: ventajas para los consumidores y las empresas*(2016/2272(INI))

<sup>105</sup> En este sentido será importante el trabajo relacionado con el Reglamento de Identidad Digital(e-IDAS) que creará carteras de datos personales en la administración pública para que los datos personales en la administración pública para que los individuos puedan gestionar sus datos personales a nivel europeo, así como la interconexión entre los sistemas de identidad digital en toda la UE.

responsabilidad empresarial, la transparencia y calidad de la información ofrecida a los consumidores, así como la accesibilidad.

Para alcanzar estos objetivos, se impulsaron las siguientes propuestas normativas:

### 5.1. La revisión de la Directiva de los juguetes: la nueva propuesta de Directiva a Reglamento:



La evaluación de la Directiva 2009/48/CE sobre seguridad de los juguetes<sup>106</sup> identificó una serie de deficiencias que surgieron durante su aplicación práctica, especialmente las relativas a garantizar un alto nivel de protección de los niños contra posibles riesgos en los juguetes, en particular contra los riesgos planteados por productos químicos<sup>107</sup> nocivos

La evaluación de la Directiva 2009/48/CE sobre seguridad de los juguetes<sup>108</sup> identificó una serie de deficiencias que surgieron durante su aplicación práctica, especialmente las relativas a

<sup>106</sup> Directiva 2009/48/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de junio de 2009, sobre seguridad de juguetes. Diario Oficial de la Unión Europea, L 170 de 30.6.2009

<sup>107</sup> La estrategia química para la sostenibilidad (CSS) pidió ampliar el llamado enfoque genérico de las sustancias químicas nocivas (basado en prohibiciones preventivas genéricas) para garantizar que los consumidores, los grupos vulnerables y el medio ambiente natural estén protegidos de manera más consistente. En particular, la CSS pidió reforzar la Directiva en lo que respecta a la protección contra los riesgos que plantean las sustancias químicas más nocivas y con respecto a los posibles efectos combinados de productos químicos. La Directiva vigente ya contiene una prohibición general de sustancias en los juguetes que sean cancerígenas, mutagénicas o tóxicas para la reproducción (CMR). Sin embargo, no se refiere a otras sustancias que suscitan especial preocupación, como alteradores endocrinos o sustancias que afectan al sistema inmunológico, nervioso o respiratorio

<sup>108</sup> Directiva 2009/48/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de junio de 2009, sobre seguridad de juguetes. Diario Oficial de la Unión Europea, L 170 de 30.6.2009

garantizar un alto nivel de protección de los niños contra posibles riesgos en los juguetes, en particular contra los riesgos planteados por productos químicos<sup>109</sup> nocivos. Se concluyó que la aplicación de la Directiva carecía de eficacia, especialmente, en el contexto de las ventas en línea.

Esta propuesta de Reglamento<sup>110</sup> aborda los dos problemas siguientes que plantea la actual Directiva:

El primer problema es que la Directiva no protege suficientemente a los niños de los riesgos que plantean los productos químicos peligrosos en los juguetes. El poder otorgado a la Comisión para modificar el instrumento jurídico y adaptarlo al conocimiento científico es demasiado limitado. En particular, no es posible adaptar instrumento legislativo en relación con los valores límite aplicables a los juguetes destinados a niños mayores de 36 meses.

Esta propuesta, que debe sustituir a la actual Directiva 2009/48/CE, se basa en el artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y su objetivo es armonizar los requisitos de salud y seguridad de los juguetes en todos los países Estados miembros para garantizar que no existan obstáculos en la libre circulación de estos. La propuesta adopta la forma de un reglamento, para garantizar una aplicación uniforme en toda la UE. También proporciona seguridad jurídica y un nivelado campo de juego para la industria. Además, la introducción de un pasaporte de producto y los correspondientes controles en las fronteras exteriores de la Unión exigen que el instrumento jurídico subyacente sea un Reglamento.

Este reglamento reforzará la protección de los niños contra los productos químicos más nocivos al jugar con juguetes mediante

---

<sup>109</sup> La estrategia química para la sostenibilidad (CSS) pidió ampliar el llamado enfoque genérico de las sustancias químicas nocivas (basado en prohibiciones preventivas genéricas) para garantizar que los consumidores, los grupos vulnerables y el medio ambiente natural estén protegidos de manera más consistente. En particular, la CSS pidió reforzar la Directiva en lo que respecta a la protección contra los riesgos que plantean las sustancias químicas más nocivas y con respecto a los posibles efectos combinados de productos químicos. La Directiva vigente ya contiene una prohibición general de sustancias en los juguetes que sean cancerígenas, mutagénicas o tóxicas para la reproducción (CMR). Sin embargo, no se refiere a otras sustancias que suscitan especial preocupación, como alteradores endocrinos o sustancias que afectan al sistema inmunológico, nervioso o respiratorio

<sup>110</sup> Propuesta de Reglamento de seguridad de los juguetes y que deroga la Directiva 2009/48/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 28.8.2023 COM (2023) 462, final

la introducción de prohibiciones genéricas sobre las más sustancias nocivas. También permitirá derogaciones a aquellas prohibiciones genéricas bajo condiciones limitadas en circunstancias en las que el uso de estas sustancias en juguetes no suponga un riesgo para los niños.

La introducción de un pasaporte de producto que contenga información de cumplimiento será efectiva para reducir el número de juguetes no conformes en el mercado de la Unión, incluso a través de ventas por Internet. El reglamento garantizará que cualquier juguete que se presente en la aduana sea liberado gratuitamente para su circulación y su comercialización en el mercado de la Unión sólo si dispone del correspondiente pasaporte de producto.

El cambio se mantendrá plenamente, en particular la flexibilidad otorgada a los fabricantes: en la elección de los medios empleados para cumplir los requisitos esenciales (armonizados, normas u otras especificaciones técnicas); y en la elección del procedimiento utilizado para demostrar el cumplimiento entre los procedimientos de evaluación de la conformidad disponibles.

## **5.2. La propuesta de Directiva sobre el derecho a reparar:**

Se trata de una propuesta de Directiva para promover la reparación de los bienes adquiridos por los consumidores y que modificará determinadas Directivas<sup>111</sup> y un Reglamento, lo que acredita que no existe una jerarquía entre ambos instrumentos legislativos de la Unión.

Cuando los productos de consumo se vuelven defectuosos, a menudo los consumidores no intentan repararlos, sino que los desechan prematuramente, aunque puedan repararse y utilizarse durante más tiempo. Esto ocurre en el marco de la garantía legal de la garantía sobre compraventa de bienes<sup>112</sup> en la que los consumidores eligen la sustitución en lugar de la reparación. Al margen de la garantía legal, los consumidores se ven disuadidos a reparar debido a opciones y condiciones de reparación que no son óptimas. En este contexto, el uso de

---

<sup>111</sup> Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establecen normas comunes para promover la reparación de bienes y se modifican el Reglamento (UE) 2017/2394 y las Directivas (UE) 2019/771 y (UE) 2020/1828). COM (2023)155 final)

<sup>112</sup> DO L 136 de 22.5. 2019, p. 28.

bienes reacondicionados también es limitado, lo que deja sin explotar el potencial de reutilización de los bienes por parte de diferentes usuarios.



La eliminación prematura de los bienes reparables adquiridos por los consumidores da lugar a un aumento de los residuos, genera emisiones de gases de efecto invernadero y una mayor demanda de recursos valiosos para la producción de nuevos bienes. El problema de la eliminación prematura de los bienes reparables adquiridos por los consumidores existe en toda la UE en relación con una amplia gama de estos bienes.<sup>113</sup>

Para promover el consumo sostenible, la propuesta de Directiva tiene por objeto aumentar la reparación y reutilización de los bienes defectuosos viables adquiridos por los consumidores dentro y fuera de la garantía legal.

En virtud de la propuesta de Reglamento sobre normas armonizadas para un acceso a los datos y su utilización (Ley de Datos), los usuarios de productos conectados tendrán acceso a los datos que generen durante su uso y tendrán derecho a ceder dichos datos a un tercero de su elección. El acceso a los datos será pertinente para los reparadores independientes. Si un producto resulta defectuoso en la fase posterior a la venta, la Directiva sobre la compraventa de bienes ofrece a los consumidores medidas correctoras contra los vendedores por

---

<sup>113</sup> En la solicitud de la Conferencia de Europa (Conferencia sobre el futuro de Europa; incluye un llamamiento a favor del derecho a la reparación, en particular en la propuesta 5, sobre consumo, envasado y producción sostenibles, y la propuesta 11, sobre crecimiento sostenible e innovación.

los vicios que existían en el momento de la entrega de los bienes y que se manifestasen dentro del período de responsabilidad de un máximo de 2 años. En el marco de la Directiva sobre compraventa de bienes, los consumidores eligen entre la reparación y la sustitución de forma gratuita. No pueden solicitar la medida correctora elegida si resulta imposible o desproporcionadamente costosa en comparación con la otra.

La propuesta de Directiva modifica de manera específica la elección entre las medidas correctoras de reparación y sustitución con el fin de promover la reparación y de este modo un consumo más sostenible.

Por otra parte, las divergencias entre las normas nacionales obligatorias que promueven el consumo sostenible en el ámbito contractual crean obstáculos reales o potenciales para el buen funcionamiento del mercado interior, lo que afecta negativamente a las transacciones transfronterizas.

### **5.3. La propuesta de Directiva sobre el empoderamiento de los consumidores:**

La propuesta de Directiva sobre el empoderamiento de los consumidores para la transición ecológica<sup>114115</sup> establece una mejor información sobre la durabilidad y reparabilidad de los bienes en el punto de venta. Esto permite a los consumidores tomar decisiones de compra sostenibles.

La propuesta pretende hacer posible que los consumidores tomen decisiones de compra con conocimiento de causa y contribuyan así a un consumo más sostenible. Aborda también las prácticas comerciales desleales que inducen a error a los consumidores y los alejan de las opciones de consumo sostenible. Además, garantiza una aplicación mejor y más coherente de las normas de la UE en materia de protección de los consumidores.

Empoderar a los consumidores y brindarles oportunidades de ahorro es una de las piezas clave del marco para una política de productos sostenibles. La propuesta lo pretende conseguir mediante una mayor participación de los consumidores en la

---

<sup>114</sup> COM (2022) 143 final, de 30.3.2022. Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica las Directivas 2009/29/CE y 2011/83/UE en lo que respecta al empoderamiento de los consumidores para la transición ecológica mediante una mejor protección contra las prácticas comerciales desleales

economía circular, facilitando una mejor información sobre la durabilidad y la reparabilidad de determinados productos antes de celebrar el contrato y reforzando la protección frente a las prácticas comerciales desleales que impiden las compras sostenibles, tales como las prácticas de blanqueo ecológico (es decir, las alegaciones medioambientales engañosas<sup>116</sup>).

La propuesta detalla, toda una serie de supuestos, relativos a:

-  Facilitar información sobre la existencia y la duración de la garantía comercial de durabilidad del producto para todos los tipos de bienes o sobre la ausencia de tal garantía, en el caso de los bienes que consumen energía; sobre la disponibilidad de actualizaciones gratuitas de los programas informáticos para todos los bienes con elementos digitales, contenidos digitales y servicios digitales; la reparabilidad de los productos, mediante una puntuación de reparabilidad u otra información pertinente sobre la reparación, cuando esté disponible, para todos los tipos de bienes.
-  Garantizar que los comerciantes no induzcan a error a los consumidores sobre las repercusiones medioambientales y sociales, la durabilidad y la reparabilidad de los productos; que un comerciante solo pueda hacer una alegación medioambiental relacionada con el rendimiento medioambiental futuro cuando ello implique compromisos claros; que un comerciante no pueda anunciar beneficios para los consumidores que se considere práctica habitual en el mercado; que un comerciante solo pueda comparar productos, incluso a través de una herramienta de información sobre la sostenibilidad, si facilita información sobre el método de comparación, los productos y proveedores cubiertos y las medidas para mantener la información actualizada.
-  Unas prohibiciones expresas y determinantes, relativas a la exhibición de una etiqueta de sostenibilidad que no se base en un sistema de certificación o no esté establecida por las autoridades públicas; alegaciones medioambientales

---

<sup>116</sup> Esta propuesta se complementa con la “Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la justificación y comunicación de alegaciones medioambientales explícitas (Directiva sobre alegaciones ecológicas).COM (2023)126 final, de 23.03.2023. Esta propuesta establece normas más específicas (lex specialis) y completa los cambios propuestos por la Directiva sobre prácticas comerciales desleales. Ambas propuestas tienen por objeto abordar un conjunto común de problemas mediante la aplicación de diferentes elementos del mismo paquete de medidas preferido que se indica en la evaluación de impacto, publicada junto con la iniciativa sobre el empoderamiento de los consumidores para la transición ecológica.

genéricas utilizadas en mercadotecnia dirigida a los consumidores, cuando el comportamiento medioambiental excelente del producto o del comerciante no pueda demostrarse de conformidad con la etiqueta ecológica; los sistemas de etiquetado ecológico no reconocidos oficialmente por la legislación aplicable; hacer una alegación medioambiental sobre todo el producto, cuando, en realidad, solo se refiera a un determinado aspecto suyo; presentar requisitos impuestos por la legislación a todos los productos de la categoría de productos pertinente en el mercado de la Unión como una característica distintiva de la oferta del comerciante; determinadas prácticas relacionadas con la obsolescencia temprana de los bienes.

La propuesta garantiza que se facilite a los consumidores información sobre la existencia de una garantía comercial de durabilidad por un periodo superior a dos años, que cubra la totalidad del bien, siempre que el producto proporcione tal información.

#### **5.4. La Iniciativa sobre Productos Sostenibles:**

La propuesta de Reglamento sobre el diseño ecológico aplicable a los productos sostenibles<sup>117</sup>, establece el marco para la reparabilidad de los productos en la fase de producción, en particular en lo que respecta a los requisitos de diseño de los productos y la disponibilidad de piezas de recambio.

#### **5.5. El "paquete de aplicación de la ley al consumidor":**

Que se presentó por la Comisión Europea en julio de 2023 y consiste en revisiones del Reglamento CPC (Cooperación para la Protección del Consumidor) y de la Directiva ADR (Resolución Alternativa de Litigios).

#### **La revisión del Reglamento sobre Cooperación en materia de Protección de los Consumidores (el Reglamento CPC)**

---

<sup>117</sup> COM (2022) 142 final. Propuesta de Reglamento del Parlamento y del Consejo de 30.3.2022 que establece un marco para fijar los requisitos de diseño ecológico para productos sostenibles.

El Reglamento (UE) 2017/2394<sup>118</sup> sobre la cooperación entre las autoridades nacionales responsables de la aplicación de la legislación en materia de protección de los consumidores, establece un marco de cooperación que permite a las autoridades nacionales de todos los países del Espacio Económico Europeo abordar conjuntamente las infracciones de las normas de consumo cuando el comerciante y el consumidor están radicados en países diferentes. Colectivamente, las autoridades nacionales forman una red europea de aplicación de la ley, «la red CPC».

### Resolución Alternativa de Litigios de Consumo

Ya desde el Libro Verde del acceso de los consumidores a la justicia en el mercado interior de 1993<sup>119</sup>, se pretendía diseñar un marco normativo en el que se asegurasen la eficacia de la protección de los consumidores, hasta las actuales Directiva 2013/11/UE<sup>120</sup> del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de mayo de 2013, relativa la resolución alternativa de litigios en materia de consumo (DADR) y la “*on-line dispute resolution*” (RODR), que se generalizan tras la aprobación del Reglamento 524/2013<sup>121</sup> de 21 de mayo, sobre resolución de litigios en línea en materia de consumo.

La Comisión europea ha presentado la revisión de los dos instrumentos jurídicos que, en estos instantes, se están estudiando en el Parlamento Europeo.<sup>122 123</sup>

#### 5.6. La reforma de las directivas de crédito:

Aun cuando se trata de propuestas que se estaban tramitando con anterioridad a la Presidencia española, lo cierto es que

---

<sup>118</sup> Reglamento UE 2017/2394, de 12 de diciembre de 2017 sobre cooperación entre las autoridades nacionales responsables de la aplicación en materia de protección de los consumidores y se deroga el Reglamento 2006/2004. Diario Oficial de la Unión Europea, serie L 345 de 17.12.2017

<sup>119</sup> Libro Verde de la Comisión de 16 de noviembre de sobre el acceso de los consumidores a la justicia y la solución de litigios relacionados con el consumo en el mercado interior (COM (93) 576 final. Posteriormente, se aprobó una Comunicación de la Comisión de 14 de febrero de 1996 que diseña un plan de acción para el acceso de los consumidores a la justicia (COM (96) 13 final. 3

<sup>120</sup> <https://www.boe.es/doue/2013/165/L00063-00079.pdf>

<sup>121</sup> <https://www.boe.es/doue/2013/165/L00001-00012.pdf>

<sup>122</sup> [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/IMCO-PR-757840\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/IMCO-PR-757840_EN.pdf)

<sup>123</sup> [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/IMCO-PR-757943\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/IMCO-PR-757943_EN.pdf)

constituyen propuestas de Directivas de protección a los consumidores, así como Directivas de crédito, que han dado lugar a una copiosa jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea<sup>124</sup>.

Las propuestas más importantes son:

### La Directiva de crédito al consumo

La legislación deroga la Directiva de 2008, sobre los contratos de crédito al consumo, la cual ha sido sustituida por la Directiva (UE) 2023/2225<sup>125</sup> del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de octubre de 2023, que tendrá que estar transpuesta a los ordenamientos de los Estados, a más tardar el 20 de noviembre de 2025, de forma clara y comprensible. Debe adaptarse a los contratos digitales.

La Directiva sobre crédito al consumo garantizará que los consumidores puedan elegir con conocimiento de causa al solicitar un crédito. Antes de formalizar un contrato de crédito, el prestamista debe asegurarse de que los consumidores tengan fácil acceso a toda la información necesaria y que estén informados del coste total del crédito. En primer lugar, los prestamistas, deben evaluar la solvencia del consumidor y si este es capaz de reembolsar su crédito<sup>126</sup>.

Estas normas de crédito al consumo garantizarán la protección de los consumidores frente a prácticas de préstamo irresponsables que podrían dar lugar a un endeudamiento excesivo.

---

<sup>124</sup> Como describe pormenorizadamente MARÍA JOSÉ GARCÍA-VALDECASAS DORREGO en “La protección de los consumidores en el Derecho de la UE”, en la obra colectiva “La contribución de la jurisprudencia de la Gran Sala del Tribunal de Justicia de la Unión Europea a la integración europea”, de CARLOS JAVIER MOREIRO GONZALEZ y ROSARIO SILVA LAPUERTA, monografías Tirant Lo Blanch, Valencia 2023. En esta obra se analiza la jurisprudencia sobre la cláusula suelo y los efectos retroactivos de la abusividad; la cláusula de vencimiento anticipado y la subsistencia del contrato y la cláusula IRPH y el control de transparencia de las cláusulas esenciales (Ver páginas. 215 a 236 en los que expone la denominada “armonización procesal negativa”), al establecer límites a la autonomía procesal de los Estados miembros.

<sup>125</sup> <https://www.boe.es/doue/2023/2225/L00001-00067.pdf>

<sup>126</sup> Se prevé que la norma, que sigue el trámite de procedimiento legislativo ordinario, sea llevada al Parlamento Europeo en septiembre de este año. De alcanzarse un acuerdo en primera lectura, si el Consejo decide aceptar la posición del Parlamento Europeo, la norma se aprobaría.

La propuesta amplía el ámbito de aplicación de la Directiva, debido a un mayor número de consumidores que solicita crédito en línea. Para seguir la tendencia de la digitalización, las nuevas normas en materia de crédito se aplicarán ahora también a determinados préstamos de riesgo que están excluidos del ámbito de aplicación de la Directiva en vigor. Tal planteamiento incluye dentro de la misma:

- Los préstamos inferiores a 200 euros.
- Los préstamos ofrecidos a través de plataformas de préstamos participativos.
- Los denominados productos de “comprar ahora y pagar después”.

Las nuevas normas mejoran las normas de evaluación de la solvencia, mediante las cuales el prestamista evalúa si un consumidor puede reembolsar su préstamo. Cuando la evaluación de la solvencia es negativa, el prestamista no podrá poner el crédito a disposición del prestatario. Esto protegerá a los consumidores de recibir un préstamo que no puedan reembolsar<sup>127</sup>.

#### **La Directiva de comercialización a distancia de los servicios financieros:**

Por su parte, la Directiva 2002/65/CE sobre la comercialización a distancia de servicios financieros, que regula los créditos al consumo que se venden a distancia, ha sido sustituida por la Directiva (UE) 2023/2673<sup>128</sup> del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de noviembre de 2023.

---

<sup>127</sup> El problema de los créditos rápidos:

En realidad, lo que hay que evitar es la existencia de “créditos rápidos y deudas infinitas”, de cantidades pequeñas de dinero que inicialmente se conceden de forma inmediata a través de internet o por llamada sin apenas requisitos a los que recurren cada vez más los consumidores, especialmente en el contexto de la crisis económica provocada por la COVID-19. El modelo de negocio de estas entidades se basa en mantener la deuda viva mediante intereses desproporcionados<sup>127</sup>.

De este modo, los clientes entran en un bucle del que les es difícil salir. Las condiciones de este tipo de préstamos suelen ser mucho más onerosas que las que ofrece el circuito bancario. A eso se une el hecho de que no existe una legislación armonizada de los créditos rápidos, sino que se aplican distintas normativas en función de la cantidad, por lo que las entidades que conceden este tipo de préstamos en muchos Estados miembros no están sometidas al control de supervisión de las autoridades bancarias nacionales.

<sup>128</sup> <https://www.boe.es/doue/2023/2673/L00001-00021.pdf>

Los servicios financieros, por su carácter incorporeal, son particularmente aptos para su contratación a distancia. El establecimiento de un marco jurídico aplicable a la comercialización a distancia de servicios financieros debe aumentar la confianza del consumidor en las nuevas técnicas de comercialización a distancia de estos, como el comercio electrónico, el teléfono u otras formas de comercialización a distancia.

En todo caso, deberá incorporar prácticas no contempladas en la Directiva actual, tales como la personalización no transparente de las ofertas; la presentación de las ofertas de forma que se explote el comportamiento de los consumidores (por ejemplo, casillas marcadas previamente) y el énfasis en los beneficios sobre los costes<sup>129</sup>.

Ante las diferentes opciones se ha optado por derogar la Directiva 2002/65/CE, modernizar la Directiva 2011/83/UE e introducir en ella los artículos relativos a:

- Aclarar el ámbito de aplicación y el dispositivo de red de seguridad para los servicios financieros;
- Mejorar las normas sobre divulgación de información y modernizar las obligaciones de información precontractual (dejando a los Estados miembros la posibilidad de imponer normas nacionales más estrictas en este ámbito);
- Establecer el derecho de los consumidores a solicitar la intervención humana en sitios que muestren herramientas de información automatizadas, como el asesoramiento robotizado o los robots conversacionales (chatbots);
- Facilitar el derecho de desistimiento de los contratos celebrados a distancia a través de una «función de desistimiento» fácil de encontrar en la interfaz del proveedor;
- Introducir una protección adicional para los consumidores frente a los elementos engañosos (dark patterns: interfaces de usuario concebidas para persuadir a los usuarios, a fin de que hagan cosas no planeadas, como comprar productos que no tenían previsto).

## 6. La figura de los influencers:

---

En el programa de la Presidencia española, figuraba escuetamente, entre las prioridades en el ámbito audiovisual, la regulación de derechos de “*bloggers e influencers*”, sin ninguna otra referencia.

Uno de los fenómenos más característicos de la transformación digital experimentada en el ámbito audiovisual y de comunicaciones electrónicas en la última década, es la proliferación de determinados generadores de contenidos que, aparentemente a título particular, difunden sus mensajes de modo sistemático y mediante diferentes formatos (vídeos, comentarios, fotografías) a través de plataformas de internet, redes sociales y mensajería electrónica. Cuando estos generadores de contenidos cuentan con elevados volúmenes de seguidores fieles, dan lugar a la figura del *influencer*, que en el ámbito publicitario puede definirse como “*un creador de contenido con intención comercial, que construye una relación basada en la confianza y la autenticidad con su audiencia (principalmente en plataformas de redes sociales) y se relaciona en línea con actores comerciales a través de diferentes modelos de negocio para su monetización*”.

La relación entre *influencers* y seguidores —caracterizada por la percepción de cercanía, autenticidad y confianza— tiene un impacto directo e indirecto en su actitud hacia las marcas y en la toma de decisiones de compra de consumo de los seguidores. En particular, esto sucede con los niños, jóvenes y consumidores con baja educación y/o bajos ingresos y poca alfabetización mediática e informacional.

A nivel de la Unión, no se ha abordado este tema, salvo el Comité Económico y Social Europeo (CESE) que, en su dictamen “*la publicidad a través de influencers*”, considera necesario intervenir para garantizar un tratamiento armonizado para las actividades ilegales “*específicas*” de los creadores de contenido/*influencers* en la UE, con obligaciones igualmente específicas para los administradores de las plataformas y redes sociales en las que operan y para los creadores de contenido/*influencers* (residentes en la UE y no residentes en la UE).

Considera que existen las condiciones para asegurar, tanto la mejora como la implementación, de la legislación europea para aquellas actividades ilegales específicas que involucran a *influencers* y su armonización a nivel europeo, con obligaciones específicas para los administradores de las plataformas en las

que operan y para creadores de contenidos y/o *influencers* (residentes y no residentes en la UE).

Por eso, el CESE plantea una armonización a nivel europeo que contemple, de forma expresa, la regulación de la figura de los creadores de contenido/*influencers* y su responsabilidad, cuando generan y/o difunden comunicaciones comerciales y que garantice una mayor transparencia y responsabilidad en el desarrollo de su actividad.

La armonización regulatoria propuesta por el CESE puede complementarse con marcos de corregulación, en los cuales participen los *influencers*, sus agentes y asociaciones representativas; la industria y los anunciantes, las asociaciones de autorregulación publicitaria, las asociaciones de consumidores y usuarios, interlocutores sociales y otras entidades de la sociedad civil, así como las autoridades reguladoras.

## 7. Propuestas relevantes en tramitación:



### 7.1. Propuesta de Directiva sobre responsabilidad general de productos:

La actual Directiva sobre responsabilidad por productos defectuosos<sup>130</sup> necesita urgentemente una modernización para adaptarla mejor a la era digital.

<sup>130</sup> Directiva 85/374/CEE del Consejo de 25 de julio de 1985, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en materia de responsabilidad por los daños causados por productos defectuosos (DO, L 210, de 7 de agosto de 1985).

El objetivo de la propuesta es proporcionar un sistema a escala de la UE para compensar a las personas que sufran lesiones físicas o daños materiales debido a productos defectuosos.

Los aspectos más importantes por modificar son:

- ✚ Aplicar las definiciones de la Directiva a los productos de la economía digital moderna y la economía circular.
- ✚ La carga de la prueba, que es difícil para las personas perjudicadas en casos complejos.
- ✚ Las normas limitan excesivamente la posibilidad de presentar reclamaciones de indemnización.

La propuesta garantiza que siempre exista una empresa con sede en la UE que pueda ser considerada responsable de los productos defectuosos comprados directamente a fabricantes fuera de la UE, a la luz de la creciente tendencia de los consumidores a comprar productos directamente en terceros países, sin que exista un fabricante o importador establecido en la UE.

## 7.2. Inteligencia Artificial:

La inteligencia artificial (IA) ofrece grandes oportunidades para la sociedad, el medio ambiental y la economía. Al mismo tiempo, dependiendo de las circunstancias relativas a su aplicación y uso específicos, algunas formas de IA pueden causar daños materiales o inmateriales y generar riesgos para los intereses públicos y para los derechos y libertades fundamentales de las personas. Por lo tanto, para hacer frente a estos retos y aprovechar el potencial de la IA, es crucial disponer de un marco jurídico coherente aplicable a la IA que proteja dichos intereses públicos y derechos fundamentales, al tiempo que fomente la innovación, siendo el impulso de estos trabajos un hito muy importante de la Presidencia española.

### ✚ La propuesta de Reglamento sobre inteligencia artificial

El 21 de abril de 2021, la Comisión Europea propuso un Reglamento global en materia de inteligencia artificial, que armonizaría su introducción en el mercado, la puesta en servicio y la utilización de sistemas de IA en la Unión, así como las

normas aplicables a los sistemas de IA en los veintisiete Estados miembros de la Unión Europea<sup>131</sup>.

La propuesta tiene el doble objetivo de crear un mercado único para promover el desarrollo y la implantación de la IA y abordar, al mismo tiempo, los riesgos para la seguridad, la salud y los derechos fundamentales. Tiene un carácter horizontal y resulta aplicable a los proveedores y usuarios de sistemas de IA, con independencia de que se trate de entidades públicas o privadas. Quedan excluidos del ámbito de aplicación los sistemas de IA desarrollados o utilizados exclusivamente con fines militares.

Establece requisitos y obligaciones proporcionados, limitados al mínimo necesario para hacer frente a los riesgos para la salud, la seguridad y los derechos fundamentales, sin obstaculizar el desarrollo tecnológico de la IA ni aumentar desproporcionadamente las cargas financieras y administrativas para los operadores. A tal efecto, sigue un enfoque basado en los riesgos, que clasifica los sistemas de IA en diferentes categorías de riesgo: “inaceptable”, “alto”; “relacionado con la transparencia” y “bajo” o “mínimo”.

Se propone prohibir los sistemas de IA que se consideren incompatibles con los valores de la UE y que representen una clara amenaza para la seguridad, los medios de subsistencia o los derechos de las personas, suponiendo un “*riesgo inaceptable*” (por ejemplo, la puntuación social por parte de las autoridades públicas, las prácticas de manipulación dañinas mediante IA o la identificación biométrica remota en tiempo real con fines policiales en espacios públicos, con algunas excepciones limitadas).

Los sistemas de IA de “alto riesgo” que planteen riesgos significativos para la salud, seguridad o los derechos fundamentales deben someterse a comprobaciones de conformidad y cumplir determinados requisitos obligatorios (por ejemplo, en relación con la gestión de riesgos, la calidad de los datos, la documentación, la transparencia, la vigilancia humana, la precisión o la ciberseguridad) antes de poder comercializarse o utilizarse en la Unión. También se imponen a los proveedores y usuarios obligaciones de seguimiento y vigilancia proporcionadas y eficaces, definiendo claramente sus

---

<sup>131</sup> Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial y se modifican determinados actos legislativos de la Unión (COM (2021) 206 final)

funciones y responsabilidades a lo largo de toda la cadena de valor, sin afectar a otras obligaciones en virtud de la legislación sectorial.

En el caso de los sistemas de IA que plantean un “*riesgo relacionado con la transparencia*”, se debe informar a las personas cuando interactúan con dichos sistemas o se ven expuestas a ellos (por ejemplo, robots conversacionales – *chatbots*-, sistemas de reconocimiento de emociones y de categorización biométrica, ultrafasificaciones).

Todos los demás sistemas que plantean un riesgo “mínimo” o “bajo” para la salud, la seguridad y los derechos fundamentales, están permitidos sin restricciones, pero los proveedores pueden optar por cumplir códigos de conducta voluntarios.

Durante su Presidencia de turno del Consejo de la UE, España ha logrado alcanzar un acuerdo provisional sobre el Reglamento Europeo de uso de la inteligencia artificial, para salvaguardar los derechos de los ciudadanos frente a este tipo de herramientas digitales.

### La suscripción de un Convenio en el marco del Consejo de Europa

La Comisión inició, en su día, un procedimiento para la apertura de negociaciones, en nombre de la Unión Europea, con vistas a un Convenio del Consejo de Europa sobre la inteligencia artificial (IA), Derechos Humanos, Democracia y Estado de Derecho<sup>132</sup>.

El Consejo de Europa elaboró el primer instrumento internacional jurídicamente vinculante sobre inteligencia artificial<sup>133</sup>, basado en las normas del Consejo de Europa en materia de Derechos Humanos, Democracia y Estado de Derecho, centrado en principios comunes generales,

---

<sup>132</sup> Aprobado por Decisión del Consejo de la Unión Europea de 21 de noviembre de 2022, publicado en el DOUE, serie L 311, páginas 138 a 140, de 2.12.2022. Se seguirá el procedimiento previsto en el artículo 218 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, para la conclusión del acuerdo, ya que, conforme el artículo 3 apartado 2 del TFUE, la Unión tiene competencias exclusivas, para la celebración de un acuerdo internacional en la medida en que pueda afectar a normas comunes o alterar el alcance de estas.

<sup>133</sup> <https://rm.coe.int/brochure-artificial-intelligence-es-march-2023-print/1680aab8e8>

propiciando la innovación. Está abierto a la participación de terceros Estados, teniendo en cuenta otros marcos jurídicos internacionales pertinentes, vigentes o en fase de desarrollo.

El Convenio representa una importante oportunidad para complementar la regulación de la Inteligencia Artificial propuesta a nivel de la UE, reforzando la protección de los derechos fundamentales de todas las personas afectadas por los sistemas de IA. Así, aboga por el establecimiento de garantías claras y sólidas para estas personas<sup>134</sup>.

Es un instrumento jurídico que plasma los principios fundamentales de protección de la dignidad humana y el respeto de los Derechos Humanos, la Democracia y el Estado de Derecho.

## 8. Cuestiones de protección de los consumidores omitidas por la Presidencia española:

Sin perjuicio de las vicisitudes políticas que ha atravesado el país durante el período que ha ostentado la Presidencia del Consejo, existen dos temas que, a nivel teórico, han sido excluidos del Programa de la Presidencia: los relativos a los videojuegos y a la protección de los consumidores ante su insolvencia.

### 8.1. Videojuegos:

Después de un largo e intenso debate, se aprobó una Resolución del Parlamento Europeo sobre los videojuegos<sup>135</sup>, en la que se señala la necesidad de adoptar un enfoque único y coordinado entre los Estados miembros, con el fin de evitar la fragmentación del mercado único y proteger a los consumidores europeos.

---

<sup>134</sup> El Derecho de la Unión establece el conjunto completo de normas comunes del mercado único aplicables a los productos y servicios para los que puedan utilizarse sistemas de IA. Además, el desarrollo y uso de determinados sistemas de IA puede afectar al ejercicio de Derechos Fundamentales consagrados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y el Derecho derivado de la UE, entre los que cabe citar, por ejemplo, el derecho a la integridad física, psíquica, la protección de los datos personales, la privacidad, la no discriminación, la libertad de expresión e información, la presunción de inocencia y el derecho a un juicio justo y a la tutela judicial efectiva.

<sup>135</sup> [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0388\\_ES.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0388_ES.pdf)

La resolución alerta de la necesaria protección de los jóvenes y la infancia ante los videojuegos, alentando el desarrollo e implantación de herramientas de control parental que ayuden a filtrar el contenido y los videojuegos por edades, a monitorear el tiempo dedicado a los juegos, a deshabilitar o limitar el gasto en línea y a restringir, tanto las comunicaciones con otros usuarios, como la visualización de contenido creado por otros jugadores. Señala, no obstante, que los padres pueden tener dificultades para utilizar tales herramientas, lo que reduce su eficacia. Pide que se establezcan mecanismos para ejercer un control parental más estricto sobre el gasto de dinero y el tiempo que los niños dedican a jugar, entre otras cosas.

Advierte del peligro real de utilización de dinero, destacando que algunos videojuegos ofrecen a sus usuarios la posibilidad de pagar, incluso a veces con dinero real, con el fin de obtener recompensas mediante **cajas de botín**<sup>136</sup>.

Remarca que ciertos diseños de juego utilizados para sistemas de compras dentro del juego pueden ser particularmente dañinos cuando se dirigen a menores. Pide que este tipo de **publicidad** se prohíba cuando se dirija a menores, especialmente, teniendo en cuenta que, a los juegos en línea, es más probable que accedan los niños, por lo que deben tenerse en cuenta sus derechos y vulnerabilidades. Por tanto, deben cumplir con los más altos estándares disponibles de seguridad y privacidad, por diseño y por defecto.

El consumidor debe disponer de toda la información necesaria sobre el videojuego en línea antes de empezar el juego, así como durante el desarrollo de este, en cuanto a las múltiples opciones de posibles compras durante su desarrollo y demás información que pueda considerarse de interés.

Resalta que el **abuso del uso de videojuegos en línea** puede suponer un impacto negativo, tanto en las relaciones sociales, como en el abandono escolar, generar problemas de salud física y mental o bajo rendimiento académico, entre otros. Pide que se refuercen los mecanismos de control de los niños y adolescentes.

---

<sup>136</sup> Reconoce el Parlamento Europeo que todavía no se ha establecido claramente si las cajas de botín pueden considerarse juegos de azar en Europa; señalando, no obstante, que varios Estados miembros han considerado que las cajas de botín son juegos de azar y han adoptado medidas reglamentarias para prohibirlas. Solicita a la Comisión que analice y determine si las cajas de botín pueden considerarse una actividad de juego o no y, si es así, que realice las acciones necesarias para lograr un enfoque europeo

Subraya que la adicción a los videojuegos, también conocida como **“trastorno del juego”**, es un problema para algunos jugadores. Señala que la Organización Mundial de la Salud ha clasificado el “trastorno del juego” como un compartimiento adictivo.

Observa que los videojuegos pueden ser una herramienta útil durante los procesos de aprendizaje y que determinados juegos están diseñados específicamente para fines educativos. Señala que los videojuegos también se utilizan para desarrollar el pensamiento crítico y estimular la creatividad, dando la bienvenida a iniciativas lideradas por la industria como la “Pan European Game Information” (PEGI).

Pide a la Comisión que desarrolle un sistema de verificación de identidad único que permita comprobar la edad del jugador y que presente una propuesta legislativa sobre el videojuego en línea para establecer un marco normativo europeo, con el objetivo de armonizar las normas entre Estados miembros y proteger mejor a los jugadores, en particular a los menores.

## 8.2. La insolvencia de los consumidores:

No se ha abordado el sobreendeudamiento de las familias, a pesar de ser una cuestión tratada y debatida a nivel de la Unión desde hace mucho tiempo. El sobreendeudamiento se ha agravado por la crisis económica derivada de la COVID-19, el incremento del coste de la vida y la evolución del mundo del crédito, especialmente a causa de los denominados créditos rápidos.

Aunque no existe ninguna definición armonizada del concepto de sobreendeudamiento, el CESE ha abogado, reiteradamente, por la fijación, a nivel europeo, de una definición operativa común de *“sobreendeudamiento”*, basada en la incapacidad de los consumidores para hacer frente al conjunto de sus deudas, independientemente de la naturaleza de estas o de los compromisos del consumidor.

Para hacer frente estos desafíos, la Nueva Agenda del Consumidor, tan sólo tiene previsto en sus acciones 15, 16 y 18 abordar de forma insuficiente esta problemática.

Una forma excesivamente parca de tratar el problema que, ni siquiera se aborda, teniendo en cuenta que, en estos momentos, a nivel de la Unión Europea, existe un replanteamiento y debate respecto de la regulación del Derecho de la Insolvencia, donde España podría aportar una visión más social, más humana y protectora de los derechos de los consumidores respecto a este problema<sup>137</sup>.

La legislación actual estatal, la denominada Ley de la Segunda Oportunidad<sup>138</sup>, no resulta suficiente para afrontar los nuevos desafíos transfronterizos para los ciudadanos de la Unión que no sean residentes, como los denominados “knowmads”, que responden al perfil del adquirente de vivienda por parte de un no residente, los cuales teletrabajan y son “nómadas digitales”<sup>139</sup>. Esperamos que se pueda abordar pronto este problema desde un punto de vista del Derecho de la Unión, en ese futuro marco europeo de Derecho de la Insolvencia.

#### BIBLIOGRAFÍA:

- ✚ GARCÍA-VALDECASAS DORREGO, MARÍA JOSÉ en “*La protección de los consumidores en el Derecho de la UE*”, en la obra colectiva “*La contribución de la jurisprudencia de la Gran Sala del Tribunal de Justicia de la Unión Europea a la integración europea*”, de CARLOS JAVIER MOREIRO GONZÁLEZ y ROSARIO SILVA LAPUERTA, monografías Tirant Lo Blanch, Valencia 2023.
- ✚ GONZÁLEZ ALONSO, LUIS NORBERTO en “*Retos para la Presidencia Española de la Unión Europea en materia de Política Comercial: Más allá de la autonomía estratégica*”, en Presidencia española del Consejo de la Unión Europea 2023(propuestas desde la sociedad civil” FRANCISCO ALDECOA y MERCEDES GUINEA LLORENTE, coordinadores, ed. Movimiento Europeo (Consejo Federal Español, ed. CATARATA,2023(Madrid)
- ✚ MOLINA DEL POZO. CARLOS F. “*Tratado de la Unión Europea*”. Lisboa. Editorial Juruá. 2015.

---

<sup>137</sup> Especialmente, tras la aprobación de la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la armonización de determinados aspectos de la legislación en materia de insolvencia (COM (2022)702 final de 7.12.2022 y su correspondiente debate y tramitación que ha generado un intenso debate sobre la armonización en materia de insolvencia.

<sup>138</sup> Ley 25/2015 de 28 de julio de mecanismos de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social (BOE 180, de 29 de julio).

<sup>139</sup> Pueden constatarse los datos del Colegio de Registradores de España, cifran en 88.000 las transacciones de compraventa de viviendas por extranjeros en 2022 y 23.380 durante el primer trimestre de 2023.

- ✚ KOEN LENAERTS y JOSÉ A. GUTIÉRREZ-FONS en *“Los métodos de interpretación del Tribunal de Justicia de la Unión Europea”*, ed. Marcial Pons 2023
- ✚ SALDAÑA ORTEGA, VIRGINIA en *“Derecho administrativo europeo”*, ed. Aranzadi 2023, Cifur. Menor.



CONSEJO DE CONSUMIDORES Y USUARIOS

CONSEJO DE CONSUMIDORES Y USUARIOS

## Las acciones colectivas de las asociaciones de consumidores

Miryam Vivar Gómez. Miembro del departamento de Comunicación y Relaciones Institucionales de la Organización de Consumidores y Usuarios (OCU)

89

### 1. Introducción:

El Anteproyecto de Ley de acciones de representación<sup>140</sup> para la protección de los intereses colectivos de los consumidores es el texto normativo con el que se ha dado el recibimiento nacional a la Directiva (UE) 2020/1828<sup>141</sup> del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2020, relativa a las acciones de representación

La citada Directiva pretende la protección de los intereses de los consumidores, en su vertiente colectiva, no individual, ya que tiene justamente como finalidad garantizar que todos los países miembros de la Unión Europea cuenten, al menos, con un mecanismo de tutela colectiva, pero no a instancia de cualquier entidad que se tercie, sino solo de las entidades legalmente habilitadas para la salvaguarda de los intereses de los consumidores y usuarios.

A lo largo de este artículo procederemos a ensalzar las virtudes de las acciones de representación ejercidas por las asociaciones de consumidores más representativas, resaltando el beneficio que aportan para el éxito procedimental de la acción y la seguridad jurídica de todas las partes implicadas.

### 2. La representatividad como característica intrínseca de las asociaciones de consumidores:

Resulta necesario hacer un ejercicio de retrospectiva histórica para observar la evolución de las acciones individuales hacia las acciones colectivas, entender cuál es el interés legítimo protegido y llegar así a la conclusión que anunciábamos al

<sup>140</sup>

<https://www.mjusticia.gob.es/es/AreaTematica/ActividadLegislativa/Documents/Anteproyecto%20de%20Ley%20acciones%20representativas.pdf>

<sup>141</sup> <https://www.boe.es/doue/2020/409/L00001-00027.pdf>

comienzo de este artículo: las acciones colectivas, para reclamar judicialmente las infracciones en que se hayan visto perjudicados los derechos e intereses de los consumidores y usuarios, ejercidas por las organizaciones de consumidores más representativas, es el mecanismo que permite proteger de forma más amplia y eficaz los intereses de todos los consumidores afectados por un hecho dañoso y suponer a su vez la máxima expresión del derecho a la tutela judicial efectiva de los consumidores individualmente considerados.

Como decimos, surge la necesidad de retroceder hasta finales del siglo XIX, momento en el que el ejercicio de la acción judicial comienza a percibirse como un derecho público del ciudadano exigible al Estado. Hasta ese momento, el derecho a la defensa en juicio era entendido como parte del derecho subjetivo de las personas, y, por tanto, de su propiedad privada, donde el acceso a la jurisdicción era un derecho natural, anterior e independiente al Estado y que, por consiguiente, no requería intervención alguna por parte de este.

Es por tanto en el siglo XX, cuando el Neoconstitucionalismo se posicionó como el instrumento de protección y garantía de los derechos fundamentales en su interpretación constitucional y estableció el derecho a buscar el amparo jurisdiccional de los derechos sustantivos como garantía fundamental que han de proteger los Estados constitucionales.

Sin embargo, las exigencias de libertad e igualdad de los sectores sociales y económicamente más deprimidos propiciaron la aparición del Estado Social de Derecho.

Ese carácter social del derecho desencadenó que el Estado pasara de ser un mero observador a un garante de los derechos fundamentales de los ciudadanos, hasta el punto de que los citados derechos no se concebían si no era el Estado el que los promulgaba, garantizaba y protegía.

Si bien, por aquel entonces apareció en escena una nueva forma de entender el ordenamiento económico: el capitalismo. Este novedoso sistema trajo consigo la masificación de las relaciones comerciales, y con ello, el aumento en masa de la producción y del consumo, que, en consecuencia, generó daños de las mismas características (masivos). Daños que, por su carácter supraindividual, sacaron a la luz una nueva tipología de intereses dignos de protección por el Estado: los intereses masivos o colectivos.

Para poder llevar a cabo una protección efectiva de estos derechos, en el momento en que cambió la forma de concebir el comercio (del trueque por lo necesario al capitalismo de lo innecesario) resultó imperativo modificar asimismo el ordenamiento jurídico para que contemplara, junto con el carácter individual de los citados derechos, su vertiente colectiva.



Dicho de otro modo, si bien el ciudadano no dejó de ser visto como un sujeto individual que establecía determinadas relaciones jurídicamente relevantes y, por ende, dignas de tutela, los diferentes ordenamientos jurídicos empezaron a encontrarse con situaciones cuya tutela requería un tratamiento diferenciado por afectar a un colectivo.

Como decimos, el carácter novedoso de los derechos e intereses colectivos evidenció el consiguiente problema en cuanto al encaje de estos en un ordenamiento jurídico configurado a partir del derecho subjetivo individual.

En definitiva, pasamos de tener un Estado observador a un Estado protector, y de unas relaciones individuales a unas relaciones masivas, por lo tanto, el Estado se vio en la obligación de proteger un interés colectivo, sin tener herramientas jurídicas para ello pues los citados intereses colectivos requerían de una concepción diferente de la legitimación y del encaje procesal.

Por aquel entonces, el litisconsorcio era la figura utilizada cuando concurrían al proceso más de un sujeto cuyos intereses análogos se habían visto afectados, si bien, no tardaron en percatarse que no resultaba operativo, por imposibilidad manifiesta de que concurrieran físicamente al proceso todos y cada uno los sujetos cuyos derechos se habían visto lesionados. Ante la necesidad de adaptar el proceso civil tradicional surgió como mejor solución la elección de un representante del interés colectivo por parte de los afectados, un ente con personalidad

jurídica propia si bien capaz de sentir las lesiones de sus representados como suyas propias y con la que los afectados se sintieran seguros, protegidos y defendidos, sin tener que acudir uno a uno a reclamar lo que les pertenece.

Y así es como la historia, en su vertiente económica, jurídica y social, dio a luz a las organizaciones de consumidores y a las acciones colectivas, que nacieron con la representatividad como sello de identidad para cubrir con éxito las necesidades del ordenamiento jurídico en materia de conflictos colectivos.



### 3. Ventajas de las acciones colectivas ejercidas por las asociaciones de consumidores más representativas:

El objetivo principal de la Directiva que nos concierne es proteger a todos y cada uno de los consumidores y usuarios cuyos derechos e intereses han sido lesionados, estableciendo como mecanismo legislativo para la efectividad de tal objetivo, las acciones de representación. Es por tanto la acción judicial en su vertiente colectiva la que ha recibido todo el apoyo y refuerzo normativo para convertirse en la opción por excelencia elegida por nuestros legisladores, y ello no es así por casualidad, sino porque aglutina las siguientes ventajas de peso que inclinan la balanza a su favor:

#### Desde un punto de vista económico:

1. Economía procesal. En un sistema judicial tan colapsado como el nuestro, la posibilidad de que en un solo proceso se sustancien las peticiones de todos y cada uno de los demandantes afectados, sin mermar el nivel de protección

ni rebajar un ápice por tanto su tutela judicial, resulta meritorio en aras de conseguir lo mismo, a saber, un pronunciamiento judicial, pero con menos recursos.

2. Reducción de costes para los consumidores demandantes. El reparto entre todos los demandantes de los costes que conlleva el inicio de acciones judiciales, en concepto de abogado, procurador, etc. puede suponer un ahorro relevante que incluso incline la balanza en favor de la reclamación judicial, pues alguno de estos costes, como puede ser el informe pericial que en su caso se precise, puede ser inabordable de manera individual y provocar que el consumidor maneje la idea de descartar la llevanza de acciones judiciales.

#### Desde un punto de vista judicial

3. Acceso a la vía judicial de reclamaciones de escaso valor económico. En ocasiones la cantidad a reclamar es una escasa cuantía que de manera individual se quedaría sin reclamar judicialmente, precisamente por la falta de rentabilidad, al tener que desembolsar una serie de costes que no se cubrirían con el retorno de la cantidad reclamada.
4. Mayor uniformidad de la respuesta judicial. Con la acción colectiva, no solo se consigue una recta administración de la justicia, sino que se pueden evitar resoluciones judiciales individuales y contradictorias.

#### Desde un punto de vista práctico

5. Facilidad para gestionar la reclamación. Las organizaciones de consumidores están especializadas en reclamaciones colectivas, sobre todo, las más representativas, y por ello, ofrecen a los afectados no solo una acción viable y sin riesgos innecesarios, sino también una gestión documental, una atención personal y unas condiciones económicas muy ventajosas para los afectados. Resultando además que todo ello, sirve al éxito de la acción, porque las asociaciones de consumidores se aseguran de que la publicidad previa puede llegar a oídos de la gran mayoría de afectados, que la gestión a través de plataformas y otras herramientas informáticas se va a realizar sin problemas y que la defensa en tribunales no va a ser algo novedoso o experimental, sino basado en la experiencia previa y su pericia en este tipo de acciones.

6. Dispersión geográfica de los afectados. Las acciones colectivas son, la manera predilecta del legislador para encauzar procedimientos que cuentan con una pluralidad de demandantes que han sido perjudicados por un mismo hecho. Aunque ello no presenta especiales complicaciones cuando los demandantes se encuentran en un mismo lugar, las dificultades empiezan a surgir desde que estos comienzan a estar localizados por todo el territorio nacional. La manera más práctica de responder a situaciones de este calibre es mediante la cesión de la legitimación a una organización de consumidores, que podrá demandar en nombre de todos ellos, ante un único juzgado, con independencia de su domicilio, residencia o lugar donde han ocurrido los hechos.

#### Desde un punto de vista de posicionamiento

7. Acuerdo extrajudicial. Será más fácil llegar a un acuerdo extrajudicial con la parte demandada, o al menos, iniciar los primeros pasos para entablar una comunicación en aras de conseguir esa solución amistosa, si hay un interlocutor que representa a todos los afectados, y alza su voz de manera unívoca.
8. Efecto intimidatorio. Por una parte, el contrario, cuando se enfrente a una demanda presentada por una organización de consumidores, la mira con respeto, porque sabe que su acción es meritoria y por tanto respetable, y, por otra parte, puede tener efecto disuasorio, frente a las grandes corporaciones, de cometer irregularidades.

#### Por seguridad jurídica

9. Eficacia de la Sentencia. En las demandas colectivas por intereses difusos, restringidas hasta la fecha a las organizaciones de consumidores más representativas, los afectados se podrán ver beneficiados del resultado del pleito sin tener que haber promovido ni participado en el mismo, ya que la asociación demandante se ha encargado no solo de mitigar la conducta lesiva, sino de que los mecanismos de resarcimiento beneficien a todos los afectados.
10. No hay intereses en juego ajenos a los de los consumidores. En palabras del Consejo Económico y Social, en su Dictamen

1/2023, de 25 de enero de 2023, en su apartado “Sobre la legitimación activa en las acciones de representación y las entidades habilitadas” (página 19) de esta manera, es decir, mediante el ejercicio de acciones colectivas por entidades habilitadas, la norma evita que “... *terceros con intereses distintos a la defensa de los derechos de las personas consumidoras o usuarias obtengan un lucro derivado del ejercicio de estas acciones procesales*”. Es decir, si una organización de consumidores decide plantear una acción colectiva, solo tiene la intención de defender los derechos e intereses de los consumidores y usuarios, por encima incluso de los suyos propios (no sería la primera vez que financian económicamente estas acciones de manera altruista) y no hay intereses ocultos ni temerarios que pongan en entredicho no solo la viabilidad de la acción y los intereses de los afectados, si no, incluso la fe en el propio sistema judicial.

#### 4. Conclusión:

La existencia de múltiples afectados y la necesidad de proteger a los mismos de intereses ajenos, nos remite necesariamente a las acciones colectivas ejercitadas por las organizaciones de consumidores, como el instrumento necesario para la obtención de una tutela judicial efectiva, permitiendo una mayor economía procesal, una visibilidad social del daño y una seguridad jurídica plena.

En una demanda colectiva, cada perjudicado, se beneficia de manera individual del esfuerzo realizado por la organización de consumidores para el conjunto de los afectados. Resultando además que, al agrupar las reclamaciones, aquellos consumidores con menos recursos o aquellas demandas de escasa cuantía puedan permitirse el lujo de litigar, ya que es la organización de consumidores la que carga con el peso económico, legal, procesal y hasta moral de la acción.

En resumen, las acciones colectivas ejercidas por las asociaciones de consumidores más representativas, amén de las razones expuestas en este artículo, consiguen, entre otras cosas, lo siguiente:

- ✚ Garantizar que las mismas sean efectivas. Solo las organizaciones de consumidores con esa vocación de

- representatividad pueden llevar al grado máximo de efectividad las acciones de representación;
- ✚ Evitar que se frivolicé este instrumento procesal con demandas que defienden intereses ajenos a los de los consumidores representados, por lo tanto, asegurar un enfoque legítimo para prevenir abusos del sistema legal; y
  - ✚ Ayudar a reducir la carga de trabajo de los tribunales al canalizar las demandas colectivas a través de organizaciones probadas y confiables.

En definitiva, el ejercicio de las acciones de representación por las asociaciones de consumidores más representativas es una medida destinada única y exclusivamente a proteger los derechos y los intereses de los consumidores y garantizar que las acciones colectivas sean legítimas y efectivas, encontrando así un equilibrio entre el acceso a la justicia y la protección de los consumidores en un sistema legal, justo y transparente.

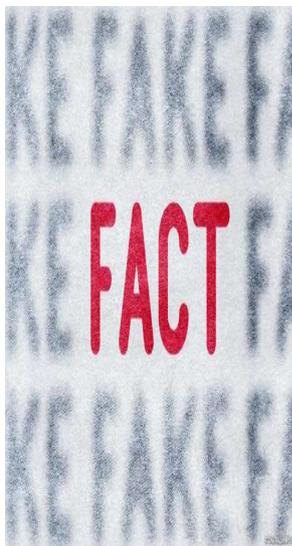
## La defensa de los derechos de las personas consumidoras y usuarias frente a la desinformación

Alejandro Perales Albert. Presidente de la Asociación de Usuarios de la Comunicación (AUC) y miembro del Consejo de Consumidores y Usuarios (CCU)

*“Una nueva ignorancia se perfila en el horizonte, una ignorancia nacida no de la falta de conocimiento, sino del exceso de conocimiento, del exceso de teorías, de la falta de tiempo”. E. Thacker*

### 1. El concepto de desinformación y sus tipologías:

La desinformación, según la Real Academia Española (RAE), constituye un tipo de “información intencionadamente manipulada al servicio de ciertos fines”. De acuerdo con esa definición, la desinformación como fenómeno se deslinda de la mera difusión, singular o reiterada, de noticias falsas (las conocidas como *fake news*), aunque que a veces se confunden o asimilan una y otras. La desinformación requeriría de una dimensión estratégica, sistemática, que responde a un objetivo, tenga éste un interés ideológico o comercial: imponer un relato “alternativo” del que se deriva de los propios hechos o, al menos, de generar la suficiente confusión como para sembrar la duda y la desconfianza hacia esos hechos.



Ello significa que la desinformación no se sustancia tanto en la dicotomía entre lo verdadero y lo falso, sino entre lo veraz y lo mendaz. La Constitución Española<sup>142</sup>, en su artículo 20.1.d), sanciona el derecho de la ciudadanía a recibir “información veraz”. Sólo a la información, no a la opinión, ni a otras expresiones de carácter artístico, se les exige ese requisito de veracidad, pero lo que la Carta Magna exige no es realmente que los emisores de mensajes digan “la verdad”, sino que

<sup>142</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>

no incurran en el ánimo doloso de engañar, intencionadamente, a los receptores, acreditando diligencia y honestidad suficiente en la búsqueda de esa verdad.

La legislación sobre comunicaciones comerciales, que constituyen *prima facie* una modalidad de información al público, desarrolla de forma también muy clara esa relación entre veracidad y mendacidad. En su redacción inicial, la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad<sup>143</sup>, consideraba ilícita por engañosa (artículo 4) la que “de cualquier manera, incluida su presentación, induce o puede inducir a error a sus destinatarios, pudiendo afectar a su comportamiento económico, o perjudicar o ser capaz de perjudicar a un competidor”. Continuaba el artículo señalando que “Es asimismo engañosa la publicidad que silencie datos fundamentales de los bienes, actividades o servicios cuando dicha omisión induzca a error de los destinatarios”.

Encontramos aquí dos aspectos nucleares de la desinformación: por un lado, que puede desinformarse por la forma o por el fondo; es decir, por lo que se dice o por la manera en la que se dice. Por otro, que puede desinformarse por exceso o por defecto; es decir, por lo que se dice o por lo que no se dice.

En su versión vigente, la Ley General de Publicidad sigue considerando ilícita la publicidad engañosa (artículo 3.e), pero la contempla como una forma de práctica desleal contra los competidores o contra los usuarios, tal y como confirma la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal<sup>144</sup>, en su artículo 18, y fía a ésta su definición actualizada.

Así, para la Ley de Competencia Desleal (artículo 8), la publicidad engañosa queda subsumida en el concepto de actos de engaño, que, según su artículo 5.1, se refieren a “cualquier conducta que contenga información falsa o información que, aun siendo veraz, por su contenido o presentación induzca o pueda inducir a error a los destinatarios, siendo susceptible de

---

<sup>143</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1988-26156>

<sup>144</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1991-628>

alterar su comportamiento económico”, en aspectos como la existencia del producto o sus características principales.

Esta definición introduce igualmente un aspecto importante de la desinformación: que puede desinformarse aun usando elementos o hechos ajustados a la realidad, cuando se hace de modo tal que genera un conocimiento equivocado de la situación; es decir por lo que se dice o por el contexto interpretativo en el que se dice. La Ley se refiere también, en ese sentido, a los actos de “confusión”.

E incide también en la desinformación por defecto que suponen las omisiones engañosas (artículo 7), entendidas como la “ocultación de la información necesaria para que el destinatario adopte o pueda adoptar una decisión relativa a su comportamiento económico con el debido conocimiento de causa”, pero que también se producen cuando “la información que se ofrece es poco clara, ininteligible, ambigua, que no se ofrece en el momento adecuado, o no se da a conocer el propósito comercial de esa práctica, cuando no resulte evidente por el contexto”. Y añade que, para la determinación del carácter engañoso de las informaciones, se atenderá al “contexto fáctico en el que se producen, teniendo en cuenta todas sus características y circunstancias y las limitaciones del medio de comunicación utilizado”.

## 2. La regulación de la desinformación en el marco europeo:

Existen, en todo caso, sectores de interés no sólo en el ámbito económico, sino también en el político, que buscan promover la desinformación, negar o desacreditar la realidad desde el marco de la posverdad (el relato frente al dato)<sup>145</sup> para contribuir a la consecución de sus objetivos de forma espuria. Y las posibilidades que ofrecen internet y las tecnologías de la comunicación, a la hora de propagar mensajes, maximizar la interactividad y segmentar a los receptores, han permitido el desarrollo exponencial del fenómeno de la desinformación.

En el marco de la Unión Europea, la lucha contra la desinformación alcanza un hito de gran importancia con la

---

<sup>145</sup>La posverdad no describe tanto un fenómeno de engaño desde el punto de vista de la información difundida, sino un estadio del espacio público en el que la verdad o la mentira dejan de tener importancia o valor para las personas frente a las emociones y creencias personales.

aprobación del Código de buenas prácticas en materia de desinformación (en sus versiones de 2018 y 2022), y en el posterior Reglamento de Servicios Digitales (2022). Este Código puede considerarse como la plasmación de los sucesivos planteamientos desarrollados por la Comisión en relación con este problema, que sería prolijo mencionar aquí, pero entre los que pueden destacarse los recogidos en el *Informe del Grupo de Alto Nivel sobre un enfoque multidimensional de la desinformación* y en la Comunicación *La lucha contra la desinformación en línea: un enfoque europeo*, ambos de 2018<sup>146</sup>.

Se identifican en estos documentos una serie de aspectos clave en la lucha contra la desinformación, que buscan garantizar su eliminación (e incluso su evitación preventiva), o que, al menos, impidan cualquier lucro asociado a la monetización de la difusión de contenidos desinformativos, en especial los relacionados con la salud, la seguridad y la publicidad o la propaganda política.

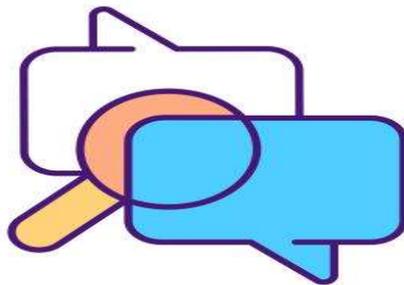
Estos aspectos pasan, *grosso modo*, por:

- ✚ La transparencia, asegurando un conocimiento suficiente sobre los procesos, las herramientas, y los conceptos manejados en la gestión y oferta de contenidos por parte de los prestadores de servicios de la sociedad de la información y de los distintos agentes de la cadena de valor. Con especial atención a los denominados “algoritmos” que, como la profecía autocumplida, determinan a partir del análisis de patrones previos de comportamiento digital las propuestas y recomendaciones de información por parte de plataformas, redes sociales y motores de búsqueda a los usuarios.
- ✚ La privacidad, limitando el uso de datos personales, sobre todo de los más sensibles, y la utilización de perfiles, de acuerdo con lo establecido por la normativa europea en esta materia. En la garantía de la privacidad desempeña un papel fundamental el consentimiento expreso de los usuarios, como una barrera para la difusión de contenidos de desinformación.

---

<sup>146</sup> <https://digital-strategy.ec.europa.eu/es/library/2018-code-practice-disinformation>  
[eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0794](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0794)

- ✚ La colaboración con verificadores y expertos, exigiendo un compromiso por parte de las plataformas y redes, de permitir la labor analítica de dichos verificadores e investigadores expertos reconocidos sobre el flujo de contenidos que ellas mismas difunden. Ello implica la elaboración e implementación de indicadores de fiabilidad de las fuentes basados en criterios objetivos e independientes, y, asimismo, información general sobre el uso de algoritmos y el intercambio de conjuntos de datos, siempre protegiendo la intimidad de las personas.
- ✚ El empoderamiento de la ciudadanía: contribuir a la mejora de la capacidad de los consumidores y usuarios para encontrar contenido fiable, mediante iniciativas de alfabetización mediática e informacional y pensamiento crítico para todos los segmentos de la sociedad. Y también mediante el desarrollo de herramientas accesibles que permitan, desde el diseño, contar con indicadores sobre la fiabilidad de las fuentes y la identidad de éstas, garantizando también la diversidad en la recepción de contenidos lícitos.



Como decíamos, la aprobación del Código de buenas prácticas en materia de desinformación de 2019<sup>147</sup> supuso un hito fundamental para la implicación de las grandes plataformas de internet y de las redes sociales en esta materia. Su extensión, actualización y reforzamiento en 2022, a partir de las recomendaciones de la Comisión<sup>148</sup>, ha profundizado en esta implicación. Los diferentes informes de rendición de cuentas puestos a disposición del público por los firmantes a través del Centro de Transparencia vinculado al Código<sup>149</sup>, detallan sus acciones en las grandes áreas arriba señaladas y el grado de cumplimiento de aquellos compromisos que han decidido

<sup>147</sup> <https://digital-strategy.ec.europa.eu/es/library/2018-code-practice-disinformation>

<sup>148</sup> <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/2022-strengthened-code-practice-disinformation>

<sup>149</sup> <https://disinfocode.eu/es/informes/?a%C3%B1os=2023-es>

voluntariamente asumir el conjunto de los contemplados en el Código.

Hay que señalar, no obstante, que el contenido de esos informes es muy desigual, a pesar de contar con un modelo canónico para presentar los resultados. En algunos casos se ofrecen datos muy detallados por actuaciones y países, lo que ha permitido conocer, por ejemplo, las desarrolladas en España por parte de algunas de las grandes plataformas en línea. En otros, los informes parecen más bien una exposición teórica de declaración de intenciones, sin que sea fácil hacerse una idea del alcance de lo verdaderamente realizado, al menos en lo que respecta a la lucha contra la desinformación.

En todo caso, los informes muestran el camino recorrido y el que todavía queda por recorrer, con algún retroceso puntual como la retirada de X (antes Twitter) como firmante del Código. Esta retirada refleja, a su vez, tanto las posibilidades como los límites de un sistema que pudiera quedar meramente circunscrito al marco de la regulación voluntaria. Y permite valorar de forma clara la importancia de la aprobación y la entrada en vigor del Reglamento de Servicios Digitales, especialmente en lo relativo a las plataformas en línea, redes sociales y motores de búsqueda de muy gran tamaño, teniendo en cuenta su enorme impacto social.

### 3. El Reglamento de servicios digitales:

El Reglamento (UE) 2022/2065, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de octubre de 2022, relativo a un mercado único de servicios (Reglamento de Servicios Digitales)<sup>150</sup> forma parte de la nueva estrategia digital de la Unión Europea, junto con el Reglamento (UE) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de septiembre de 2022, sobre mercados disputables y equitativos en el sector digital y por el que se modifican las Directivas (UE) 2019/1937 y (UE) 2020/1828 (Reglamento de mercados digitales<sup>151</sup>, y viene a reforzar el marco normativo establecido por la Directiva 2000/31/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2000, relativa a determinados aspectos jurídicos de los servicios de la sociedad de la información, en particular en el comercio electrónico, en el mercado interior (Directiva de Comercio Electrónico)<sup>152</sup>, que

---

<sup>150</sup> <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2022-81573>

<sup>151</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32022R1925>

<sup>152</sup> <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2000-81295>

había sido incorporada a nuestro ordenamiento jurídico por la Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la Sociedad de la Información y de Comercio Electrónico (LSSI).<sup>153</sup>

Como reglamento, es de aplicación obligatoria y directa en todos sus elementos en cada Estado miembro, sin necesidad de su trasposición a los ordenamientos jurídicos nacionales (como sí ocurre con las directivas).

Del mismo modo que el RMD se orienta más a cuestiones competenciales, el RSD tiene como objetivo regular la prestación de los servicios de la sociedad de la información para procurar un nivel elevado de protección de los usuarios. Se pretende en este sentido que los prestadores adopten medidas frente a los contenidos ilícitos, con el fin de garantizar un entorno en línea seguro, predecible y digno de confianza, que permita el pleno ejercicio de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en aspectos como la libertad de expresión y de información o el derecho a la no discriminación.

El Reglamento entró en vigor el 16 de noviembre de 2022, aunque se contempla su aplicación en diferentes fases que se extienden hasta 2024. Se aplica específicamente a los denominados “servicios intermediarios” (que permiten el acceso, el alojamiento, almacenamiento y difusión de contenidos) independientemente de su lugar de establecimiento, siempre que ofrezcan dichos servicios a destinatarios establecidos o situados en la Unión Europea. Distingue a las plataformas y motores de búsqueda en línea de “muy gran tamaño” (*very large online platforms*, VLOP y *very large online search engines*, VLOSE) del resto de prestadores, estableciendo para ellos una serie de obligaciones adicionales atendiendo a su mayor impacto social. De acuerdo con el artículo 33.1 del Reglamento, se consideran como tales los que cuentan con un promedio mensual de destinatarios del servicio activos en la UE igual o superior al 10% de la población en este ámbito territorial en 2020,<sup>154</sup> lo que unos 45 millones de usuarios.

---

<sup>153</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2002-13758>

<sup>154</sup> De acuerdo con el apartado 2, la Comisión podrá con el tiempo ajustar ese criterio al alza o a la baja atendiendo al aumento o disminución de la población al menos en un 5 % con respecto a 2020.

La Comisión es la encargada de determinar qué prestadores cumplen esa característica, revisando anualmente los datos proporcionados desde los Estados miembros y por los propios prestadores. Inicialmente se han identificado 19 prestadores considerados de muy gran tamaño.<sup>155</sup>

AliExpress	Pinterest
Amazon Store	Snapchat
Apple App Store	TikTok
Bing	X (antes Twitter)
Booking	Wikipedia
Meta (Facebook, Instagram, LinkedIn)	Youtube
Google (Maps, Play, Search, Shopping)	Zalando

El 25 de agosto de 2023 entró en vigor el cumplimiento de las obligaciones previstas en el RSD para estos prestadores de muy gran tamaño.

El artículo 7, de forma un tanto alambicada, señala que “no se considerará que los prestadores de servicios intermediarios no reúnen las condiciones para acogerse a las exenciones de responsabilidad a que se refieren los artículos 4, 5 y 6 por la única razón de que realicen, de buena fe y de modo diligente, investigaciones por iniciativa propia de forma voluntaria, o adopten medidas con el fin de detectar, identificar y retirar contenidos ilícitos, o bloquear el acceso a estos, o adoptar las medidas necesarias para cumplir los requisitos del Derecho de la Unión y del Derecho nacional en cumplimiento del Derecho de la Unión, incluidos los requisitos establecidos en el presente Reglamento”.

Sí quedan sometidos estos prestadores, en todo caso, a la obligación de prontitud en la retirada de la información almacenada, o en el bloqueo del acceso a la misma, cuando tengan conocimiento o sean conscientes de su ilicitud; especialmente cuando una autoridad, sea judicial o administrativa de un Estado miembro, de conformidad con su ordenamiento jurídico, haya ordenado dicho retiro o bloqueo para poner fin o impedir una infracción.

<sup>155</sup> Algunos de ellos, como Amazon o Zalando han recurrido la decisión de la Comisión ante el TJUE, por considerar que por sus características y actividad no se ajustan a la definición recogida en el Reglamento.

En su parte dispositiva, el Reglamento no incluye menciones expresas a la desinformación - aunque la gran mayoría de sus normas se aplican a este fenómeno en tanto que contenido ilícito -, pero sí en los considerandos de la norma. Así:

- ✚ En el considerando 2 se señala que los Estados miembros están adoptando, o considerando adoptar, un número creciente de normas de Derecho nacional sobre las materias que regula el presente Reglamento, imponiendo, en particular, requisitos de diligencia a los prestadores de servicios intermediarios por lo que se refiere al modo en que deben hacer frente a los contenidos ilícitos, la desinformación y otros riesgos para la sociedad.
- ✚ En el considerando 9, que el Reglamento armoniza las normas aplicables a los servicios intermediarios en el mercado interior con el objetivo de garantizar un entorno en línea seguro, predecible y digno de confianza y aborda la difusión de contenidos ilícitos en línea y los riesgos para la sociedad que puede generar la difusión de desinformación u otros contenidos, dentro del cual se protegen eficazmente los derechos fundamentales reconocidos en la Carta y se facilita la innovación.
- ✚ En el considerando 69, que cuando se presentan a los destinatarios anuncios basados en técnicas de segmentación optimizadas para responder a sus intereses y apelar potencialmente a sus vulnerabilidades, los efectos negativos pueden ser especialmente graves. En algunos casos, las técnicas de manipulación pueden afectar negativamente a grupos enteros y amplificar perjuicios sociales, por ejemplo, contribuyendo a campañas de desinformación o discriminando a determinados grupos.
- ✚ En el considerando 83 menciona las campañas coordinadas de desinformación como encuadradas dentro de la cuarta categoría de riesgos sistémicos, especialmente relacionadas con la salud pública, o del diseño de interfaces en línea que puedan estimular adicciones comportamentales de los destinatarios del servicio.
- ✚ En el considerando 84 se indica que los prestadores deben dedicar especial atención a cómo se utilizan sus servicios para difundir o amplificar contenidos incorrectos o engañosos, incluida la desinformación. Es el caso de la creación de cuentas falsas, el uso de *bots* y otros comportamientos total o parcialmente automatizados, que pueden dar lugar a la difusión rápida y extendida de desinformación.

- ✚ En el considerando 88 se indica que los prestadores de plataformas en línea de muy gran tamaño y de motores de búsqueda en línea de muy gran tamaño deben sopesar medidas de concienciación, en especial cuando los riesgos estén relacionados con campañas de desinformación.
- ✚ En el considerando 95 se señala que estas plataformas y buscadores deben garantizar el acceso público a los repositorios de anuncios publicitarios presentados en sus interfaces en línea para facilitar la supervisión y la investigación de los riesgos emergentes generados por la distribución de publicidad en línea, por ejemplo en relación con anuncios ilícitos o técnicas manipulativas y desinformación con efectos negativos reales y previsibles para la salud pública, la seguridad pública, el discurso civil, la participación política y la igualdad.
- ✚ En el considerando 104, que se refiere, en el marco de los sistemas de autorregulación y correulación, a las posibles repercusiones negativas para la sociedad y la democracia de las operaciones coordinadas dirigidas a amplificar la desinformación, para generar información deliberadamente incorrecta o engañosa.
- ✚ El considerando 106 señala que las disposiciones del Reglamento relativas a los códigos de conducta podrían servir de base para iniciativas de autorregulación ya establecidas, como el Código de buenas prácticas en materia de desinformación.
- ✚ El considerando 108 se refiere a la potestad de la Comisión para iniciar la elaboración de protocolos de crisis, por ejemplo, cuando las plataformas en línea se utilizan de forma indebida para propagar rápidamente contenidos ilícitos o desinformación, o bien cuando surja la necesidad de difundir rápidamente información fiable.

Los artículos 4 al 8 del Reglamento exoneran de responsabilidad a los prestadores de servicios intermediarios en relación con los contenidos de terceros que transmiten, alojan y/o almacenan, en línea con lo señalado tanto por la mencionada LSSI como por la Directiva (UE) 2018/1808 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de noviembre de 2018 por la que se modifica la Directiva 2010/13/UE sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisual, habida cuenta de la evolución de las realidades del mercado (Directiva de Servicios de Comunicación

Audiovisual)<sup>156</sup> y la Ley 13/2022, de 7 de julio, General de Comunicación Audiovisual, que la incorpora al ordenamiento jurídico español.<sup>157</sup>

#### 4. Procedimientos de actuación:

Los artículos 9 a 12 del Reglamento recogen que las autoridades judiciales o administrativas nacionales pueden dictar órdenes de actuación dirigidas a los prestadores y referidas a uno o varios elementos concretos de un contenido que se considera ilícito. Estas órdenes deben ser remitidas por la autoridad que las dicte al denominado coordinador de servicios digitales del correspondiente Estado miembro,<sup>158</sup> el cual transmitirá una copia a todos los demás coordinadores de servicios digitales.

Los prestadores, por su parte, deberán informar sin dilación indebida a la autoridad que haya dictado la orden, o a cualquier otra especificada en la misma, sobre su recepción y el curso dado a la orden, y también al destinatario. Los prestadores deben contar con un punto único de contacto que les permita ponerse en comunicación directamente, por vía electrónica, con las autoridades de los Estados miembros, con la Comisión y con otra figura prevista en el Reglamento, la Junta Europea de Servicios Digitales,<sup>159</sup> así como con un punto único de contacto que permita a los destinatarios del servicio comunicarse directa y rápidamente con ellos por el canal de su elección, automatizado o no.

Los prestadores de servicios intermediarios que no tengan un establecimiento en la Unión Europea, pero sí ofrezcan servicios en la UE, deben contar con un representante legal en uno de los Estados miembros en los que el prestador ofrezca sus servicios, el cual (artículo 13) podrá ser considerado responsable por el

---

<sup>156</sup> <https://www.boe.es/doue/2018/303/L00069-00092.pdf>

<sup>157</sup> <https://www.boe.es/eli/es/l/2022/07/07/13/con>

<sup>158</sup> De acuerdo con el artículo 46, los Estados miembros designarán como su coordinador de servicios digitales a la autoridad competente o a una de las autoridades competentes consideradas responsables de la supervisión de los prestadores de servicios intermediarios y de la ejecución del Reglamento. El coordinador de servicios digitales será el encargado de cooperar con sus homólogos en toda la Unión y con otras autoridades nacionales. Los Estados miembros deben designar a sus coordinadores de servicios digitales a más tardar el 17 de febrero de 2024.

<sup>159</sup> La Junta Europea de Servicios Digitales (artículos 61 a 63) es un grupo consultivo independiente integrado por coordinadores de servicios digitales para la supervisión de los prestadores de servicios intermediarios, con el objetivo de asesorar a dichos coordinadores y a la Comisión sobre el cumplimiento del RSD.

incumplimiento de las obligaciones contempladas en el reglamento, sin perjuicio de la responsabilidad del prestador.

De acuerdo con el artículo 16, los prestadores establecerán mecanismos accesibles que permitan a cualquier persona física o entidad notificar la presencia en su servicio de elementos de información concretos que considere ilícitos. La notificación debe incluir una serie de requisitos (motivación, localización exacta, identificación del remitente, declaración de buena fe) que permitan al prestador determinar de modo rápido, sin un examen jurídico detallado, si existe esa supuesta ilicitud. Su decisión (diligente, no arbitraria y objetiva) será comunicada al remitente incluyendo las vías de recurso existentes.

## **5. Condiciones generales de prestación del servicio de la sociedad de la información:**

El artículo 14 se refiere a las condiciones generales de prestación del servicio de la sociedad de la información, obligando a los prestadores (apartados 1 a 4):

- ✚ A informar a los destinatarios sobre las condiciones generales del servicio y sobre cualquier restricción que impongan al mismo; sobre políticas, procedimientos, medidas y herramientas empleadas para moderar los contenidos, y también sobre la toma de decisiones mediante algoritmos.
- ✚ A informar a los destinatarios sobre las normas de procedimiento de su sistema interno de gestión de reclamaciones, en lenguaje claro, sencillo, inteligible, accesible al usuario e inequívoco. Si el servicio está dirigido principalmente a menores, las condiciones y restricciones se explicarán de manera que los menores las puedan comprender.
- ✚ A actuar de manera diligente, objetiva y proporcionada para aplicar y hacer cumplir las posibles restricciones con la debida consideración de los derechos e intereses legítimos de todas las partes implicadas, incluidos la libertad de expresión, el pluralismo de los medios de comunicación y otros amparados por la Carta de los Derechos Fundamentales.

Los prestadores deben publicar, al menos una vez al año, informes sobre su actividad de moderación de contenidos,<sup>160</sup> incluyendo según proceda (artículo 15):

- ✚ El número de órdenes recibidas sobre contenido ilícito, el Estado miembro que haya dictado la orden y el tiempo medio necesario para informar a la autoridad y para dar curso a la orden.
- ✚ Información significativa y comprensible sobre la actividad de moderación de contenidos realizada por iniciativa propia del prestador, incluido el uso de herramientas automatizadas; la formación y asistencia a las personas encargadas de la moderación; la disponibilidad, visibilidad y accesibilidad de la información proporcionada por los destinatarios, y otras restricciones conexas del servicio.
- ✚ El número de reclamaciones recibidas a través de los sistemas internos de gestión de las mismas, su base, las decisiones adoptadas, el tiempo medio para su adopción y su posible revocación.
- ✚ El uso de medios automatizados con fines de moderación de contenidos, incluyendo la posible tasa de error de dichos medios y las salvaguardias aplicadas.
- ✚ En el caso de prestadores de servicios de alojamiento de datos, el número de notificaciones según el tipo de contenido presuntamente ilícito; las actuaciones llevadas conforme a Derecho o en base a las condiciones generales del prestador; el número de notificaciones tratadas únicamente por medios automatizados, y el tiempo medio necesario para adoptar medidas.

Por lo que se refiere a plataformas y motores de búsqueda en línea de muy gran tamaño, deberán facilitar además a los destinatarios de los servicios un resumen sucinto que incluya las medidas correctivas y los mecanismos de recurso disponibles.

Los prestadores de servicios de alojamiento de datos deberán proporcionar a cualquier destinatario (artículo 17) una declaración de motivos clara y específica cuando el servicio se vea afectado por las restricciones impuestas a un contenido considerado ilegal o incompatible con sus condiciones generales,<sup>161</sup> como la eliminación de contenidos; el bloqueo del

---

<sup>160</sup> De acuerdo con el apartado 2 de este artículo, estas obligaciones de transparencia no se aplican a los prestadores de servicios intermediarios que sean microempresas o pequeñas empresas, ni a las plataformas en línea que no sean de muy gran tamaño.

<sup>161</sup> Salvo que el prestador no conozca los datos de contacto electrónico o cuando la información sea un contenido comercial engañoso de gran volumen.

acceso a éstos o su relegación; la suspensión, cesación u otra restricción de los pagos monetarios; la suspensión o cesación total o parcial de la prestación del servicio; la suspensión o supresión de la cuenta del destinatario del servicio.

Cuando un prestador de servicios de alojamiento de datos tenga conocimiento de cualquier información que le haga sospechar que se han cometido, se están cometiendo o es probable que se cometan delitos que impliquen una amenaza para la vida o la seguridad de una o más personas, debe comunicar su sospecha a las autoridades policiales o judiciales del Estado o Estados miembros afectados, aportando toda la información pertinente de la que dispongan, o en su caso, a las autoridades policiales del Estado miembro en que esté establecido (artículo 18).

## 6. Disposiciones adicionales aplicables a las plataformas en línea de muy gran tamaño:

Además de las ya mencionadas, estas disposiciones se refieren (artículos 20 a 28):

- ✚ A la gestión de reclamaciones y a los sistemas internos para su gestión. En caso de no admisión de una reclamación, ha de informarse a los reclamantes sobre la decisión de forma motivada, así como sobre la posibilidad de acudir a la resolución extrajudicial de litigios. Las decisiones que se adopten en relación con estas reclamaciones deberán contar con la supervisión de personal adecuadamente cualificado y no exclusivamente por medios automatizados.
- ✚ A la resolución extrajudicial de litigios. El recurso a estos órganos encargados de esta resolución, certificados por los coordinadores de servicios digitales, es gratuito, no vinculante, y no afecta al derecho de los reclamantes a acudir a los órganos jurisdiccionales correspondientes.
- ✚ A los denominados “alertadores fiables”, dedicados a notificar contenidos ilícitos. Las características de estos alertadores se detallan en el artículo 22, pero básicamente pueden serlo cualquier entidad con conocimientos y competencias específicas para detectar dichos contenidos ilícitos, siempre que no dependan de ningún prestador de plataformas en línea, y realicen sus actividades de envío de notificaciones de manera diligente, precisa y objetiva. Los alertadores fiables deben ser reconocidos como tales por parte del coordinador de servicios digitales de su país, y las

- plataformas deben otorgar prioridad a las notificaciones enviadas por dichos alertadores fiables.
- ✚ A las medidas y protección contra usos indebidos, actuando contra los destinatarios de sus servicios que proporcionen con frecuencia contenidos manifiestamente ilícitos (suspensión temporal), pero también contra quienes notifican y reclaman de modo infundado, sean personas físicas o entidades.
  - ✚ A la transparencia, incluyendo en sus informes datos sobre los litigios sometidos a los órganos de resolución extrajudicial. Asimismo, deben informar en sus condiciones generales sobre los parámetros principales utilizados en sus sistemas de recomendación, ofreciendo cuando sea posible la opción de modificar, influir en los parámetros o disponer de una funcionalidad accesible y fácil que les permita seleccionar y modificar en cualquier momento sus preferencias.
  - ✚ A la veracidad, estableciéndose que los prestadores de plataformas en línea no pueden engañar o manipular a los destinatarios distorsionando u obstaculizando su capacidad de tomar decisiones libres e informadas mediante el diseño, organización o gestión de sus interfaces en línea.
  - ✚ A la publicidad. Los prestadores deben asegurarse de que los destinatarios del servicio sean capaces de identificar los mensajes de naturaleza publicitaria, sus responsables, los principales parámetros utilizados para determinar el destinatario y, en su caso, cómo cambiarlos. No se presentarán anuncios basados en la elaboración de perfiles, utilizando las categorías especiales de datos personales, de acuerdo con los criterios recogidos en el Reglamento General de Protección de Datos.<sup>162</sup>
  - ✚ A la protección de los menores. Cuando los contenidos de las plataformas en línea sean accesibles a personas menores de edad, se establecerán medidas adecuadas y proporcionadas para garantizar un elevado nivel de privacidad, seguridad y protección. Los prestadores no presentarán anuncios en su interfaz basados en la elaboración de perfiles, mediante la utilización de datos personales cuando sean conscientes “con una seguridad razonable” de que el destinatario del servicio es un menor,

---

<sup>162</sup> Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE.

sin que ello requiera tratar datos personales adicionales a fin de evaluar si el destinatario del servicio es un menor.

En el caso de prestadores de plataformas en línea que permiten a los consumidores celebrar contratos a distancia, se establecen para estos prestadores determinadas obligaciones que tienen que ver con la trazabilidad, la información y el cumplimiento de las obligaciones desde el diseño (artículos 30 a 32). Estas obligaciones no afectan a las microempresas o pequeñas empresas (o a las que lo han sido en los doce meses anteriores), salvo que se traten de plataformas y motores de búsqueda considerados de muy gran tamaño (artículo 29).

## 7. Riesgos sistémicos:

El Reglamento considera riesgos sistémicos (artículo 34) los efectos negativos, reales o previsibles, derivados de la difusión de contenido ilícito a través de los servicios prestados por las plataformas, que afectan:

- ✚ Al ejercicio de los derechos fundamentales amparados por la Carta de Derechos (dignidad; privacidad e intimidad; libertad de expresión e información, libertad y pluralismo de los medios de comunicación; no discriminación; derechos de la infancia, protección de los consumidores).
- ✚ Al discurso cívico y a los procesos electorales, así como a la seguridad pública (nacional).
- ✚ A la violencia de género, a la protección de la salud pública y al bienestar físico y mental de la persona. Atendiendo a la tipología de esos riesgos, se reclama de los prestadores (artículos 34 a 42) la aplicación de medidas para su reducción que sean razonables, proporcionadas y efectivas, y que pueden incluir:
  - ✚ La seguridad desde el diseño; la adaptación de las características y funcionamiento del servicio, incluidas sus interfaces en línea, así como la adaptación de sus condiciones generales y de la ejecución de las mismas.
  - ✚ La adaptación de los procesos de moderación de contenidos, y, en su caso, la rápida retirada o bloqueo de los ilícitos detectados.
  - ✚ La adaptación de sus sistemas algorítmicos y de recomendación. Ofrecerán al menos una opción para cada uno de ellos que no se base en la elaboración de perfiles.
  - ✚ La adaptación de sus sistemas publicitarios. La creación de un repositorio que recoja los anuncios difundidos, sus características (nombre del producto, servicio o marca y

objeto del anuncio), la identidad de los responsables, el periodo de difusión, su target y alcance.

- ✚ La ejecución de las decisiones de los órganos de resolución extrajudicial de litigios.
- ✚ La cooperación con otros prestadores mediante los códigos de conducta y protocolos de crisis.
- ✚ La mayor información y transparencia ante los destinatarios del servicio. Proporcionando una funcionalidad fácil de utilizar que les permita señalar los contenidos ilícitos y obtener ayuda.
- ✚ La adopción de medidas de concienciación.
- ✚ La protección de los derechos de los menores, incluidas herramientas de verificación de edad y de control parental.
- ✚ La adopción de medidas de respuesta a las crisis que den lugar a una amenaza grave y extraordinaria para la seguridad o la salud públicas, a solicitud de la Comisión.
- ✚ La realización de auditorías independientes para evaluar el cumplimiento de sus obligaciones y compromisos.
- ✚ El acceso a datos de seguimiento y evaluación del cumplimiento por parte del coordinador de servicios digitales de establecimiento o de la Comisión cuando los soliciten de forma motivada y en un período razonable.
- ✚ La cooperación con los alertadores fiables, con los verificadores, con los expertos, a los que proporcionarán acceso a los datos con la finalidad de realizar estudios que contribuyan a la detección, determinación y comprensión de los riesgos sistémicos. Entre ellos los afiliados a organismos, organizaciones y asociaciones sin ánimo de lucro, que cumplan determinados requisitos.

El Reglamento contempla una figura dedicada a la comprobación del cumplimiento, que sea independiente de las funciones operativas y que cuente con autoridad, rango y recursos suficientes para hacer dicha comprobación, colaborando con el coordinador de servicios digitales de establecimiento y con la Comisión. Esa figura o función debe velar para que se detecten y notifiquen adecuadamente todos los riesgos y para que se adopten las medidas necesarias de reducción de los mismos; organizar y supervisar las actividades del prestador en relación con la auditoría independiente; asesorar sobre las obligaciones a cumplir y realizar un seguimiento de cumplimiento de dichas obligaciones.



Se refiere también a la publicación de informes periódicos, especificando aspectos como los recursos humanos dedicados a la moderación, sus cualificaciones y conocimientos. Además, las plataformas y buscadores de muy gran tamaño deben incluir información sobre el promedio mensual de destinatarios del servicio para cada Estado miembro; los resultados de la evaluación de riesgos; las medidas de reducción de riesgos específicas; los resultados de la auditoría; en su caso, información sobre consultas realizadas por el prestador en apoyo de las evaluaciones de riesgos y el diseño de las medidas de reducción de riesgos.

Y se contempla el abono a la Comisión de una tasa de supervisión anual para cubrir los costes estimados en que ésta incurra en relación con sus funciones de supervisión.

### **8. La correulación como complemento a las obligaciones de los prestadores:**

El artículo 45 contempla el fomento y facilitación por parte de la Comisión de la Junta de códigos de conducta, señalando que, cuando se genere un riesgo sistémico significativo y afecte a varios prestadores, la Comisión podrá invitar a dichos prestadores y a otras partes interesadas, a participar en la elaboración de dichos códigos, en particular estableciendo compromisos de adopción de medidas específicas de reducción de riesgos, así como un marco de información periódica sobre las medidas que se puedan adoptar y sus resultados.

Entre los posibles participantes en la elaboración de los códigos, el Reglamento menciona expresamente a los prestadores directamente involucrados o a otros (y no solo de muy gran tamaño, si fuera oportuno); a otros servicios intermediarios, a las autoridades competentes, y a las organizaciones de la sociedad civil entre las que hay que incluir a las asociaciones de consumidores y usuarios.

Los códigos de conducta deberán exponer claramente sus objetivos específicos y los compromisos adquiridos; contener indicadores clave de eficacia para valorar el cumplimiento de dichos objetivos, y tener debidamente en cuenta las necesidades e intereses de todos los interesados, en particular de los ciudadanos de la UE. Los participantes deberán informar periódicamente a la Comisión y a sus respectivos coordinadores de servicios digitales de establecimiento acerca de las medidas que puedan adoptarse y sus resultados.

La Comisión y la Junta evaluarán si los códigos de conducta cumplen los fines arriba especificados, teniendo en cuenta las diferencias de tamaño y capacidad de los diferentes participantes: publicarán sus conclusiones, y promoverán su revisión periódica. En caso de incumplimiento sistemático de los códigos, podrán pedir a los signatarios “que adopten las medidas necesarias” para solucionar esos incumplimientos. Hay que considerar que el Código de buenas prácticas en materia de desinformación, que pasaría a convertirse, como decíamos, en código de conducta

De modo más específico, los artículos 46 y 47 se refieren a los Códigos de conducta en materia de publicidad en línea y accesibilidad, contemplando que estén elaborados a más tardar el 18 de febrero de 2025 y que su aplicación sea efectiva a más tardar el 18 de agosto de 2025.

### **9. Protocolos voluntarios para situaciones de crisis:**

Señala el artículo 48 del Reglamento, que la Junta podrá recomendar que la Comisión inicie la elaboración de protocolos voluntarios destinados a abordar situaciones de crisis, los cuales se limitarán estrictamente a circunstancias extraordinarias que afecten a la seguridad pública o a la salud pública.

La Comisión, por su parte, fomentará y facilitará que los prestadores de las plataformas en línea y los motores de

búsqueda en línea, no solo los de muy gran tamaño, tomen parte en la elaboración, realización de pruebas y aplicación de dichos protocolos de crisis.

Los protocolos deben incluir al menos alguna o algunas de estas medidas:

- ✚ Establecer los parámetros específicos para determinar qué constituye la circunstancia extraordinaria que el protocolo de crisis pretende abordar y los objetivos que persigue.
- ✚ Determinar el papel de cada uno de los participantes y las medidas que deban adoptar en la preparación del protocolo de crisis una vez activado.
- ✚ Contar con un procedimiento claro para determinar cuándo ha de activarse el protocolo de crisis, así como para determinar el período durante el cual deban aplicarse las medidas.
- ✚ Garantizar que el prestador de servicios intermediarios designe un punto de contacto específico para la gestión de crisis.
- ✚ Contemplar salvaguardias para contrarrestar los posibles efectos negativos de los protocolos de crisis en el ejercicio de los derechos fundamentales amparados por la Carta de Derechos, en particular la libertad de expresión e información y el derecho a la no discriminación.
- ✚ Una vez finalizada la situación de crisis, abrir un proceso para informar públicamente sobre las medidas que se adopten, su duración y sus resultados.

Si la Comisión considera que un protocolo de crisis no es eficaz para abordar la situación de crisis, o para salvaguardar el ejercicio de los derechos fundamentales, solicitará a los participantes su revisión o la adopción de medidas adicionales.

## 10. Sanciones previstas:

En caso de que los servicios digitales no cumplan con estas obligaciones señaladas, el Reglamento contempla una serie de sanciones que no podrán superar el 6% del volumen de negocios anual global de la compañía multada.

En el caso de las plataformas *online* y motores de búsqueda de muy gran tamaño, amplía los supuestos en los que las compañías pueden ser sancionadas por cometer una violación de sus obligaciones, como en el incumplimiento de medidas

cautelares o de los compromisos que hayan sido declarados vinculantes.

También pueden recibir sanciones si proporcionan información incorrecta o si se niegan a someterse a una inspección por parte de las autoridades europeas.

### 11. Conclusiones:

A la luz tanto del resultado de la aplicación del Código de buenas prácticas reforzado como del marco normativo establecido por el Reglamento de servicios digitales, consideramos fundamental de cara al futuro adoptar una serie de iniciativas que garanticen la eficacia, pero también la transparencia (si es que puede diferenciarse entre ambos conceptos) en la lucha contra la desinformación.

Lo deseable es que el Código de buenas prácticas reforzado se integre en el marco del Reglamento de servicios digitales, recibiendo la consideración de código de conducta prevista en dicha norma.

Es necesario que las plataformas de internet y las redes sociales se comprometan de un modo más proactivo en la lucha contra la desinformación y otros contenidos ilícitos.

La ausencia de responsabilidad editorial específica de plataformas y redes en relación con los contenidos de terceros que dichas plataformas y redes soportan y difunden, no puede entenderse como una ausencia de responsabilidad general en lo relativo a la supervisión y garantías de licitud ante esos contenidos. Su intervención en la organización de dichos contenidos y el uso de algoritmos y recomendaciones influye en la segmentación y selección de los mensajes que reciben los usuarios, sin que puedan escudarse en la neutralidad tecnológica. La segmentación resulta condicionante a la hora de reafirmar determinados conocimientos, actitudes creencias y comportamientos por parte de los usuarios, y su empleo inadecuado fomenta la crispación, la polarización, la confrontación y la desinformación, penalizando el pluralismo y ocultando las posiciones discrepantes.

Se trata, por tanto, de avanzar en la implicación de los proveedores de servicios de comunicación en línea. No solamente introduciendo transparencia en los procesos o actuando *a posteriori* con agilidad y eficacia contra las alertas y

denuncias, sino también exigiendo *a priori* a quienes soportan y difunden contenidos a través de sus plataformas y redes la acreditación del cumplimiento de los indicadores de veracidad, fiabilidad y licitud que puedan establecerse.

Para ello es fundamental avanzar también en el conjunto de parámetros que sirvan de marco de referencia compartida para clasificar y etiquetar contenidos y determinar cuáles pueden considerarse desinformación, y tienen un mayor impacto sobre de la sociedad; qué tipo de contenidos son claramente ilícitos por otras razones, e incluso qué mensajes pueden ser situados en la denominada “zona gris” - legales pero dañinos o inadecuados –, con la finalidad en cada caso de eliminarlos o limitarlos gracias a su detección temprana.

Los informes de rendición de cuentas y los propios anuncios de los prestadores a partir de la aprobación del Reglamento muestran un esfuerzo por parte de plataformas y redes por adecuarse a la nueva situación (en unos casos más que en otros), haciendo hincapié en aspectos como:

- ✚ Las medidas para impedir la colocación de creatividades publicitarias en páginas y dominios con contenidos de desinformación.
- ✚ El desarrollo de la información de contexto; la colaboración con verificadores y expertos y con sus organizaciones, incluyendo las API para recopilar y analizar datos. La eliminación de contenidos ilícitos (entre ellos, de desinformación y operaciones de influencia encubiertas) o por incumplir las condiciones de servicio en los contenidos.
- ✚ La eliminación de cuentas falsas y la reducción de la viralidad, mediante advertencias, de contenidos no contrastados.
- ✚ Los criterios de búsqueda y recomendación no perfilados y la transparencia en el uso de algoritmos. La capacitación de los usuarios mediante herramientas de denuncia e información sobre los contenidos recibidos, y campañas mediante la alfabetización mediática *online* y *offline*, incluyendo el uso moderado y responsable de internet.

Pero esta ampliación de los compromisos y obligaciones de plataformas y redes sociales requiere de acciones más consistentes, desde el punto de vista tanto cuantitativo como cualitativo. Por ejemplo, integrando la colaboración de verificadores y expertos con los moderadores en el proceso de toma de decisiones. Con obligaciones claras y tasadas de

transparencia en la aplicación de procesos y herramientas, cuyo conocimiento por parte de los expertos acreditados no dependa meramente de la voluntad de estos operadores.

En resumen, y en línea con lo señalado por la Comisión Europea en sus informes de evaluación del Código de buenas prácticas, es necesario promover un ecosistema de información más responsable por parte de las plataformas; una mayor eficacia en la capacidad de verificación de datos, así como en el fomento del uso de nuevas tecnologías para mejorar la manera de producir y difundir información en línea. Ello significa que las plataformas no deberían limitarse a cumplir con las obligaciones legales establecidas por legislación comunitaria y nacional, sino que deberían actuar también de modo más proactivo y responsable de acuerdo con su papel fundamental a la hora de garantizar un entorno en línea seguro; de proteger a los usuarios contra la desinformación, y de ofrecer puntos de vista diversos y plurales.

Teniendo en cuenta tanto los compromisos asumidos por los prestadores firmantes del Código de buenas prácticas en materia de desinformación como la progresiva aplicación del Reglamento de servicios digitales, hay que considerar fundamental la puesta en funcionamiento en los Estados miembros, y en nuestro caso en España, a la mayor brevedad, de los sistemas de resolución extrajudicial de conflictos (ADR) previstos en el Reglamento, aprovechando la experiencia ya existente en la aplicación de este tipo de sistemas en materia de comunicaciones comerciales. Ello con el fin de resolver las eventuales reclamaciones que puedan producirse contra las decisiones de supresión o no de contenidos adoptadas por las plataformas, redes y motores de búsqueda, garantizando los derechos de los usuarios ante la desinformación sin menoscabo de la actuación tuitiva de las autoridades administrativas y judiciales.

Igualmente, sería deseable la pronta constitución del coordinador de servicios digitales del Estado miembro, figura prevista también por el Reglamento. Una competencia que, atendiendo a lo señalado, podría asumir la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), como autoridad audiovisual que forma parte de ERGA en el marco europeo y que, por sus características, puede ejercer con eficacia y rigor esa función ante prestadores, usuarios y otros agentes vinculados.

La creación del coordinador de servicios digitales permitirá, a su vez, la designación de los alertadores fiables previstos en el reglamento, cuya aportación desde la sociedad civil consideramos esencial en el proceso colaborativo de lucha contra la desinformación.

Sería de gran interés una participación más activa por parte de las organizaciones de la sociedad civil, y en concreto de las asociaciones de consumidores y usuarios, en el marco de la garantía de los derechos, pero también del cumplimiento de su responsabilidad como difusores o redifusores de mensajes, en los procesos de seguimiento y evaluación de cumplimiento de las obligaciones de los operadores en línea en relación con la desinformación, la aplicación de algoritmos, la utilización de patrones oscuros, las comunicaciones comerciales desleales, los mensajes de odio y discriminación, los contenidos sexistas y la protección de los menores.

Es fundamental, igualmente, potenciar, a nivel nacional, las campañas de sensibilización contra la desinformación por parte de los poderes públicos, como parte de las medidas de alfabetización mediática contempladas por la Ley General de la Comunicación Audiovisual y otras normas.

En este contexto, se considera clave contar con la participación de los propios prestadores de los servicios de comunicación, incluyendo programas y vídeos divulgativos sobre cómo se producen los procesos de información, que complementen las iniciativas ya en marcha sobre la verificación de bulos y noticias falsas. Esa divulgación debería orientarse preferentemente, aunque no exclusivamente, hacia la infancia y la juventud, y hacer hincapié en qué puede hacer/no hacer cada persona usuaria en la lucha contra la desinformación.

Y, por supuesto, reivindicar la figura del periodista profesional, como un agente acreditado para asumir una responsabilidad de atender el deber de informar a la ciudadanía desde la ética y el compromiso con la calidad, la veracidad y la diligencia profesional: contraste de las fuentes, separación entre hechos y opiniones, objetividad/imparcialidad, etc. No es ajeno al auge de la desinformación el hecho de haberse “diluido” la figura de ese mediador. Para lograr este objetivo, sería necesario reforzar la vinculación también con sus organizaciones (Colegios Profesionales) en el marco de sus propios sistemas de regulación voluntaria.

Una opción sería dotar de continuidad y permanencia al Foro creado por la Dirección de Seguridad Nacional, en el que participa el Consejo de Consumidores y Usuarios, con las adaptaciones necesarias, ante el que pudieran comparecer los prestadores firmantes del código de conducta y aquellos que estén obligados al cumplimiento de lo previsto en el Reglamento. Una de las misiones de este Foro contra la desinformación, además de evaluar periódicamente las acciones de estos prestadores, sería la de proponer recomendaciones a las plataformas y a las Autoridades Nacionales y/o europeas.

En definitiva, en la lucha contra la desinformación es fundamental actuar contra los entramados y grupos de interés que la generan, sacándolos a la luz; poniendo de relieve sus intenciones, así como sus tácticas y estrategias; denunciando sus conexiones y a los colaboradores necesarios; garantizando el derecho constitucional de la ciudadanía a recibir información veraz. Pero también se trata de potenciar la capacidad crítica y la responsabilidad individual y social de esa ciudadanía, de empoderar a las personas para evitar su complicidad con la desinformación, ya sea como consumidores o como redifusores de sus mensajes.

De ahí la importancia de desarrollar una actuación coordinada por parte de todos los agentes vinculados (autoridades públicas, prestadores de servicios de la sociedad de la información, verificadores, expertos, sociedad civil) que permita la prevención y la respuesta rápida ante esta lacra que, como hemos tenido ocasión de comprobar en los últimos años, puede afectar gravemente a la salud de las personas; a la seguridad personal, social, nacional y comunitaria, y al propio funcionamiento del sistema democrático, como lo prueba la injerencia en los procesos electorales por parte de determinados países y grupos.



CONSEJO DE CONSUMIDORES Y USUARIOS

CONSEJO DE  
CONSUMIDORES  
Y USUARIOS

122

## Prácticas de «blanqueo ecológico» y alegaciones medioambientales.

Por Carmen Redondo Borge. Vocal del Consejo de Consumidores y Usuarios y miembro de la Confederación Española de Cooperativas de Consumidores y Usuarios (HISPACOOOP)

### 1. Introducción:

La comercialización ecológica está siendo cada vez más utilizada por las empresas para obtener ventajas competitivas y constituirse como referentes en materia de sostenibilidad. Esto ha acrecentado las expectativas de las personas consumidoras con respecto a la sostenibilidad y la protección del medio ambiente, y surgen mayores demandas de productos y servicios más respetuosos con el planeta.



Conscientes de que la sostenibilidad constituye un gran argumento para las empresas ante las demandas de los consumidores, se han extendido las afirmaciones y las etiquetas medioambientales para destacar aspectos de la sostenibilidad de los productos y servicios.

Estas declaraciones medioambientales que realizan las empresas constituyen unas herramientas muy útiles, y cada vez son más utilizadas en la comunicación comercial, la publicidad, el packaging, el etiquetado, etc. Tratan de captar la atención de las personas consumidoras, especialmente entre las generaciones más jóvenes que son las que están más

sensibilizados y concienciados a la hora de tomar decisiones de compra y consumo basadas en el respeto al medio ambiente. Esto ha dado lugar a la proliferación de las etiquetas y las alegaciones medioambientales por parte de las empresas, que, en la actualidad, existen más de 230 etiquetas de sostenibilidad y 100 etiquetas de energía verde en la UE, con diferentes niveles de fiabilidad. Y al mismo tiempo se ha producido numerosas prácticas comerciales que crean confusión o engaño sobre el respeto al medio ambiente o los criterios de la sostenibilidad. Nos referimos al «blanqueo ecológico» o «lavado verde», conocido en terminología inglesa como *«greenwashing»*, que consiste en hacer afirmaciones poco precisas (o, incluso, falsas) sobre las propiedades ecológicas de los productos o servicios, o de las empresas, con la finalidad de atraer la atención del consumidor. En muchos casos, pretenden mejorar las ventas o la propia reputación de una empresa o su marca, sobre todo entre aquellas personas que están más concienciadas y sensibilizadas.

En el estudio realizado por la Comisión Europea en el 2020<sup>163</sup>, donde se analizaban las declaraciones medioambientales que realizaban las empresas en los distintos ámbitos, se alertaba ya de las prácticas de *greenwashing*, estimando que «el 53% de las afirmaciones ecológicas brindan información vaga, engañosa o infundada» y que «la mitad de todas las etiquetas verdes ofrecen verificación débil o inexistente». Estas prácticas han generado una baja confianza de las personas consumidoras en las alegaciones o afirmaciones ecológicas.

La Comisión Europea juntamente con las autoridades nacionales de consumo, llevaron a cabo un cribado de diferentes sitios web («barrido») para detectar infracciones del Derecho de la UE en materia de protección de los consumidores en los mercados en línea, y, por primera vez, se centró en el «blanqueo ecológico» como la práctica por la que las empresas afirman que están haciendo más por el medio ambiente de lo

---

<sup>163</sup> Environmental claims in the EU. Inventory and reliability assessment. Draft final report. European Commission. <https://circabc.europa.eu/ui/group/44278090-3fae-4515-bcc2-44fd57c1d0d1/library/b11ba10b-5049-4564-b47a-51a9bc9003c8/details?download=true>

Commission staff working document. Impact assessment report. Accompanying the document proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directives 2005/29/EC and 2011/83/EU as regards empowering consumers for the green transition through better protection against unfair practices and better information. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022SC0085>

que realmente hacen. Las conclusiones<sup>164</sup> se publicaron en enero de 2021, determinando que, de las 344 alegaciones medioambientales analizadas, solo el 42% de las alegaciones parecían engañosas.

La Unión Europea ya venía advirtiendo de la ausencia de reglas comunes para aquellas empresas que realizaban las afirmaciones medioambientales de forma voluntaria, y al no existir un marco para asegurarlas, se produjo un incremento de las prácticas de «blanqueo ecológico» o «*greenwashing*» y gran desigualdad en el mercado.

Esto ha originado numerosos problemas desde la perspectiva de la protección de las personas consumidoras, pero también del correcto funcionamiento del mercado interior, puesto que no solo afectan a los consumidores sino también a otros agentes que intervienen en el mercado.

Lo cierto es que los consumidores cada vez están más preocupados sobre las prácticas comerciales que inducen a confusión sobre los aspectos medioambientales de los productos y servicios. Además, se está detectando una falta de información fiable, comparable y verificable en las distintas fases del proceso de consumo (tanto en la publicidad, en la compra como en la fase de utilización), lo que está obstaculizando para que se adopten comportamientos más respetuosos con medio ambiente y basados en los criterios de la sostenibilidad y circularidad.

La falta de credibilidad de las afirmaciones medioambientales que realizan las empresas como de las etiquetas medioambientales que utilizan en los productos o servicios que ofrecen, está generando una gran confusión a la hora de interpretar los mensajes porque muchos son heterogéneos y en diversas ocasiones, contradictorios. En consecuencia, se ha acrecentado la falta de confianza en la información medioambiental que llega a los consumidores.

Pese a que hay muchas personas consumidoras informadas y sensibilizadas con la sostenibilidad y el medio ambiente, este tipo de prácticas engañosas o confusas les influyen

---

<sup>164</sup> Comunicado de prensa. Cribado de sitios web en relación con el «blanqueo ecológico»: la mitad de las afirmaciones en materia ecológica carece de fundamento. Comisión Europea. 28 de enero de 2021.

[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip\\_21\\_269](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_21_269)

directamente en su percepción, considerándolas como positivas y aceptables, lo que les impide adoptar un mejor comportamiento medioambiental a la hora de tomar sus decisiones de compra y consumo. Incluso aquellos consumidores que apuestan por un consumo sostenible encuentran múltiples obstáculos en su elección, desde el punto de vista medioambiental, llegando incluso a elegir unos productos o servicios frente a otros, basándose en una información engañosa o infundada.



**ALERTA ANTE LAS PRÁCTICAS DE GREENWASHING**

Investigación de la Comisión Europea en 2020 alertó de las prácticas de *greenwashing*

- 53,3% de las alegaciones medioambientales examinadas en la UE eran vagas, engañosas o infundadas.
- 40% de las alegaciones carecían evidencia o fundamento.

La confianza de las personas consumidoras en las alegaciones verdes es extremadamente baja.

Análisis de 344 declaraciones medioambientales y de sostenibilidad de diferentes empresas en todos los ámbitos.

- Más del 50% no se proporcionada información suficiente para valorar si las afirmaciones sobre sostenibilidad eran exactas.
- 37% de las afirmaciones incluían términos vagos y generales.
- 39% no se aportaban pruebas de fácil verificación para respaldar tales afirmaciones.

## 2. Contexto normativo y los paquetes de Economía Circular:

Ante los importantes obstáculos para empoderar a las personas consumidoras hacia la transición ecológica, y con el fin de controlar estas prácticas comerciales desleales relacionadas con medio ambiente, la Comisión Europea propuso nuevas reglas para evitar las afirmaciones engañosas que hacían las empresas sobre los méritos medioambientales de sus propios productos y servicios, y, además, permitir que los consumidores hicieran elecciones ambientales suficientemente informadas.

La Unión Europea ya había planeado hacer frente al problema de las alegaciones medioambientales engañosas y no confirmadas como parte de los compromisos del **Pacto Verde**

**Europeo COM (2019) 640 final<sup>165</sup> y el Nuevo Plan de acción para la economía circular para una Europa más limpia y competitiva.** COM (2020) 98 final<sup>166</sup>), figurando en la Nueva Agenda del Consumidor de 2020.

En los Paquetes de Economía Circular se presentaron propuestas normativas para abordar esta problemática:

### **1º Paquete de Economía Circular:**

- Propuesta de Reglamento sobre diseño ecológico para productos sostenibles.
- Estrategia de la Unión Europea sobre productos textiles sostenibles y circulares.
- Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica las Directivas 2005/29/CE y 2011/83/UE en lo que respecta al empoderamiento de los consumidores para la transición ecológica mediante una mejor protección contra las prácticas desleales y una mejor información COM (2022) 143 final<sup>167</sup>.

### **2º Paquete de Economía Circular:**

- Propuesta de Reglamento sobre envases y residuos de envases.
- Comunicación sobre plásticos biodegradables, biológicos y compostables.
- Propuesta de Reglamento sobre la certificación de la UE para la eliminación del carbono.

### **3º Paquete de Economía Circular:**

- Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la justificación y comunicación de las

---

<sup>165</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. El Pacto Verde Europeo. COM/2019/640 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM%3A2019%3A640%3AFIN>

<sup>166</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Nuevo Plan de acción para la economía circular por una Europa más limpia y competitiva. COM (2020) 98 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0098>

<sup>167</sup> Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica las Directivas 2005/29/CE y 2011/83/UE en lo que respecta al empoderamiento de los consumidores para la transición ecológica mediante una mejor protección contra las prácticas desleales y una mejor información COM (2022) 143 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022PC0143>

alegaciones medioambientales explícitas ecológicas (Directiva sobre alegaciones ecológicas) COM (2023) 166 final<sup>168</sup>.

- Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establecen normas comunes para promover la reparación de bienes y se modifican el Reglamento (UE) 2017/2394 y las Directivas (UE) 2019/771 y (UE) 2020/1828. COM/2023/155 final<sup>169</sup>.

Las propuestas de **Directiva sobre el empoderamiento de los consumidores para una transición ecológica** y de **Directiva sobre alegaciones ecológicas** constituyen una reacción ante la tolerancia del blanqueo ecológico y sobre las constantes alegaciones medioambientales vagas, genéricas y explícitas voluntarias e infundadas que vienen realizando las empresas en sus productos y servicios, además de limitar la enorme proliferación de las etiquetas y las alegaciones medioambientales.

Con esta nueva regulación, se pretende dotar de más derechos y proteger a los consumidores frente a las prácticas de «blanqueo ecológico» o «*greenwashing*». Las propuestas de Directivas pretenden acelerar la transición ecológica hacia economía circular, limpia y climáticamente neutra en la UE, mediante transformación de los patrones de consumo hacia una mayor sostenibilidad; y provee de un acceso a los productos y servicios más sostenibles, logrando con ello una mayor protección del medio ambiente.

En el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Directiva sobre alegaciones ecológicas<sup>170</sup> se insta a la Comisión Europea (CE) para que vele porque los requisitos establecidos en la Directiva sobre declaraciones ecológicas se conviertan en un modelo para un nivel mínimo de protección

---

<sup>168</sup> Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la justificación y comunicación de las alegaciones medioambientales explícitas ecológicas (Directiva sobre alegaciones ecológicas) COM (2023) 166 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023PC0166>

<sup>169</sup> Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establecen normas comunes para promover la reparación de bienes y se modifican el Reglamento (UE) 2017/2394 y las Directivas (UE) 2019/771 y (UE) 2020/1828. COM/2023/155 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023PC0155>

<sup>170</sup> Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la justificación y comunicación de alegaciones medioambientales explícitas (Directiva sobre alegaciones ecológicas) [COM (2023) 166 final — 2023/0085 (COD)] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022AE5381>

contra el blanqueo ecológico, que se reflejará la legislación sectorial excluida del ámbito de aplicación de la presente Directiva cuando haga referencia a determinadas declaraciones voluntarias y juego o etiquetados. Señala la creciente preocupación por la proliferación de reclamaciones medioambientales vagas basadas en compensaciones mediante los créditos de compensación, y hace un llamamiento a la CE para que introduzca una prohibición clara de las reclamaciones basadas en compensaciones; y acoge con satisfacción la intención anunciada de aumentar la seguridad jurídica de las declaraciones medioambientales y pide a la Comisión Europea que asegure que se implantan las condiciones adecuadas para fortalecer la competitividad del Mercado Único, en particular, mediante la introducción de metodologías comunes para fundamentar los diferentes tipos de declaraciones.



13/09/2023 | 10:00 - 13:00 and / y 14:30 - 16:00 | IFEMA MADRID, Spain / España

Además, en la conferencia sobre “Los nuevos retos para el consumo y el medio ambiente de la Presidencia española” , organizada por el Consejo Económico Social Europeo (CESE), el Consejo de Consumidores y Usuarios (CCU) y la Presidencia española del Consejo de la UE, se celebró una sesión dedicada a las alegaciones medioambientales para avanzar en la protección de los consumidores y mejorar la información, abordando sobre todo las prácticas comerciales desleales relacionadas con el medio ambiente.

En septiembre de 2023, el Consejo y el Parlamento llegaron a un acuerdo político provisional con el objetivo de mejorar los derechos de los consumidores modificando la Directiva de prácticas comerciales desleales y la Directiva sobre los derechos de los consumidores. En dicho acuerdo, se han mantenido los objetivos de la propuesta de Directiva destinada a empoderar a los consumidores hacia la transición ecológica, pero introduce algunas mejoras, como añadir a la lista de prácticas prohibidas

las alegaciones injustas basadas en la compensación de las emisiones de gases de efecto invernadero, de tal forma que los comerciantes no podrán hacer alegaciones sobre el impacto medioambiental neutro, menor o mejorado de un producto basándose en programas de compensación no verificados. También introduce medidas más estrictas contra la obsolescencia temprana, siendo responsabilidad de los comerciantes informar o no sobre la misma; se mejora la credibilidad de las etiquetas de sostenibilidad al definir aquellos elementos clave del sistema de certificación en los que han de basarse, salvo que los establezcan las autoridades; aumenta la transparencia y el seguimiento de las alegaciones referidas al comportamiento medioambiental futuro, entre otras.

El 17 de enero de 2024, la Eurocámara<sup>171</sup> dio luz verde a la Directiva que prohibirá el uso de alegaciones medioambientales engañosas, en su Resolución legislativa del Parlamento Europeo<sup>172</sup> sobre el empoderamiento de los consumidores para la transición ecológica mediante una mejor protección contra las prácticas desleales y una mejora de la información. Con el objetivo de proteger a los consumidores de las prácticas comerciales engañosas y ayudarles a elegir mejor sus compras, se añadirán a la lista de prácticas comerciales prohibidas de la UE una serie de hábitos comerciales problemáticos relacionados con el blanqueo ecológico y la obsolescencia temprana de los productos. Estas nuevas normas pretenden que el etiquetado de los productos sea más claro y fiable mediante la prohibición del uso de alegaciones medioambientales genéricas o sin estar fundamentadas. Y prevé regular el uso de etiquetas de sostenibilidad, ante la confusión provocada por su proliferación y por no utilizar referencias comparables. Así, solo se aceptarán aquellas etiquetas de sostenibilidad que estén basadas en sistemas de certificación oficiales. La directiva prohibirá alegaciones de que un producto tiene un impacto neutro, reducido o positivo en el medio ambiente gracias a los sistemas de compensación de emisiones.

---

<sup>171</sup> Ndp. <https://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20240112IPR16772/nueva-ley-de-la-ue-que-prohibe-el-blanqueo-ecologico-y-la-informacion-enganosa>

<sup>172</sup> Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 17 de enero de 2024, sobre la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica las Directivas 2005/29/CE y 2011/83/UE en lo que respecta al empoderamiento de los consumidores para la transición ecológica mediante una mejor protección contra las prácticas desleales y una mejor información COM (2022)0143 – C9-0128/2022 – 2022/0092(COD)

Esperaremos a los próximos debates en el Parlamento Europeo, ya que esta nueva directiva está pensada para funcionar juntamente con la Directiva sobre alegaciones ecológicas, por lo que centrémonos en los textos normativos propuestos.

### **3. Empoderamiento de los consumidores para la transición ecológica y las prácticas desleales relacionadas con el medio ambiente:**

Con los objetivos de favorecer la transición de la economía de la UE hacia una circular, limpia y ecológica; y contribuir a que los consumidores tomen decisiones de consumo más sostenibles, la propuesta de Directiva sobre el empoderamiento de los consumidores para la transición ecológica COM(2022) 143 final pretende mejorar los derechos de los consumidores mediante la modificación de dos directivas centradas en la protección de derechos de consumidores: la Directiva 2005/29/CE sobre las prácticas comerciales desleales (DPCD)<sup>173</sup> y la Directiva 2011/83/CE sobre derechos de los consumidores<sup>174</sup>.

Aunque la legislación general sobre prácticas comerciales desleales ya resulta de aplicación a las alegaciones medioambientales, con la modificación de la Directiva 2005/29/CE, se pretende dotar de mayor protección a las personas consumidoras contra las prácticas desleales relacionadas con el lavado verde, además de dotar de mayor información. Se introducirían nuevas prácticas comerciales desleales relacionadas con el *greenwashing* para evitar las prácticas de blanqueo ecológico, ecoblanqueamiento o ecoblanqueo.

Centrémonos en los cambios de la propuesta de Directiva con las incorporaciones de las últimas modificaciones aprobadas por la Resolución legislativa del Parlamento Europeo (PE), de 17

---

<sup>173</sup> DIRECTIVA 2005/29/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 11 de mayo de 2005 relativa a las prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores en el mercado interior, que modifica la Directiva 84/450/CEE del Consejo, las Directivas 97/7/CE, 98/27/CE y 2002/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (CE) no 2006/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo («Directiva sobre las prácticas comerciales desleales»).

<sup>174</sup> Directiva 2011/83/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2011 sobre los derechos de los consumidores, por la que se modifican la Directiva 93/13/CEE del Consejo y la Directiva 1999/44/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y se derogan la Directiva 85/577/CEE del Consejo y la Directiva 97/7/CE del Parlamento Europeo y del Consejo.

de enero de 2024, sobre el empoderamiento de los consumidores para la transición ecológica.

En primer lugar, se añaden nuevas definiciones relacionadas con alegación medioambiental, aportando una definición amplia, explícita y genérica, y con la sostenibilidad como “sistema de certificación”, “comportamiento medioambiental excelente reconocido”, y “distintivo de sostenibilidad” que sustituye a la versión de la propuesta inicial de “etiqueta de sostenibilidad”.

**"Alegación medioambiental"** se define como «todo mensaje o representación que no sea obligatorio con arreglo al Derecho de la Unión o al Derecho nacional, incluida la representación textual, pictórica, gráfica o simbólica, tales como los distintivos, los nombres comerciales, los nombres de empresas o los nombres de productos, en el contexto de una comunicación comercial, y que indique o implique que un producto, **categoría de productos, marca** o comerciante tiene un impacto positivo o nulo en el medio ambiente, es menos perjudicial para el medio ambiente que otros productos, **categorías de productos, marcas** o comerciantes, o ha mejorado su impacto a lo largo del tiempo». Se está empleando una terminología amplia, considerando que cualquier declaración, signo distintivo, incluso cualquier imagen relacionada directa e indirectamente con el medio ambiente, sea considerada como alegación medioambiental.

Por su parte, **"alegación medioambiental genérica"** sería «toda alegación medioambiental, **hecha por escrito u oralmente, también en medios audiovisuales**, que no esté incluida en un distintivo de sostenibilidad, y que no venga especificada en términos claros y visibles en el mismo soporte»; y **"alegación medioambiental explícita"** como una alegación medioambiental enunciada en formato textual o contenida en una etiqueta de sostenibilidad.

La Resolución del PE introduce el cambio relevante al sustituir “etiqueta de sostenibilidad” por **"distintivo de sostenibilidad"**, definiéndolo como «toda marca de confianza, marca de calidad o equivalente, con carácter voluntario y de naturaleza pública o privada, que tenga por objeto diferenciar y promocionar un producto, un proceso o una empresa mediante una referencia a sus características medioambientales o sociales o ambas, excluido cualquier distintivo obligatorio que exija el Derecho de la Unión o nacional».

Igualmente, se incorporan algunas precisiones en la definición de “**sistema de certificación**”: «un sistema de verificación por terceros que **certifique que un producto, proceso o empresa cumple determinados requisitos, que permita el uso del distintivo de sostenibilidad correspondiente, y cuyas condiciones, incluidos sus requisitos, estén disponibles públicamente y cumplan los siguientes criterios:** i) que el **sistema** esté abierto en condiciones transparentes, justas y no discriminatorias a todos los comerciantes que lo deseen y puedan cumplir los requisitos del sistema; ii) que los requisitos del sistema sean desarrollados por el propietario del sistema en consulta con los expertos y las partes interesadas pertinentes; iii) que el sistema establezca procedimientos para hacer frente a cualquier incumplimiento de los requisitos del sistema y disponga la retirada o suspensión del uso del distintivo de sostenibilidad por parte del comerciante en caso de incumplimiento de los requisitos del sistema; y iv) que la supervisión del cumplimiento del comerciante **de los requisitos del sistema** esté sujeta a un procedimiento objetivo y la efectúe un tercero cuya competencia e independencia tanto frente al titular del sistema como frente al comerciante **se basen en normas técnicas y procedimientos internacionales, de la Unión o nacionales**».

Conforme a la misma sistemática de las prácticas comerciales engañosas de la DPCD, se incorporan nuevos elementos en la lista de extremos que determinan como acciones engañosas. Concretamente, se considerará engañosa la información falsa y por tal motivo carezca de veracidad o información que, aun siendo correcta, induzca o puede inducir a error al consumidor medio y hacerle tomar una decisión sobre una transacción que de otro modo no hubiera realizado o tomado, con relación a **sus características medioambientales o sociales, sus accesorios, los aspectos de circularidad como su durabilidad, reparabilidad o reciclabilidad**. (Modificación del artículo 6, apartado 1, letra b)). En este sentido, se apreciaría la existencia de engaño en aquellas alegaciones medioambientales o sociales que realicen las empresas siempre y cuando estén relacionadas con las características de los productos. Pese a los cambios incorporados por el PE, todavía se sigue apreciando cierta vaguedad terminológica en las “características medioambientales o sociales”, como en su versión anterior del “impacto social” de los productos, omitiendo cualquier precisión o referencia, aunque sea de forma indirecta, salvo lo referido en el Considerando 3, a las condiciones de trabajo, a las

contribuciones de beneficencia o al bienestar animal, como bien señalaban los abogados de Uría Menéndez<sup>175</sup>.

Se añaden dos motivos adicionales de engaño dentro de las prácticas engañosas por confusión y por incumplimiento de códigos de conducta (apartado 2 del artículo 6) y que la Resolución del PE modifica en los siguientes términos:

«d) hacer una alegación medioambiental relacionada con el comportamiento medioambiental futuro sin compromisos y metas, claros, objetivos, **disponibles públicamente** y verificables **establecidos en un plan de ejecución detallado y realista que incluya metas mensurables y acotadas en el tiempo y otros elementos pertinentes necesarios para apoyar su aplicación, como la asignación de recursos, y que sea verificado periódicamente por un tercero experto independiente, cuyas conclusiones se pongan a disposición de los consumidores**».

«e) anunciar beneficios para los consumidores que sean **irrelevantes y que no se deriven de ninguna característica del producto o de la empresa**».

Apreciamos cambios sustanciales con respecto a la versión de la propuesta de Directiva de la CE, al contemplar la exigencia de un compromiso sobre el comportamiento medioambiental futuro, que debe no solo ser claro, objetivo, disponible para el público y verificable conforme a un plan detallado y realista y con metas medibles y acotadas en el tiempo; sino que también ha de estar sujeto periódicamente a un sistema de verificación por un tercero experto independiente del comerciante, que no tenga conflictos de intereses, y cuente con experiencia y competencia en cuestiones medioambientales. Además, esté facultado para supervisar los avances periódicamente en relación con los compromisos y metas, incluidos los hitos para alcanzarlos. Cierra así la posibilidad que había con anterioridad a una verificación interna sobre los avances realizados en

---

<sup>175</sup> Actualidad Jurídica Uría Menéndez. Núm. 60, septiembre-diciembre de 2022, pp. 161-173. Foro Actualidad. Greenwashing y prácticas desleales con los consumidores: la propuesta de Directiva relativa al empoderamiento de los consumidores para la transición ecológica a la luz del contexto actual y algunos casos recientes en el Derecho Comparado. Carles Vendrell Cervantes y Cristina Suanzes Díez. Abogados del Área de Derecho Público, Procesal y Arbitraje de Uría Menéndez (Madrid).  
<https://www.uria.com/documentos/publicaciones/8200/documento/ajum60art.pdf?id=13178&forceDownload=true>

relación dichos compromisos y metas. Lo más notable sigue siendo el carácter objetivo que aparece como un criterio a los efectos de valorar ese carácter engañoso de la práctica comercial, y, del deber de garantizar que las conclusiones periódicas del tercero están a disposición de los consumidores.

Por otra parte, la amplitud de la nueva redacción del segundo motivo de engaño otorga una mayor protección a los consumidores, sobre todo ante cualquier anuncio de beneficios, que ciertamente son irrelevantes, y que no están directamente relacionados con ninguna característica de ese concreto producto o empresa en sí misma. Además, les podría inducir a creer erróneamente que dicho producto o empresa es más beneficioso para la generalidad de las personas consumidoras, el medio ambiente o la sociedad que otros productos o empresas del mismo tipo.

Otro elemento adicional que se contempla en la lista de información fundamental en las prácticas comerciales explícitas, cuya omisión puede hacer que dicha práctica comercial sea considerada engañosa, (apartado 7 del artículo 7, que ha sido modificado la Resolución del PE), deviene «cuando un comerciante presta un servicio que compare productos **y proporcione al consumidor información sobre las características medioambientales o sociales o sobre aspectos de circularidad, como la durabilidad, reparabilidad o reciclabilidad**, la información sobre el método de comparación, los productos objeto de la comparación y los proveedores de dichos productos, así como las medidas impuestas para mantener dicha información actualizada, **se considerarán información sustancial.**».

Con esto se mejora la protección de las personas consumidoras al dotarles de más información sobre las características ambientales o sociales o sobre la circularidad, pero también al hecho de considerar que cierta información es considerada sustancial para evitar posibles engaños. Se ha de garantizar que los consumidores tomen sus decisiones sobre transacciones mejor informados, sobre todo cuando se apoyen en comparaciones, y éstas han de ser objetivas, en particular, mediante la comparación de productos que cumplan la misma función, la utilización de un método e hipótesis comunes y la comparación de características fundamentales y verificables de los productos que se estén comparando.

Se añaden nuevas prácticas a la lista de prácticas comerciales que se considerarán desleales en cualquier circunstancia en el anexo I de la Directiva 2005/29/CE, y que la Resolución del PE también introduce cambios importantes, que son las siguientes:

- ✚ «Exhibir un distintivo de sostenibilidad que no esté basada en un sistema de certificación o que no haya sido establecida por las autoridades públicas»;
- ✚ «Realizar una afirmación medioambiental genérica para la que el comerciante no pueda demostrar un comportamiento medioambiental excelente reconocido pertinente para la afirmación»;
- ✚ «Realizar una afirmación medioambiental sobre la totalidad del producto **o sobre toda la empresa del comerciante** cuando solo se refiera a un determinado aspecto del producto **o a una actividad específica de la empresa del comerciante**»;
- ✚ «**Afirmar, basándose en la compensación de emisiones de gases de efecto invernadero, que un producto tiene un impacto neutro, reducido o positivo en el medio ambiente en términos de emisiones de gases de efecto invernadero.**».
- ✚ «Presentar los requisitos legales impuestos a todos los productos de la categoría de productos pertinentes en el mercado de la Unión como si fuera una característica distintiva de la oferta del comerciante».



Determina que los distintivos de sostenibilidad pueden referirse a muchas características de un producto, proceso o empresa, siendo esencial garantizar su transparencia. Por consiguiente,

debe prohibirse cualquier exhibición de distintivos de sostenibilidad que no se basen en un sistema de certificación o que no hayan sido establecidos por las autoridades públicas.

En cuanto a las alegaciones medioambientales genéricas que no puedan demostrar un comportamiento medioambiental excelente reconocido y pertinente para dicha alegación, destacamos la amplitud de la prohibición absoluta además de la vaguedad impropia de este tipo de prohibiciones, puesto que solo se incluye una referencia en la definición de “alegación medioambiental genérica”.

En el Considerando 9 ya se proporcionaban unas líneas interpretativas o ejemplificativas para anticipar qué tipo de alegaciones medioambientales genéricas entrarán dentro de dicha prohibición, tales como «respetuoso con el medio ambiente», «amigo del medio ambiente», «verde», «bueno para la naturaleza», «ecológico», «inocuo para el medio ambiente», «respetuoso con el clima», «delicado con el medio ambiente», «inocuo en términos de carbono», «eficiente desde el punto de vista energético», «biodegradable», «de origen biológico» o declaraciones similares que sugieren o crean la impresión de un comportamiento medioambiental excelente. Se precisa que estas alegaciones medioambientales genéricas deben prohibirse cuando no pueda demostrar ningún comportamiento medioambiental excelente reconocido. Ahora bien, cuando la especificación de la afirmación medioambiental se proporcione en términos claros y visibles en el mismo soporte (ej. en el mismo anuncio publicitario, en el mismo envase del producto o la misma interfaz de venta en línea), la afirmación medioambiental no se considera una afirmación medioambiental genérica. Un ejemplo de afirmación genérica sería la afirmación «envase respetuoso con el clima», mientras que afirmar que «el 100 % de la energía utilizada para producir estos envases procede de fuentes renovables» sería una afirmación específica, a la que no se aplicaría esta prohibición, sin perjuicio de otras disposiciones de la Directiva 2005/29/CE que sigan siendo aplicables a esas afirmaciones específicas. Es más, una afirmación hecha por escrito o de manera oral, combinada con afirmaciones implícitas, como colores o imágenes, podría constituir una afirmación medioambiental genérica. Podemos considerar que una afirmación de este tipo sin contextualizar y sin aportar información adicional será considerada engañosa y será prohibida; por el contrario, si se precisa o concreta aquellas circunstancias podrá salvar la

prohibición absoluta, sin perjuicio de que pueda aplicarse otras disposiciones de la DPCD.

Aclara que el comportamiento medioambiental excelente reconocido puede demostrarse mediante el cumplimiento de determinados reglamentos o sistemas reconocidos oficialmente por los Estados miembros, o en el caso de una característica medioambiental específica, ajustándose al rendimiento medioambiental según los actos jurídicos de la UE. Lo que si es cierto que el comportamiento medioambiental excelente debe ser pertinente para tal afirmación. Por ello, un comerciante no debe hacer una afirmación genérica como «consciente», «sostenible» o «responsable» basada exclusivamente en un comportamiento medioambiental excelente reconocido, ya que dichas afirmaciones se refieren a otras características además de las medioambientales, como las sociales.

En cuanto a la práctica comercial engañosa de hacer una afirmación medioambiental sobre la totalidad del producto o sobre toda la empresa del comerciante, cuando en realidad solo se refiera a un determinado aspecto del producto o a una actividad específica y no representativa de la empresa del comerciante, como el ejemplo de un producto comercializado bajo «fabricado con material reciclado», pero que da la impresión que es en su totalidad material reciclado, cuando, en realidad, solo el envase se fabrica con material reciclado; lo mismo que si el comerciante da la impresión de estar usando solo fuentes de energía renovable cuando, en realidad, varias de sus instalaciones empresariales siguen usando combustibles fósiles. Por el contrario, esta prohibición no debe impedir que se hagan afirmaciones medioambientales sobre toda la empresa, siempre que sean ciertas y verificables y no sobrestimen los beneficios medioambientales.

La novedad más destacable, como práctica comercial desleal, es la prohibición de afirmar, basándose en la compensación de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), que un producto o servicio, pueda tener un impacto neutro, reducido, o positivo en el medio ambiente en términos de GEI; porque inducen a error a los consumidores al hacerles creer, con tales afirmaciones referidas al propio producto, o bien, al suministro y producción de dicho producto, que su consumo no tiene ningún impacto medioambiental. Esta falta de imprecisión llega a las personas consumidoras a través de afirmaciones como «climáticamente neutro», «neutralidad de carbono

certificada», «positivo en términos de carbono», «cero emisiones netas», «con compensación climática», «impacto climático reducido» y «huella de CO2 reducida». Por consiguiente, como aclara la Resolución del PE, solo deberán permitirse este tipo de afirmaciones, cuando se basen en el impacto real del ciclo de vida del producto, y no en la compensación de las emisiones de GEI fuera de la cadena de valor del producto. Esto no impide anunciar inversiones de las empresas en iniciativas medioambientales, incluidos los proyectos que generen crédito de carbono, siempre y cuando se proporcione información que no sea engañosa y que cumpla con los requisitos establecidos en el Derecho de la Unión.

#### 4. Nuevo marco para las alegaciones ecológicas voluntaria:

La Comisión Europea presentó en marzo de 2023, la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la justificación y comunicación de las alegaciones medioambientales explícitas ecológicas (Directiva sobre alegaciones ecológicas) COM(2023) 166 final), que complementa a la propuesta de Directiva de empoderamiento de los consumidores para la transición ecológica anteriormente comentadas, configurándose como una regulación especial a la contenida en la Directiva 2005/29/CE (DPCD).

Las disposiciones de la Directiva 2005/29/CE no hacen una referencia explícita a las alegaciones medioambientales, pero sí que les resulta de aplicación general, en cuanto que la directiva proporciona la base jurídica para velar por que los comerciantes no realicen estas alegaciones medioambientales engañosas dirigidas a los consumidores, como señala Actualidad Jurídica Uría Menéndez<sup>176</sup>.

En este sentido, la propuesta de Directiva sobre alegaciones ecológicas establece unos criterios más estrictos para aquellas empresas que, de forma voluntaria, quieran hacer alegaciones en materia de transparencia ecológica, así como utilizar los sistemas de etiquetado verde. Introduce nuevas medidas para

---

<sup>176</sup> Actualidad Jurídica Uría Menéndez. Núm. 62, 2023. A vueltas con el greenwashing: la nueva Propuesta de Directiva sobre alegaciones medioambientales. Marc Calvo Carmona y Cristina Suanzes Díez. Abogados del Grupo de Derecho Digital e Intangibles de Uría Menéndez (Madrid y Barcelona). <https://www.uria.com/documentos/publicaciones/8583/documento/AJUM62-art.pdf?id=13462&forceDownload=true>

que las personas consumidoras puedan estar correctamente informadas de las cualidades de los productos y servicios, y, además, verificar la información.

### **Ámbito de aplicación, alcance y sujetos afectados**

El **ámbito de aplicación** de la propuesta de Directiva es amplio, aplicándose a todas las alegaciones medioambientales que sean voluntarias, esto es, las alegaciones medioambientales explícitas que realicen los comerciantes sobre los productos o los comerciantes en las prácticas comerciales de las empresas en sus relaciones con los consumidores (artículo 1). Afecta a cualquier mensaje o representación sobre un producto o servicio que afirme o implique un impacto positivo en el medio ambiente, con objeto de hacer más fiable la información. La propuesta excluye a los sistemas de etiquetado medioambiental y las alegaciones medioambientales explícitas reguladas o justificadas en las normas específicas de la UE existentes o futuras (ej. Etiqueta Ecológica Europea «EU-Ecolabel»; logotipo de alimentos ecológicos o de piensos orgánicos, etiquetado de eficiencia energética de los productos, etc.).

Su **alcance es global, todos los productos**, definiendo “producto” como cualquier bien o servicio, incluidos bienes inmuebles, los servicios y el contenido digitales, así como los derechos y obligaciones. (Art.2 letra c) DPCD).

En cuanto a **los sujetos afectados están los comerciantes**, definidos como cualquier persona física o jurídica que, en las prácticas comerciales contempladas por DPCD, actúe con un propósito relacionado con su actividad económica, negocio, oficio o profesión, así como cualquiera que actúe en nombre del comerciante o por cuenta de éste. (Art.2 letra b) DPCD). Así, los requisitos propuestos se aplicarán a la gran mayoría de las empresas que operan en la UE, excluyendo a aquellos sectores actuales o futuros que cuenten con normas específicas para regularlas (ej. servicios financieros). Igualmente, aquellas empresas con sede fuera de la Unión que realicen afirmaciones medioambientales dirigidas a los consumidores europeos, deberán respetar los requisitos de la Directiva. Ahora bien, las microempresas estarían exentas de cumplir con dichas normas, salvo en el caso de la certificación de conformidad que habrían de estar sujetas a los requisitos de verificación y de certificación.

No obstante, se introducen otra serie de definiciones en el artículo 2 de la propuesta, que convendría revisar al hilo de la futura aprobación de la Directiva de empoderamiento de los consumidores en la transición ecológica, como son “alegación medioambiental”, “alegación medioambiental explícita”, “etiqueta medioambiental”, “comportamiento medioambiental”, “aspecto medioambiental”, “impacto medioambiental”, “sistema de certificación”, “verificación”....

### **Obligaciones para justificar, comunicar y verificar sus alegaciones medioambientales**

Se introducen unas normas mínimas sobre cómo las empresas deben justificar, comunicar y verificar sus alegaciones o declaraciones medioambientales a los consumidores en la UE. Aquellas empresas que decidan formular una alegación medioambiental explícita sobre sus productos o servicios deberán respetar estas normas mínimas sobre la manera de fundamentar y de comunicar sus alegaciones. Si quieren emplearlas, tendrán que evaluarlas conforme a los requisitos mínimos para justificar su uso.

La propuesta exigirá una **evaluación previa de la información medioambiental** proporcionada por los comerciantes que quieran emplear las alegaciones medioambientales explícitas para justificar su uso (artículo 3). Por tanto, constituye un reto importante al que tendrán que enfrentarse los comerciantes que quieran hacer uso de estas declaraciones ecológicas, ya que para su justificación deben realizar una evaluación previa que determine si cumplen o no con los requisitos establecidos.

Los Estados miembros serán los encargados de velar por que los comerciantes lleven a cabo una **evaluación para justificar sus alegaciones medioambientales explícitas**, y esta evaluación deberá ser conforme a una serie de directrices establecidas como:

- ❖ Especificar si la alegación está relacionada con totalidad, parte o determinados aspectos del producto o su totalidad, parte o determinados aspectos de las actividades de un comerciante (por ej. si está para la totalidad del ciclo de vida, o, por el contrario, para alguna de sus fases...).
- ❖ Basarse en pruebas científicas ampliamente reconocidas, utilizar información precisa y tener en cuenta las normas internacionales pertinentes.

- ❖ Demostrar que dichos impactos, aspectos, o comportamientos medioambientales de la alegación, son significativos desde el punto de vista del ciclo de vida.
- ❖ Facilitar información sobre si el producto o el comerciante presenta resultados significativamente mejores en los impactos, aspectos o comportamientos medioambientales que la práctica habitual,
- ❖ Determinar si la mejora de los impactos, aspectos o comportamientos medioambientales causa un perjuicio significativo en relación con los impactos medioambientales, en cambio climático, consumo de recursos y circularidad, uso sostenible y protección de recursos hídricos y marinos; contaminación, biodiversidad, bienestar animal y ecosistemas.
- ❖ Separar las compensaciones de emisiones de gases de efecto invernadero utilizadas de emisiones de gases de efecto invernadero como información ambiental adicional, especificar si están relacionadas con reducciones o absorciones de emisiones, y describir cómo presentan alto grado de integridad y se contabilizan correctamente para reflejar el impacto en el clima.

Para garantizar que alegaciones ecológicas se demuestran, se pide a los Estados miembros **procedimientos de verificación de la justificación y de comunicación de las alegaciones medioambientales explícitas y de la conformidad de sistemas de etiquetado medioambiental.**

La verificación recaerá en un verificador, que ha de ser un organismo tercero independiente del producto o comerciante, competente y acreditado conforme al Reglamento (CE) N<sup>o</sup> 765/2008<sup>177</sup> (requisitos de acreditación y vigilancia de mercado en la comercialización de productos) (artículo 11), y ésta se realizará atendiendo a la naturaleza y al contenido de la alegación o de la etiqueta medioambiental.

Se exige que el verificador emita un certificado de conformidad, que será reconocido por las autoridades competentes de su aplicación y cumplimiento, y serán los Estados miembros quienes deban notificar la lista de los certificados de conformidad. Si bien la propuesta de Directiva omite cualquier

---

<sup>177</sup> Reglamento (CE) N<sup>o</sup> 765/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo de 9 de julio de 2008 por el que se establecen los requisitos de acreditación y vigilancia del mercado relativos a la comercialización de los productos y por el que se deroga el Reglamento (CEE) n<sup>o</sup> 339/93.

referencia a la posibilidad de un Registro público en el que se incorporen todas aquellas decisiones de aprobación (como las que no han sido aprobadas) de las alegaciones medioambientales explícitas, así como de sus condiciones de uso, y el acceso público a las mismas. Este certificado no prejuzgará la evaluación de la alegación medioambiental por las autoridades u organismos jurisdiccionales nacionales según la DPCP.

La puesta de Directiva hace referencia a las **alegaciones medioambientales explícitas comparativas**, que son las que afirman o implican que un producto o comerciante tiene menos impactos medioambientales o un mejor comportamiento medioambiental que otros productos o comerciantes (artículos 4 y 6), considerando que los comerciantes deben garantizar la equivalencia de la información y de los datos utilizados sobre los productos o comerciantes comparados. Ahora bien, si se comparan productos o comerciantes con otros productos o comerciantes, estas comparaciones deberán ser justas y metodológicamente sólidas, basadas en información y datos utilizados equivalentes. Y se deberá garantizar que los datos utilizados para evaluar los impactos, aspectos o comportamientos medioambientales de los productos o comerciantes se producen o se obtienen de forma equivalente. Sin embargo, las alegaciones medioambientales explícitas comparativas no se referirán a una mejora de los impactos, aspectos, o comportamientos medioambientales del producto en comparación con los de otro producto del comerciante, del comerciante competidor que no está activo en el mercado, o que no venda a los consumidores, salvo que se basen en pruebas que demuestren que la mejora es significativa y que se ha conseguido en últimos cinco años.

Con respecto a la **comunicación de las alegaciones medioambientales explícitas**, el artículo 5 establece que los Estados miembro establecerán procedimientos para que los comerciantes estén obligados a comunicarlas y se deben prever en los ordenamientos nacionales. La propuesta señala que solo podrán referirse a los impactos, aspectos o comportamientos medioambientales que estén justificados y que se señalen como significativos. Los comerciantes tendrán que asegurar que la información de la alegación y los datos usados en la justificación, se facilitan junto con la alegación, en forma física, en la web, en un QR o equivalente.

Con respecto a la información que debe incluirse, la propuesta hace referencia a los impactos, aspectos o comportamientos medioambientales; las normas de la UE o las normas internacionales; los estudios o cálculos subyacentes utilizados, sin omitir resultados, y las explicaciones de alcance, hipótesis y limitaciones; el certificado de conformidad e información del verificador; una breve explicación de cómo se logran las mejoras; un resumen de la evaluación clara y comprensible para consumidores; y en su caso, información de en qué medida se basan en compensaciones de emisiones de gases de efecto invernadero y si se refieren a reducciones o absorciones de emisiones. Preocupa la ambigüedad terminológica con la que se precisa qué información debe aportarse, y, bajo nuestro criterio, esto puede dejar la puerta abierta a futuras prácticas de *greenwashing*. Por otro lado, si la alegación medioambiental explícita está relacionada con comportamiento medioambiental futuro, se ha de incluir un compromiso acotado en tiempo sobre las mejoras en las operaciones y en la cadena de valor.

La norma también propone que los comerciantes incluyan junto a la alegación aquella información sobre cómo un consumidor debe utilizar un producto para lograr un comportamiento medioambiental esperado si está relacionado con producto final o con alguna fase de uso que sea más importante de su ciclo de vida.

Conforme a la redacción actual, no se permitirán las alegaciones medioambientales sobre los **impactos ambientales acumulativos que utilicen una puntuación agregada (indicador agregado) de impactos ambientales general del producto** por ej. en biodiversidad, clima, consumo de agua, suelo... salvo que sí lo establezcan las normas de derecho de la UE para el cálculo de dicho indicador. De igual forma, solo las etiquetas medioambientales concedidas bajo los sistemas de etiquetado medioambiental establecidos en derecho de la UE podrán presentar una puntuación o calificación sobre un indicador agregado de impactos medioambientales de un producto o comerciante.

La propuesta introduce la obligación de los comerciantes de revisar y actualizar la información para justificar las alegaciones medioambientales explícitas cuando existan circunstancias que afecten a exactitud de alegación, y asigna a los Estados miembros velar por su cumplimiento. (Artículo 9). Asimismo, los Estados miembros deben establecer procedimientos para

verificar la justificación y la comunicación de las alegaciones medioambientales explícitas y la conformidad de sistemas de etiquetado medioambiental, (artículo 10).

### **Etiquetas (o distintivos) medioambientales y sistemas de etiquetado medioambiental**

Aunque se prevé un cambio terminológico en la Directiva de empoderamiento para los consumidores para la transición ecológica, sustituyendo la referencia de la etiqueta medioambiental por “distintivo medioambiental”, la propuesta de Directiva de alegaciones ecológicas incorpora una serie de medidas para evitar la proliferación de las etiquetas medioambientales, además de controlar las existentes y garantizar su fiabilidad. (Artículo 7). Corresponderá a los Estados miembros velar por que las etiquetas medioambientales cumplan los requisitos de los artículos 3 a 6, y además, estén sujetas a verificación, permitiéndose solo el uso de aquéllas que sean transparentes, verificadas independientemente y revisadas regularmente.

En cuanto a los requisitos aplicables a los sistemas de etiquetado medioambiental, la propuesta establece que solo se podrán establecer aquellos sistemas de etiquetado medioambiental que sean conformes a Derecho de la UE (artículo 8), y que cumplan una serie de requisitos siguientes:

- ❖ Informar sobre la propiedad y los órganos decisorios; sobre los objetivos y sobre los requisitos y los procedimientos de supervisión de conformidad del sistema, que todos deben ser transparentes, accesibles de forma gratuita, fácil de entender y suficientemente detallada.
- ❖ Establecer condiciones para adherirse al sistema que sean proporcionadas con el tamaño y el volumen de negocios de empresas sin excluir a las pymes.
- ❖ Contar con mecanismos de reclamación y de resolución de litigios.
- ❖ Establecer procedimientos para hacer frente a los incumplimientos, y prever la retirada o la suspensión de la etiqueta si persiste o es flagrante.

A este respecto, la Comisión Europea será la encargada de publicar y actualizar la lista de etiquetas medioambientales autorizadas oficialmente que podrán usarse en el mercado de la Unión; y por su parte, las autoridades de los Estados miembros no establecerán nuevos sistemas nacionales o regionales de

etiquetado medioambiental, y revisarán los existentes, ya que solo podrán conceder etiquetas medioambientales en el mercado de la UE si cumplen con los requisitos de Directiva. Por otra parte, solo se autorizarán los sistemas de etiquetado medioambiental establecidos por los operadores privados o por las autoridades de terceros países, si aportan un valor añadido en la ambición medioambiental; y, además, si han sido aprobados previamente por la Comisión Europea. En cualquier caso, los ya establecidos solo podrán conceder etiquetas medioambientales, siempre y cuando cumplan con los requisitos de Directiva.

#### **Facultades de cumplimiento y control de las disposiciones de la Directiva, además de sanción y supervisión**

Para garantizar la aplicación y el cumplimiento de la Directiva los Estados miembros designarán una o varias autoridades competentes nacionales, confiriéndoles las **competencias de inspección y garantía de su cumplimiento**. Serán los responsables de notificar su identidad y los ámbitos de competencia tanto a la Comisión Europea como al resto de Estados miembros. Ante la posibilidad de que exista más de una autoridad competente en un territorio, los Estados miembros velarán por que las funciones estén claramente definidas y establecerán mecanismos adecuados de comunicación y coordinación (artículos 13 y 14).

La propuesta introduce diversas **facultades** que se les puede conferir, como mínimo, que son las de:

- ❖ acceso a documentos, datos e información, en cualquier forma y formato, soporte y lugar;
- ❖ exigir que cualquier persona proporcione documentos, datos, información;
- ❖ iniciar, por propia iniciativa, investigaciones o procedimientos para cesar o prohibir infracciones;
- ❖ exigir medidas correctoras adecuadas y eficaces y actuaciones para poner fin la infracción;
- ❖ adoptar medidas cautelares;
- ❖ imponer sanciones por infracciones.

Para el control de la comunicación de las alegaciones medioambientales explícitas y de las comparativas, la directiva prevé que los Estados puedan designar autoridades y órganos jurisdiccionales nacionales responsables del cumplimiento de la DPCD, pudiendo establecer excepciones.

En cuanto a las **medidas de supervisión de garantía de cumplimiento**, las autoridades competentes designadas efectuarán controles periódicos de las alegaciones y de los sistemas de etiquetado medioambiental, y elaborarán informes públicos *online*. (Artículo 15). De tal forma que, cuando detecten un incumplimiento de una obligación de la Directiva, se hará una evaluación que abarque todos requisitos de esta. Tras dicha evaluación, si constatan un incumplimiento, se lo notificarán al comerciante para exigir que adopte medidas correctoras (en 30 días) o para dejar de utilizar la alegación. La actuación adoptada será la más eficaz y rápida posible, respetando siempre el principio de proporcionalidad y el derecho a ser escuchado.

Se otorga a las personas físicas o jurídicas, u organizaciones que, con arreglo a derecho nacional o europeo, tengan un interés legítimo, el **derecho a presentar reclamaciones** fundadas a las autoridades competentes cuando consideren, sobre la base de circunstancias objetivas, que un comerciante no cumple con la Directiva (artículo 16). A tal efecto, se considera que tienen un interés suficiente, las organizaciones o entidades no gubernamentales que promueva la salud humana, el medio ambiente, la **protección de los consumidores** y que cumplan con los requisitos de la legislación nacional.

Evaluada la reclamación fundada por las autoridades competentes, éstas podrán adoptar medidas necesarias, incluidas las inspecciones y las audiencias para verificar las reclamaciones. Ante un incumplimiento, se podrán adoptar las medidas necesarias, correctoras, o dejar de utilizar la alegación.

El régimen sancionador será establecido por los Estados miembros ante cualquier infracción de normas nacionales según la transposición, y adoptarán las medidas necesarias para garantizar su ejecución.

Las **sanciones** que se impongan serán efectivas, proporcionadas y disuasorias a las empresas que hagan alegaciones infundadas o no justificadas. (Artículo 17). Estas sanciones deberán establecerse conforme a una serie de criterios comunes que marca la propuesta de Directiva, tales como la naturaleza, gravedad, escala y duración de infracción, el carácter intencionado o negligente; la solidez financiera según volumen de negocio total o ingresos anuales; el beneficio económico por dicha infracción; el factor agravante o atenuante de las

circunstancias; la reiteración; las sanciones ya impuestas por la misma infracción en otros Estados miembro... Y las multas habrán de privar de los beneficios económicos; la confiscación de ingresos por transacciones productos; o la exclusión temporal (máximo de 12 meses) de contratación o financiación pública, subvenciones, concesiones, licitaciones.

Finalmente, los Estados miembros supervisarán periódicamente la aplicación de Directiva, y cada dos años emitirán informes de evaluación de la evolución de las alegaciones y de los sistemas de etiquetado (Artículo 20).

No obstante, considerando la existencia del Mercado Interior y la necesidad de mejorar su funcionamiento, podría incorporarse la posibilidad de que las autoridades de supervisión del mercado pudieran realizar de forma sistemática verificaciones de cumplimiento de esta Directiva, además de los controles periódicos que deban hacerse por las autoridades competentes.

En conclusión, con esta propuesta se mejora la protección de las personas consumidoras ante las alegaciones ecológicas que de forma voluntaria realicen las empresas, pero se aprecian demasiadas imprecisiones que deberían pulirse en las negociaciones venideras, a fin de evitar que se deje la puerta a futuras prácticas de blanqueo ecológico. Tampoco se ha de perder de vista las transposiciones que se haga de las disposiciones a los ordenamientos jurídicos nacionales evitando vacíos legales o interpretaciones futuras que den cabida a prácticas de *greenwashing*.

## 5. Conclusiones:

Para avanzar hacia la transición ecológica y contribuir al correcto funcionamiento del mercado interior, debe introducirse una serie de normas específicas en el Derecho de la Unión en materia de protección de las personas consumidoras. Nos referimos a las normas que puedan hacer frente a las prácticas comerciales desleales que inducen a error a los consumidores, y que, por tanto, les impiden adoptar decisiones de consumo basadas en criterios medioambientales o de sostenibilidad. Tales prácticas suelen estar asociadas a las afirmaciones medioambientales engañosas o confusas, a los distintivos de sostenibilidad poco transparentes y creíbles; a la información engañosa acerca de las características medioambientales o sociales de los productos o las empresas de los comerciantes...

Lograr un elevado nivel de protección para las personas consumidoras en la Unión Europea y mejorar la protección del medio ambiente, nos permitirá avanzar en el proceso de transición ecológica. Se debe garantizar un marco normativo en el que las personas consumidoras sean capaces de tomar decisiones de compra informadas y fundamentadas, que realmente sean más respetuosas con el medio ambiente; y generar una mayor confianza y credibilidad en las declaraciones o afirmaciones medioambientales.

Es preciso garantizar que las afirmaciones medioambientales sean veraces, comprensibles y fiables para que los consumidores puedan elegir productos que sean realmente mejores para el medio ambiente que los productos competidores y que los comerciantes puedan operar en igualdad de condiciones, a la vez que asuman la responsabilidad de proporcionar información clara, pertinente y fiable, para contribuir a los patrones de producción y consumo basados en la sostenibilidad de los productos o servicios, y reducir los impactos negativos en el medio ambiente.

Todos estos esfuerzos normativos constituyen una reacción clara ante tolerancia y permisividad que se ha venido haciendo hasta la fecha de las alegaciones medioambientales vagas, genéricas o excesivamente generosas. Urge instaurar una normativa vinculante para todas aquellas empresas que quieran realizar afirmaciones o alegaciones medioambientales y, sobre todo, para hacer frente a las prácticas comerciales catalogadas como blanqueo ecológico, ecoblanqueamiento, o *greenwashing*.

Pese a los avances en las propuestas normativas y las negociaciones, todavía queda pendiente revisar y abordar las imprecisiones en la terminología empleada, que, en las próximas negociaciones, deberían pulirse y trabajar para evitar posibles vías de escape a prácticas comerciales desleales relacionadas con el blanqueo ecológico.

Se ha elevado mucho el listón para hacer alegaciones o afirmaciones medioambientales como de las prácticas engañosas, pero habrá que abordar en mayor medida las propuestas de directivas, para incidir en las definiciones y requerimientos específicos y minimizar la ambigüedad terminológica que plantean en numerosos casos, con el objetivo de evitar el blanqueo ecológico.

Tampoco debemos perder de vista los posibles vacíos legales que den cabida a este tipo de prácticas comerciales engañosas, como los espacios para un futuro interpretativo o sujetos a transposición en los ordenamientos jurídicos nacionales.

En definitiva, impulsemos el camino hacia la consolidación de una economía circular, ecológica y justa en toda la UE, instaurando criterios y condiciones de competencia equitativos en todo el Mercado Único de la UE sobre el rendimiento medioambiental de los productos y servicios, a la vez que se garantice la protección a las personas consumidoras ante las prácticas comerciales desleales relacionadas con el medio ambiente. Hemos de trabajar para que se dote a los consumidores de información fiable, comparable y verificable ante las afirmaciones o declaraciones medioambientales que realicen los comerciantes sobre sus productos o servicios, e incluso sobre las propias empresas, impidiendo aquellas que no contenga las suficientes evidencias de las credenciales ecológicas y evitando las prácticas comerciales engañosas o confusas mediante las cuales las empresas hagan imprecisiones, bien sean, falsas, inexactas o no contrastadas, sobre los impactos positivos o nulos en el medio ambiente de los productos y servicios.



La promoción de patrones de producción y consumo sostenible ayudará tanto a las personas consumidoras como a los productores en la UE para avanzar hacia una economía circular y sostenible e impulsar el proceso de transición ecológica en toda la Unión Europea.

## Exclusión financiera, alivio hipotecario, depósitos y, finalmente, el alumbramiento de una autoridad de defensa del cliente bancario

Por Verónica Rodríguez Domínguez. Responsable de Comunicación de ASUFIN y vocal del Consejo de Consumidores y Usuarios.

### 1. Introducción:

Consideramos que 2023 es un año importante para el usuario financiero. Quizá movidos por problemas que afloraron de manera repentina e inesperada, como fueron los obstáculos de una digitalización prematura por mor del confinamiento que nos trajo la pandemia,



o la acusada subida del Euribor, la más veloz en años, que puso en apuros a la mayoría de hipotecados, Gobierno y patronal bancaria se han puesto a la tarea de **mejorar una serie de aspectos que culminan, además, con la aprobación en la sede de la Soberanía Nacional de la Autoridad de defensa del cliente financiero**. Algo que esperamos sea posible en breve, en el primer trimestre de 2024, superado ya el retraso que supuso la cita electoral vivida este año

Vayamos por partes. La pandemia hizo aflorar un problema que ya estaba presente, pero invisible. Algo que había ido creciendo, y materializando, y que la situación extraordinaria de confinamiento no hizo más que revelar, en las dimensiones que había cobrado. Nos referimos a **la exclusión financiera**. La impotencia que siente una parte no menor de la población al verse incapaces de gestionar su dinero por tener que adaptarse a unos entornos digitales que no saben, o peor aún, no pueden manejar.

De hecho, no se había despejado aún el fantasma de la COVID-19 cuando en el mes de febrero de 2022, el Gobierno instó a las tres patronales bancarias, AEB, CECA y UNACC, a que asumieran el compromiso de implementar mejoras en el ámbito de la operativa bancaria. Se actualizaba, de este modo, el Protocolo estratégico para reforzar el compromiso social y sostenible de la banca, con apartados nuevos en materia de inclusión financiera<sup>178</sup>.

Este paso ha sido un buen punto de partida, **para promover la inclusión financiera**; no obstante, aunque queda mucho por hacer:

- ✚ Facilitar la atención presencial e individualizada para colectivos con dificultades de manejo de las nuevas tecnologías.
- ✚ Acercar el banco a zonas o barrios desbancarizados por medios viables o imaginativos, como pueda ser la infraestructura de Correos, estancos, oficinas móviles, entre otros.
- ✚ Permitir la obtención de efectivo (*cash back*) mediante convenios con despachos de farmacia, administraciones de lotería, estancos, entre otros.
- ✚ Medidas muy concretas para el usuario de avanzada edad: prohibición del cobro de comisión por ingreso o retirada de efectivo en ventanilla y la no aplicación de importes mínimos para cobro de dinero en las oficinas.
- ✚ Mejorar la experiencia de usuario en los aplicativos móviles y de internet, incluyendo aplicaciones básicas o avanzadas dependiendo del nivel de digitalización.
- ✚ Promover activamente la cuenta de pago básica, cuando el cliente cumpla los requisitos.
- ✚ Crear la figura del “acompañante en la transición” para ayudar en la digitalización de las personas y colectivos que lo necesiten con el fin de evitar la queja recurrente de necesitar “que mi nieto me maneje la app del banco”.
- ✚ Habilitar un servicio de atención telefónica personal, pensado para la resolución de pequeñas dudas con el manejo de la tecnología, en horario de trabajo en oficinas.
- ✚ Elaborar circulares para el personal de oficina que indiquen con claridad de qué forma ayudar a los clientes cuando tiene

---

<sup>178</sup> Los nuevos compromisos, apartado 5 y siguientes, fueron firmados por AEB, CECA y UNACC, el 21 de febrero de 2022: [Protocolo social y sostenible de la banca versión consolidada febrero 2022](#).

problemas de manejo de la tecnología y acceso a sus finanzas, ajenos por completo a ellos mismos.

- ✚ Examinar las ratios de oficinas y cajeros por habitante, los barrios que quedan despoblados de servicio bancario y distribuir de manera equitativa los efectivos para no expulsar a nadie del sistema.



Una de las medidas críticas era conseguir la prohibición del cobro por ingreso o retirada de dinero en ventanilla, que se ha conseguido finalmente. [El Gobierno anunció a finales del ejercicio, 2023.](#)

## 2. Examen social a la banca:

A lo largo de estos dos años de proceso, que están próximos a cumplirse, la banca ha presentado una serie de informes de cumplimiento que, deben ser matizados. **No sólo puede valer el autoexamen de quien está impelido a hacer mejoras;** somos las asociaciones de consumidores y usuarios las que, en última instancia hemos de realizar ese escrutinio.

En su momento, y aunque convenimos en que se habían detectado algunas mejoras, **éstas no solo eran insuficientes sino que, además, se centraban en aspectos que son más sencillos de implementar,** como la ampliación de horarios, generar algún tipo de preferencia en los tiempos de espera y acompañamiento en las tareas sencillas. Insistimos en que la mejora de las aplicaciones no era perceptible para la mayoría.

## 3. Alivio para los hipotecados:

El año comenzó, además, con nuevas tribulaciones para el usuario financiero, en concreto, para los hipotecados que veían cómo la subida del Euribor, que comenzó en la primavera del

año 21, no sólo no se moderaba sino que alcanzaría máximos del 4% en los meses de verano.

En concreto, el [Real Decreto-ley 19/2022](#), contempla una serie de medidas para aliviar la carga de la hipoteca a cambio de cumplir unos determinados requisitos, que el sector bancario se compromete a aplicar a través de su adhesión al Código. Estos requisitos que, como veremos, han sido ampliados, eran los siguientes:

- ✚ Hogares con una hipoteca sobre vivienda habitual cuyo precio de adquisición no exceda los 300.000 euros, una renta inferior a tres veces y media el IPREM (es decir, 29.400 euros anuales para 2023), una carga hipotecaria superior al 30% de la renta y que, además, haya subido, al menos, un 20%, podrás durante un plazo de dos años. Estos hipotecados pueden solicitar:
  - ✚ Congelar la cuota hipotecaria durante 12 meses
  - ✚ Cambiar el tipo variable por uno fijo
  - ✚ Obtener un alargamiento del plazo del préstamo de hasta 7 años

Hogares con una hipoteca sobre vivienda habitual con una renta inferior a 25.200 euros al año (tres veces el IPREM) y dedicando más del 50 % de la renta mensual al pago de la hipoteca, y habiéndose incrementado este esfuerzo de pago, pueden solicitar:

- ✚ Carencia de 2 años
- ✚ Pago de un tipo de interés menor durante la carencia
- ✚ Alargamiento del plazo de hasta 7 años

A esto se suma que si el incremento del esfuerzo para pagar la hipoteca (parte de la renta dedicada a pagar la cuota) es superior al 50 %, la carencia podrá ser de 5 años, el tipo de interés durante el periodo de carencia será aún más bajo (Euribor menos 0,10%) y se podrá ampliar el plazo de amortización hasta un total de 40 años desde la concesión.

Otra de las medidas introducidas en aquel momento, y que desde ASUFIN celebramos especialmente, fue **eximir del pago de toda comisión la amortización anticipada de la hipoteca o el cambio de variable a fija.**

#### 4. Necesarias mejoras:

La aplicación de estas medidas a lo largo del año fue **revelando lagunas**. Por un lado, se asistía al clamor de que las medidas se habían quedado cortas, y muchas de las solicitudes quedaban sin atender porque los requisitos eran muy restrictivos. Como sucediera con las moratorias establecidas en tiempos de parón económico por la pandemia, se temía que muchos posibles afectados por la situación de la subida de tipos no pudiera verse aliviado de manera temporal por umbrales de renta muy limitados.

Por otro lado, el cambio de hipotecas variables a hipotecas mixtas no estaba bonificado, como sí lo estaba en el caso de las fijas. **El mercado empezó a ofrecer, como mejor alternativa a la modalidad variable de hipoteca, no la fija, sino la mixta**, que combina un tipo fijo de inicio, para pasar a la variable, en el periodo de unos años.

Así las cosas, estos dos frentes han quedado cubiertos al finalizar el año. El Gobierno rectificó y el [Real Decreto 1180/2023, de 27 de diciembre](#) incorpora, por un lado, una ampliación del umbral de renta para acceder a la congelación de cuotas durante o alargar el plazo del préstamo hasta 7 años, de tres veces y media el IPREM a cuatro veces y media (es decir, unos 37.800 euros anuales para 2024). Y por otro, la inclusión del cambio bonificado a hipoteca mixta desde una variable.

También hemos puesto de manifiesto que la subida del Euribor no se ha visto acompañada de una consecuente remuneración del ahorro, a través del instrumento más beneficioso para el usuario de banca, como es el depósito a tipo fijo.

## 5. Depósitos, la excepción Ibérica:



Este tema, en efecto, merece un capítulo aparte. Una de las cuestiones denunciadas por las organizaciones de consumidores, tanto en nuestro país, como fuera de nuestras fronteras, en Bruselas, es ésta precisamente,

la resistencia inconcebible de la banca española (también la portuguesa) a ofrecer depósitos a tipo fijo competitivos, **hasta el punto de que esto constituye una auténtica excepción ibérica**, dentro de los países de nuestro entorno.

Si tenemos en cuenta lo sucedido en otros contextos de tipos altos, como el anterior, que abarca desde el año 2004 hasta 2014, como consecuencia de la crisis financiera, los tipos de interés comenzaron a hundirse para pasar, incluso, a terreno negativo los últimos años.

En esos años, **la subida del Euribor se acompañaba de forma casi equivalente de una subida en la remuneración de los depósitos a tipo fijo a 24 meses**, como expresan las curvas, con datos del Banco Central Europeo. Lo que ha sucedido este año, desde que empezó a subir el Euribor en 2022, no responde a ninguna lógica: la media de rentabilidad que alcanzan los pocos depósitos a tipo fijo que se han encontrado en el mercado alcanzaba un 1,48% de media, a mediados de año, frente al Euribor, que ha tocado máximos del 4%.

Hemos vivido, en efecto, una ‘excepción ibérica’ pero, a diferencia de la lograda para estabilizar los precios de la energía, la que hemos vivido este año no beneficia en nada a los consumidores financieros, al contrario, les penaliza. Hemos asistido, de hecho, a la desaparición del plazo fijo en nuestro país, **por poco conveniente para el usuario financiero**.

Y no sólo lo hemos dicho las organizaciones de consumidores, a esta denuncia se han sumado voces autorizadas como la del propio Gobernador del Banco de España, Pablo Hernández de Cos, que habló de “retraso” en el traslado de la subida de los tipos a los depósitos.

## 6. Autoridad, al fin:

Con todo, en este punto del relato, toca estar esperanzados, porque 2023 también ha alumbrado de posibilidad de contar, al fin, con la Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Bancario. Una figura que no nace al gusto de todos pero que, sin duda, supone un avance claro en busca de la tan necesaria protección y defensa de los intereses del consumidor financiero, o consumidor a secas, porque **poco o nada escapa a la condición de actor económico que todos asumimos** a lo largo de nuestra vida.

**Hemos estado pendientes de todos y cada uno de los pasos** que median entre su anuncio, ocurrido en marzo, por parte de la vicepresidenta primera y ministra económica Nadia Calviño, hasta su conversión en proyecto de ley, posterior tramitación y luz verde inminente a la que asistiremos en breve, tras sufrir retrasos por la cita electoral vivida este año.

Algunos aspectos susceptibles de mejora:

- ✚ EFECTO DISUASORIO. En nuestras aportaciones, destacamos el efecto disuasorio, con el que tiene que cumplir la Autoridad. Hemos defendido siempre **medidas encaminadas a disuadir a las empresas a cometer abusos** y la efectividad de este organismo dependerá, en buena parte, de las medidas que incentiven a las entidades financieras a resolver sus reclamaciones en sus respectivos SAC. Así, insistimos en la necesidad de aprobar medidas como la recogida en el art. 20 Ley del Contrato del Seguro (LCS) que obliga a pagar un 20% de intereses cuando la aseguradora ha sido condenada.

Esta aportación la acompañamos de una negativa tajante a que se prevea una multa por mala fe al reclamante y no así una sanción contundente al reclamado cuando de manera reiterada no modifique su conducta.

- ✚ COMITÉ CONSULTIVO. Seguimos sin estar de acuerdo con el procedimiento para el nombramiento de dichos miembros en tanto que **no se establecen requisitos de profesionalidad, conocimiento y experiencia en la materia**. Consideramos que la selección de los miembros que componen el comité consultivo debe equipararse a los procedimientos europeos en los que sí se tienen en cuenta la trayectoria de sus miembros y no la simple asignación por una organización o asociación determinada.

Así mismo, el comité sigue sin contar con la presencia de expertos académicos, como sí sucede en los órganos consultivos europeos, en el Comité Consultivo de la CNMV, que cuenta con expertos de reconocido prestigio entre sus miembros o en el de la DGSFP.

Con el método previsto en la norma, **la nueva autoridad independiente contará con un Comité Consultivo sin expertos académicos** y con representantes de la industria, los consumidores y las CCAA elegidos directamente por las

patronales, el Consejo de Consumidores y Usuarios (CCU) y los gobiernos autonómicos respectivamente sin mediar una evaluación sobre las capacidades de los perfiles propuestos y su potencial contribución al grupo de trabajo.

Finalmente, y no por ello menos importante, apreciamos la carencia de criterios de género en la composición del Comité, contraviniendo las políticas de igualdad que deben presidir este tipo de órganos.

Estas carencias y otras muchas señaladas por cuantos han querido aportar visiones a la creación de tan importante organismo no esconde la trascendencia de la medida llevada a cabo que, supone un auténtico hito. No podemos olvidar que transitábamos por una crisis financiera de enormes proporciones, hace solo tres lustros y que **todo lo que supongan diques de contención para no repetir los errores del pasado, bienvenidos sean...** pese a que persistan algunas grietas.

La conclusión es que no se pueden bajar los brazos ni quedarse en la autocomplacencia. Si queremos aspirar a tener una sociedad plenamente inclusiva, justa y equilibrada, los servicios financieros no pueden ser una excepción. Los pasos adelante acometidos, por ejemplo, en materia de inclusión financiera, tienen que ir mucho más allá. Y me refiero a la necesidad de acoger a más colectivos. Nos encontramos con una sociedad diversa, **en la que conviven usuarios de banca de capacidades diversas** que también requieren de recursos digitales más adaptados, más sencillos de manejar, más seguros y adecuados.

Y esto lleva a concluir con otro tema que preocupa y que está íntimamente ligado con la digitalización de las finanzas. La seguridad. **El usuario necesita autonomía para gestionar sus finanzas, pero también certeza de que su dinero está custodiado y asegurado.** Debemos atacar el ciberfraude con todas las herramientas a nuestro alcance. Si bien es cierto que el fraude en los pagos con tarjeta por de forma online no es notable, según datos aportados por el Banco de España, sólo afectó al 0,01% de los 102 millones de euros de transacciones que se efectuaron en 2022, el impacto en la sociedad es devastador. Y no nos lo podemos permitir.

Seguiremos atentos, como consumidores y usuarios a las mejoras que tienen que producirse en el ámbito financiero para garantizar la seguridad y certeza en tiempos no exentos de incertidumbre, inflación y tipos de interés elevados.

## Nueva Ley de Vivienda: cambio de paradigma en el derecho constitucional a una vivienda digna

Por Gabriela Camayd, miembro del Servicio Jurídico de FACUA y vocal suplente en el Consejo de Consumidores y Usuarios (CCU)

### 1. Introducción:

La tendencia al alza en los precios de la vivienda en España está creando serias barreras para acceder a este derecho constitucional, convirtiendo la vivienda en un lujo más que en un derecho fundamental. Quienes buscan comprar o alquilar una vivienda se enfrentan a una serie de etapas que incluyen la publicidad, la información, la contratación, la entrega y la reclamación, encontrando dificultades y desprotección en cada una de estas fases.

El derecho a una vivienda que garantice un nivel de vida adecuado y en unas condiciones de dignidad inherente a la propia naturaleza humana se consagra en varios instrumentos internacionales firmados y ratificados por España, como son la Declaración Universal de Derechos Humanos<sup>179</sup> (artículo 25.1) o el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>180</sup> (artículo 11.1).



Además, entre los principios que deben regir la política social y económica, el artículo 47 de nuestra Constitución impone a los poderes públicos la promoción de las condiciones necesarias y el desarrollo normativo apropiado para hacer efectivo el derecho al disfrute de una vivienda digna y adecuada, debiendo

<sup>179</sup>

[https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/spn.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf)

<sup>180</sup> <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>

regularse la utilización del suelo en beneficio del interés general para impedir la especulación.

A lo anterior igualmente se añade que nuestra Carta Magna consagra como fundamentales el derecho a la integridad física y moral, a la intimidad personal y familiar, a la libertad y a la seguridad, a la inviolabilidad del domicilio o a la educación. Los derechos referidos pueden verse completamente restringidos o gravemente limitados a quienes carecen de vivienda, y también quienes por razones de índole económica, o como consecuencia de las políticas orientadas a favorecer y proteger la propiedad de las viviendas, se ven impedidos para el acceso a una vivienda adecuada y digna.

## **2. Problemática histórica en torno al acceso a la vivienda:**

Las políticas de mercantilización y desregulación implementadas durante décadas en España han convertido a la vivienda, en perjuicio de la mayoría social de nuestro país, en una mercancía al servicio del mercado, objeto de especulación en beneficio exclusivo de bancos, fondos de inversión, otros grandes tenedores y empresas constructoras.

La transmisión a la ciudadanía, por parte de los poderes públicos, de la idea de que la adquisición de la vivienda en propiedad era la alternativa más segura, unida a la facilidad en el acceso al crédito y a las reformas en materia de utilización del suelo y de la normativa reguladora del alquiler (que determinaron que el arriendo no fuese una solución atractiva y estable para garantizar tal derecho), dio lugar a que muchas familias se decantasen por la compra de viviendas pese al incremento exponencial de los precios y los tipos de interés aplicables a las hipotecas variables, condicionando su capacidad económica de por vida.

Estas políticas, que generaron que el sector inmobiliario se situara como uno de los principales motores de la economía española, y que enorgullecía a distintos gobiernos, alimentaron la burbuja inmobiliaria que terminó estallando con la crisis financiera global del pasado año 2008 (derivada de la crisis de las hipotecas subprime de verano de 2007), dando lugar al impulso de miles de procedimientos de ejecución hipotecaria y lanzamientos de familias de sus viviendas, sin otra alternativa habitacional en las que alojarse y sin mecanismos ni recursos

legales que los protejan adecuadamente en situaciones de insolvencia temporal o continuada.

Además, todo ello vino acompañado de la proliferación de fraudes masivos en los servicios financieros, mediante la incorporación generalizada de cláusulas abusivas en los préstamos hipotecarios que continúan poniendo en entredicho la propia tenencia de las viviendas (cláusulas suelo, desproporcionados intereses de demora, cláusulas de vencimiento anticipado, o estipulaciones que preveían el cobro automático de comisiones por reclamación de posiciones deudoras, entre otras).

Desde hace años, son muchas las asociaciones de consumidores que vienen destinando gran parte de su actividad y sus recursos a la defensa de los usuarios afectados por este tipo de prácticas bancarias, pudiendo comprobar cómo el Tribunal Supremo, cúpula del poder judicial español y máximo responsable de la unidad de interpretación de la jurisprudencia, ha venido dictando sentencias que parecían favorecer con carácter general al sector bancario y que chocaban frontalmente contra las normas de protección de los consumidores y usuarios, resoluciones que posteriormente han sido puestas en cuestión por propio el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

De igual forma, hemos venido presenciando la absoluta pasividad y tolerancia de los propios organismos autonómicos con competencias en materia de protección y defensa de los consumidores y usuarios frente a la incorporación de cláusulas abusivas en los préstamos hipotecarios o en los contratos de alquiler y agencia inmobiliaria: a la falta de control y supervisión se añade las ridículas cuantías de las sanciones que en casos puntuales han recaído, muy lejos de disuadir a las entidades de volver a cometer este tipo de prácticas y permitiendo que las mismas rentabilicen sobradamente los fraudes a los consumidores.

A todo lo anterior se une que las dificultades de acceso a la adquisición de viviendas en propiedad desde que estallara la crisis financiera de 2008 provocaron un incremento exponencial de los precios del mercado del alquiler en España. La existencia de un mercado laboral notablemente precarizado (cuya media salarial muestra una importante brecha en relación con la media europea) ha venido a impedir desde entonces el acceso a la vivienda a un volumen importante de ciudadanos y familias, condenándolos a soportar una situación de completa

marginalidad y exclusión social pese a la existencia de un importante stock de viviendas deshabitadas en manos de bancos, fondos de inversión u otros grandes tenedores.

Dicho proceso de especulación inmobiliaria se ha visto notablemente acelerado y agravado como consecuencia del desvío de un volumen importante de viviendas disponibles al mercado turístico, dando lugar a que numerosas ciudades de nuestro país experimenten una precarización de la oferta del mercado del alquiler (precios elevados o reducción de la oferta, entre otras circunstancias) que impide el acceso a la vivienda o fuerza el exilio de los ciudadanos y las familias a otros entornos urbanos, dificultando o impidiendo la integración social, el desarrollo de la vida en comunidad y la propia identidad personal y colectiva.

La falta de intervención o la intervención ineficaz del sector público en materia de políticas vivienda ha provocado que, en un contexto de permanentes desahucios e incrementos progresivos de los precios de la vivienda en propiedad y en alquiler, los poderes públicos se muestren incapaces de dar respuesta y ofrecer soluciones habitacionales asequibles y adecuadas: la inversión en vivienda protegida se ha visto sometida en la última década a una drástica reducción y España presenta un escaso parque público y social de vivienda, capaz de ofrecer cobertura tan solo a un porcentaje ínfimo de familias.



Dicha situación viene viéndose además notablemente agravada como consecuencia de la situación generada por la COVID-19 y el impacto que la crisis sanitaria ocasionó sobre las economías domésticas, poniendo todo ello en evidencia y destapando las vergüenzas del modelo español de acceso a la vivienda, y enfrentándose en la actualidad nuestro país a la mayor crisis de asequibilidad que ha padecido en su historia reciente.

El acceso y disfrute de una vivienda que garantice un nivel de vida adecuado, de igual modo, no solo comprende la disposición de una infraestructura básica digna, sino que también exige la

disponibilidad de servicios esenciales e indispensables para el desarrollo de la vida en unas condiciones mínimas de salubridad y comodidad (entre otros, el acceso al agua y a los suministros energéticos a precios adecuados y asequibles).

### **3. La problemática actual en la vivienda: las denuncias de los consumidores y usuarios:**

En el dinámico y cada vez más complejo escenario del mercado inmobiliario, la protección de los derechos de consumidores y usuarios emerge como un pilar fundamental para asegurar que las transacciones sean equitativas y transparentes. El ámbito de la intermediación en la compra, venta y arrendamiento de inmuebles no escapa a la imperiosa necesidad de salvaguardar estos derechos.

Antes de explorar las implicaciones de las recientes reformas introducidas por la nueva Ley de Vivienda, resulta crucial comprender las obligaciones que las leyes ya imponían con anterioridad a las agencias inmobiliarias en su relación con los clientes y que en muchas ocasiones fueron vulneradas impunemente. Estas normativas buscan crear un balance entre las partes involucradas en el proceso inmobiliario, promoviendo un ambiente de negociación justo y respetuoso con los derechos esenciales de los participantes.

#### **3.1. Derecho a la información:**

Tanto en las operaciones de compraventa como en las de arrendamiento de vivienda, las agencias inmobiliarias deben cumplir con el deber de información previa al contrato configurado en el artículo 60 del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias.



En virtud de dicho precepto legal, con carácter previo a contratar los servicios de intermediación inmobiliaria, es esencial que la inmobiliaria proporcione información detallada sobre las condiciones de sus servicios de intermediación. Esta obligación implica diferenciar claramente entre los procesos de compraventa y alquiler de inmuebles, además de especificar si la información se dirige al propietario (vendedor o arrendador) o al potencial cliente (comprador o arrendatario).

Conforme al artículo 63 del Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios (TRLGDCU), el consumidor tiene derecho a recibir un documento que certifique el contrato de intermediación inmobiliaria. Dicho documento debe incluir las condiciones esenciales de la operación, tales como las condiciones generales del contrato, debidamente aceptadas y firmadas por el consumidor.

Este documento acreditativo debe abarcar aspectos fundamentales como:

- ✚ Precio de venta o alquiler: Se debe indicar de manera clara el coste del inmueble.
- ✚ Duración del contrato de alquiler: Incluir detalles sobre la renovación automática y las condiciones para evitarla, especificando los plazos requeridos para cualquier notificación escrita por parte de las partes involucradas.
- ✚ Cláusula de exclusividad: Esclarecer el alcance de la exclusividad para evitar malentendidos, asegurando que el consumidor que contrata una inmobiliaria para vender o alquilar su vivienda comprenda plenamente sus términos. Es importante que se recoja una duración determinada para dicha exclusividad. El pacto de exclusividad es válido, siempre que la redacción de la cláusula sea clara y comprensible y que la cantidad que tenga que abonar el

- propietario que realizó el encargo de venta o arrendamiento en caso de incumplimiento, no sea desproporcionada.
- ✚ Coste de los servicios inmobiliarios: El precio de los servicios prestados por la inmobiliaria debe estar claramente especificado para cada situación.
  - ✚ Pago por los servicios inmobiliarios: Debe quedar explícito el momento en que se realizará el pago por los servicios de la inmobiliaria, ya sea al momento de firmar el contrato de arras o en cualquier otro punto acordado.

Además, en aquellos casos donde el contrato de intermediación inmobiliaria se formalice fuera de un establecimiento comercial, es crucial informar al consumidor sobre su derecho de desistimiento. Este derecho, establecido en el artículo 102 del TRLGDCU, permite al consumidor cancelar el contrato dentro de un plazo de catorce días naturales sin necesidad de justificación y sin incurrir en costes adicionales, salvo las excepciones mencionadas en el artículo. Para contratos firmados bajo circunstancias especiales, como visitas no solicitadas o excursiones organizadas por la empresa, el plazo se extiende a treinta días naturales. Es importante resaltar que cualquier cláusula que penalice al consumidor por ejercer su derecho de desistimiento o por renunciar a él será considerada nula.

Otro aspecto relevante, y que ha venido cobrando especial importancia a raíz de la entrada en vigor de la nueva Ley de Vivienda, es la obligación que tiene la inmobiliaria de entregar factura. No han sido pocas las ocasiones en que esta asociación de consumidores ha recibido consultas o reclamaciones de nuestros asociados indicando que, a pesar de que la nueva norma impone el pago de los honorarios de intermediación al arrendador, la inmobiliaria les ha repercutido un determinado importe en concepto de gastos de gestión, sin que la agencia haya emitido factura, y todo ello a pesar de haberla solicitado el consumidor.

Asimismo, en otras ocasiones, si bien sí emiten factura, lo que se incumple es el artículo 6 del Real Decreto 1619/2012, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regulan las obligaciones de facturación, que determina la obligación de incluir en la factura una descripción de las operaciones. En este sentido, las agencias inmobiliarias lo que incluyen es un concepto de

facturación distinto a “honorarios de agencia”, enmascarando así el incumplimiento de la nueva Ley de Vivienda.

### 3.2. Derechos económicos: introducción de cláusulas abusivas:

El artículo 10 del Real Decreto 515/1989<sup>181</sup>, de 21 de abril, sobre protección de los consumidores en cuanto a la información a suministrar en la compraventa y arrendamiento de viviendas, determina que los contratos de compraventa o arrendamiento de viviendas deben redactarse con una claridad y sencillez inequívoca. Se prohíbe hacer referencias o remisiones a textos o documentos que no se hayan entregado previa o simultáneamente al momento de firmar el contrato. Estos documentos también deben adherirse estrictamente a los principios de buena fe y equidad, asegurando un balance justo de las obligaciones y beneficios entre las partes.

Con este fin, se establecen prohibiciones específicas contra la inclusión de cláusulas que:

- ✚ Falten a la claridad en pagos diferidos: No se permiten cláusulas que oscurezcan u omitan detalles críticos en pagos diferidos, como la cantidad total aplazada, el interés anual, y las condiciones para amortizar créditos. Asimismo, queda prohibido facultar al vendedor para incrementar el precio aplazado durante la vigencia del contrato.
- ✚ Incrementos de precio injustificados: Cualquier aumento del precio derivado de reformas de obra no previstas debe ser comunicado y aprobado por los compradores antes de su implementación, garantizando transparencia en los cambios que afecten el precio acordado.  
Las reformas solicitadas por los compradores deberán documentarse adecuadamente, detallando las modificaciones y su impacto en el precio y plazo de entrega originalmente pactados.
- ✚ Repercusión de errores no imputables: Se prohíbe trasladar al comprador o arrendatario costos derivados de errores administrativos o bancarios que no sean de su responsabilidad.
- ✚ Gastos de titulación en primera venta: En la primera venta de viviendas, no se puede obligar al comprador a cubrir gastos de titulación que legal o naturalmente correspondan

<sup>181</sup> <https://www.boe.es/buscar/pdf/1989/BOE-A-1989-11181-consolidado.pdf>

al vendedor, como los asociados a la declaración de obra nueva, la constitución de propiedad horizontal, o los gastos hipotecarios para financiar la construcción o su división o cancelación.

### **3.3. Cumplimiento de la normativa aplicable a la intermediación en compraventa y alquiler de viviendas:**

La industria inmobiliaria enfrenta una problemática creciente relacionada con el incumplimiento de las normativas que regulan el reparto de honorarios de agencia inmobiliaria. La entrada en vigor, el pasado 26 de mayo, de la nueva Ley por el Derecho a la Vivienda, ha realizado una modificación del artículo 20 de la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1994<sup>182</sup>. Ahora, dicho artículo incorpora la siguiente redacción: *“Los gastos de gestión inmobiliaria y los de formalización del contrato serán a cargo del arrendador”*.

En un estudio reciente elaborado por FACUA, ha detectado que las agencias están recurriendo a diferentes trucos y argucias para seguir cobrando a los inquilinos los gastos de gestión inmobiliaria o sus honorarios, pese a que la ley establece de forma expresa que deben correr a cargo del arrendador.

Así, además de aquellas que directamente anuncian o comunican que el pago de estas gestiones debe hacerlas el futuro arrendatario -habitualmente, una mensualidad de la renta-, están las que inventan nuevos conceptos. Entre ellos, hay que decir que la cuota se corresponde a la realización de un “estudio de viabilidad y solvencia económica” del inquilino -que impone sin que este lo ha pedido y que realmente no necesita-; el uso de anglicismos para referirse a estos honorarios, como “fee” -que traducido significa literalmente “cuota”-; o decir que se cobran por servicios “prestados al arrendatario” pero que no detallan y cuyo pago imponen, entre otros.

De forma habitual, las agencias suelen pedir una mensualidad de la renta de la vivienda en cuestión, pero también hay quienes cobran una cuota fija, o el 10% de una anualidad del alquiler. Esta situación afecta no solo la transparencia del mercado de alquiler sino también los derechos económicos de los inquilinos,

---

<sup>182</sup> <https://www.boe.es/buscar/pdf/1994/BOE-A-1994-26003-consolidado.pdf>

quienes se ven forzados a asumir costos que, por ley, no deberían correr por su cuenta.

A pesar de las claras estipulaciones legales y de las denuncias presentadas por organizaciones de consumidores, persiste una notable ausencia de acciones correctivas y sanciones por parte de las autoridades reguladoras. Esta falta de medidas efectivas de cumplimiento subraya la necesidad de una mayor vigilancia y responsabilidad en el sector.

El incumplimiento de la normativa ejerce un impacto directo y significativo sobre los consumidores, quienes resultan perjudicados por prácticas desleales que incrementan de manera indebida el coste de acceso a la vivienda. Esta situación se agrava cuando las agencias, de forma recurrente, advierten a los potenciales arrendatarios que, en caso de no aceptar el pago de los honorarios, fácilmente encontrarán a otro interesado dispuesto a asumir dicho coste, dada la elevada demanda existente en el mercado. Esta coacción no solo vulnera los derechos de los consumidores, sino que también distorsiona las condiciones de equidad y transparencia que deben regir las operaciones inmobiliarias.

#### 4. Nueva ley de vivienda: aspectos que introduce.

La Ley 12/2023<sup>183</sup>, de fecha 24 de mayo, por el derecho a la Vivienda, publicada en el Boletín Oficial del Estado el 25 de mayo de 2023, representa el primer marco legal estatal que regula el derecho a la vivienda descrito en el artículo 47 de la Constitución Española, y su finalidad específica es:

- ✚ Establecer las normas para el acceso a una vivienda digna y adecuada, garantizando su disfrute en términos económicos accesibles.
- ✚ Definir el contenido esencial del derecho de acceso a la vivienda en el contexto de su función social.
- ✚ Mejorar la protección en el acceso a información completa, objetiva, veraz, clara, comprensible y accesible en las transacciones de compra y alquiler de inmuebles con fines habitacionales.
- ✚ En aras de alcanzar estos objetivos, la nueva legislación introduce diversas modificaciones en áreas relevantes a este ámbito. En este sentido, nos enfocaremos en las

---

<sup>183</sup> <https://www.boe.es/buscar/pdf/2023/BOE-A-2023-12203-consolidado.pdf>

principales actualizaciones referentes a los contratos de alquiler residencial.

#### **4.1. Conceptos de gran tenedor y zonas de mercado residencial tensionado:**

Focalizándonos en los cambios que la nueva Ley de vivienda introduce en materia de contratos de alquiler, es importante destacar las modificaciones en la LAU en cuanto a la prórroga del contrato, el alquiler y los gastos de gestión inmobiliaria y formalización del contrato de alquiler.

Antes de detallar estas reformas y sus novedades, es crucial resaltar dos conceptos introducidos por la Ley 12/2023, de 24 de mayo, sobre el derecho a la vivienda, que son clave para aplicar su marco legal: el concepto de gran tenedor y el de zonas de mercado residencial tensionado.

¿Qué se considera un gran tenedor? Se mantiene la definición de cualquier persona física o jurídica propietaria de más de diez propiedades urbanas, excluyendo garajes y trasteros, o una superficie construida superior a 1.500 m<sup>2</sup> de uso residencial, excluyendo también garajes y trasteros. No obstante, en la declaración de entornos de mercado residencial tensionado, este criterio puede ser particularizado para aquellos propietarios de cinco o más inmuebles urbanos de uso residencial ubicados en dicho ámbito, cuando así sea motivado por la comunidad autónoma en la correspondiente memoria justificativa.

¿Y qué se entiende por zona de mercado residencial tensionado? El artículo 18 de la Ley 12/2023 define "zona de mercado residencial tensionado" como aquellos ámbitos territoriales en los que las administraciones competentes en materia de vivienda identifican un especial riesgo de que la oferta de vivienda sea insuficiente para satisfacer la demanda de la población de manera asequible. Para declarar una zona como tal, deben darse ciertas condiciones:

- ✚ El coste medio de la hipoteca o alquiler más los gastos y suministros básicos supera el 30% de los ingresos medios o de la renta media de los hogares.
- ✚ El precio de compra o alquiler de la vivienda ha aumentado en los últimos cinco años previos a su declaración como área tensionada, en un porcentaje al menos tres puntos porcentuales superior al crecimiento acumulado del índice

de precios al consumidor de la comunidad autónoma correspondiente.

La declaración de un área determinada como “zona de mercado tensionado” tendrá una duración de tres años, con la posibilidad de extenderse anualmente mediante el mismo proceso, si persisten las condiciones que motivaron su declaración y tras justificar las medidas y acciones públicas emprendidas para revertir o mejorar la situación desde la última declaración. Además, la resolución que incluya la lista de zonas declaradas como mercados residenciales tensionados se emitirá trimestralmente por el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.

#### 4.2. Prórroga extraordinaria del contrato de alquiler:

Además de la prórroga obligatoria prevista en el artículo 9 de la LAU y la tácita del artículo 10.1 de la LAU, la nueva Ley de vivienda introduce dos prórrogas extraordinarias para el contrato de alquiler de vivienda habitual en el artículo 10, apartados 2 y 3, de la LAU. En relación con la prórroga extraordinaria del artículo 10.2 de la LAU, se destacan las siguientes características:

En zonas no tensionadas, el texto establece que en los contratos de arrendamiento de vivienda habitual sujetos a la LAU, cuando concluya el periodo de prórroga obligatoria o el periodo de prórroga tácita, el arrendatario tiene el derecho de solicitar una prórroga extraordinaria del contrato por un máximo de un año.



Durante este periodo de prórroga extraordinaria, se mantendrán los mismos términos y condiciones que regían el contrato de arrendamiento en vigor.

Para poder solicitar esta prórroga extraordinaria, el arrendatario debe demostrar encontrarse en una situación de vulnerabilidad social y económica. Esta demostración se realiza

mediante la presentación de un informe o certificado emitido por los servicios sociales municipales o autonómicos en el último año.

Si el arrendador es un gran tenedor, deberá aceptar la prórroga obligatoriamente, a menos que se acuerde un nuevo contrato de alquiler entre las partes (Si no es gran tenedor, no existe tal obligación).

En zonas tensionadas, y durante el periodo en que la zona esté declarada como tal, al concluir el periodo de prórroga obligatoria o el periodo de prórroga tácita, el arrendatario tiene la posibilidad de solicitar una prórroga extraordinaria del contrato de arrendamiento. Esta prórroga puede ser por plazos anuales y extenderse hasta un máximo de tres años, manteniéndose inalterados los términos y condiciones vigentes del contrato.

La solicitud de prórroga extraordinaria por parte del arrendatario en estas circunstancias es de aceptación obligatoria por parte del arrendador, a menos que:

- ✚ Se hayan acordado otros términos o condiciones por mutuo acuerdo entre las partes.
- ✚ Se haya firmado un nuevo contrato de arrendamiento, posiblemente con limitaciones en la renta según lo establecido en los apartados 6 y 7 del artículo 17 de la ley añadidos también a la LAU por medio de la nueva Ley de Vivienda.
- ✚ En caso de que el arrendador haya notificado en los plazos y condiciones establecidos, la necesidad de ocupar la vivienda arrendada para su uso permanente o de sus familiares directos por consanguinidad o adopción, o para su cónyuge en casos de sentencia firme de separación, divorcio o anulación matrimonial.

Otra de las novedades introducidas radica en la obligación de realizar el pago mediante métodos electrónicos (art. 17.3 de la LAU). No obstante, excepcionalmente se podrá pagar en efectivo y en el domicilio arrendado, siempre que una de las partes no disponga de cuenta bancaria o acceso a métodos electrónicos de pago y así lo solicite.

¿Y qué establecen los dos nuevos apartados introducidos en el artículo 17 de la LAU? En zonas declaradas como de mercado

residencial tensionado, el alquiler acordado al inicio del nuevo contrato no podrá superar el último alquiler de contrato residencial vigente en los últimos 5 años en el mismo inmueble, una vez aplicada la cláusula de actualización anual del alquiler del contrato anterior, sin que se puedan establecer nuevas condiciones.

No obstante, existe una excepción. El alquiler puede incrementarse, más allá de la aplicación de la cláusula de actualización anual del alquiler anterior, en un máximo del 10% en los siguientes casos:

- ✚ Cuando el inmueble haya sido objeto de una rehabilitación —artículo 41.1 del Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas— que se haya completado en los dos años anteriores a la firma del nuevo contrato de arrendamiento.
- ✚ Cuando en los dos años anteriores a la firma del nuevo contrato se hayan completado actuaciones de rehabilitación o mejora del inmueble que hayan demostrado un ahorro de energía primaria no renovable del 30%, a través de certificados de eficiencia energética del inmueble, uno posterior a la actuación y otro anterior que se hubiera registrado como máximo dos años antes de la actuación mencionada.
- ✚ Cuando en los dos años anteriores a la firma del nuevo contrato se hayan completado actuaciones de mejora de la accesibilidad, debidamente acreditadas.
- ✚ Cuando el contrato de arrendamiento se firme por un periodo de diez o más años, o bien, se establezca un derecho de prórroga que el arrendatario pueda ejercer voluntariamente, permitiéndole prorrogar el contrato en los mismos términos y condiciones durante un periodo de diez o más años.

Por otro lado, cuando el arrendador es un gran tenedor de vivienda, la renta en un nuevo contrato en zonas tensionadas no puede exceder el límite máximo establecido por un sistema de índices de precios de referencia, basado en las características de la vivienda y el edificio. Esta limitación también se aplica a viviendas que no han estado en arrendamiento en los últimos cinco años, si así se determina en la declaración de zona tensionada, promoviendo un control de precios para proteger a los inquilinos en áreas con alta demanda y precios elevados. Para ello, justificada su aplicación, deberá incluirse en una

resolución del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. Esta regulación se aplicará a los contratos que se formalicen con posterioridad a la entrada en vigor de la nueva Ley de vivienda y tras la aprobación del sistema de índices de precios de referencia.

### **4.3. Gastos de gestión inmobiliaria y formalización del contrato:**

La Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, introduce una modificación esencial en el artículo 20.1 de la LAU. Estipula que los gastos de gestión inmobiliaria y los de formalización del contrato de arrendamiento de vivienda habitual serán a cargo del arrendador, independientemente de si es una persona física o jurídica. Sin embargo, existen situaciones específicas en las cuales el arrendatario o inquilino puede ser responsable de pagar los honorarios a la agencia inmobiliaria:

- ✚ Arrendamientos para uso distinto al de vivienda habitual:
- ✚ Arrendamiento de vivienda por temporada: Esto incluye los alquileres vacacionales (hasta 31 días de duración) y los alquileres de temporada (con una duración entre 32 días y 11 meses), regulados en el artículo 3 de la Ley de Arrendamientos Urbanos (LAU).
- ✚ Actividades no residenciales: Se refiere a los contratos celebrados para realizar en la finca una actividad industrial, comercial, artesanal, profesional, recreativa, asistencial, cultural o docente. Esto abarca el alquiler de locales comerciales, naves, oficinas, despachos y almacenes.
- ✚ Arrendamientos de viviendas lujosas o suntuarias: Estas viviendas se definen por superar los 300 metros cuadrados construidos o tener una renta superior a 5.5 veces el salario mínimo interprofesional, según se especifica en el artículo 4.2 de la LAU.

La regulación de estos contratos se basa primordialmente en el acuerdo entre las partes. En ausencia de un acuerdo específico, se aplicarán las disposiciones de la LAU y, de no estar contemplado en esta ley, se recurrirá al Código Civil como marco normativo supletorio.

### **4.4. Actualización anual de los contratos de arrendamiento residencial:**

Se introduce una nueva disposición adicional undécima en la LAU que obliga al Instituto Nacional de Estadística a definir, antes del 31 de diciembre de 2024, un índice de referencia para la actualización anual de los contratos de arrendamiento residencial que se establecerá como límite de referencia para la actualización del alquiler, con el objetivo de evitar incrementos desproporcionados en el alquiler de los contratos de arrendamiento.

#### 4.5. Topes al incremento del alquiler:

Se establece una limitación extraordinaria en la actualización anual del alquiler de los contratos de arrendamiento residencial mediante la modificación del artículo 46 del Real Decreto-ley 6/2022<sup>184</sup>, de 29 de marzo, extendiendo temporalmente la medida de la siguiente manera:

- ✚ Contratos de arrendamiento de vivienda cuya renta deba ser actualizada entre el 31/03/2022 y el 31/12/2023: límite del 2%.

De otra parte, en estos contratos, la parte arrendataria podrá negociar con el arrendador el incremento que se aplicará en la actualización anual del alquiler bajo las siguientes condiciones:

- Arrendador es gran tenedor: el incremento del alquiler será el resultado del nuevo acuerdo entre las partes, sin que pueda superar el resultado de aplicar la variación anual del Índice de Garantía de Competitividad en la fecha de dicha actualización, que como máximo podrá ser de un aumento del 2%, tomando como mes de referencia para la actualización el correspondiente al último índice publicado en la fecha de actualización del contrato. En ausencia de este nuevo acuerdo entre las partes, el incremento del alquiler quedará sujeto a esta misma limitación.
- Arrendador no es gran tenedor: el incremento del alquiler será el resultado del nuevo acuerdo entre las partes. En ausencia de este nuevo acuerdo entre las partes, el incremento del alquiler no podrá exceder el resultado de aplicar la variación anual del Índice de

---

<sup>184</sup> <https://www.boe.es/buscar/pdf/2022/BOE-A-2022-4972-consolidado.pdf>

Garantía de Competitividad en la fecha de dicha actualización, que como máximo podrá ser de un aumento del 2%, tomando como mes de referencia para la actualización el correspondiente al último índice publicado en la fecha de actualización del contrato.

- ✚ b) Contratos de arrendamiento de vivienda cuya renta deba ser actualizada entre el 01/01/2024 y el 31/12/2024: límite del 3%. La parte arrendataria podrá negociar con el arrendador el incremento que se aplicará en la actualización anual del alquiler bajo las siguientes condiciones:
  - Arrendador es gran tenedor: el incremento del alquiler será el resultado del nuevo acuerdo entre las partes, sin que la variación anual del alquiler pueda exceder del 3%. En ausencia de este nuevo acuerdo entre las partes, el incremento del alquiler quedará sujeto a esta misma limitación.
  - Arrendador no es gran tenedor: el incremento del alquiler será el resultado del nuevo acuerdo entre las partes. En ausencia de este nuevo acuerdo entre las partes, el incremento del alquiler aplicable no podrá ser superior al 3%.

#### **4.6. Incentivos fiscales en los arrendamientos residenciales:**

La disposición final segunda de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, sobre el derecho a la vivienda, cuya entrada en vigor se pospone al 1 de enero de 2024, introduce una serie de incentivos fiscales en el IRPF para los arrendamientos de propiedades destinadas a vivienda.

Así, se modifica el artículo 23.2 de la Ley 35/2006<sup>185</sup>, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, con efectos para los contratos de arrendamiento de vivienda habitual celebrados con posterioridad al 26/05/2023. Esta modificación en la regulación del IRPF tiene el propósito de fomentar el alquiler de vivienda habitual a precios accesibles y el programa público de vivienda. Así, en comparación con la reducción del rendimiento neto positivo del 60% prevista en la

---

<sup>185</sup> <https://www.boe.es/buscar/pdf/2006/BOE-A-2006-20764-consolidado.pdf>

redacción anterior, se establecen ahora los siguientes porcentajes de reducción:

- ✚ 50%: regla general (anteriormente el 60% era la regla general).
- ✚ 60%: en el caso de que se hayan realizado obras de rehabilitación en los dos años anteriores a la celebración del contrato.
- ✚ 70%: cuando se den alguna de estas circunstancias:
  - Incorporación al mercado de viviendas destinadas al alquiler en zonas de mercado residencial tensionado y el arrendatario tenga entre 18 y 35 años.
  - Se trate de vivienda asequible incentivada o protegida, arrendada a la Administración pública o entidades del tercer sector o de la economía social que tengan la condición de entidades sin fines lucrativos, o acogida a algún programa público de vivienda que limite el alquiler.
- ✚ 90%: en el caso de que se firmen nuevos contratos de arrendamiento residencial en zonas de mercado residencial tensionado con una reducción de al menos un 5% sobre el último alquiler del contrato anterior, una vez aplicada la cláusula de actualización anual del mismo.

#### **4.7. Modificación de la Ley de Enjuiciamiento Civil para todos los procedimientos de desahucio:**

Una de las complicaciones introducidas por la nueva legislación es la obligación del titular de una vivienda o viviendas ocupadas de demostrar que no es un gran tenedor en el marco de una demanda de desahucio. Los grandes tenedores deben incluir en su demanda de desahucio un documento que verifique la situación de vulnerabilidad de los ocupantes. Este requisito permite que las administraciones públicas competentes intervengan, proponiendo medidas adecuadas y facilitando el acceso a posibles ayudas económicas para los afectados. La valoración de la vulnerabilidad y la consiguiente adopción de medidas buscan prevenir el desalojo de individuos o familias en situación precaria, promoviendo soluciones más humanitarias y socialmente responsables.

Por otra parte, la ley extiende los plazos de suspensión de los procedimientos de desahucio por falta de pago cuando los

inquilinos se encuentran en situación de vulnerabilidad. Ahora, el juzgado puede acordar la suspensión del procedimiento de desahucio por dos meses para personas físicas y por cuatro meses para personas jurídicas. Este cambio supone una ampliación respecto a los plazos previamente establecidos de uno y tres meses, respectivamente, proporcionando un margen adicional para que los inquilinos vulnerables busquen soluciones o accedan a las ayudas disponibles.

Otro aspecto innovador de la legislación es la obligación para los grandes tenedores de intentar un procedimiento de conciliación o intermediación antes de proceder con la demanda de desahucio. Este requisito, que debe cumplirse cinco meses antes de la interposición de la demanda, está diseñado para fomentar la resolución alternativa de conflictos y evitar, en la medida de lo posible, el recurso al desahucio, además de alcanzar acuerdos de arrendamientos más asequibles o adaptados a la situación económica del arrendatario. Si los servicios competentes no atienden el procedimiento en dos meses, se considerará que el trámite ha sido superado, permitiendo avanzar con la interposición de la demanda.

Finalmente, la ley introduce la exigencia de que los juzgados especifiquen de manera precisa el día y hora del lanzamiento en la sentencia o decreto, con la intención de mejorar la seguridad jurídica y la transparencia del proceso de desahucio, reduciendo la incertidumbre para todas las partes involucradas.

## 5. Conclusiones:

La promulgación de la Nueva Ley de Vivienda en España marca un hito en la evolución del derecho a una vivienda digna reconocido constitucionalmente, abordando los desafíos históricos y actuales que limitan el acceso a este derecho fundamental. Este cambio de paradigma legislativo se inscribe en un contexto donde la vivienda ha dejado de ser percibida como un eje central de la dignidad humana y del bienestar social para ser reconocida meramente como una mercancía. La ley se erige como una respuesta a la creciente problemática de asequibilidad en el mercado inmobiliario, buscando equilibrar las dinámicas de mercado con las necesidades habitacionales de la población.

Aunque se reconocen avances importantes, como la prohibición de cobrar honorarios de intermediación inmobiliaria a los

inquilinos por servicios que son exclusivamente contratados por los arrendadores o la limitación al porcentaje de incremento de renta que puede aplicarse a las renovaciones contractuales y el establecimiento de un índice específico para el mercado inmobiliario, entendemos que el conflicto respecto a la tendencia alcista de los precios de la vivienda debido a la inflación especulativa, no se ha abordado de forma directa. Esto podría suponer que, a pesar de la promulgación de la nueva norma, no se consigan estabilizar los precios en el mercado inmobiliario.

En primer lugar, la nueva norma no entra a modificar la configuración de los alquileres de temporada, lo cual abre la puerta a que los propietarios pueden evadir las restricciones simplemente optando por esta modalidad, lo que les permite incrementar los precios libremente y desalojar a los arrendatarios después de pocos meses. Esto se ha convertido en una estrategia común en el sector inmobiliario para eludir la regulación que protege a los inquilinos, lo que previsiblemente reducirá la disponibilidad de viviendas para uso habitual en favor de este tipo de contratos más perjudiciales para los ciudadanos. Para contrarrestar esto, es crucial incluir los alquileres de temporada dentro de las regulaciones de precios y asegurar la imposibilidad de que los arrendadores encadenen sucesivamente contratos de este tipo para una misma vivienda impidiendo alcanzar una estabilidad habitacional a los inquilinos.

De otra parte, la norma contempla la prohibición de superar el precio del contrato anterior para aquellos arrendadores que opten por suscribir contratos de arrendamiento de vivienda habitual sobre un inmueble de su propiedad. Sin embargo, esta configuración entraña una serie de dificultades en la práctica debido a la imposibilidad de que el arrendatario pueda comprobar el importe de la renta a abonar en contratos anteriores. Por otra parte, la norma permite al arrendador repercutir otra serie de gastos adicionales para incrementar el precio de la renta, además de la posibilidad de incrementar el alquiler hasta un 10% adicional por rehabilitaciones y mejoras en la accesibilidad, basadas en criterios amplios y difíciles de verificar por las autoridades locales. Esto abre la puerta a abusos. Se deberían establecer criterios más estrictos para estas mejoras, requiriendo facturas y asegurando que los costos repercutidos al inquilino sean proporcionales y no excedan el límite del 10% del alquiler.

Igualmente, y aunque se recoja que los inquilinos pueden acogerse a prórrogas de hasta tres años, esto solo se aplica a contratos nuevos firmados a partir de 2023, lo que significa que estas extensiones no se aplicarían hasta, como muy pronto, 2028



No podemos obviar que la compra y el alquiler de una vivienda representan decisiones de gran trascendencia económica para los ciudadanos, implicando el compromiso de una parte sustancial de sus ingresos presentes y futuros. En este sentido, la protección jurídica del consumidor o usuarios debe partir de una primera premisa, la prevención. Es este aspecto preventivo, deseable por lo gravoso de cualquier conflicto derivado de la adquisición de una vivienda, parte de la base de la toma de conciencia de los contratantes, y se logra con una adecuada calidad en el sector inmobiliario comenzando por:

- ✚ La correcta publicidad e información, es fundamental, debiéndose además una especial mención a la intermediación inmobiliaria tan desbordada que están sufriendo los consumidores y las reclamaciones que los consumidores hacen respecto de las actuaciones de éstas. que hacen que los consumidores, depositando la confianza en ellos, se vean dentro de un entramado jurídico cuyas voluntades son manejadas por dicha intermediación en perjuicio del consumidor.
- ✚ El justo equilibrio entre las contraprestaciones: la figura de los contratos con los consumidores posee unos perfiles muy acusados, debiendo tener en cuenta las leyes especiales de protección al consumidor. Desde un punto de vista material, las normas que configuran el “derecho contractual de consumo” responden a contrataciones especialmente sensibles y peligrosas para el consumidor, bien por la complejidad del negocio, por afectar a bienes primordialmente sensibles para el consumidor o por las condiciones propias del contrato. Habría que analizar los contratos tanto de compraventa como de alquiler y los contratos de mandato, encargo, visitas etc....

- ✚ La entrega de la vivienda en plazo es uno de los problemas más acuciantes y el porcentaje de entrega de demora en la vivienda es preocupante, lo que conlleva que el consumidor en la compraventa no sea atendido satisfactoriamente en este aspecto, es más incluso le ocasiona daños y perjuicios del todo innecesarios.
- ✚ Calidad material: Punto éste también fundamental en la vivienda, es preocupante la indeterminación de la memoria de calidades, el porcentaje de proyectos iniciales que sufren variaciones, que mayoritariamente conllevan la merma en las calidades de los materiales empleados de las características de la vivienda, sin que se dé conocimiento al consumidor y en consecuencia sin que pidan su autorización. Otro aspecto que reseñar es la calidad de los pisos de alquiler, donde en muchas ocasiones es patente la ausencia de correlación entre la naturaleza y tamaño de la vivienda y el precio de la renta a abonar.
- ✚ Régimen de reclamación, comprobación y garantía especialmente preocupante es la práctica de las promotoras de que establezcan un plazo reducido de reclamación de defectos en sus modelos de parte de defectos, muchos de los consumidores no reclaman ante la falta de información de los plazos legales de garantía y de reclamación, creyendo que se les ha terminado el plazo, puesto que entienden que si no reclaman en el plazo limitado por la promotora ya no tienen derecho a ello.

Además, es crucial el desarrollo de un sistema efectivo de sanciones para las inmobiliarias que incumplen la normativa, especialmente aquellas que continúan cobrando honorarios a los arrendatarios. A pesar de las denuncias presentadas, la ausencia de sanciones efectivas por parte de las administraciones subraya la necesidad de reforzar los mecanismos de control y penalización.

Por consiguiente, si bien la implementación de la Nueva Ley de Vivienda en España constituye un paso significativo hacia el reconocimiento y la efectiva protección del derecho a una vivienda digna, aún deja áreas críticas sin abordar de manera efectiva, en particular, la tendencia al alza de los precios de la vivienda impulsada por la especulación.

Una regulación más estricta acompañada de un sistema de sanciones riguroso para las inmobiliarias y los arrendadores que infrinjan la ley y especulen con el mercado inmobiliario, son pasos necesarios para fortalecer la protección al consumidor. La

ausencia de sanciones efectivas subraya la importancia de implementar mecanismos de control más robustos que aseguren el cumplimiento de la normativa y promuevan un mercado inmobiliario justo y transparente, respetando así el derecho fundamental de todos los ciudadanos a una vivienda digna.



# CONSEJO DE CONSUMIDORES Y USUARIOS

[www.consumo-ccu.es](http://www.consumo-ccu.es)



CONSEJO DE  
CONSUMIDORES  
Y USUARIOS

182