

# Memoria 2021

## Consejo de Consumidores y Usuarios (CCU)



## ÍNDICE

<b>1. Presentación.....</b>	<b>3</b>
<b>2. El Consejo de Consumidores y Usuarios.....</b>	<b>7</b>
<b>3. Funciones del Consejo.....</b>	<b>10</b>
<b>3.1.Órganos de funcionamiento del Consejo.</b>	
<b>3.2.Actividad del Consejo de Consumidores y Usuarios.</b>	
<b>3.3.Actividad en órganos de consulta. Representación.</b>	
<b>4. Audiencias, consultas e informes solicitados al VI Consejo de Consumidores y Usuarios durante el año 2021.....</b>	<b>20</b>
<b>5. Concesión de ayudas para el fomento del asociacionismo y realización de programas específicos en defensa de los consumidores y usuarios.....</b>	<b>27</b>
<b>6. Artículos de opinión de los vocales del Consejo.....</b>	<b>30</b>



# 1

---

## PRESENTACIÓN

Me complace presentar la Memoria del 2021 del Consejo de Consumidores y Usuarios (CCU). Este ha sido el tercer año de andadura del VI Consejo, previsto en el artículo 38 del Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios (TRLGDCU), que se constituyó en febrero de 2019, como el órgano de representación y consulta institucional del sector consumerista de la sociedad española, que tiene por misión defender los legítimos intereses de los consumidores e incidir en la toma de decisiones de los poderes públicos.

El año 2021 se ha caracterizado por una serie de problemas que han afectado sobre manera a los consumidores y que quisiera distinguir: los relacionados con el coste de la energía, lo que condujo a que el Consejo solicitara diferentes reuniones a los responsables del Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico, para conocer las medidas que emprendería el Gobierno para hacer frente a esta situación, así como darles a conocer las propuestas del Consejo, entre la que sobresale la rebaja del IVA.

Otro de los problemas a destacar fue la relación de las Administraciones públicas con la ciudadanía en modo no presencial a causa de la pandemia, lo que, no solo entre los que se denominan colectivos vulnerables, dificultó la tramitación de los diferentes procedimientos administrativos, sin menoscabo, de generar una relación impersonal con los administrados, como por ejemplo la relación de los pacientes con los servicios de salud.

Y, como última, circunstancia a distinguir, la pérdida por parte del sistema bancario de la prestación de unos servicios inclusivos, al dejar al segmento sénior y con capacidades diferentes, que requieren una dedicación especial en una situación de abandono, que solo fue posible paliar mediante el esfuerzo de un consumidor bajo el lema *“soy mayor, pero no tonto”*.

Sin embargo, el Índice de Confianza del Consumidor (ICC) a diciembre de 2021, elaborado por el CIS, señala que la media anual del ICC en 2021 es de 83,7 puntos. El resultado de es 23,7 puntos mayor que el dato obtenido el pasado 2020, pero está por debajo de todas las cifras obtenidas desde el año 2014 hasta 2019.

Me gustaría aprovechar para narrar algunos retos que las personas consumidoras

tienen que hacer frente y que se están incidiendo en sus tradicionales derechos como consumidores, que requieren nuevas herramientas y nuevas respuestas por parte de las autoridades de consumo, así como por parte de las organizaciones que les representan.



- ✚ La aparición de nuevos productos y servicios propiciados por los cambios tecnológicos. Este paradigma es notorio en la oferta basada en la inteligencia artificial, en internet de las cosas y en la influencia en la oferta apoyada en herramientas sustentadas en algoritmos.
- ✚ La eclosión y desarrollo de nuevas formas de consumo online proporcionadas por las nuevas tecnologías y por su marketing agresivo, asentado en atributos, tales como el precio; los servicios a domicilio; facilitar la comparación entre productos, incluyendo características y precios; ahorro de tiempo a la hora de comprar y en cualquier instante.
- ✚ Los cambios sociales, como el envejecimiento de la población, el incremento de los hogares monoparentales, etc.; cambios económicos, notorios con la internacionalización de los intercambios comerciales y tecnológicos, mediante la digitalización, que está modificando las pautas y comportamientos relacionados con el consumo.
- ✚ Mayor sensibilización social hacia los aspectos medioambientales e

incremento de la demanda de productos sostenibles, justos, solidarios y de cercanía.

Esos retos merecen una reflexión pausada, ya que la arquitectura jurídica existe, pero no está tan claro que poseamos las herramientas necesarias para hacer frente a los ilícitos que se producen en el mercado.

A lo largo de 2021 el CCU informó un total de ciento dos normas; sin embargo, merece una especial referencia al uso abusivo por parte del Gobierno de la norma jurídica como el real decreto ley, lo cual ha escatimado la preceptiva consulta al Consejo de normas sustanciales que afectaban de manera intrínseca a los derechos de los consumidores y usuarios, como el Real Decreto-ley 24/2021, de 2 de noviembre; el Real Decreto-ley 7/2021, de 27 de abril o el Real Decreto-ley 1/2021, de 19 de enero. No es óbice o cortapisa, que independientemente de utilizar el instrumento jurídico de un real decreto ley, dado el calado de las normas señaladas hubiera, además de cortés, preceptivo consultar al Consejo.

La voz del CCU no se ha tenido presente en la regulación de las moratorias sectoriales, figura articulada en beneficio de la banca que no sólo ha sido liberada de provisionar los créditos dudosos sujetos a moratoria, sino que ha seguido cobrando intereses por los mismos en una especie de “*revolving*” blando que el Consejo de Consumidores y Usuarios no aprueba.

El trabajo consultivo del Consejo se ha continuado desarrollando a través de plenos y Comisiones Técnicas conforme al artículo 2 del Real Decreto 894/2005, de 22 de julio, por el que se regula el Consejo de Consumidores y Usuarios. La presente Memoria detalla los informes emitidos en las materias que afectan directamente a las personas consumidoras y usuarias del artículo 39.2 TRLGDCU.

No se puede desechar la oportunidad de lo que ya en la Memoria de 2020 se demandaba por el Consejo a las autoridades competentes: la necesidad de transponer con celeridad la Directiva sobre acciones de representación; que las sentencias de nulidad de condiciones generales de la contratación, incluso en acciones individuales, tengan efectos “*ultra partes*”, cuando se refieran a cláusulas idénticas o parecidas, de manera que personas consumidoras no litigantes puedan aprovechar, por medio de procedimientos sencillos y simplificados, las ventajas que se apoyen en dichas sentencias; que deben nombrarse los fiscales delegados de consumo autonómicos y provinciales para actuar en protección de los intereses de las personas consumidoras; impulsar las modificaciones del procedimiento sancionador para que en el mismo la persona consumidora pueda obtener un título ejecutivo que cuantifique el daño sufrido por la infracción y permita su reparación sencilla; el mantener relaciones con las asociaciones de empresas para la implantación de procedimientos de cumplimiento voluntario por encima del nivel legal, eliminando la judicialización de los conflictos de consumo. En suma,



garantizar un alto nivel de protección de los consumidores, como dispone la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

Para finalizar el CCU demanda a las administraciones públicas, tanto sectoriales como de consumo, reforzar el control y vigilancia de mercado para que se cumpla el marco regulatorio de protección de las personas consumidoras, y su aplicación efectiva; se incremente la diligencia en la tramitación de las reclamaciones judiciales, extrajudiciales o administrativas; asegurando la reparación íntegra de los daños; la cooperación de profesionales y empresas; la regulación eficaz de las acciones colectivas; un papel más proactivo de las autoridades de competencia (Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia) para que sus resoluciones mejoren la realidad de los contratos de consumo; la sanción de conductas graves como la imposición de cláusulas abusivas, con sanciones efectivas, proporcionales y disuasorias.

El Presidente del CCU.  
Carlos Ballugera Gómez



# 2

## El Consejo de Consumidores y Usuarios

Integran el VI Consejo de Consumidores y Usuarios (CCU) ocho organizaciones de consumidores y usuarios, legalmente las más representativas en el ámbito supra autonómico:

-  Asociación de Usuarios de Bancos, Cajas y Seguros (ADICAE)
-  Asociación de Usuarios de la Comunicación (AUC)
-  Confederación de Consumidores y Usuarios (CECU)
-  Asociación de Consumidores y Usuarios en Acción (FACUA)
-  Federación de Usuarios - Consumidores Independientes (FUCI)
-  Confederación Española de Cooperativas de Consumidores y Usuarios (HISPACOOOP)
-  Organización de Consumidores y Usuarios (OCU)
-  Federación Unión Nacional de Consumidores y Amas de Hogar de España (UNAE)

Uno de los elementos que determina la representatividad de las organizaciones con presencia en el Consejo es la base social que conforman las organizaciones que se encuentran presentes en el Consejo, además de su implantación territorial.

Otro de los elementos relevantes de esta representatividad es su capacidad de prestar servicios a sus socios y no socios, entre los que cabe enumerar las actividades informativas y formativas y el mantenimiento del servicio de consultas y reclamaciones de los consumidores y usuario, su actividad en las Juntas Arbitrales de Consumo, la representación y defensa de los consumidores y usuarios en tribunales, mediante la acreditación del número de acciones judiciales, individuales o colectivas, en defensa de los intereses generales de los consumidores y usuarios.

El conocimiento pormenorizado de esta labor, el asesoramiento, la tramitación de reclamaciones, la interposición de demandas, su actividad en los órganos de mediación o arbitrales, llevada a cabo por las organizaciones dirigidas a la protección de los consumidores es un instrumento útil para determinar aquellos sectores económicos o actividades empresariales más críticas o en las que se plantea un mayor nivel de insatisfacción o controversia con los consumidores y usuarios.



## Miembros del VI Consejo de Consumidores y Usuarios

### Presidente:

 D. Carlos Ballugera Gómez

### Vicepresidente:

 D. Félix Martín Galicia.

### Vocales:

 D. Manuel Pardos Vicente (titular) y D<sup>a</sup>. Karina Fábregas Márquez (suplente), en representación de la Asociación de Usuarios de Bancos, Cajas y Seguros (ADICAE).

 D. Bernardo Hernández Bataller (titular) y D. Alejandro Perales Albert (suplente), en representación de la Asociación de Usuarios de la Comunicación (AUC).

 D. Fernando Móner Romero (titular) y D<sup>ña</sup>. M<sup>a</sup> Emilia Gómez Huerta (suplente), en representación de la Confederación de Consumidores y Usuarios (CECU).

 D. Jesús Benítez Cerezo y (titular) y D<sup>a</sup>. M<sup>a</sup> de los Ángeles Díaz Palacios (suplente), en representación de la Asociación de Consumidores y Usuarios en Acción (FACUA).

 D. Gustavo Samayoa Estrada (titular) y D. Pedro Romero Rodríguez (suplente), en representación de la Federación de Usuarios – Consumidores Independientes (FUCI).

 D. Félix Martín Galicia (vicepresidente) y D<sup>a</sup>. Carmen Redondo Borge (suplente), en representación de la Confederación Española de Cooperativas de Consumidores y Usuarios (HISPACOOP).

 D<sup>a</sup>. Ileana Izverniceanu de la Iglesia (titular) y D. Miguel Enrique García López (suplente), en representación de la Organización de Consumidores y Usuarios (OCU).



🇪🇺 D. José Ramón Lozano Petit (titular) y D. Manuel Martín Arias (suplente), en representación de la Federación Unión Nacional de Consumidores y Amas de Hogar de España (UNAE).

**Secretaria:**

🇪🇺 D<sup>a</sup>. María Dolores Flores Cerdán, funcionaria de la Dirección General de Consumo



# 3

---

## Funciones del Consejo de Consumidores y Usuarios

El Consejo de Consumidores y Usuarios es el máximo órgano de consulta y representación institucional de los consumidores y usuarios a través de sus organizaciones. El 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 Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, señala que *“el Consejo de Consumidores y Usuarios integrará las asociaciones de consumidores y usuarios de ámbito supra-autonómico 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”*.

### El Consejo de Consumidores y Usuarios tiene funciones:

#### De consulta

Es el órgano consultivo de la Administración General del Estado en materia de protección de los Consumidores y Usuarios, siendo preceptivo su dictamen en los reglamentos de desarrollo y aplicación de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios; las reglamentaciones sobre productos o servicios de uso y consumo; las disposiciones generales sobre Ordenación del mercado interior y disciplina del mercado; los precios y tarifas de servicios, en cuanto afecten directamente a los consumidores o usuarios, y se encuentren legalmente sujetos a control de las Administraciones públicas; las 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 y cuando una ley así lo establezca.

Este derecho de los consumidores a ser oídos en el proceso de decisiones públicas que les puedan afectar se enmarca en un contexto de gran relevancia política, al constituir un medio excelente para promover la participación ciudadana y así reforzar la democracia mediante cauces deliberantes. Asimismo, la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, resalta la importancia que tienen las asociaciones para la conservación de la democracia, permitiendo a los individuos hacerse oír, ejercer influencia y provocar cambios.

El Consejo debe, igualmente, realizar el seguimiento de las alegaciones e informes



emitidos en trámite de audiencia por el Consejo de Consumidores y Usuarios, al objeto de evaluar su repercusión y efectividad.

#### **De representación**

Es competencia del Consejo proponer y, en su caso, designar a los representantes de las asociaciones y cooperativas de consumidores y usuarios en órganos colegiados, organismos o entidades, públicas o privadas, de ámbito estatal o supranacional, en los que deban estar representados los consumidores y usuarios.

#### **De iniciativa**

Compete al Consejo proponer a las Administraciones públicas, a través de la Dirección General de Consumo, cuantas cuestiones se consideren de interés para los consumidores y usuarios y formular a esta Dirección General cuantas propuestas normativas o de actuación se consideren de interés para la defensa de los consumidores y usuarios.

#### **De colaboración**

Corresponde al Consejo colaborar en cuantas iniciativas públicas se adopten en materia de protección de los consumidores y usuarios, prestando su apoyo y asesoramiento, así como emitir cuantos informes le sean solicitados por la Dirección General de Consumo o cualquier otro órgano o entidad de la Administración General del Estado, en materia de su competencia.

Igualmente tiene el deber de impulsar la colaboración y diálogo entre asociaciones y cooperativas de consumidores y usuarios de ámbito supraestatal, estatal, autonómico o local, así como entre sus órganos de representación y favorecer el diálogo social, en especial, potenciando la colaboración con las organizaciones empresariales y sindicales.

#### **Otras**

El Consejo está facultado para solicitar información de las Administraciones públicas competentes sobre materias de interés general o sectorial que afecten a los consumidores y usuarios con la finalidad de proponer o realizar informes o estudios necesarios para el desarrollo de sus funciones

### **3.1. Órganos de funcionamiento del Consejo**

El Consejo de Consumidores y Usuarios, según su Reglamento de Funcionamiento Interno, funciona en Pleno y en Comisiones técnicas. Son funciones del Pleno:



- ✚ Establecer las líneas generales de actuación del Consejo y dirigir el funcionamiento de las Comisiones Técnicas.
- ✚ Emitir y aprobar los dictámenes e informes solicitados al Consejo.
- ✚ Solicitar información complementaria sobre los asuntos que se le sometan a consulta.
- ✚ Acordar la elaboración de estudios, informes o dictámenes por iniciativa propia y aprobarlos en su caso.
- ✚ Designar el presidente y elegir al vicepresidente del Consejo, así como a los presidentes y miembros de las Comisiones Técnicas.
- ✚ Designar la representación, participación y coordinación de los trabajos de los miembros del Consejo ante la Administración General del Estado u otras entidades y organismos, de carácter estatal o supranacional. Su designación atenderá a criterios de eficiencia, idoneidad, formación, experiencia u otros perfiles del representante, acordes con la institución, entidad y organismo para los que sea nombrado.
- ✚ Convocar a expertos, seleccionados por razón de la materia que se vaya a tratar, y a representantes de colectivos interesados o afectados.
- ✚ Elaborar y aprobar anualmente la Memoria del Consejo.
- ✚ Regular el régimen de organización y funcionamiento interno del Consejo.
- ✚ Asumir cualquier otra atribución o función establecida en el Real Decreto 894/2005/ de 22 de julio, modificado por el Real Decreto 487/2009, de 3 de abril, por el que se modifica el Real Decreto 894/2005, de 22 de julio, por el que se regula el Consejo de Consumidores y Usuarios.

El Consejo de Consumidores y Usuarios está apoyado en su labor por los trabajos que realizan sus vocales, presidiendo las Comisiones Técnicas que se articulan reglamentariamente de forma que recogen sectorialmente los diversos aspectos del mundo del consumo y les dan el tratamiento apropiado, con la participación de los representantes técnicos de las asociaciones del CCU.

Asimismo, las Comisiones Técnicas son las responsables de analizar las diferentes materias que se sometan a consulta del Consejo y elaboran los correspondientes informes, estudios o dictámenes previos para su sometimiento y aprobación, en su caso, por el Pleno.

Las Comisiones Técnicas se crean a propuesta del Presidente del Consejo con el voto favorable de la mayoría de los miembros del Pleno. El VI Consejo de Consumidores y Usuarios acordó la constitución de las siguientes Comisiones Técnicas de carácter permanente:

-  Asuntos Económicos, presidida por D. Manuel Pardos Vicente
-  Servicios de interés general y Política Sectorial, presidida por D. Gustavo Samayoa Estrada
-  Normativa y Acceso a la Justicia, presidida por D. José Ramón Lozano Petit
-  Cooperación institucional y representación, presidida por D. Félix Martín Galicia
-  Política Comunitaria, presidida por Bernardo Hernández Bataller
-  Salud, Seguridad, Normalización y Tercera Edad, presidida por D<sup>a</sup> Emilia Gómez Huerta
-  Telecomunicaciones y Audiovisual, presidida por D. Alejandro Perales Albert

### **3.2. Actividad del Consejo de Consumidores y Usuarios.**

#### **Actividad General**

En el año 2021 hubo nueve reuniones ordinarias del Pleno del CCU y dos reuniones extraordinarias.

-  El 26 de enero de 2021
-  El 22 de febrero
-  El 2 de marzo, Pleno extraordinario.
-  El 22 de marzo
-  El 27 de abril
-  El 25 de mayo

- ✚ El 29 de junio
- ✚ El 13 de septiembre, Pleno extraordinario
- ✚ El 28 de septiembre
- ✚ El 26 de octubre y el
- ✚ 30 de noviembre

#### ✚ **Actividad Específica**

- ✚ Análisis del Recurso Contenciosos Administrativo del Tribunal Supremo contra el RD 958/2020, de 3 de noviembre de comunicaciones comerciales de las actividades de juego, promovido por la Liga Nacional de Fútbol Profesional, por la Asociación de Medios de Información y por la Asociación Española del Juego Digital.
- ✚ Análisis sobre la brecha digital en los servicios financieros al estar produciendo una enorme vulnerabilidad entre determinados sectores de la población.
- ✚ Análisis y valoración no positiva entre los vocales para apoyar el Código de Conducta de la Publicidad del Consejo General de la Abogacía.

#### ✚ **Comparecencias en reuniones del Pleno del CCU**

- ✚ En el Pleno del 22 de febrero comparece el Secretario General de Consumo y Juego, D. Rafael Escudero Alday, en el cual solicitó a los vocales del CCU que se incremente la paridad en las designaciones en aquellos órganos en los que tenía presencia el Consejo y que en esos órganos se proceda a mejorar la rotación de las personas designadas. Aprovecho esta comparecencia para detallar el proyecto Nutri-Score, que tiene como objetivo facilitar información al consumidor.
- ✚ La Directora General de Consumo, Dña. Bibiana Medialdea, comparece en el Pleno del 27 de abril, para exponer la hoja de ruta de normativa que va a abordar el Ministerio: 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 digital, 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 y 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. También esboza que se está trabajando en un índice de reparabilidad de los electrodomésticos y en los servicios de atención al cliente.

📅 En el Pleno del 25 de mayo comparece nuevamente la Directora General de Consumo para anunciar que se va a renovar el Convenio entre la AFJE y AUTOCONTROL y se revisará el Código de Autorregulación de la Publicidad Infantil, promoviendo una regulación más estricta. Anunció que, en colaboración con AUC, se está realizando un estudio sobre la presencia de la mujer en la publicidad.

📅 En el Pleno del 29 de junio comparece la Subdirectora General de Arbitraje y Derechos del Consumidor, Dña. Alicia Menéndez, para informar sobre el estado de los trabajos de la Directiva (UE) 2019/2161 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de noviembre de 2019 y sobre el APL de los Servicios de Atención al Cliente.

📅 En el Pleno extraordinario de 13 de septiembre comparece el Ministro de Consumo, D. Alberto Garzón Espinosa. En su comparecencia detalla las iniciativas legislativas que se produjeron con motivo de la COVID, el abordaje del régimen sancionador de TRLGDCU, la modificación del artículo 21 del TRLGDCU en relación con los teléfonos de atención a los consumidores y la necesidad de regular los Servicios de Atención al Cliente.

Otro de los aspectos que anunció es que su Departamento se ha marcado como objetivo, no solo proteger, sino transformar la sociedad a través de hábitos de consumo, para que este sea más sostenible y saludable.

📅 Dña. Isabel Moya, Subdirectora General de Gobierno Abierto, comparece en la reunión celebrada por el Consejo el 26 de octubre. En la reunión se dan a conocer los trabajos del Cuarto Plan de Gobierno abierto y la Sra. Moya invita al CCU a firmar un Convenio de Colaboración con la Plataforma del Tercer Sector, el cual señala que cuenta con una financiación de 240.000,00 €.

📅 Dña. Bibiana Medialdea, en el Pleno del 30 de noviembre, comparece para agradecer el trabajo del Consejo en la fase de alegaciones del APL de los Servicios de Atención al Cliente.

### Reuniones:

 En enero se mantuvo un encuentro con el Subsecretario de Consumo, en el que se abordó los expedientes en materia de consumo que se encontraban a discusión en el Consejo de la Unión y se le sugiere la necesidad de llevar a cabo una reforma legislativa sobre las acciones colectivas.

 En junio se mantuvo una reunión con la Ministra de Transición Ecológica y Reto Demográfico para expresar la disconformidad de los consumidores con los desorbitados precios de la energía, así como denunciar los abusos que se están produciendo en el mercado libre. Los vocales, entre otras medidas, propusieron al Gobierno la bajada del IVA en la luz y el gas.

 En septiembre se mantuvo una nueva reunión con el Director del Gabinete de la Ministra de Transición Ecológica y Reto Demográfico, para conocer las medidas que iba a adoptar el Gobierno respecto a los precios de la energía



### 3.3. Actividad en órganos de consulta. Representación

Una de las funciones del Consejo de Consumidores y Usuarios es “proponer y, en su caso, designar a los representantes de las asociaciones y cooperativas de consumidores y usuarios en órganos colegiados, organismos o entidades, públicas o privadas, de ámbito estatal o supranacional, en los que deben estar representados”.



#### Procedimiento para la designación:

Dada la propia esencia del Consejo, la de representación, uno de los elementos que se deberá tener en cuenta a la hora de la presentación de candidaturas y su posterior designación, es que todas las organizaciones presentes en el órgano de representación y consulta de los consumidores, deberán buscar la participación de la totalidad de las organizaciones presentes en todos los órganos de participación a los que el Consejo tenga que designar sus miembros.

Sin embargo, y así lo dispone el artículo 7 del Real Decreto 894/2005, de 22 de julio, las designaciones deberán obedecer a perfiles o criterios, que por lo menos tengan en cuenta: la idoneidad, la capacidad y la experiencia necesaria de los candidatos a designar. “Serán requisitos de los candidatos que se presenten poseer

*una formación adecuada respecto a la naturaleza del órgano en que se vaya a participar, pertenecer a alguna de las organizaciones representadas en el Consejo de Consumidores o Usuarios o mantener algún tipo de relación laboral o de servicio con ella, y contar con la suficiente disponibilidad para asistir a las reuniones que sean convocados”.*



A tenor de lo que se infiere de lo dispuesto en el Real Decreto, las designaciones a los órganos u organismos externos del Consejo deberán tener en cuenta, como mínimo, lo siguiente elementos:

- ✚ Formación y experiencia del candidato adecuada al órgano.
- ✚ Experiencia de la organización en la materia o asuntos que son tratados en las instituciones u organismo para los que hay que realizar designaciones.
- ✚ Disponibilidad para asistir a las reuniones, así como dar cumplimiento de la preceptiva información de los asuntos tratados en el órgano para los que han sido designados: remisión a la Secretaría del Consejo de las convocatorias y de las actas de las reuniones; elaboración de informes periódicos; solicitar criterio, en su caso,

a los vocales del Consejo o a los miembros de las Comisiones Técnicas; asistir a las reuniones del Pleno a las que sean convocados para informar sobre las materias que se están estudiando o analizando; etc.

✚ Criterios específicos del órgano: conocimiento del idioma o idiomas de trabajo al que el candidato será designado, disponibilidad para viajar, sufragar los gastos que conlleve la representación, etc.

Para la renovación de los cargos de representación y participación de los miembros del Consejo en otros órganos, instituciones o entidades, públicas o privadas, las diferentes organizaciones presentes en el Consejo elevarán a la presidencia, sus propuestas, para su consideración y votación por los miembros del Pleno, *“propuesta que deberá ser aprobada(...) por mayoría de dos tercios”*.

Se puede consultar la relación de órganos consultivos y los representantes del Consejo de Consumidores y Usuarios en la siguiente dirección web: <https://consumo-ccu.consumo.gob.es/presencia.asp>



# 4

## Audiencias, consultas e informes solicitados al VI Consejo de Consumidores y Usuarios durante el año 2021

Una de las diversas funciones que realiza el Consejo de Consumidores y Usuarios es la de órgano de consulta de la Administración General del Estado en materia de protección de los consumidores y usuarios, siendo preceptivo su dictamen en los reglamentos de desarrollo y aplicación de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios; las reglamentaciones sobre productos o servicios de uso y consumo; las disposiciones generales sobre ordenación del mercado interior y disciplina del mercado; los precios y tarifas de servicios, en cuanto afecten directamente a los consumidores o usuarios, y se encuentren legalmente sujetos a control de las administraciones públicas; las 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 y cuando una ley así lo establezca.

Durante el año 2021, la función de consulta del CCU se ha concretado en la elaboración de dictámenes, relativos a las siguientes cuestiones:



Trámites de audiencia solicitados e informes emitidos		
ENTIDAD U ORGANISMO	NORMA	MATERIA
Consejo Consultivo de Hidrocarburos	Propuesta	Resolución por la que se establece la retribución para el año de gas 2021 (de 1 de enero a 30 de septiembre de 2021) de las empresas que realizan las actividades reguladas de plantas de gas natural licuado, de transporte y de distribución de gas natural
Mº Consumo	Anteproyecto de ley	Anteproyecto de Ley por la que se modifican el Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital, la Ley 26/2013, de 27 de diciembre, de cajas de ahorros y fundaciones bancarias y la Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito y su memoria del análisis de impacto normativo
Consejo Consultivo de la Electricidad	Propuesta	Resolución por la que se establecen los valores de los peajes de acceso a las redes de transporte y distribución de electricidad para el año 2021
Mº Transportes, Movilidad y Agenda Urbana	Proyecto	Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 1829/1999, de 3 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regula la prestación de los servicios postales en desarrollo de lo establecido en la Ley 24/1998, de 13 de julio, del servicio postal universal y de liberalización de los servicios postales
Mº Sanidad	Proyecto	Real Decreto por el que se establecen los criterios higiénico-sanitarios para la prevención y el control de la legionelosis
Consejo Consultivo de Hidrocarburos	Proyecto	Orden por la que se modifica la orden ITC/2877/2008, de 9 de octubre, por la que se establece un mecanismo de fomento del

Trámites de audiencia solicitados e informes emitidos		
ENTIDAD U ORGANISMO	NORMA	MATERIA
		uso de biocarburantes y otros combustibles renovables con fines de transporte, con objeto del aplazamiento de los términos temporales y la suspensión de determinadas obligaciones al ejercicio de certificación 2020
Mº Consumo	Proyecto	Real Decreto por el que se establecen los criterios de calidad en medicina nuclear
Consejo Consultivo de la Electricidad	Proyecto	Circular por la que se modifica la Circular 3/202, de 15 de enero, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, por la que se establece la metodología para el cálculo de los peajes de transporte y distribución de electricidad
Consejo Consultivo de la Electricidad	Propuesta	Circular informativa de petición de información a las empresas titulares de instalaciones de transporte de energía eléctrica para la supervisión y cálculo de la retribución de la actividad
Mº Interior	Proyecto	Real Decreto en materia de protección a usuarios vulnerables de la vía, por el que se modifica el Reglamento General de Circulación, aprobado por Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre
Mº Transportes y Movilidad Urbana	Anteproyecto de ley	Anteproyecto de Ley por el que se modifican la Ley 48/1960, de 21 de julio, sobre Navegación Aérea y la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea
Consejo Consultivo de la Electricidad	Propuesta	Resolución por la que se establece el contenido mínimo y el modelo de factura de electricidad
Consejo Consultivo de la Electricidad	Propuesta	Resolución por la que se aprueba el procedimiento de operación 3.4 relativo a la programación de trabajos en la red de transporte
Consejo Consultivo de la Electricidad	Propuesta	Resolución por la que aprueban las reglas de funcionamiento de los mercados diario e intradiario de energía eléctrica, para su adaptación de los límites de oferta a los límites de casación europeos”.
Consejo Consultivo de la Electricidad	Proyecto	Orden por la que se modifica la Orden ITC/1559/2010, de 11 de junio, por la que se regulan diferentes aspectos de la normativa de los sistemas eléctricos insulares y extrapeninsulares, con objeto de su adaptación a la nueva estructura de peajes y cargos del sistema
Consejo Consultivo de la Electricidad	Proyecto	Orden por la que se establecen los precios de los cargos del sistema eléctrico y de los pagos por capacidad que resultan de aplicación a partir del 1 de junio de 2021
Consejo Consultivo de Hidrocarburos	Proyecto	Circular informativa sobre el mercado minorista español de gas natural
Consejo Consultivo de Hidrocarburos	Proyecto	Circular por la que se establece la metodología para el cálculo, supervisión, valoración y liquidación de mermas en el sistema gasista
Consejo Consultivo de Hidrocarburos	Propuesta	Resolución por la que se establece la retribución para el año de gas 2022 de las empresas que realizan las actividades reguladas de plantas de gas natural licuado, de transporte y de distribución de gas natural
Consejo Consultivo de la Electricidad	Propuesta	Orden por la que se modifica el Anexo I del Real Decreto 244/2019, de 5 de abril, para la implementación de coeficientes dinámicos de reparto en autoconsumo colectivo
Consejo Consultivo de la Electricidad	Proyecto	Real Decreto por el que se regula la actividad de prestación de servicios de recarga energética de vehículos eléctricos
Consejo Consultivo de la Electricidad	Proyecto	Orden por la que se determina la información a remitir por los prestadores de servicio de recarga energética al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico y a las Comunidades autónomas”
Consejo Consultivo de la Electricidad	Proyecto	Resolución sobre especificaciones de detalle para la determinación de la capacidad de acceso de generación a la red de transporte y a las redes de distribución

Trámites de audiencia solicitados e informes emitidos		
ENTIDAD U ORGANISMO	NORMA	MATERIA
Consejo Consultivo de la Electricidad	Propuesta	Circular informativa de petición de información a las empresas titulares de instalaciones de distribución de energía eléctrica para la supervisión y cálculo de la retribución de la actividad
Consejo Consultivo de la Electricidad	Proyecto	Orden por la que se crea un mercado de capacidad en el sistema eléctrico español
Consejo Consultivo de Hidrocarburos	Propuesta	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 octubre 2021- septiembre 2022
Consejo Consultivo de la Electricidad	Propuesta	Resolución Procedimiento de operación para el envío y cálculo de la precisión de los programas de consumo de los consumidores electrointensivos.
Mº Consumo	Proyecto	Orden por la que se modifica el anexo II del Real Decreto 1205/2011, de 26 de agosto, sobre la seguridad de los juguetes
Consejo Consultivo de la Electricidad	Propuesta	Resolución por la que se modifica el procedimiento de operación 14.8 "Sujeto de liquidación de las instalaciones de producción y de las instalaciones de autoconsumo"
Mº Consumo	Proyecto	Real Decreto por el que se establecen medidas para el control del bienestar de los animales en los mataderos mediante la instalación de sistemas de videovigilancia
Consejo Consultivo de Hidrocarburos	Propuesta	Resolución de la Secretaría de Estado de Energía por la que se establecen las condiciones para la prestación del servicio de creador de mercado obligatoria por parte de los operadores dominantes del mercado de gas natural
Consejo Consultivo de la Electricidad	Propuesta	Resolución por la que se determina la información necesaria que deben contener los códigos QR para acceder al comparador de ofertas de gas y electricidad de la CNMC, que han de incluirse en la factura de electricidad, y la información a incluir en los vínculos en las facturas electrónicas
Consejo Consultivo de la Electricidad	Propuesta	Resolución por la que se establece el ajuste retributivo correspondiente al ejercicio 2020 a las empresas distribuidoras de energía eléctrica por el empleo de activos y recursos regulados en la realización de actividades diferentes a la distribución de electricidad
Mº Interior	Proyecto	Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 159/2021, de 16 de mayo, por el que se regulan los servicios de auxilio en las vías públicas
Consejo Consultiva de Hidrocarburos	Proyecto	Orden por la que se regulan los procedimientos de liquidación de retribuciones, cánones y cargos del sector gasista
Consejo Consultivo de la Electricidad	Anteproyecto de Ley	Anteproyecto de Ley por la que se actúa sobre la retribución del CO2 no emitido del mercado eléctrico
Mº Consumo	Proyecto	Real Decreto de la Norma de Calidad de Aceites de Oliva y Orujo de Oliva
Mº Consumo	Anteproyecto de Ley	Anteproyecto de Ley General de Telecomunicaciones
Mº Sanidad	Proyecto	Real Decreto por el que se regulan los productos sanitarios
Consejo Consultivo de la Electricidad	Proyecto	Real Decreto por el que se desarrolla el procedimiento y los requisitos que deberán cumplirse para el otorgamiento de la autorización administrativa de las redes de distribución de energía eléctrica cerrada.
Consejo Consultivo de la Energía	Proyecto	Real Decreto por el que se establece la metodología de retribución del Operador de Mercado Ibérico de energía, Polo español, y la metodología de fijación de precios a repercutir a los sujetos del sistema eléctrico para la financiación de dicha retribución
Consejo Consultivo de la Electricidad	Proyecto	Real Decreto por el que se establece la metodología de retribución del operador del sistema eléctrico aplicable a cada uno de los años del periodo 2014-2019

Trámites de audiencia solicitados e informes emitidos		
ENTIDAD U ORGANISMO	NORMA	MATERIA
Consejo Consultivo de la Electricidad	Propuesta	Resolución por la que se establecen los criterios que deberán seguir las empresas distribuidoras de energía eléctrica para la declaración de la información necesaria para el seguimiento de los planes de inversión correspondientes a los ejercicios de 2018 al 2020
Mº Consumo	Anteproyecto de Ley	Anteproyecto de Ley por el que se modifica el Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras Leyes Complementarias, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, para la mejora y modernización de las normas de protección de los consumidores de la Unión Europea y del régimen sancionador en materia de consumo
Mº Interior	Proyecto	Resolución de la Dirección General de Tráfico por la que se define el protocolo y el formato para el envío de datos desde la señal v-16 al Punto de Acceso Nacional en el ámbito de la Directiva 2010/40/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de julio de 2010, por la que se establece el marco para la implantación de los sistemas de transporte inteligente en el sector del transporte por carretera
Consejo Consultivo de la Electricidad	Propuesta	Circular por la que se establecen los aspectos retributivos del operador del mercado eléctrico atribuidos por normativa europea al regulador nacional
Mº Interior	Proyecto	Resolución de la Dirección General de Tráfico por la que se modifica la Resolución de 25 de enero de 2021, por la que se establecen medidas especiales de regulación del tráfico durante el año 2021.
CNMC		Expediente de Concentración C/1086/19 SANTA LUCIA/FUNESPAÑA Expediente de Concentración C/1151/20 MEMORA/REKALDE Expediente de Concentración C/1191/21 MEMORA/IRACHE Expediente de Concentración C/1171/21 BOYACÁ/SGEL Expediente de Concentración C/1134/20 MOORNING – PORT SERVICES, S.L./CEMESA AMARRES DE BARCELONA Expediente de Concentración C/1162/21 ALBIA/JORDIAL Expediente de Concentración C/1178/21 ELYSIUS/JUANALS
Consejo Consultivo de Hidrocarburos	Proyecto	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 2022
Mº Transición Ecológica y Reto Demográfico	Proyecto	Real Decreto por el que se aprueban el Plan Director de la Red de Áreas Marinas Protegidas de España y los Criterios mínimos comunes para la gestión coordinada y coherente de la Red
Mº Consumo	Anteproyecto de Ley	Anteproyecto de Ley de Comunicación Audiovisual
Consejo Consultivo de Hidrocarburos	Proyecto	Circular por la que se modifica la Circular 8/2019, de 12 de diciembre, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, por la que se establece la metodología y condiciones de acceso y asignación de capacidad en el sistema de gas natural
Consejo Consultivo de Hidrocarburos	Propuesta	Informe de Análisis coste-beneficio de la implantación de contadores inteligentes en el suministro de gas natural
Mº Consumo	Anteproyecto de Ley	Anteproyecto de Ley del Mercado de Valores y de los Servicios Inversión
Mº Consumo	Anteproyecto de Ley	Anteproyecto de Ley de Creación y Crecimiento de Empresas
Mº Consumo	Proyecto	Real Decreto sobre el Régimen Jurídico de las empresas de servicios de inversión y de las demás entidades que presentan servicios de inversión

Trámites de audiencia solicitados e informes emitidos		
ENTIDAD U ORGANISMO	NORMA	MATERIA
Consejo Consultivo de la Electricidad	Propuesta	Resolución por la que se establece el ajuste al incentivo a la reducción de pérdidas previsto en la disposición adicional octava de la Circular 6/2019
Consejo Consultivo de la Electricidad	Propuesta	Resolución por la que se modifican los procedimientos de operación 3.3 y 14.4 para incorporar un mecanismo de salvaguarda en caso de anomalías en el servicio de reserva de sustitución
Mº Consumo	Proyecto	Real Decreto instrumentos financieros, admisión a negociación, registro de valores negociables e infraestructuras de mercado
Consejo Consultivo de Hidrocarburos	Propuesta	Resolución de la Secretaría de Estado de Energía por la que se determinan los biocarburantes o combustibles de la biomasa con alto riesgo de cambio indirecto del uso de la tierra y su porcentaje máximo a efectos del objetivo de venta o consumo de biocarburantes
Consejo Consultivo de Hidrocarburos	Proyecto	Real Decreto transposición parcial de la Directiva 2018/2001, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables”,
Consejo Consultivo de la Electricidad	Propuesta	Resolución por la que se modifica el procedimiento de operación 14.4 para la adaptación de la liquidación de los desvíos a la metodología ISH aprobada mediante Decisión nº 18/2020 de la agencia ACER
Consejo Consultivo de la Electricidad	Propuesta	Resolución por la que se modifican los procedimientos de operación 14.3, 14.1 y 14.4 para incorporar una garantía mínima dinámica que acredite la capacidad económica de sujetos de responsables de balance para la liquidación de sus consumidores
Consejo Consultivo de la Electricidad	Propuesta	Propuesta de Resolución sobre el formato del etiquetado de la electricidad
Consejo Consultivo de la Electricidad	Propuesta	Resolución por la que se aprueban los procedimientos de operación adaptados a la programación cuarto-horaria de la operación del sistema eléctrico peninsular español
Consejo Consultivo de la Electricidad	Propuesta	Resolución por la que se aprueban las reglas de funcionamiento de los mercados diario e intradiario de energía eléctrica para la introducción de un mecanismo de pago anticipado que libere garantías
Mº Agricultura, Pesca y Alimentación	Anteproyecto de Ley	Anteproyecto de Ley de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario
Mº Consumo	Proyecto	Real Decreto por el que se desarrollan entornos más seguros de juego
Mº Interior	Proyecto	Resolución de la Dirección General de Tráfico por la que se aprueba el Manual de Características de los Vehículos de Movilidad Personal
Mº Consumo	Anteproyecto de Ley	Anteproyecto de Ley por el que se modifica la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego, a los efectos previsto en el artículo 26.4. de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno
Mº Consumo	Proyecto	Orden reguladora de las declaraciones de movimiento de medios de pago en el ámbito de la prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo y su memoria de análisis de impacto normativo, con el objeto de que se emita el informe previsto en el artículo 26.5, primer párrafo, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno
Consejo Consultivo de la Electricidad	Propuesta	Resolución por la que se aprueba un nuevo procedimiento de operación P.O.3.11 y se modifica el P.O.3.2 para desarrollar un sistema de reducción automática de potencia
Mº Transición Ecológica y Reto Demográfico	Borradores	Estrategia de Conservación de Aves Amenazadas Ligadas a Medios Agro-esteparios en España y  Estrategia para la convivencia de las actividades del medio rural con el lobo (Canis lupus) y su conservación

Trámites de audiencia solicitados e informes emitidos		
ENTIDAD U ORGANISMO	NORMA	MATERIA
Consejo Consultivo de Hidrocarburos	Propuesta	Resolución sobre los saldos de las mermas de transporte de gas del año 2020 y su afección a la retribución de los titulares de la red de transporte de gas
Consejo Consultivo de Hidrocarburos	Propuesta	Resolución sobre los saldos de las mermas de regasificación del año 2020 y su afección a la retribución de los titulares de las plantas de gas natural licuado
Consejo Consultivo de la Electricidad	Propuesta	Orden por la que aprueba el incentivo o penalización para la reducción de pérdidas en la red de distribución de energía eléctrica para el año 2016, se modifica la retribución base del año 2016 para varias empresas distribuidoras, y se aprueba la retribución de las empresas de distribución de energía eléctrica para los años 2017, 2018 y 2019
Consejo Consultivo de la Electricidad	Propuesta	Orden por la que se establece la retribución de las empresas titulares de instalaciones de transporte de energía eléctrica para los años 2017, 2018 y 2019
Consejo Consultivo de Hidrocarburos	Propuesta	Resolución de la Secretaría de Estado de Energía por la que se actualizan los valores $\alpha$ T y $\beta$ de las fórmulas de los apartados 1 y 2, respectivamente, del artículo 11 de la Orden ITC/2877/2008, de 9 de octubre, por la que se establece un mecanismo de fomento del uso de biocarburantes y otros combustibles renovables con fines de transporte
Mº Consumo	Anteproyecto de Ley	Anteproyecto de Ley por la que se modifican diversas normas para consolidar la equidad, universalidad y cohesión del Sistema Nacional de Salud
Mº Consumo	Anteproyecto de Ley	Anteproyecto de Ley por la que se regulan los servicios de atención a las personas consumidoras y usuarias que actúan en calidad de clientela
Consejo Consultivo de Hidrocarburos	Proyecto	Circular informativa de aprovisionamiento de gas natural y gases renovables
Consejo Consultivo de la Electricidad	Propuesta	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 2022
Consejo Consultivo de Hidrocarburos	Propuesta	Resolución por la que se establece la cuantía de retribución del Gestor Técnico del Sistema para 2022 y la cuota para su financiación
Consejo Consultivo de la Electricidad	Propuesta	Resolución por la que se establece la cuantía de retribución del Operador del Sistema para 2022 y los precios a repercutir a los agentes para su financiación
Mº Consumo	Proyecto	Orden por la que se regulan determinados aspectos de la autorización de los medicamentos alérgenos de producción industrial y de los graneles de alérgenos de uso humano y veterinario.
Mº Consumo	Proyecto	Proyecto de Real Decreto por el que se regulan determinados requisitos en materia de higiene de la producción y comercialización de los productos alimenticios en establecimientos de comercio al por menor.
Consejo Consultivo de Hidrocarburos	Propuesta	Resolución por la que se calcula la anualidad del 1 de enero al 30 de septiembre de 2022, del derecho de cobro relativo al déficit acumulado del sistema gasista a 31 de diciembre de 2014
Consejo Consultivo de la Electricidad	Propuesta	Resolución por la que se concede una excepción temporal en relación a la aplicación del artículo 21.6 del Reglamento (UE) 2017/2195 en materia de implantación y operatividad de la plataforma PICASO
Consejo Consultivo de la Electricidad	Propuesta	Resolución por la que se concede una excepción temporal en relación con la aplicación del artículo 20.6 del Reglamento (UE) 2017/2195 en materia de implantación y operatividad de la plataforma europea MARI
Consejo Consultivo de Hidrocarburos	Propuesta	Orden por la que se establece el listado de instalaciones de suministro de combustibles y carburantes obligadas a instalar

Trámites de audiencia solicitados e informes emitidos		
ENTIDAD U ORGANISMO	NORMA	MATERIA
		infraestructuras de recarga eléctrica, así como las excepciones e imposibilidades técnicas para su cumplimiento
Mº Interior	Proyecto	Resolución de la Dirección General de Tráfico, por la que se establecen medidas especiales de regulación del tráfico durante el año 2022
Mº Consumo	Proyecto	Real Decreto por el que se regulan las funciones, composición y funcionamiento de la Comisión Interministerial de Consumo
Mº Interior	Propuesta	Resolución de la directora de Tráfico del Gobierno Vasco, por la que se establecen medidas especiales de regulación del tráfico durante el año 2022 en la Comunidad autónoma del País Vasco
Consejo Consultivo de la Electricidad	Proyecto	Orden por la que se establecen los precios de los cargos del sistema eléctrico de aplicación a partir del 1 de enero de 2022 y se establecen diversos costes regulados del sistema eléctrico para el ejercicio 2022
Consejo Consultivo de la Electricidad	Proyecto	Orden por la que se aprueba y se establece el método de cálculo del precio del combustible gas natural en los territorios no peninsulares de Canarias y Melilla, se establecen los valores unitarios de referencia a efectos del régimen retributivo adicional aplicable a los grupos generadores ubicados en los territorios no peninsulares, y se revisan otras cuestiones técnicas
Mº Interior	Borrador	Estrategia Nacional de Seguridad Vial 2021-2030
Consejo Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad	Borrador	Plan Estatal para el control de la legalidad de la utilización de los recursos genéticos y conocimientos tradicionales asociados en España
Mº Consumo	Proyecto	Real Decreto por el que se aprueba el Estatuto de la AESAN
Mº Transportes y Movilidad Urbana	Proyecto	Real Decreto por el que se regula el uso de aeronaves motorizadas ultraligeras (ULM)
<b>FUENTE: Secretaría del Consejo de Consumidores y Usuarios. Dirección General de Consumo</b>		

Se han informado un total de:

-  13 anteproyectos de ley.
-  21 propuestas de reales decretos.
-  18 proyectos de órdenes ministeriales.
-  36 propuestas de resoluciones.
-  9 circulares y
-  5 informes sobre diferentes materias.

# 5

---

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

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.

La finalidad de las organizaciones de consumidores y usuarios es la defensa de los derechos e intereses legítimos de los consumidores, incluyendo su formación, información y educación.

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.

El artículo 21 del Real Decreto 2/2020, de 12 de enero, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales, establece que corresponde al Ministerio de Consumo la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia de consumo y protección de los consumidores y de juego y, en consecuencia, la sostenibilidad de las organizaciones de consumidores con implantación estatal

Las asociaciones de consumidores y usuarios de ámbito nacional, durante el año 2021, 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.

La convocatoria se realizó de acuerdo con las bases reguladoras, aprobadas mediante la Orden SSI/575/2019 de marzo. El reparto que ha correspondido a las organizaciones presentes en el CCU ha sido el siguiente:



Relación de asociaciones de consumidores y usuarios beneficiarias de subvenciones: cuantía y proyectos financiados	
DENOMINACIÓN DEL PROGRAMA	IMPORTE SUBVENCIONADO
<b>Asociación de Usuarios de Bancos, Cajas y Seguros (ADICAE)</b>	
DENOMINACIÓN DEL PROGRAMA	SUBVENCIÓN CONCEDIDA (euros)
Fomento	422.972,00
Consumidores con derechos, consumidores circulares. Herramientas prácticas y novedades.	138.831,30
<b>TOTAL</b>	<b>561.803,30</b>
<b>Asociación de Usuarios de la Comunicación (AUC)</b>	
DENOMINACIÓN DEL PROGRAMA	SUBVENCIÓN CONCEDIDA
Fomento	62.672,40
La reproducción de estereotipos sexistas en comunicaciones comerciales dirigidas a la infancia, adolescencia y la juventud	80.455,50
Productos milagro	98.469,00
<b>TOTAL</b>	<b>241.596,90</b>
<b>Confederación de Consumidores y Usuarios (CECU)</b>	
DENOMINACIÓN DEL PROGRAMA	SUBVENCIÓN CONCEDIDA
Fomento	69.079,08
No clames, Reclama XII	17.771,89
Seguridad de los productos dirigidos a menores	82.296,10
<b>TOTAL</b>	<b>169.147,07</b>
<b>Consumidores en Acción (FACUA)</b>	
DENOMINACIÓN DEL PROGRAMA	SUBVENCIÓN CONCEDIDA
Medidas para el ahorro en los suministros domiciliarios de electricidad y gas natural.	113.504,40
<b>TOTAL</b>	<b>723.010,37</b>
<b>Confederación Española de Cooperativas de Consumidores y Usuarios (HISPACOOOP)</b>	
DENOMINACIÓN DEL PROGRAMA	SUBVENCIÓN CONCEDIDA
Fomento	104.381,68
Actualización herramienta digital "Consulta y Reclama"	13.069,03
Guía sobre el consumo de videojuegos: una mirada de género	14.601,98
Hacia un consumo sostenible y una economía circular	24.658,47
Juego interactivo sobre alimentación saludable y sostenible	10.024,92
<b>TOTAL</b>	<b>166.736,08</b>
<b>Organización de Consumidores y Usuarios (OCU)</b>	
DENOMINACIÓN DEL PROGRAMA	SUBVENCIÓN CONCEDIDA
Fomento	222.307,81
Alimentación más saludable para el pequeño consumidor	92.049,12
Elaboración de contenidos accesibles para consumidores vulnerables	37.146,78
Elaboración de un estudio sobre la exclusión financiera	44.142,12
Información sobre el origen y el impacto de los alimentos	36.727,56
Toda la información para el consumidor vulnerable	130.155,84
<b>TOTAL</b>	<b>562.529,23</b>
<b>Federación Unión Cívica Nacional de Consumidores y Amas de Hogar de España (UNAE)</b>	

<b>Relación de asociaciones de consumidores y usuarios beneficiarias de subvenciones: cuantía y proyectos financiados</b>	
<b>DENOMINACIÓN DEL PROGRAMA</b>	<b>IMPORTE SUBVENCIONADO</b>
<b>DENOMINACIÓN DEL PROGRAMA</b>	<b>SUBVENCIÓN CONCEDIDA</b>
Fomento	84.280,50
Hábitos de consumo y alimentación saludable y sostenible en población infantil y juvenil	57.618,00
<b>TOTAL</b>	<b>141.898,50</b>
<b>FUENTE: Subdirección General de Arbitraje y Derechos del Consumidor. Dirección General de Consumo</b>	



# 6

## Artículos de opinión de los vocales del CCU

- ✚ **SERVICIOS FINANCIEROS Y BRECHA DIGITAL por D. Jesús Benítez Cerezo (FACUA)..... 31**
- ✚ **LA SITUACIÓN DE LOS MERCADOS ENERGÉTICOS Y EL POSICIONAMIENTO DEL CONSEJO DE CONSUMIDORES Y USUARIOS, por Dña. Carmen Redondo Borge (HISPACOO)..... 37**
- ✚ **LA ESPERADA REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS DE ATENCIÓN AL CLIENTE, por Dña. María Emilia Gómez Huerta (CECU)..... 58**
- ✚ **EL CONSUMIDOR EN LA ERA DIGITAL, por D. José Ramón Lozano Petit (UNAE)..... 67**
- ✚ **LA DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CONSUMIDORAS Y USUARIAS EN LA NUEVA NORMATIVA AUDIOVISUAL, por D. Alejandro Perales Albert (AUC)..... 90**
- ✚ **LAS POLITICAS EUROPEAS DE CONSUMO EN LAS INSTITUCIONES DE LA UNION EUROPEA, por D. Bernardo Hernández Bataller (AUC)..... 102**
- ✚ **HACIA UNA LEY DE ACCIONES COLECTIVAS EN ESPAÑA, por D. Manuel Pardo Vicente (ADICAE)..... 126**



## SERVICIOS FINANCIEROS Y BRECHA DIGITAL por D. Jesús Benítez Cerezo (FACUA)

Según el informe de expertos de la Comisión Europea “Prestación de Servicios Financieros y prevención de la exclusión financiera” de 2008, el término "*exclusión financiera*" alude al "proceso por el cual las personas encuentran dificultades en el acceso y/o uso de servicios y productos financieros en el mercado general, que sean apropiados a sus necesidades y les permitan llevar una vida social normal en la sociedad a la que pertenecen".

La exclusión financiera, por ende, responde a un fenómeno poliédrico que puede tener origen en diversos factores, permitiendo la distinción de diferentes clases de exclusión en función de las circunstancias generadoras de dichas situaciones.

Entre otras circunstancias, una de las causas que ocasiona situaciones de exclusión financiera obedece a la ausencia de condiciones adecuadas que garanticen el acceso y el uso de determinados servicios financieros básicos y esenciales para el normal desarrollo de la vida de las personas en la sociedad a la que pertenecen, en consideración, además, con las necesidades y posibilidades que presentan determinadas personas y colectivos particularmente vulnerables, lo que podría denominarse como "*exclusión por las condiciones*".

En las últimas décadas venimos siendo testigos de una profunda transformación de la sociedad llevada a cabo por singulares avances tecnológicos sin precedentes históricos previos parecidos. La implementación de las tecnologías de la información y comunicación en la adquisición de bienes y en la contratación y prestación de servicios viene dando lugar a un cambio de paradigma en lo que respecta, entre otras circunstancias, a los modos en que se relacionan los empresarios y las personas consumidoras y usuarias.

Aunque lo anterior afecta de forma generalizada a todos los sectores económicos, no es menos cierto que, en los últimos años, los servicios bancarios vienen experimentando un intenso y abrupto proceso de digitalización que, en la práctica, entraña la consumación de la banca de proximidad tradicional y su sustitución por modelos de banca virtual o electrónica. En buena parte, ello obedece a la incorporación al mercado bancario de opciones exclusivamente virtuales y las pretensiones de la banca tradicional por consolidar, e incrementar si cabe, sus márgenes de negocio y beneficios en este relativo nuevo contexto a través de la reducción de costes de una parte y, de otra, el incremento de ingresos por la vía del cobro de comisiones por servicios que antes estaban exentos de estas.

La extensión de la digitalización de dichos servicios se ha visto, además, favorecida por la profunda transformación que ha experimentado el sector bancario español desde que estallase la crisis financiera global del pasado año 2008, derivada de la

crisis de las hipotecas *suprime* de verano de 2007, reestructurándose principalmente por la vía de las fusiones y dando lugar a una intensa minoración del número de competidores, a un importante aumento de la concentración del mercado y a la reducción de las posibilidades de elección de los usuarios para poder decantarse por opciones alternativas de proximidad que se ajusten en mayor grado a sus expectativas e intereses.

Pese a que el acceso a los servicios bancarios por parte de las personas consumidoras resulta imprescindible en la actualidad para el desarrollo de la vida en unas condiciones mínimamente adecuadas (ya que condiciona el acceso a otros tantos servicios básicos y a prestaciones o ayudas públicas que permiten un desarrollo vital mínimo), la reestructuración del sector bancario español ha venido acompañada del cierre masivo de oficinas y sucursales físicas por parte de las principales entidades de crédito que operan en nuestro país, afectando con especial incidencia a las zonas rurales o menos pobladas de nuestra geografía y abocando a buena parte de los usuarios que residen en las mismas a una situación de exclusión financiera.



A la vez, desde hace algunos años las principales entidades que concentran la mayor parte del mercado bancario vienen implementando políticas específicamente orientadas a maximizar sus márgenes de beneficio mediante una mayor vinculación de las personas consumidoras, la digitalización de los servicios bancarios y la reducción de los costes derivados del desarrollo presencial de operaciones por parte de los usuarios, materializándose a través de escaladas progresivas en las políticas de comisiones asociadas a las cuentas de pago, limitaciones de horario para la prestación de determinados servicios bancarios (como el pago de recibos no domiciliados o el ingreso y la retirada de efectivo en

caja), o la supresión de las libretas físicas de ahorro y de servicios como la atención personal en ventanilla.

Desde hace algún tiempo, incluso, un número importante de entidades vienen implementando políticas de comisiones que entrañan el cobro de cantidades asociadas a la retirada o disposición de efectivo de cuentas corrientes interesadas por las personas consumidoras en caja o ventanilla. Al respecto, entendemos que en modo alguno procede el cobro de dicha comisión por parte de las entidades de crédito, en la medida en que la retirada de efectivo representa la operativa mínima que conforma las prestaciones más elementales (ingreso de efectivo, custodia del dinero y retirada de efectivo) de cualquier contrato de cuenta de pago, se configura como parte integrante del objeto principal del mismo (vinculada indisolublemente a la custodia del efectivo ingresado en la cuenta) y no procede el cobro de cantidades adicionales a la remuneración acordada para dicho contrato y sus obligaciones o contraprestaciones principales.

A pesar de que esta práctica incide de forma directa y generalizada sobre las personas consumidoras y usuarias en su conjunto, mermando la capacidad económica de los mismos por la mera disposición en ventanilla del efectivo ingresado en sus propias cuentas de pago, afectan con especial incidencia a aquellas personas que, por causas diversas (por razón de edad, nivel de formación, discapacidad, o situación social y económica), presentan una situación de brecha tecnológica que les impide hacer uso de cajeros para el desarrollo de operaciones de disposición de efectivo, viéndose obligadas a soportar el abono de tales cargos adicionales.

Consciente de lo anterior, el pasado 28 de septiembre de 2021 el Banco de España informó en una nota de prensa que había establecido *"un criterio de buenas prácticas según el cual las entidades deben poner a disposición de sus clientes al menos un medio gratuito, accesible y seguro [...] para que puedan disponer de efectivo de su cuenta"*, refiriendo que *"si se generalizara el cobro de la comisión, podría ser una traba para algunos sectores de la población, como, por ejemplo, las personas mayores o poco familiarizadas con las tecnologías"*.

No obstante, la protección de los consumidores en general, y de aquellos usuarios que en particular presentan mayor grado de vulnerabilidad por la situación de brecha tecnológica que les afecta, exige actuaciones específicamente dirigidas a asegurar que, en el marco de los contratos de cuentas de pago celebrados con las personas consumidoras, las entidades de crédito cuentan con, al menos, un medio que garantice la retirada o disposición de efectivo de forma gratuita, segura, accesible para todos los sectores de la población y en todo el horario de apertura de las oficinas.

En este sentido, debe tenerse en consideración que el artículo 9 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 adelante, "TRLGDCU"), establece con claridad meridiana que *"[l]os poderes públicos protegerán prioritariamente los derechos de los consumidores y usuarios cuando guarden relación directa con bienes o servicios de uso o consumo común, ordinario y generalizado", a la vez que el artículo 8 (apartado segundo) del TRLGDCU dispone que "[l]os derechos de las personas consumidoras vulnerables gozarán de una especial atención, que será recogida reglamentariamente y por la normativa sectorial que resulte de aplicación en cada caso. Los poderes públicos promocionarán políticas y actuaciones tendentes a garantizar sus derechos en condiciones de igualdad, con arreglo a la concreta situación de vulnerabilidad en la que se encuentren, tratando de evitar, en cualquier caso, trámites que puedan dificultar el ejercicio de los mismos"*.

Precisamente, con objeto de combatir la exclusión financiera y social de los consumidores dando, además, respuesta a las necesidades y posibilidades que presentan determinadas personas y colectivos especialmente vulnerables, la Directiva 2014/92/UE<sup>1</sup>, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, sobre la comparabilidad de las comisiones conexas a las cuentas de pago, el traslado de cuentas de pago y el acceso a cuentas de pago básicas, vino a establecer un marco para las normas y condiciones con arreglo a las cuales los Estados miembros deben garantizar el derecho de los consumidores a abrir y utilizar cuentas de pago básicas en la Unión, imponiendo la articulación de soluciones normativas por parte de los Estados miembros para la creación de un tipo específico de cuentas de pago que asegure el acceso armonizado, por parte de los consumidores, a un conjunto de servicios mínimos comunes de pago considerados como básicos y esenciales.

En efecto, la propia Directiva 2014/92/UE afirma en su Considerando 7 que *"si algunos clientes potenciales no abren cuentas de pago es porque, bien se les deniega esa posibilidad, bien no se les ofrecen los productos adecuados"*, señalando además en su Considerando 3 que *"el desarrollo de una economía moderna e integradora desde el punto de vista social depende cada vez más de la prestación de servicios de pago"*, y que *"toda nueva legislación en este ámbito deberá formar parte de una estrategia económica inteligente de la Unión que tenga efectivamente en cuenta las necesidades de los consumidores más vulnerables"*.

De igual modo, el legislador europeo entendió oportuno plasmar en el Considerando 44 de la citada Directiva su voluntad de *"garantizar que los consumidores tengan acceso a una serie de servicios de pago básicos"*, en coherencia, además, con las recomendaciones de la Comisión Europea de 18 de julio de 2011, sobre el acceso a una cuenta de pago básica, que referían la

---

<sup>1</sup> <https://www.boe.es/doue/2014/257/L00214-00246.pdf> , transpuesta por el [Real Decreto-ley 19/2017](#), de 24 de noviembre, de cuentas de pago básicas, traslado de cuentas de pago y comparabilidad de comisiones

*necesidad de “establecer principios para el acceso a las cuentas de pago básicas, [...] factor fundamental para la inclusión y la cohesión social, a fin de permitir a los consumidores disfrutar como mínimo de un conjunto común de servicios de pago esenciales”.*

Así, el artículo 29 de la Directiva 2014/92/UE mandata a los Estados miembros a adoptar, publicar y aplicar las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto por la mencionada norma comunitaria, a más tardar, a partir del pasado 18 de septiembre de 2016, con las excepciones previstas en el apartado segundo del citado precepto, debiendo estas asegurar el derecho de los consumidores a abrir y utilizar cuentas de pago básicas en la Unión en las condiciones mínimas previstas, tanto en el artículo 1 de la Directiva (que establece el objeto y ámbito de aplicación de la misma), como en su Capítulo IV (que específicamente establece las condiciones en las que los Estados miembros deben garantizar el citado derecho).

Respecto a lo expresado en el párrafo que precede, cabe referir que el artículo 17.1 de la Directiva 2014/92/UE (inserto en el Capítulo IV ut supra expresado) determina con claridad meridiana el conjunto de servicios mínimos comunes que, de forma armonizada, deben incluir las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas que adopten los Estados miembros a fin de garantizar el derecho de los consumidores a abrir y utilizar cuentas de pago básicas, estipulando que este tipo específico de cuentas de pago deben comprender, entre otros, los *“servicios que permitan retirar, en la ventanilla o en los cajeros automáticos fuera del horario de apertura de la entidad de crédito, dinero en efectivo de dicha cuenta dentro de la Unión”* (artículo 17.1.c) de la Directiva 2014/92/UE).

Con sustento, además, en lo previsto en los artículos 1.2 y 17.1 de la citada norma comunitaria, los Estados miembros deben adoptar soluciones normativas en sus ordenamientos jurídicos internos que obliguen a las entidades de crédito a ofrecer los servicios enumerados en el artículo 17.1 *“en la medida en que ya los ofrezcan a los consumidores que dispongan de cuentas de pago distintas de las cuentas de pago básicas”*, sin perjuicio de que, además, puedan *“disponer que las entidades de crédito establecidas en su territorio estén obligadas a proporcionar, con las cuentas de pago básicas, servicios adicionales que se consideren esenciales para el consumidor, atendiendo a los usos existentes a escala nacional”* (artículo 17.2 de la Directiva 2014/92/UE).

Por ende, la prestación de servicios que permitan a los consumidores la retirada de dinero en efectivo en ventanilla de las cuentas de pago básicas en el horario de apertura de las entidades de crédito que vinieran ofreciendo dichos servicios a los consumidores que dispongan de cuentas de pago distintas de las cuentas de pago básicas en el momento en que hubieren entrado en vigor de las disposiciones que hubieran adoptado los Estados miembros para dar cumplimiento a lo dispuesto en la Directiva 2014/92/UE (y, en todo caso, desde el pasado 18 de septiembre de



2016), se configura como una de las obligaciones de mínimos que el legislador comunitario impone a los Estados para la propia consecución de los fines a que aspira la meritada norma comunitaria.

En este sentido, el gobierno de España debe exigir a las entidades bancarias algo más que protocolos de buena voluntad impostada e impulsar cuantas actuaciones inspectoras y regulatorias resulten necesarias para garantizar que las personas consumidoras y usuarias puedan acceder y disponer de efectivo, de forma accesible, gratuita, y segura en las oficinas de la entidad de crédito con la que hubieran contratado su cuenta de pago, sin que por parte de dichas entidades se les impongan el pago de importes adicionales, contratos de servicios accesorios u otros gravámenes y obligaciones, ni condicionarlo al empleo de medios técnicos o electrónicos que supongan barreras de acceso a un servicio básico.



## LA SITUACIÓN DE LOS MERCADOS ENERGÉTICOS Y EL POSICIONAMIENTO DEL CONSEJO DE CONSUMIDORES Y USUARIOS, por Dña. Carmen Redondo Borge (HISPACOOOP)

### CONTEXTUALIZACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA DE LOS MERCADOS ENERGÉTICOS.

La Comisión Europea (CE) presentó un paquete de medidas para impulsar la transición hacia una energía limpia, con el compromiso de reducir las emisiones de CO<sub>2</sub> y modernizar la economía de la Unión Europea (UE), centrado en dar prioridad a la eficiencia energética, convertir a la UE en líder mundial de energías renovables y ofrecer un trato justo a los consumidores.

El marco europeo establecido con el Paquete de Energía Limpia para todos los europeos<sup>2</sup>(2019) junto con el Pacto Verde Europeo<sup>3</sup> (2020), marca unos objetivos muy ambiciosos para 2020, consistentes en reducir las emisiones de gases de efecto invernadero al menos en un 20%, aumentar la cuota de energías renovables al menos el 20% y conseguir un ahorro de energía del 20% como mínimo. Estos objetivos dibujan el camino de la transición energética con las energías renovables y la eficiencia energética, garantizando el suministro y la disminución de las emisiones de CO<sub>2</sub>, tal como recoge el Objetivo de Desarrollo Sostenible 7 de la Agenda 2030: “Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos”<sup>4</sup>.

Con el nuevo paquete de energía, los consumidores se constituyen en agentes activos y centrales en los mercados de la energía del futuro. Los consumidores dispondrán de una mayor oferta de suministro y además podrán acceder a unas herramientas de comparación de precios de la energía fiables junto con la posibilidad de producir y vender su propia electricidad. Asimismo, se introducen una serie de medidas destinadas a proteger a los consumidores más vulnerables, y gracias al aumento de la transparencia y a la mejora de la legislación, se plantean más oportunidades para la sociedad civil con la posibilidad de participar activamente en el sistema energético y de responder a las señales de precios.

En definitiva, este proceso de transición energética debía aportar beneficios a las personas consumidoras, además de su mayor implicación y compromiso en los mercados. Sin embargo, las fuertes subidas de los precios de la energía en el año 2021, han provocado un aumento considerable de los costes de la energía, sin que se haya producido un empoderamiento del consumidor en los mercados ni tampoco su participación en dichos mercados energéticos.



<sup>2</sup> [https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-strategy/clean-energy-all-europeans-package\\_en](https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-strategy/clean-energy-all-europeans-package_en)

<sup>3</sup> [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en)

<sup>4</sup> <https://www.un.org/es/chronicle/article/objetivo-7-garantizar-el-acceso-una-energia-asequible-fiable-sostenible-y-moderna-para-todos>

Centrándonos en el mercado español de la energía eléctrica, hemos de señalar que la UE estableció un marco regulatorio para el sector eléctrico europeo hasta 2030 basado en mercados transfronterizos de energía marginalistas. Bajo esa regulación, OMIE, como operador de mercado eléctrico, gestiona el mercado mayorista de electricidad diario e intradiario (subastas intradiarias e intradiario continuo) para España y Portugal.

Mostramos a continuación una serie de gráficos sobre la evolución del mercado Spot<sup>5</sup>, presentado por OMIE, y los principales resultados del mercado eléctrico en 2021 en España<sup>6</sup>, destacando que el precio medio del mercado diario €/MWh en zona española que fue de 111,93 €/MWh en año 2021, frente a los 33,96 €/MWh en el año 2020.

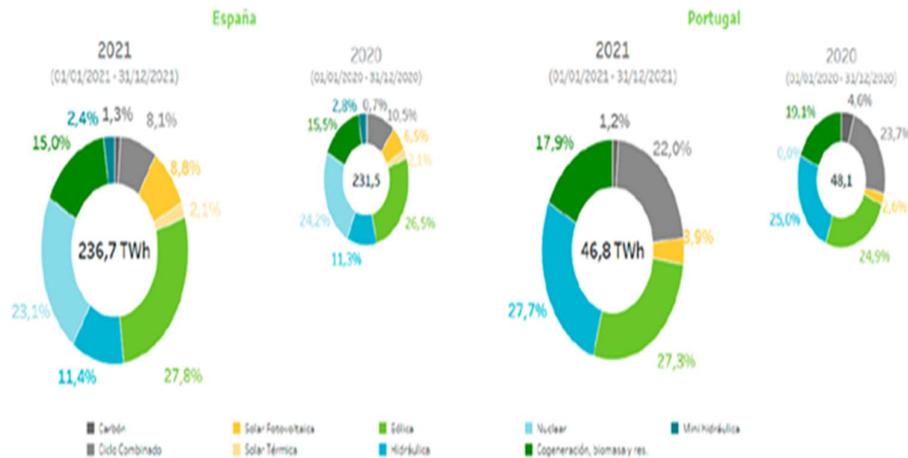
## DATOS RELEVANTES EN EL MERCADO DE ELECTRICIDAD MERCADO DIARIO



### Energías y precios en el Programa Diario Base de Casación



### Tecnologías en el Programa Diario Base de Funcionamiento



<sup>5</sup> OMIE. Evolución y perspectivas del mercado Spot. 1 febrero de 2022. [https://www.grupoomi.eu/sites/default/files/2022-02/evolucion\\_y\\_perspectivas\\_del\\_mercado\\_spot.pdf](https://www.grupoomi.eu/sites/default/files/2022-02/evolucion_y_perspectivas_del_mercado_spot.pdf)

Véase el Informe anual 2021. OMIE. [https://www.omie.es/sites/default/files/2022-03/informe\\_anual\\_2021\\_es.pdf](https://www.omie.es/sites/default/files/2022-03/informe_anual_2021_es.pdf)

<sup>6</sup> [https://www.omie.es/sites/default/files/2022-01/omie\\_diptico\\_pantalla\\_es.pdf](https://www.omie.es/sites/default/files/2022-01/omie_diptico_pantalla_es.pdf)

DATOS RELEVANTES EN EL MERCADO DE ELECTRICIDAD  
MERCADOS INTRADIARIOS



Mercado intradiario subastas

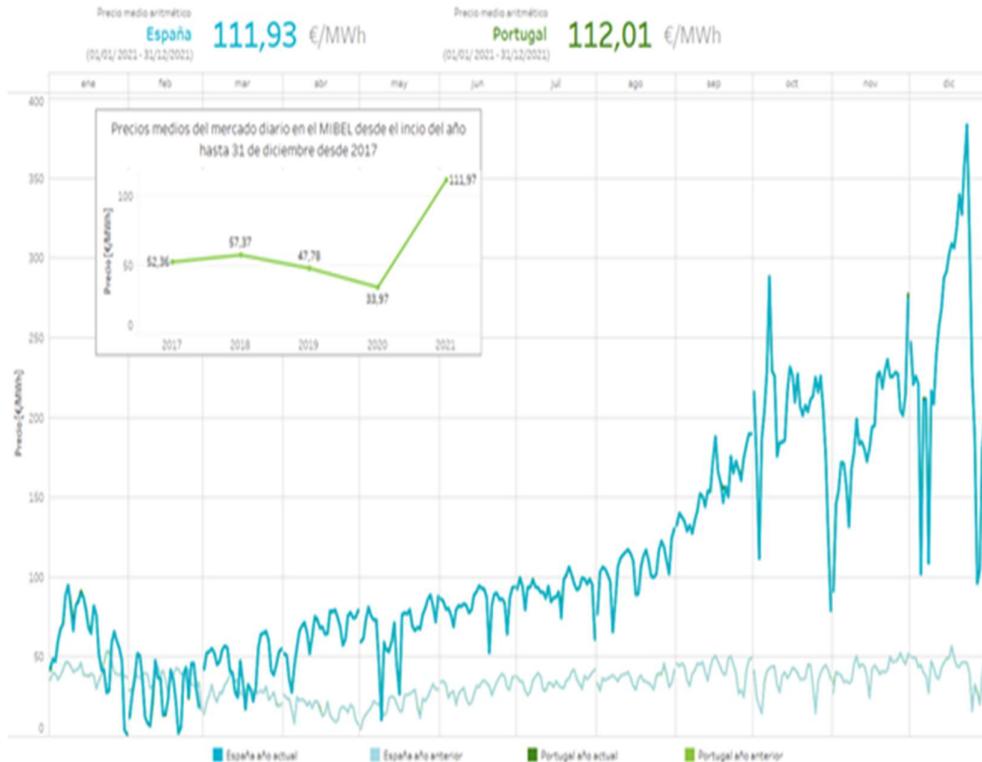
España 2021 (01/01/2021 - 31/12/2021)		Portugal 2021 (01/01/2021 - 31/12/2021)	
31,1 TWh	112,58 €/MWh	6,1 TWh	112,66 €/MWh
17,6% (del POBC)	+ 0,6% (del POBC)	11,3% (del POBC)	+ 0,6% (del POBC)
2020 (01/01/2020 - 31/12/2020)		2020 (01/01/2020 - 31/12/2020)	
29,3 TWh	34,48 €/MWh	5,6 TWh	34,46 €/MWh
16,8% (del POBC)	+ 1,5% (del POBC)	10,4% (del POBC)	+ 1,4% (del POBC)

Mercado intradiario continuo

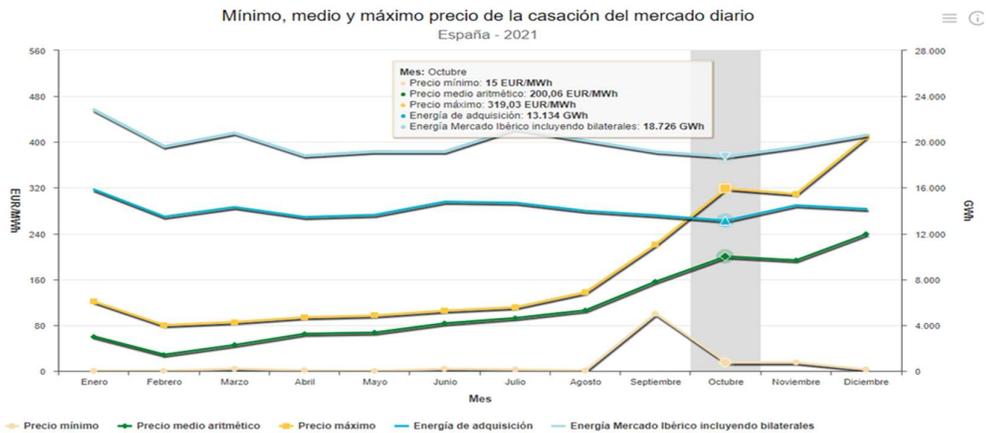
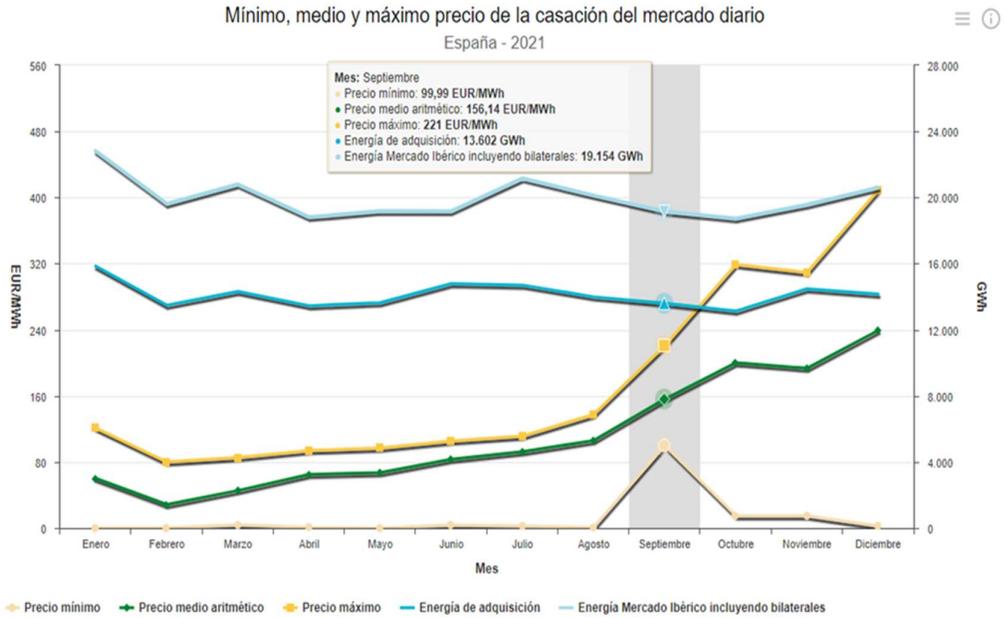
España 2021 (01/01/2021 - 31/12/2021)		Portugal 2021 (01/01/2021 - 31/12/2021)	
6,5 TWh	113,7 €/MWh	1,1 GWh	119,2 €/MWh
3,7% (del POBC)	+ 1,6% (del POBC)	2,0% (del POBC)	+ 6,4% (del POBC)
2020 (01/01/2020 - 31/12/2020)		2020 (01/01/2020 - 31/12/2020)	
5,2 TWh	34,52 €/MWh	1,3 TWh	33,95 €/MWh
2,9% (del POBC)	+ 4,5% (del POBC)	2,4% (del POBC)	+ 2,0% (del POBC)



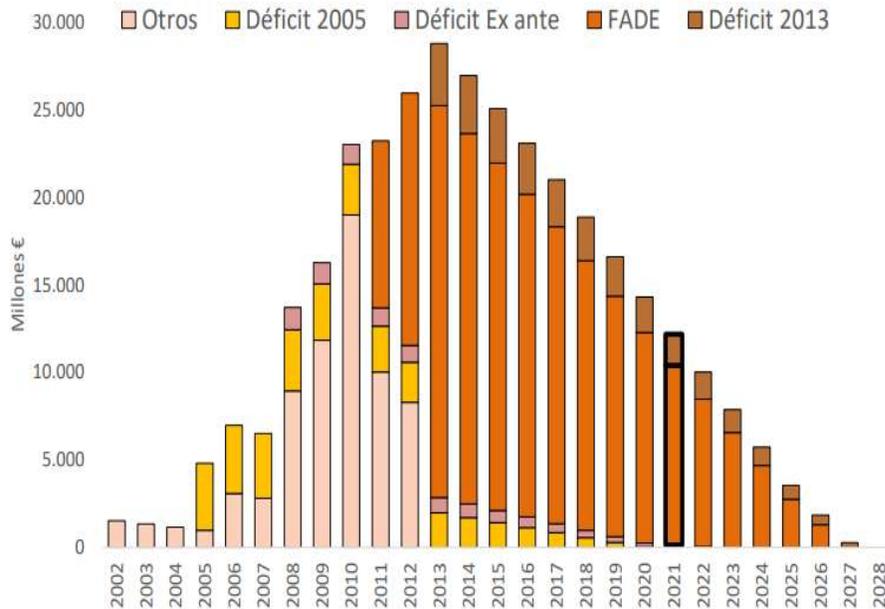
PRECIOS MEDIOS POR DÍA EN EL MERCADO DIARIO



Mostramos los siguientes gráficos del mercado diario en España por el periodo anual de 2021 (mostrando los precios mínimo, medio y máximo de la casación del mercado diario en los meses de septiembre y octubre). Fuente OMIE.



A este respecto es preciso señalar que la deuda del sistema eléctrico en España alcanzó los 12.182 millones de euros a finales de 2021, un 14,6% menos que en 2020, según el Informe<sup>7</sup> presentado por la CNMC. Véase el gráfico de la CNMC sobre la evolución histórica (hasta 2021) y previsión a futuro (desde 2022) de la deuda del sistema eléctrico (millones de euros).



Fuente: Elaboración propia.

Nota: "Otros" se refiere a los derechos de cobro siguientes: Déficit Peninsular 2000, 2001 y 2002, Déficit Extrapeninsular 2001-2008, Déficit Peninsular 2006 y 2008, Déficit 2009, 2010, 2011 y 2012.

En el siguiente gráfico se muestra la gran subida del precio de la electricidad en nuestro país, sobre todo a partir de la segunda mitad del año 2021, que coincide con el incremento considerable del precio del gas en el mercado internacional. Por su parte, a primeros del año 2022, se aprecia un ligero descenso, que vuelve a dispararse con motivo del inicio de la guerra entre Rusia y Ucrania, aunque a partir del mes de abril se vislumbra una leve bajada del precio. Véase la evolución diaria del precio en euros del MWh en España, según datos aportados por RTVE<sup>8</sup> de la fuente de OMIE / EPData.

<sup>7</sup> INF/DE/163/21: Informe sobre el estado actual de la deuda del sistema eléctrico a 31/12/2021. CNMC. [https://www.cnmc.es/sites/default/files/3884987\\_3.pdf](https://www.cnmc.es/sites/default/files/3884987_3.pdf)

<sup>8</sup> <https://www.rtve.es/noticias/20220307/guerra-ucrania-subida-gas-electricidad-precio/2304004.shtml>

## Evolución diaria del precio del MWh en España En euros (€)



Ante la situación de la escalada del precio de la electricidad durante el 2021, junto con las consecuencias de la pandemia del covid-19, se anunciaba un agravamiento de la situación de pobreza energética<sup>9</sup> en España, puesto que los tres factores clave que, combinados o de forma separada, inciden en la pobreza energética son los bajos ingresos de los hogares, el nivel de eficiencia energética de dichos hogares y los elevados precios de la energía.

Según los últimos datos disponibles del año 2020, publicados en diciembre de 2021 por la Asociación de Ciencias Ambientales<sup>10</sup>, fija un gasto energético desproporcionado de los hogares en España, esto es, del 16,8 % de hogares cuyo gasto energético en relación con sus ingresos es más del doble de la mediana nacional; con una pobreza energética escondida del 10,3 % de los hogares cuyo gasto energético absoluto es inferior a la mitad de la mediana nacional. Asimismo, un 10,9 % de la población que no puede mantener su vivienda a una temperatura adecuada y el 9,6 % de la población española tiene retrasos en el pago de facturas de los suministros de la vivienda.

El Consejo de Consumidores y Usuarios<sup>11</sup> ha manifestado su especial preocupación por esta injustificada escalada de precios de la energía, que ha supuesto un mayor impacto en los consumidores domésticos, y, muy especialmente, en los consumidores vulnerables. Esta situación ha dado lugar a un aumento de las

<sup>9</sup> La pobreza energética es la incapacidad de un hogar de satisfacer una cantidad mínima de servicios de la energía para sus necesidades básicas, como mantener la vivienda en unas condiciones de climatización adecuadas para la salud (18 a 21°C en invierno y 25°C en verano, según los criterios de la Organización Mundial de la Salud-OMS).

<sup>10</sup> <https://www.cienciasambientales.org.es/index.php/iniciope>

<sup>11</sup> Posicionamiento del Consejo de Consumidores y Usuarios ante la situación de los mercados energéticos. Diciembre 2021. <https://consumo-ccu.consumo.gob.es/pdf/posicionamientoconsejconsumidores.pdf>



desigualdades sociales, provocando que se acentúe aún más la condición de vulnerabilidad, y ha traído consigo un empeoramiento de los hogares españoles para hacer frente al pago de las facturas energéticas.

Ante la actual coyuntura de unos precios elevados del gas y de la electricidad en el año 2021, el Consejo de Consumidores y Usuarios ha valorado las medidas acordadas con carácter de urgencia para los mercados energéticos en los meses previos a diciembre, considerándolas de carácter temporal e insuficientes para estabilizar la situación de las fuertes subidas del precio de la electricidad y del gas en nuestro país.

Por consiguiente, el Consejo planteó la necesidad de garantizar un mayor nivel de protección para los consumidores vulnerables, más allá del horizonte temporal previsto de las últimas medidas establecidas en el 2021 para paliar esta situación coyuntural de los elevados precios energéticos, y solicitó medidas urgentes para dotar de una mayor protección a los consumidores domésticos, y, en especial, a las personas consumidoras vulnerables.

Por su parte, el Consejo, como máximo órgano de representación de los consumidores a nivel nacional, exigió una mayor transparencia a los mercados energéticos, requiriendo una respuesta rápida y adecuada para paliar el impacto que estaban sufriendo los consumidores domésticos y, en mayor medida, los más vulnerables por la situación excepcional, como colectivos que más sufrían las consecuencias de los fuertes subidas de los precios en los mercados energéticos de gas y electricidad en España.

#### **ASPECTOS QUE AFECTAN AL FUNCIONAMIENTO DEL MERCADO ELÉCTRICO.**

La situación de crisis energética en el año 2021, debido al alza de precios que se venía produciendo de manera sostenida desde abril y por el carácter sistémico de la energía sobre la economía (bienes y servicios), puso en peligro las economías domésticas de una gran parte de la población española.

La electrificación de la economía y el proceso de descarbonización supone un notable incremento del peso de las tecnologías renovables en el mix eléctrico, conllevando una mayor volatilidad en mercados mayoristas, lo que produce su mayor reflejo en la tarifa regulada, que es a la que están acogidos los consumidores vulnerables, denominado el precio voluntario para el pequeño consumidor (PVPC).

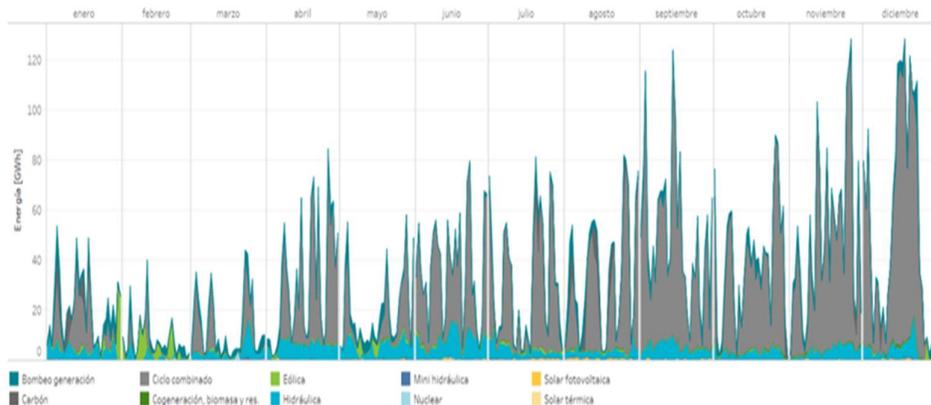
España cuenta con una fuerte dependencia de los mercados del gas y de los derechos de emisiones de CO<sub>2</sub> que inciden directamente en la determinación del coste de la energía como consecuencia del uso de centrales de ciclo combinado, que son los que estaban fijando los precios máximos de la luz, junto con la hidroeléctrica. Estos dos recursos, cuyos precios se fijan en los mercados

internacionales, y, por tanto, condicionados por intereses privados, incluso por terceros Estados, repercuten de forma negativa en el precio de la electricidad. En el siguiente gráfico de OMIE<sup>12</sup> mostramos las tecnologías que más horas han marcado el precio marginal en España, que son, por este orden prioritario, la hidráulica, las renovables-cogeneración-residuos y los ciclos combinados con un 54,9%, 23,6% y 15,9% respectivamente.

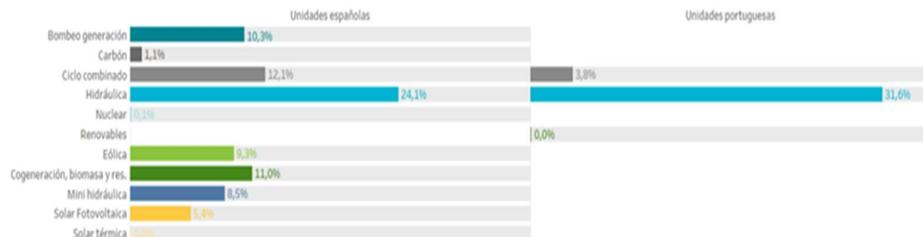
## TECNOLOGÍAS QUE MARCAN PRECIO EN EL MERCADO DIARIO ESPAÑA



Energía casada por encima del 95% del precio marginal en 2021.



Porcentaje de horas en las que marca precio cada tecnología en 2021.



**Nota:** La suma del porcentaje de horas puede exceder el 100% si en una o más horas ha marcado precio más de una tecnología al mismo tiempo. En el caso de horas en las que exista acoplamiento de mercados, en la zona española, pueden marcar precio una o más unidades portuguesas.

19



El gobierno aprobó numerosas medidas (como un “plan de choque”) para hacer frente a este momento coyuntural de continuos incrementos del precio de la electricidad y del gas en España. Concretamente, se acordaron determinadas rebajas de las cargas impositivas, en torno a la reducción del Impuesto de Valor

<sup>12</sup> OMIE. Evolución y perspectivas del mercado Spot. 1 febrero de 2022. [https://www.grupoomi.eu/sites/default/files/2022-02/evolucion\\_y\\_perspectivas\\_del\\_mercado\\_spot.pdf](https://www.grupoomi.eu/sites/default/files/2022-02/evolucion_y_perspectivas_del_mercado_spot.pdf)

Añadido (IVA)<sup>13</sup> y del impuesto que grava la electricidad<sup>14</sup>, que tuvieron su primer efecto en el precio final, pero que no sirvieron para contrarrestar las fuertes subidas de los costes energéticos. También se suspendió el Impuesto sobre el Valor de la Producción de Energía Eléctrica (IVPEE)<sup>15</sup> durante el tercer trimestre natural del año 2021 (entre los meses de julio y septiembre). Aun así, a finales de diciembre de 2021<sup>16</sup>, vuelve a ampliarse hasta el 30 de abril de 2022 esta reducción del tipo general del IVA del 21 % al tipo reducido del 10 % del IVA de la energía eléctrica en los mismos términos que el Real Decreto-ley 12/2021, de 24 de junio; se mantiene, hasta esa misma fecha, el gravamen mínimo del 0,5 % del Impuesto Especial sobre la Electricidad y se acuerda continuar con la suspensión temporal del IVPEE durante el primer trimestre de 2022.

A esto se suma que la nueva estructura de peajes y cargos<sup>17</sup> tampoco dio los resultados esperados, ya que la mayoría de los consumidores domésticos no han podido trasladar sus consumos a los periodos valle cuando los precios son más bajos.

Observamos cómo el mercado no estaba funcionando correctamente a lo largo del 2021. Incluso las propuestas regulatorias aprobadas, como las medidas urgentes para mitigar el impacto de la escalada de precios del gas natural en los mercados minoristas de gas y electricidad<sup>18</sup>, no pudieron dar respuesta suficiente para contrarrestar las turbulencias del mercado, por lo que los consumidores domésticos se vieron fuertemente afectados.

<sup>13</sup> Real Decreto-ley 12/2021, de 24 de junio, por el que se adoptan medidas urgentes en el ámbito de la fiscalidad energética y en materia de generación de energía, y sobre gestión del canon de regulación y de la tarifa de utilización del agua ([https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-10584](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-10584)), que redujo con efectos desde el 26 de junio de 2021 y hasta el 31 de diciembre de 2021, el tipo impositivo del IVA del 21 por ciento al 10 por ciento, a las entregas, importaciones y adquisiciones intracomunitarias de energía eléctrica efectuadas a favor de los titulares de contratos de suministro de electricidad, cuya potencia contratada (término fijo de potencia) sea inferior o igual a 10 kW, con independencia del nivel de tensión del suministro y la modalidad de contratación, siempre que el precio medio aritmético del mercado diario correspondiente al último mes natural anterior al del último día del periodo; y de los titulares de contratos de suministro de electricidad perceptores del bono social de electricidad y tengan reconocida la condición de vulnerable severo o vulnerable severo en riesgo de exclusión social conforme a lo dispuesto en el Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre.

<sup>14</sup> Real Decreto-ley 17/2021, de 14 de septiembre, de medidas urgentes para mitigar el impacto de la escalada de precios del gas natural en los mercados minoristas de gas y electricidad (<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2021-14974>), que redujo con efectos desde el 16 de septiembre de 2021 y vigencia hasta el 31 de diciembre de 2021, el tipo impositivo del IIE al 0,5 por ciento (hasta el 15 de septiembre estaba fijado en el 5,11269632 por ciento).

<sup>15</sup> Real Decreto-ley 12/2021, de 24 de junio ([https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-10584](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-10584)) también suspendió el Impuesto sobre el Valor de la Producción de Energía Eléctrica (IVPEE) durante los meses de julio y septiembre de 2021, lo cual conllevó a modificar para el ejercicio 2021 el cómputo de la base imponible y de los pagos fraccionados regulados en la normativa del tributo y el Real Decreto-ley 17/2021, de 14 de septiembre (<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2021-14974>), prorrogó un trimestre adicional la suspensión temporal del IVPEE, conllevando, asimismo la modificación de la determinación de la base imponible y del importe de los pagos fraccionados del Impuesto durante el ejercicio 2021.

<sup>16</sup> Real Decreto-ley 29/2021, de 21 de diciembre, por el que se adoptan medidas urgentes en el ámbito energético para el fomento de la movilidad eléctrica, el autoconsumo y el despliegue de energías renovables. <https://www.boe.es/boe/dias/2021/12/22/pdfs/BOE-A-2021-21096.pdf>

<sup>17</sup> Real Decreto 148/2021, de 9 de marzo, por el que se establece la metodología de cálculo de los cargos del sistema eléctrico. <https://www.boe.es/eli/es/rd/2021/03/09/148>

Circular de 3/2021, de 17 de marzo, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, por la que se modifica la Circular 3/2020 de 15 de enero, por la que se establece la metodología para el cálculo de los peajes de transporte y distribución de electricidad ([https://www.cnmec.es/sites/default/files/3414410\\_12.pdf](https://www.cnmec.es/sites/default/files/3414410_12.pdf))

<sup>18</sup> Real Decreto-ley 17/2021, de 14 de septiembre, de medidas urgentes para mitigar el impacto de la escalada de precios del gas natural en los mercados minoristas de gas y electricidad. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2021-14974>



En los últimos meses del año 2021, el sistema marginalista produjo fuertes distorsiones en el proceso de las subastas, lo que provocó, a su vez, subidas de los precios de la electricidad y una gran volatilidad, trasladándose a la tarifa regulada del precio voluntario para el pequeño consumidor (PVPC). El precio de la factura eléctrica que paga un consumidor depende del índice del mercado mayorista o pool, y afecta de forma directa a los consumidores en el mercado regulado, esto es, los que están acogidos al PVPC, pero que también este escenario afectó a los consumidores en el mercado libre (aproximadamente 18,9 millones se suministran con un comercializador libre<sup>19</sup>), que acabarán pagando estos precios, puesto que las comercializadoras en el mercado libre realizarán sus ofertas según evolución del mercado mayorista.

Por tanto, fuimos testigos de esta situación excepcional, con una escalada de precios nunca vista, y con grandes oscilaciones en el mercado mayorista, que se trasladó a la tarifa del precio voluntario del pequeño consumidor (PVPC), afectando a los consumidores domésticos, y más concretamente a los consumidores vulnerables, que son los que deben estar acogidos al PVPC para beneficiarse de otras ayudas o medidas de protección.

Este incremento en los precios de la electricidad se vio trasladado de igual forma al resto de productos y servicios prestados en el mercado, incluidos los básicos. Lo que provocó un aumento generalizado de los precios del resto de los bienes (alimentación, ropa, calzado, etc.) y de los servicios básicos (transporte, etc.), afectando directamente a las economías familiares y, en mayor medida, a los hogares más vulnerables.

Con esta situación de los mercados energéticos, se produjo un aumento considerable de las dificultades de los colectivos vulnerables para cubrir sus necesidades mínimas a la hora de mantener la temperatura deseada de los hogares, y poder acceder a otros servicios (algunos básicos) junto con las necesidades que implican un consumo de energía.

Es por ello por lo que se puso en cuestión las políticas hasta ahora adoptadas para hacer frente a la pobreza energética, ya que únicamente las medidas aplicadas en España para abordar este problema fueron de renta, como el bono social eléctrico y el térmico, junto con la prohibición de interrumpir el servicio con el fin de garantizar un suministro básico a los consumidores más vulnerables. En este contexto se creó el suministro mínimo vital<sup>20</sup>, como un instrumento de protección

<sup>19</sup> informe de supervisión de los cambios de comercializador– Primer trimestre de 2021. REF. IS/DE/014/21. CNMC. 17 de marzo de 2022. Datos aportados a 31 de marzo de 2021 de la estructura del mercado eléctrico, que está compuesto por 29,7 millones de puntos de suministro, de los cuales 10,8 millones puntos de suministro están siendo suministrados por un Comercializador de Referencia o COR (36,4 %), frente a los 18,9 millones que están suministrados por un comercializador libre (63,6 %). <https://www.cnmc.es/sites/default/files/3995776.pdf>

<sup>20</sup> Real Decreto-ley 17/2021, de 14 de septiembre, de medidas urgentes para mitigar el impacto de la escalada de precios del gas natural en los mercados minoristas de gas y electricidad.

social frente a la situación de pobreza energética en la que se encuentran los consumidores en situación de vulnerabilidad, de acuerdo con la Estrategia nacional contra la pobreza energética (2019-2024)<sup>21</sup>, y una medida para garantizar el abastecimiento mínimo de confort consistente en la prohibición de corte del servicio por impago durante diez meses.

A este respecto, el Consejo de Consumidores y Usuarios entiende que la pobreza energética es solo una consecuencia más de la precaria situación económica de muchos hogares en nuestro país, y considerando su carácter estructural, correspondería abordarlo con otras medidas que garanticen una adecuada protección de los colectivos vulnerables. Como, por ejemplo, en mejorar la definición de los criterios y requisitos restrictivos de acceso al bono social eléctrico y térmico, así como una simplificación en los trámites y los requerimientos de la documentación para acceder a esta medida por parte de los colectivos vulnerables.

Por otra parte, la medida del suministro mínimo vital es temporal y sólo afecta a los consumidores vulnerables que sean perceptores del bono social eléctrico, por lo que no elimina la deuda generada ni tampoco es suficiente para abordar su situación de vulnerabilidad económica. Convendría dotar a los consumidores de más información sobre las medidas acordadas, e instaurar instrumentos que incentiven la eficiencia energética en los hogares vulnerables, como aspecto clave para reducción de la pobreza energética a largo plazo.

En este contexto, el Consejo de Consumidores y Usuarios estima que el sistema eléctrico, en su conjunto, adolece de varios problemas estructurales, a los que se ha de hacer frente de manera consensuada y valorando las mejores opciones para proteger los intereses y derechos de los consumidores domésticos, y garantizar una protección debida a los colectivos más vulnerables o en situación de pobreza energética.

Para el Consejo, las medidas acordadas no atacan la razón principal de esta escalada de precios. En primer lugar, porque el sistema de oligopolio que padecemos en España permite que unas pocas empresas tengan la capacidad de condicionar el precio de la electricidad, pese a que determinadas prácticas han sido sancionadas por la CNMC, e incluso, que la posición de las grandes empresas energéticas haya sido utilizada como medida de presión política, dejando fuera a la libre competencia, tan perseguida desde Europa. En segundo lugar, por el sistema marginalista, que hace que paguemos un sobreprecio por la energía con relación a su coste de producción. Y finalmente, por la dependencia de las centrales de ciclo combinado, y, en consecuencia, del gas natural y del precio del CO<sub>2</sub>, dos elementos que condicionan el precio de la electricidad, cuyo coste se



<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2021-14974>

<sup>21</sup> Estrategia nacional contra la pobreza energética (2019-2024). MITERD.

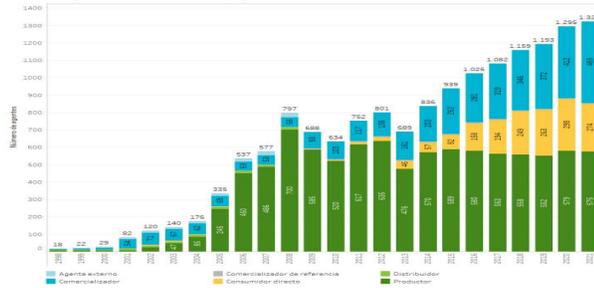
[https://www.miteco.gob.es/es/prensa/estrategianacionalcontralapobrezaenergetica2019-2024\\_tcm30-496282.pdf](https://www.miteco.gob.es/es/prensa/estrategianacionalcontralapobrezaenergetica2019-2024_tcm30-496282.pdf)

establece en los mercados internacionales ajenos a cualquier tipo de criterio social.

El Consejo estima que la competencia en el mercado debe ser real, efectiva, transparente y que se ajuste a los criterios de justicia social y medioambiental. Sin embargo, cabe preguntarse si la estructura y reglas de un mercado en competencia pueden ser realmente extrapolables y aplicables a un servicio esencial e imprescindible como es el suministro de energía eléctrica para consumidores finales o domésticos, sin que ello genere distorsiones y afecte a los precios y al acceso al servicio. La situación de oligopolio en el mercado eléctrico pone en cuestión las políticas energéticas que se adopten por parte del Gobierno, así como la efectiva y libre competencia perseguida. En este contexto, preocupa, además, la posible desaparición de un número importante de pequeños comercializadores, que no pueden competir en el mercado, en iguales condiciones al resto de los operadores, y que ven peligrar su estabilidad financiera, lo que les imposibilita a lanzar al mercado ofertas atractivas, estables y competitivas con respecto a los grandes grupos empresariales. Esta situación perjudica a la competencia en el mercado liberalizado, y finalmente a los consumidores, y más cuando sigue existiendo un oligopolio en el mercado de la electricidad, generando una posición más favorable de unos grupos empresariales.

Mostramos en el siguiente gráfico el histórico referente al número de agentes en el mercado de la electricidad hasta 31/12/2021, aportado por OMIE<sup>22</sup>.

**AGENTES EN EL MERCADO DE ELECTRICIDAD**  
Histórico de agentes en el mercado hasta 31/12/2021



A esto se suma que, con motivo de la nueva estructura de peajes y cargos, se han podido detectar numerosos problemas derivados de la aplicación de la facturación por tramos horarios (que está en vigor desde el día 1 de junio de 2021). No se están adecuando los sistemas a los nuevos periodos horarios y al sistema tarifario, lo que está provocando retrasos generalizados en todo el territorio, afectando no solo a las distribuidoras y las comercializadoras, sino también a los consumidores finales. En definitiva, en el mercado eléctrico se están generando múltiples

<sup>22</sup> OMIE. Evolución y perspectivas del mercado Spot. 1 febrero de 2022. [https://www.grupoomi.eu/sites/default/files/2022-02/evolucion\\_y\\_perspectivas\\_del\\_mercado\\_spot.pdf](https://www.grupoomi.eu/sites/default/files/2022-02/evolucion_y_perspectivas_del_mercado_spot.pdf)

problemas relacionados con los ciclos de lectura de los contadores de energía eléctrica, que impacta de lleno en el consumidor doméstico.

Por otra parte, se siguen produciendo y detectando prácticas comerciales engañosas que llevan a cabo fundamentalmente las compañías comercializadoras en el sector eléctrico, lo que está generando una mayor confusión en los consumidores domésticos y causando aún más desconcierto y desconfianza en el funcionamiento del mercado energético de la electricidad.

Finalmente, desde el Consejo de Consumidores y Usuarios ponemos de manifiesto la carencia de un plan a nivel nacional y de carácter estratégico, para abordar los problemas que se están produciendo en los mercados energéticos en España y garantizar un suministro estable, asequible y sostenible de la electricidad, con la protección adecuada para los consumidores domésticos.

### **PROPUESTAS DE MEJORA ANTE LA SITUACIÓN EXCEPCIONAL DE LOS MERCADOS.**

En octubre de 2021, la Comisión Europea adoptó una Comunicación<sup>23</sup> sobre los precios de la energía, a fin de hacer frente a la subida excepcional de los precios y poder prestar la ayuda oportuna a los ciudadanos de la Unión Europea, puesto que se preveía que durase todo el invierno.

La Comisión planteó en dicha Comunicación una serie de medidas inmediatas que podían ser adoptadas por los distintos Estados miembros para proteger a los consumidores. Destacamos las medidas dirigidas a proporcionar apoyo de emergencia a los ingresos de los consumidores en situación de pobreza energética; autorizar aplazamientos temporales del pago de las facturas; establecer salvaguardias para evitar los cortes de suministro de la red; prever reducciones temporales y selectivas de los tipos impositivos para los vulnerables; investigar los posibles comportamientos anticompetitivos en el mercado de la energía que siga mejorando el seguimiento de la evolución del mercado del carbono.

Además, formuló otras medidas que se podían adoptar a medio plazo para un sistema energético descarbonizado y resiliente, como impulsar el papel de los consumidores en el mercado de la energía, empoderándolos para elegir y cambiar de proveedor, generar su propia electricidad y unirse a comunidades de energía; intensificar las inversiones en energías renovables, renovaciones y eficiencia energética y acelerar las subastas de energías renovables y los procesos de autorización; y, entre otras, pedir a los reguladores europeos que estudien las

<sup>23</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y la Comité de las Regiones. Un conjunto de medidas de actuación y apoyo para hacer frente al aumento de los precios de la energía. COM (2021)660final.

ventajas e inconvenientes de la actual configuración del mercado de la electricidad y propongan recomendaciones a la CE.

Ante la situación excepcional que se estaba produciendo en los mercados energéticos en nuestro país, con fuertes incrementos en los precios, el Consejo de Consumidores y Usuarios consideró necesario adoptar una serie de medidas para hacer frente a la subida excepcional de los precios, que pasamos a detallar a continuación.

## **MEDIDAS PROPUESTAS POR EL CONSEJO DE CONSUMIDORES Y USUARIOS:**

### **Diseñar una reforma fiscal para las facturas de suministro eléctrico.**

El Consejo considera necesario diseñar una adecuada reforma fiscal, que se traduzca en una verdadera rebaja de las cargas impositivas que se aplican a las facturas de electricidad en nuestro país, así como de otros posibles cargos que constan en las mismas.

Al ser considerado el suministro eléctrico como un servicio básico de interés general, el Consejo señala, entre las posibles medidas de reducción de los tipos impositivos que puedan favorecer a los consumidores domésticos, la conveniencia de seguir incidiendo en el Impuesto Especial sobre la Electricidad y en la posible reducción del Impuesto de Valor Añadido (IVA), más allá del horizonte temporal marcado hasta ese momento, por lo que sugiere que sea de carácter permanente.

### **Garantizar una protección adecuada de las personas consumidoras vulnerables.**

Con el fin de asegurar la protección adecuada de los colectivos vulnerables en el sector eléctrico, desde el Consejo se apunta la urgencia de una reforma adecuada y profunda del bono social eléctrico.

Una posible mejora de los mecanismos de acceso para ayudar con esta medida puede favorecer la protección de estos colectivos vulnerables. En este sentido, el Consejo plantea una apropiada revisión de los criterios de acceso para beneficiarse del bono social eléctrico y térmico, garantizando una mejora en la determinación de los requisitos de los colectivos para ser considerados consumidores vulnerables, consumidores vulnerables severos y en riesgo de exclusión, mejorando los procedimientos para su solicitud y renovación, y favoreciendo una simplificación de los trámites y los requerimientos de la documentación para acceder a la medida de protección establecida.



Por otra parte, el Consejo de Consumidores y Usuarios solicita una revisión de la figura del consumidor vulnerable y la reformulación de los requisitos para su consideración, con la intención de abarcar a un mayor número de hogares beneficiarios del bono social eléctrico (y térmico) y, por consiguiente, poder asegurar la atención efectiva ante las situaciones de vulnerabilidad.

A tenor de lo anterior y como medida de protección complementaria para mitigar la situación excepcional, el Consejo sostiene la posibilidad de aumentar los porcentajes de descuento en las facturas que se aplican al precio voluntario para el pequeño consumidor (PVPC), no solo para el horizonte temporal fijado, sino con carácter permanente para aquellos que sean considerados como consumidores vulnerables.

 **Valorar la suficiencia del suministro mínimo vital como instrumento de protección social para hacer frente a pobreza energética.**

El Consejo estima que la medida del suministro mínimo vital, por su carácter temporal, no permite garantizar una protección adecuada de los colectivos en riesgo de exclusión social, ni tampoco hacer frente al problema de la pobreza energética, sobre todo, si no viene acompañada de otro tipo de medidas adicionales o complementarias que corrijan los factores que llevan a una situación de vulnerabilidad.

Desde el Consejo de Consumidores y Usuarios se solicita una coordinación entre gobierno, comunidades autónomas y municipios, para articular un procedimiento que permita a los beneficiarios del Ingreso Mínimo Vital, rentas mínimas de inserción de las Comunidades autónomas y que, a su vez, puedan ser beneficiarios de ayudas y prestaciones sociales del ámbito local, incorporándolos en el procedimiento y la resolución de concesión.

En línea con lo establecido en la Comunicación de la Comisión Europea, el Consejo estima conveniente adoptar medidas que proporcionen apoyos de emergencia a los ingresos de los consumidores en situación de pobreza energética y de precariedad económica. Asimismo, anima a autorizar los aplazamientos de pago de las facturas, sobre todo en aquellas personas u hogares que no pueden hacer frente al pago de sus facturas, como medidas complementarias para poner fin a la situación de pobreza energética o precariedad económica que sufren muchos hogares vulnerables en España.

 **Prohibir la interrupción del suministro de electricidad, gas y agua por impago.**

El Consejo estima necesario garantizar el suministro de agua, electricidad y gas natural a los consumidores vulnerables más allá del horizonte temporal marcado (se fijaba para el día 28 de febrero de 2022), de tal forma que se establezca una

medida que impida suspender el suministro de energía eléctrica, gas natural y agua a aquellos colectivos de personas consumidoras en las que concurra la condición de consumidor vulnerable, vulnerable severo o en riesgo de exclusión. Asimismo, considera la conveniencia de instaurar medidas de control más adecuadas y garantistas, para que las compañías suministradoras de electricidad, gas y agua no procedan a interrumpir el suministro ante situaciones de impago por dichos consumidores vulnerables, sin antes comprobar la situación de las familias que sufren vulnerabilidad económica.

 **Analizar la configuración de la estructura y la metodología del cálculo de PVPC, a raíz de la evolución de los precios de la energía.**

El Consejo de Consumidores y Usuarios estima oportuna reflexionar sobre la configuración de la estructura y la metodología del cálculo del precio voluntario para el pequeño consumidor (PVPC), a raíz de la evolución de los precios de la energía en nuestro país. Considera necesario hacer un estudio y análisis de la actual estructura y metodología de cálculo del PVPC, con cautela debida, ya que se trata de una tarifa regulada que tiene especial incidencia en los consumidores vulnerables.

A este respecto, este mismo Consejo entiende que debería llevarse a cabo un análisis profundo del modelo de las subastas, a fin de evitar que determinadas tecnologías de generación eléctrica incidan de manera considerable en el precio final que pagan los consumidores domésticos considerados vulnerables. Con carácter general, el Consejo considera que los consumidores domésticos deberían pagar sus facturas de electricidad correspondiendo a un coste real de producción de dicha energía, sin que se vea influenciado por determinadas prácticas desleales o abusivas que, en definitiva, afecten del precio de producción incrementándolo. Ante esta situación que se produce en el mercado, convendría revisar este tipo de prácticas o actuaciones especulativas que inciden en la determinación del precio de la energía eléctrica, ya que estamos hablando de un bien de primera necesidad o servicio básico de interés general.

Por consiguiente, el Consejo de Consumidores y Usuarios considera necesario avanzar en la soberanía energética, abordando los problemas estructurales del mercado para evitar la fuerte dependencia externa y las incidencias en el precio de la electricidad por los mercados del gas y de los derechos de emisión, a fin de garantizar un suministro estable con unos precios asequibles y justos.

Habría que valorar la conveniencia de una reforma en el sistema de fijación de precios en el mercado mayorista de la electricidad, de tal forma que no permita estar indexado a un mercado a plazos. Si bien, desde el Consejo no planteamos una eliminación de la tarifa regulada del precio voluntario del pequeño consumidor (PVPC), sino que se estima oportuno plantear la creación de una



auténtica tarifa social, como medida de protección a los colectivos de consumidores vulnerables en este mercado energético de la electricidad.

#### **Mejorar el funcionamiento del mercado de la electricidad.**

El Consejo solicita una mejora del funcionamiento del mercado eléctrico, fomentando aquellos mecanismos que permitan garantizar una mayor transparencia y el correcto funcionamiento del mercado. Para ello, sugiere hacer frente a los oligopolios que tienen la capacidad de fijar el precio de la energía en virtud de sus propios intereses económicos, sin atender a los criterios sociales, y que, además, dificultan la competencia en el mercado, en perjuicio de los consumidores domésticos.

Se estima conveniente realizar un análisis exhaustivo de cómo la situación actual de las subidas de precios de la electricidad cuestiona la competencia en el mercado libre, ya que esta situación excepcional ha afectado, especialmente, a los pequeños comercializadores y limitando aún más la competencia existente en el mercado libre. Esto se traduce en un impacto negativo en la actividad de comercialización, que redundo, en último lugar, en perjuicio de los consumidores domésticos.

#### **Mejorar la transparencia del mercado eléctrico y controlar las prácticas comerciales de las compañías energéticas.**

Para reforzar la protección de los consumidores de energía es conveniente dotar de mayor transparencia al mercado. Es esencial que los consumidores domésticos reciban información transparente, comparable, adecuada y actualizada sobre los precios aplicables a las ofertas disponibles en el mercado.

Si bien, para los consumidores domésticos, el aspecto de la transparencia tiene un mayor peso en el mercado regulado. Sin embargo, el consumidor se encuentra cautivo de esta situación excepcional del 2021, lo que se ha generado una mayor confusión y descontento con el mercado.

Lo mismo ocurre con el mercado libre, donde se aprecia poca transparencia, demasiada publicidad engañosa, falta de información, y, en definitiva, un aumento de las prácticas contrarias a la buena fe contractual y al ordenamiento jurídico que interfieren en los derechos e intereses de los consumidores como en las medidas adecuadas para su garantizar su protección. La complejidad y la opacidad del mercado de la electricidad impide que los consumidores puedan adoptar decisiones formadas e informadas para valorar las ofertas existentes y cambiar de suministrador.

Por otra parte, conviene abordar el tema de las tarifas fijas que determinan precios pactados, ya que, ante las fuertes subidas de precios se espera que los nuevos

contratos a precio fijo traigan consigo un incremento en los costes mucho mayor al estimado. Incluso desde el Consejo se sugiere controlar y supervisar el mercado, puesto que algunas comercializadoras ya estaban llegando a actualizaciones de precios de tarifas fijas ante la incapacidad de hacer frente a los costes de la energía.

Es necesario garantizar el cumplimiento de las medidas dirigidas a la protección de los derechos e intereses de los consumidores en los mercados energéticos, dotándoles de una mejor información y evitando que se produzcan malas prácticas comerciales, que solo traen consigo una mayor alarma social y menoscabo de la confianza hacia los operadores en estos mercados energéticos.

A tal fin, el Consejo considera conveniente favorecer un mayor control de las prácticas comerciales de las compañías que operan en el mercado de la electricidad y del gas, estableciendo mecanismos adecuados de vigilancia, control y sanción ante aquellas prácticas abusivas o engañosas dirigidas a los consumidores y que perjudiquen su posicionamiento en el mercado de la electricidad y del gas.

 **Dotar de más información a las personas consumidoras sobre el funcionamiento del mercado de la electricidad y sobre la nueva estructura de peajes y cargos.**

Las medidas propuestas en torno a la nueva estructura de peajes y cargos, de aplicación el pasado 1 de junio, afectaron a todos los consumidores de electricidad. Supusieron la introducción de señales de precios a los consumidores con el objetivo de alcanzar una mayor eficiencia energética y reducir el consumo energético de los hogares. Este cambio debe venir acompañado de medidas que mejoren la información acerca de las posibilidades que tienen actualmente los consumidores en el mercado eléctrico, para mejorar sus pautas de consumo en favor de un mayor ahorro y eficiencia en un consumo energético.

Se deben impulsar campañas para que los consumidores conozcan el funcionamiento del mercado, diferencien la tarifa regulada (PVPC) y las tarifas del libre mercado, además de informar sobre las herramientas disponibles para comparar ofertas en el mercado y adoptar mejores decisiones.

El Consejo plantea un análisis de la estructuración de los tramos horarios, considerando una revisión de la nueva estructuración de los tramos horarios para adecuarlos a la realidad de los horarios de consumo de los hogares domésticos. Igualmente sugerimos la revisión a la baja del término de potencia, para disminuir el porcentaje que representa el término fijo en el total de la factura.

 **Fomentar medidas de ahorro y eficiencia energética.**



El Consejo considera necesario fomentar medidas de ahorro y eficiencia energética para reducir el consumo de energía en los hogares, adoptando un estilo de vida más sostenible con respecto al uso más eficiente de la energía.

Considera esencial apoyar y ayudar a las inversiones en eficiencia energética de los hogares domésticos, así como la rehabilitación de aquellos hogares con consumidores vulnerables, además de promover la compra de equipamiento doméstico energéticamente más eficiente, incidiendo en un cambio en los comportamientos de consumo.

Solicita a las administraciones públicas competentes que adopten y promuevan planes de eficiencia y ahorro energético, priorizando los planes de eficiencia dentro de los espacios públicos a fin de que impliquen un ahorro energético en edificios y espacios públicos; e instaurando medidas de control y seguimiento sobre el consumo energético de las distintas entidades públicas y administraciones, para favorecer un uso eficiente de la energía en el sector público y reducir el gasto energético de las administraciones.



#### **Empoderar a las personas consumidoras para participar e involucrarse en los mercados energéticos.**

Desde el Consejo de Consumidores y Usuarios se quiere impulsar una mayor participación de las personas consumidoras en el mercado de la electricidad a través de su implicación en la generación de energía o en los proyectos de creación de nuevas comunidades energéticas locales.

Aspiramos a que los consumidores tengan un papel más activo en el mercado, garantizando el acceso a opciones energéticas más sostenibles y procurando medidas adecuadas de protección, con especial atención a aquellos colectivos vulnerables y a los que no disponen de suficiente conocimiento del mercado. Desde el Consejo promovemos una mayor implicación de las personas consumidoras en el proceso de transición energética para adoptar mejores decisiones formadas e informadas, y obtener mayores beneficios como puede ser las reducciones en los costes energéticos.

El Consejo presta su apoyo a aquellas iniciativas con ayudas directas que permitan desarrollar comunidades energéticas en entornos locales, y más especialmente en las zonas rurales, además de involucrar a los consumidores para que puedan participar en ellas. Asimismo, otorga su apoyo a los proyectos e iniciativas que favorezcan el autoconsumo, impulsen las energías renovables y las comunidades de generación de energía, entre otros, siempre que lleven consigo o bien se traduzcan en una reducción de los costes totales de las facturas energéticas.

#### **Mejorar la producción de la energía no contaminante, apostando principalmente por las energías renovables de cara a un futuro inmediato.**

El Consejo de Consumidores y Usuarios considera necesario fomentar las energías renovables para avanzar en el proceso de descarbonización en el que está inmerso nuestro país y cumplir con los objetivos fijados a nivel nacional, y, sobre todo, lograr una verdadera transición energética y ecológica.

En este marco, el Consejo apoya aquellas medidas que permitan cambiar el mix de generación eléctrica a través del aumento de la oferta de energías renovables, para incidir en la bajada del precio de la electricidad y esto tenga su reflejo en la consiguiente reducción de las facturas eléctricas que pagan los consumidores domésticos, y, a su vez, para evitar la fuerte dependencia externa.

Asimismo, el Consejo entiende que debe articularse un proceso de lo más eficiente y justo posible, apostando por el papel preponderante de las personas consumidoras, sobre todo, a través de la promoción del autoconsumo y de la integración de las energías renovables, como pueden ser la fotovoltaica, que favorezcan aún más el proceso de electrificación de la economía para la consecución de los objetivos de descarbonización fijados a nivel nacional y europeo.

Al hilo de lo anterior, este Consejo sugiere que se promuevan ayudas directas a los consumidores para rebajar los costes que lleva consigo el proceso de transición energética; se resuelvan las principales dificultades y trabas que se originan en el proceso de implantación de las energías renovables, para lograr su verdadero despliegue en nuestro país, así como su correcto funcionamiento.

#### **Medidas relativas a la energía hidráulica en el mercado mayorista de la electricidad.**

El Consejo de Consumidores y Usuarios rechaza la capacidad de intervención que pueden ejercer los productores de energía hidráulica en la configuración de los precios del mercado, directamente relacionada con la posibilidad de determinar la cantidad de energía que generan en cada momento afectando, por ende, a la oferta y al precio de la energía. Desde el Consejo se sugiere la adopción de medidas oportunas que eviten que esta tecnología marque el precio de mercado marginalista, y arrastre el coste de esta hora al resto de operadores, implicando un aumento del precio para todos los usuarios en las tarifas indexadas (como el PVPC).

El Consejo solicita que se establezca una legislación adecuada que introduzca una serie de limitaciones, mediante ajustes oportunos permitidos a nivel de la UE, para reducir los beneficios caídos del cielo (*windfall profits*) que reciben las centrales no contaminantes, como puede ser la energía hidráulica; y considera necesario garantizar un precio mínimamente de conexión con los precios reales de lo que cuesta producir la energía eléctrica.

## **CONCLUSIÓN Y REFLEXIÓN GENERAL SOBRE EL SISTEMA ENERGÉTICO.**

El Consejo de Consumidores y Usuarios promueve un correcto funcionamiento de los mercados energéticos en los que se garanticen los derechos e intereses de los consumidores domésticos, prestando especial atención a los colectivos de consumidores vulnerables.

La situación actual de inestabilidad y continuas reformas del sector eléctrico nos empuja hacia la demanda de un análisis y estudio en profundidad sobre las ventajas y los inconvenientes que presenta la actual configuración del mercado de la electricidad.

Ante lo anteriormente expuesto, el Consejo de Consumidores y Usuarios valora la necesidad de una reforma del sector energético, en concreto, del mercado de la energía eléctrica, presentando soluciones profundas, previamente valoradas, analizadas y consensuadas, con el propósito de que este mercado energético ofrezca una mayor implicación y participación de los consumidores domésticos. Asimismo, el Consejo estima que es el momento oportuno para acometer una reforma exhaustiva que presente un adecuado y pertinente paquete de medidas dirigidas a garantizar la protección debida de los consumidores vulnerables con el propósito de paliar la situación de pobreza energética que sufren los colectivos más vulnerables en España.

El suministro eléctrico es considerado un bien de primera necesidad, por lo que debe blindarse como un derecho básico de los consumidores. Su configuración exige dotar de mayor transparencia al mercado de la electricidad y mejorar la información que reciben las personas consumidoras para empoderarles y lograr su participación en el mismo de forma más democrática, justa y sostenible, tomando las mejores decisiones.

Somos conscientes de las necesidades futuras de abastecimiento en las próximas décadas, pero exigimos una energía que garantice el acceso al suministro a todos los consumidores domésticos y ofrezca unos precios asequibles, justos y sostenibles.



## LA ESPERADA REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS DE ATENCIÓN AL CLIENTE, por Dña. María Emilia Gómez Huerta (CECU)

La regulación de los Servicios de Atención al Cliente es una reivindicación histórica de las asociaciones de consumidores, que no ha perdido fuerza a lo largo de los años dado el escaso avance experimentado por estos servicios en cuanto a calidad, transparencia, efectividad y accesibilidad.

El primer asomo de protección al consumidor a la hora de la presentación de sus quejas y reclamaciones ante los servicios de información o de atención de las empresas lo introdujo la Ley 44/2006 de 29 de diciembre, modificando el entonces vigente artículo 13 de la Ley General Para la Defensa de los Consumidores y Usuarios de 19 de julio de 1984. Con la incorporación de un nuevo apartado, la Ley 44/2006 persiguió proteger al consumidor para que dispusiera de atención personal directa -al margen de cualquier otro medio-, así como de constancia de la queja o reclamación presentada: “Las oficinas y servicios de información y atención al cliente que las empresas pongan a disposición del consumidor deberán asegurar que éste tenga constancia de sus quejas y reclamaciones. Si tales servicios utilizan la atención telefónica o electrónica para llevar a cabo sus funciones deberán garantizar una atención personal directa, más allá de la posibilidad de utilizar complementariamente otros medios técnicos a su alcance”.

La promulgación 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, trajo consigo el artículo 21 sobre el régimen de comprobación y servicios de atención al cliente, siendo objeto de sucesivas modificaciones a lo largo de los años. Aunque supuso incrementar el nivel de protección de los consumidores respecto del otorgado por la Ley de 1984, continuó siendo claramente insuficiente. La práctica, traducida en las consultas y reclamaciones presentadas anualmente en las asociaciones de consumidores y en las Oficinas Municipales de Información al Consumidor, evidencia que muchas de esas reclamaciones no llegarían tan lejos si desde las empresas reclamadas se dispusiera de unos SAC efectivos, que aceptaran en esa primera instancia las justas pretensiones de sus clientes. Aunque es cierto que algunas empresas han iniciado caminos hacia una mejora de sus servicios de atención, también lo es que los niveles de eficacia y calidad siguen siendo bajos en buena parte de ellas. Las reclamaciones de los consumidores van en aumento, especialmente en aquellas que prestan servicios de tracto sucesivo.

Los informes, estadísticas y motivos que se esgrimieron hace una década para fundamentar la necesidad de promulgar una ley que regulara los servicios de atención al cliente siguen estando de plena actualidad: “En un alto número de quejas y reclamaciones presentadas ante la administración de consumo se observa la reiteración de llamadas a servicios de atención al cliente, atendidos por



personal en ocasiones escasamente formado, que da información diversa e incluso discrepante, y que no facilita números o claves identificativos. Tales carencias no solo generan la insatisfacción de los consumidores y usuarios, sino que, a su vez, desprestigian la imagen comercial de las empresas, con el consecuente perjuicio anejo al mismo en el seno del mercado. “(...) El servicio de atención al cliente es clave para garantizar una buena imagen comercial del empresario y determinante del grado de satisfacción de los consumidores y usuarios. Tan importante como maximizar la calidad técnica de los servicios prestados, tales como la continuidad del servicio, el cumplimiento de ofertas o los niveles de cobertura, es mejorar la relación con el cliente a través de los servicios de atención. La práctica muestra que muchas de las quejas y reclamaciones formuladas ante los servicios de consumo no se presentarían si las empresas dispusieran de servicios de atención al cliente más eficaces”<sup>24</sup>.

Y si la ineficacia de los SAC afecta directamente al derecho de los consumidores a reclamar con eficacia, también lo es que una mala atención por parte de estos servicios trae como consecuencia adicional el incremento del gasto público, al tenerse que incoar innecesarios procedimientos administrativos de reclamación.

Los servicios públicos no pueden convertirse en una segunda instancia a la que se vea irremediadamente abocado el consumidor por la inoperancia de las empresas. La mala calidad de los servicios de atención al cliente, el retraso en la resolución de las quejas y reclamaciones y su falta de efectividad disuaden al consumidor a la hora de reclamar, lo que termina desvirtuando el mapa real de satisfacción de los consumidores respecto de los servicios prestados o los bienes recibidos.

El Consejo de Consumidores y Usuarios ha venido recibiendo con máximo interés las iniciativas legislativas que, con mayor o menor acierto, persiguen regular estos servicios. En el uso de las competencias que tiene atribuidas el órgano en cuanto a emitir informes en trámite de audiencia sobre las disposiciones que afecten directa o indirectamente a los consumidores, presentó alegaciones al Anteproyecto de Ley de Servicios de Atención al Cliente de abril de 2011 y al posterior Proyecto de Ley de 10 de junio del mismo año. Las aportaciones realizadas por el Consejo elevaban el nivel de protección del consumidor previsto en cada una de esas propuestas normativas, siendo buena parte de ellas reiteradas recientemente al no haberse solventado los problemas de fondo que padecen los consumidores en sus relaciones con los SAC; es más, se han visto agravados tras el auge de contenidos y servicios digitales y sus correspondientes formas de contratación.

El Ministerio de Consumo abrió el 1 de junio de 2021 la fase de consulta previa al

---

24 Exposición de motivos del Anteproyecto de Ley de Servicios de Atención al Cliente de abril de 2011 y del Proyecto de Ley de 10 de junio del mismo año.

Anteproyecto de Ley de Servicios de Atención al Cliente, participando en ella algunas asociaciones pertenecientes al Consejo de Consumidores y Usuarios, órgano que finalmente las hizo suyas por acuerdo plenario y unanimidad de sus componentes. A modo de resumen, la representación de los consumidores se pronunció en el sentido de que la futura ley debía:

✚ Definir y delimitar el concepto de servicio de atención al cliente, debiendo configurarse como aquel que tenga por objeto ofrecer información veraz, suficiente y transparente en relación a productos o servicios ofertados o contratados, facilite el ejercicio de los derechos que asisten a los consumidores, y atienda y resuelva las quejas y reclamaciones, así como cualquier incidencia que los mismos pudieran plantear, tanto en una fase previa a la celebración del contrato, como en relación a todo lo que tenga que ver con este, en una fase contractual o poscontractual. A fin de garantizar que los consumidores y usuarios disponen de información suficiente en relación con las distintas vías de contacto con los servicios de atención al cliente, se interesa que la revisión normativa imponga la obligación de que toda la información referida en el párrafo segundo del expositivo que nos ocupa se aporte de forma destacada tanto en los contratos, como en cualquier acción publicitaria, páginas webs y facturas.

✚ Determinar los parámetros mínimos obligatorios de calidad y transparencia que deben observar los servicios de atención al cliente de los sectores que ponen a disposición de los consumidores, por cualquier medio, productos o servicios, exigiéndose mayores cotas de calidad, transparencia y control respecto de los relacionados con los suministros de agua, gas y electricidad; servicios de transporte de viajeros (de cualquier índole); agencias de viaje; servicios postales; medios audiovisuales de acceso condicional; servicios de comunicaciones electrónicas y servicios financieros -incluyendo los prestados por las entidades de crédito, compañías aseguradoras, empresas de servicios de inversión o empresas mediadoras en la concesión de crédito o préstamos a que se refiere la Ley 2/2009, de 31 de marzo.

✚ Extenderse el ámbito de aplicación a las empresas de servicios establecidas en España o en cualquier otro Estado miembro, independientemente del medio de interlocución elegido, de la inclusión del servicio de atención al cliente en la estructura organizativa de la empresa prestadora del servicio o en la de un tercero y de la ubicación geográfica del punto de comunicación con los consumidores y usuarios. Estando también afectos al cumplimiento de la ley los servicios cuya prestación sea temporalmente gratuita como consecuencia de una oferta, promoción o estrategia comercial análoga. De igual forma, han de quedar incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley, los servicios de interés general prestados por administraciones públicas cuando medie contraprestación económica directa; esto es, pago individualizado realizado por el consumidor o usuario a cambio del servicio, lo que incluiría aquellos que se articulan mediante tasas o precios públicos.

✚ Definir la figura del consumidor teniendo en cuenta las distintas circunstancias que se le presentan en sus relaciones con las empresas, ya que en algunas ocasiones no derivan necesariamente de una relación contractual. Cliente también es el consumidor o usuario que ha recibido una oferta comercial o celebrado un contrato con una empresa prestadora de servicios, independientemente de que haga uso de estos y hasta que se extingan todos los efectos de dicho contrato, también quienes hayan sido dados de alta en los servicios sin su consentimiento o hayan recibido bienes sin haberlos solicitado y aquellos que siguen recibiendo facturas de un servicio del que solicitaron la baja.



✚ Incluir la referencia explícita a colectivos vulnerables, proponiendo el Consejo la alusión expresa en la norma a las personas con discapacidad, de acuerdo con la definición dada en el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social. Del mismo modo, los parámetros mínimos obligatorios de una futura SAC deben prever las condiciones de acceso a los servicios y la salvaguarda de los derechos de

cualesquiera otros consumidores que se encuentren en situaciones de inferioridad, subordinación e indefensión, incidiendo el Consejo de Consumidores y Usuarios en la situación de vulnerabilidad derivada de la brecha digital, ya sea por razones de falta de acceso a las infraestructuras o mala calidad de los servicios -causas de índole geográfica o territorial-; por ausencia de competencias digitales de determinados segmentos de población -alfabetización digital-; por razones de edad o por cuestiones derivadas del nivel de renta, entre otras.

✚ Salvaguardar la independencia y autonomía de los SAC respecto de cualesquiera otros servicios de las empresas; su accesibilidad, transparencia en la gestión y eficacia en la resolución de las peticiones de información, quejas, reclamaciones o incidencias presentadas por los consumidores, independientemente de que estos reúnan o no la condición de clientes debe estar presente en la futura regulación. Es más, en ningún supuesto, los servicios de atención al cliente pueden aprovechar las peticiones de información o la formulación de quejas, reclamaciones o incidencias para ofrecer al consumidor la contratación de nuevos productos o servicios, ofertas comerciales ni cualquier otra actividad promocional.

✚ La empresa suministradora del bien o del servicio debe proporcionar gratuitamente al consumidor antes de la contratación, por escrito o mediante un soporte de naturaleza duradera que permita la constancia de la fecha de su recepción por el destinatario, su conservación, reproducción y acceso, la siguiente información sobre el servicio: medios de interlocución disponibles - al menos dirección de correo electrónico, una dirección postal y número de teléfono gratuito-, mecanismo que garantice al cliente la constancia de la formulación o presentación de quejas, reclamaciones e incidencias; medio que facilite al cliente el seguimiento del estado de tramitación del procedimiento en el que esté interesado que ha de ser inteligible, viable y fácilmente accesible; tiempo previsto para la resolución de los distintos tipos de incidencias posibles; medio elegido para comunicar la resolución de las quejas o reclamaciones y de las incidencias y sistemas de resolución extrajudicial de conflictos a los que puede recurrir el consumidor y cómo puede acceder a ellos.

✚ En lo que se refiere a la atención personalizada en los supuestos de presentación de quejas, reclamaciones, incidencias –ya sean por averías o interrupción del servicio como por cualquier otra causa- el texto normativo debe prever que el consumidor reciba atención personal directa por parte de un operador o agente que conteste al usuario en tiempo real y se haya identificado ante él previamente. Dada la importancia de que el personal que atienda al consumidor no solo disponga de conocimientos suficientes sobre el producto o servicio que comercializa la empresa, el texto normativo debería plasmar la obligación del operador del mercado de facilitar al personal adscrito a los servicios de atención al cliente la formación suficiente en materia de derechos de los consumidores. La acreditación de la formación recibida correrá a cargo de la



empresa y deberá ser facilitada a los servicios de inspección si así lo requirieran.

✚ En aras a una protección eficaz, el consumidor precisa de un documento - justificante escrito o en soporte duradero, siempre a su elección- en el que, además de los motivos, conste la fecha de interposición de su queja, reclamación o incidencia. El justificante escrito o en soporte duradero facilita al consumidor cualquier acción posterior a la que deba recurrir en defensa de sus intereses, sea en el orden judicial o administrativo. La importancia de que las incidencias queden incluidas en esa obligación de entrega es determinante en algunos supuestos, tales como los relacionados con la negativa del consumidor al pago de facturas que incumplen la oferta promocional, la divergencia entre el precio facturado y el mencionado en la publicidad o por disparidad entre lo facturado y la información facilitada por el comercial. Muchas de estas incidencias terminan con la inclusión indebida del consumidor en los registros de morosos. Esos medios probatorios le dotarán de herramientas para evitarlo.

✚ La disponibilidad del servicio de atención al cliente debe ser permanente, esto es, estar disponible 24 horas, los 365 días al año para la comunicación de quejas, reclamaciones o incidencias derivadas de los suministros, en especial los de tracto sucesivo por su condición de servicios básicos - servicio telefónico, eléctrico, gas y agua-. El Consejo de Consumidores también apuntó la necesidad de extender esa misma disponibilidad a los servicios de comunicaciones electrónicas, transporte de viajeros, servicios financieros –banca y aseguradoras-, así como a los servicios sanitarios.

✚ La regulación actual de la que disponen los consumidores en relación con el plazo de resolución de las reclamaciones es discutible y mejorable, tanto por la imprecisión de sus términos como por el plazo máximo previsto para que sean resueltas. El último párrafo del artículo 21.3 establece al efecto: “Los empresarios deberán dar respuesta a las reclamaciones recibidas en el plazo más breve posible y, en todo caso, en el plazo máximo de un mes desde la presentación de la reclamación.” El Consejo de Consumidores y Usuarios apuntó en su día que incluir en la Ley SAC que el plazo de resolución debía ser el “más breve posible en función de la naturaleza del problema y de lo contemplado en la normativa sectorial sobre atención al cliente” era tanto como abrir la puerta a que se tomarán siempre en consideración para el cumplimiento de la obligación los plazos existentes más extensos, ya fueran los de la normativa sectorial o el propio plazo máximo del mes.

El plazo máximo de un mes ha venido siendo rechazado por el Consejo por ser excesivo y contradictorio con el que ya disponen algunas Comunidades autónomas, por ejemplo, la de Andalucía. El plazo triplica el que se aplica en dicha Comunidad autónoma. Al mismo tiempo, señaló la conveniencia de fijar plazos concretos, más cortos, en los supuestos relacionados con los servicios de agua, electricidad o las telecomunicaciones, proponiendo el Consejo el de 3 días como plazo máximo de resolución. No obstante, y dada la evolución creciente de la curva

de insatisfacción de los consumidores en materia de atención al cliente y el aumento de las contrataciones de servicios de tracto sucesivo, bien podrían establecerse diferentes plazos en función del motivo y del sector contra el que se reclame:

- Un plazo de 10 días hábiles para dar respuesta a las incidencias, quejas y reclamaciones generales que presenten los consumidores.
- Un plazo máximo de 5 días para los sectores relacionados con suministros y servicios básicos como electricidad, gas, agua, telecomunicaciones, financieros, transporte, seguros y cualesquiera otros de uso o consumo común, ordinario y generalizado.
- Un plazo de 24h máximo para todas aquellas incidencias que interfieran en la continuidad de los servicios básicos señalados (interrupción o suspensión de dichos servicios) o una inminente necesidad de asistencia (por ejemplo, la declaración de determinados siniestros).

🗨️ Es preciso también que la futura ley contemple un régimen de sanciones lo suficientemente disuasorias como para evitar su repetición y sanear el mercado de malas prácticas que perjudican los intereses económicos de la parte más débil en la contratación: los consumidores.

Llegó el mes de noviembre de 2021, y con él la remisión al Consejo de Consumidores y Usuarios del Anteproyecto de Ley por la que se regulan los servicios de atención a las personas consumidoras y usuarias, según lo preceptuado en el artículo 39 del Real Decreto Legislativo 1/2007. En su informe, el máximo órgano de representación de los consumidores mostró su rechazo al restrictivo ámbito de aplicación de la ley, al dejar fuera de las previsiones legales a un elevado número de operadores económicos y a servicios de carácter básico de interés general como lo son los de protección de la salud (asistenciales y sanitarios), y los de saneamiento y residuos. Verdadero rechazo y preocupación manifiesta el Consejo frente a la potencial, de no modificarse el anteproyecto durante su tramitación parlamentaria, previsión de que la ley sea de aplicación supletoria respecto a lo dispuesto en otras leyes generales o en la normativa sectorial que regule los servicios de atención a la clientela. Por esa puerta entreabierta se escapará la protección real y efectiva de los derechos de los consumidores. Por si esto fuera poco, el anteproyecto exige injustificadamente al sector financiero del cumplimiento de determinadas obligaciones y prohibiciones que contemplan los artículos 4.2.d), 4.6 y 17.2 siendo un sector que en las últimas décadas ha venido singularizándose por el incremento palpable de la insatisfacción de sus clientes y por la adopción de medidas gravemente lesivas a los derechos de los consumidores más vulnerables. Es por ello por lo que el Consejo seguirá demandando un proyecto normativo que aspire a regular y a establecer un régimen de los servicios de atención a las personas consumidoras y usuarias de alcance general, que imponga la prestación de dichos servicios a todas las empresas o profesionales que comercialicen bienes o presten servicios en



territorio español –sin perjuicio de eximir del cumplimiento de determinadas obligaciones a pequeñas empresas-, y que establezca parámetros mínimos obligatorios de calidad que aseguren el grado de protección elevado a los consumidores que persigue el artículo 51 de la CE.

El informe emitido por el CCU con fecha uno de diciembre incluye también referencia a otros asuntos de gran importancia para los consumidores, que abarcan cuestiones como propuestas de modificación relacionadas con las definiciones legales; con los principios generales o con la necesidad de que el consumidor reciba de los SAC información veraz y objetiva. También se formulan observaciones con una cuestión preocupante: la prohibición de suspensión de los servicios de tracto sucesivo. Aunque el anteproyecto, artículo 4.6, recoge dicha prohibición, la condiciona a que sobre dichos servicios se haya interpuesto una queja o reclamación. El Consejo aboga por que la prohibición de suspensión opere también en los supuestos en los que esas quejas, reclamaciones o incidencias estén sometidas a un sistema de resolución extrajudicial de conflictos, manteniéndose operativa hasta que recaiga resolución.



Ha sorprendido al Consejo que el Anteproyecto de Ley rehúse establecer en su articulado medios o vías de comunicación que permitan y garanticen el acceso a los servicios de atención a cualquier persona consumidora, limitándose por el contrario a señalar a lo largo de su articulado que la vía será, al menos, por la que se iniciase la relación contractual. No puede calificarse esto más que de una clara regresión en la protección del consumidor respecto de la situación actual. Las empresas deben, atendiendo a los diferentes perfiles de consumidores y, especialmente aquellos que se encuentran embarrados en la brecha digital, poner a disposición de los consumidores, al menos, una dirección de correo postal y de correo electrónico, un servicio de atención telefónica y un número de teléfono. En relación con esto último, la comunicación telefónica, positivo es sin duda que la propuesta normativa recoja el ansiado derecho de acceso de los consumidores a la grabación de la llamada cuando presentan sus reclamaciones por esta vía, así como la obligación del empresario de informar sobre el medio para acceder a ella; sin embargo, el Consejo considera esencial que las incidencias comunicadas telefónicamente queden también amparadas con la grabación de la llamada, toda vez que el acceso, conservación y reproducción de dicho elemento resulta determinante en algunos supuestos para la adecuada defensa de los intereses de los consumidores.

Y aunque podrían reiterarse algunas de las reivindicaciones mencionadas al comienzo de este documento, desatendidas en la propuesta normativa, nos limitaremos a señalar que la futura ley debe mejorar en su tramitación parlamentaria muchos aspectos fundamentales para la protección del consumidor como son: reducir el plazo de resolución de consultas, quejas, reclamaciones e incidencias; establecer un sistema de compensaciones o indemnizaciones económicas automáticas a favor de las personas consumidoras en caso de

incumplimientos por parte de los empresarios en materia de servicios de atención a la clientela; asegurar la formación y la calidad de la información que transmite al consumidor el personal adscrito a esos servicios y establecer un régimen de sanciones lo suficientemente disuasorias como para evitar su repetición y propiciar el saneamiento del mercado. Sanciones que han de ser públicas, para no hurtar a los consumidores de un elemento informativo valioso del que disponer antes de contratar o adquirir un bien.



## EL CONSUMIDOR EN LA ERA DIGITAL, por D. José Ramón Lozano Petit (UNAE)

La comunicación de las personas ha evolucionado a lo largo de la historia, pero los avances tecnológicos se han sucedido rápidamente en las últimas décadas, permitiendo transmitir una gran cantidad de información a distancias cada vez mayores como ocurre, por ejemplo, con la transmisión de imágenes y sonido a través de la radio y la televisión, y más recientemente de los ordenadores o de los teléfonos móviles. Esto ha dado lugar a la aparición en el siglo XX de la sociedad de la información, que coexiste en la actualidad con la sociedad de consumo, interconectándose ambas estrechamente.

En este marco, las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) están transformando y revolucionando la gran mayoría de los sectores, incorporándose a la vida cotidiana, y en la actualidad ya forman parte integral de la actividad de la mayoría de las personas, estando presentes en muchas rutinas diarias, en áreas tan habituales como el ocio, el trabajo, las finanzas, la educación, la cultura, el comercio e incluso la sanidad o las relaciones con la Administración.

Todo ello plantea grandes retos para garantizar un aprovechamiento eficaz y seguro por las personas usuarias, pues es necesario lograr que todas posean capacidades digitales, fundamentales para desenvolverse en la sociedad y para ejercer sus derechos en todos los ámbitos, incluyendo el del consumo. En la actualidad un tercio de la población española carece de estas capacidades digitales básicas para la vida diaria, como pedir una cita en Internet, realizar gestiones administrativas o conectarse a una videollamada.

Sin embargo, acceder a los medios digitales debe ser un derecho que todos los ciudadanos y ciudadanas puedan ejercer libremente. Por eso, es necesario acercar la cultura digital a toda la población y lograr que el acceso a la tecnología sea seguro, responsable, sostenible y universal, que garantice la igualdad de género y la reducción de las desigualdades, así como la accesibilidad del conjunto de la sociedad a las oportunidades que proporciona la nueva economía digital.

No obstante, aprovechar plenamente todas las oportunidades que ofrece la digitalización a la sociedad requiere un gran esfuerzo público y privado articulado en torno a cuatro ejes de acción fundamentales: el despliegue de redes y servicios para la conectividad digital, la formación en competencias digitales de los ciudadanos, la digitalización de la economía y la mejora de la Administración electrónica.

### DIGITALIZACIÓN DE LA SOCIEDAD ESPAÑOLA





Las encuestas sobre equipamiento y uso de tecnologías de información y comunicación en los hogares del Instituto Nacional de Estadística (INE) revelan datos muy significativos sobre el grado de digitalización actual de la sociedad española.

El INE destaca que en 2021<sup>25</sup> el 83,7% de los hogares con al menos un miembro de 16 a 74 años dispone de algún tipo de ordenador (de sobremesa, portátil o tablet), mientras que el teléfono móvil está presente en casi la totalidad de las viviendas (99,5%). Por su parte, el teléfono fijo continúa su descenso y se encuentra disponible en el 67,2% de las casas, mientras sólo el 0,3% dispone únicamente de telefonía fija.

Por otra parte, cuanto mayor es la población del municipio de residencia y mayores son los ingresos, más equipamiento de TIC tienen los hogares y casi 16 millones de viviendas con al menos un miembro de 16 a 74 años (el 95,9% del total) disponen de acceso a Internet por banda ancha fija y/o móvil, mientras sólo hay un 4,1% de casas sin Internet.

Casi la totalidad de las personas de 16 a 74 años, el 99,2%, utilizó el teléfono móvil en los tres últimos meses anteriores a la encuesta y un porcentaje muy similar, el 93,9% usó Internet en ese período. Por frecuencia de uso, el 91,8% se conecta al menos una vez a la semana, el 85,8% diariamente y el 82,7% varias veces al día. Respecto a los dispositivos utilizados para acceder a Internet, el 93,9% utiliza teléfono móvil, el 54,1% ordenador portátil, el 37,1% tablet y el 32,2% ordenadores de sobremesa.

Por otra parte, la utilización de las nuevas tecnologías por parte de los menores ya se encontraba, en general, muy extendida. El uso de ordenador por los menores de edad es muy elevado (95,1%) y aún más el uso de Internet (97,5%). Por su parte, el uso de móvil baja ligeramente (68,7%, lo que supone 0,8 puntos menos que en 2020). Por sexo, las niñas usan en mayor medida las nuevas tecnologías y por edad, el uso de TIC crece a medida que aumentan los años de los menores, sobre todo a partir de los 13.

Entre las personas de 16 a 24 años el uso de Internet era prácticamente universal (99,7%), descendiendo conforme aumenta la edad. A partir de los 55 años se sitúa en el 91,0% y en el grupo de 65 a 74 años baja hasta el 73,3%.

Respecto al uso de las TIC por sexo no se aprecian grandes desigualdades y se mantiene la preferencia de las mujeres por el uso de Internet y de los hombres por las compras online. El 86,5% de las mujeres que acceden a Internet y el 85,1% de

<sup>25</sup> Encuesta sobre Equipamiento y Uso de Tecnologías de Información y Comunicación en los Hogares, noviembre 2021.  
[https://www.ine.es/prensa/tich\\_2021.pdf](https://www.ine.es/prensa/tich_2021.pdf)

los hombres navegan a diario por la red, aunque las mujeres superan en 1,1 puntos a los hombres en utilizarla varias veces al día.

En cuanto a las actividades realizadas en Internet durante los tres últimos meses, las mujeres muestran mayor preferencia por temas sanitarios, educativos o sociales, especialmente buscar información sobre temas de salud (7,4 puntos más que los hombres), concertar una cita con un médico a través de Internet (5,3 puntos más) y realizar algún curso online (4,7 puntos más). Por su parte, en los hombres se observa una mayor tendencia en utilizar banca electrónica (5,3 puntos más que las mujeres), vender bienes o servicios (4,6 puntos más) y recibir o enviar correos electrónicos (3,7 puntos más).

Sobre el grado de confianza, el 39,3% de los internautas en los tres últimos meses confía poco o nada en Internet, el 56,1% bastante y solo el 4,6% mucho. Los hombres confían más que las mujeres y, en líneas generales, los jóvenes más que los mayores.

Por lo que se refiere a la privacidad y protección de datos personales, un 80,9% de los usuarios de Internet manifestaron tomar alguna medida para controlar su información personal en Internet, como denegar el permiso del uso de la información personal para fines publicitarios, limitar el acceso a su perfil o contenido en las redes sociales, restringir el acceso a su ubicación geográfica, comprobar la seguridad de los sitios web, leer la política de privacidad de las páginas antes de proporcionar información personal o solicitar que se actualicen o eliminen sus datos.

Además, el 73,4% de los usuarios de Internet declara conocer que las cookies son ficheros que se pueden utilizar para rastrear los movimientos de las personas en la web, para hacer un perfil de usuario y mostrarle anuncios a medida. Por ello el 34,9% ha realizado modificaciones en la configuración del navegador para prevenir o limitar las cookies y un 15,9% declara utilizar algún software anti-rastreo para limitar la capacidad de seguimiento de sus actividades en Internet.

En cuanto al uso de redes sociales el 64,7% de la población de 16 a 74 años ha participado durante los tres últimos meses en redes de carácter general (como Instagram, Facebook, Twitter, YouTube, etc.). Los más activos son los estudiantes (96,4%) y los jóvenes de 16 a 24 años (93,2%). Por sexo, la actividad de las mujeres (66,5%) es superior a la de los hombres (62,7%).

Finalmente, en cuanto al teletrabajo, el 17,6% de los ocupados de 16 a 74 años (3,3 millones de personas) afirma haber teletrabajado durante la última semana anterior a la entrevista. Por su parte, el 17,4% declara no haberlo hecho, aunque su trabajo se lo permitiera, y el 65,0% restante tampoco lo hizo, debido a que su tipo de trabajo no le permitía trabajar a distancia. Los mayores porcentajes de personas ocupadas teletrabajando se observan en los niveles de estudios más

altos (el 33,4% con estudios universitarios, frente al 1,3% de los de primera etapa de secundaria e inferior). Por sexo, las mujeres trabajaron online más que los hombres (18,1%, frente a 17,1%) y, en ambos casos es una opción que permite flexibilizar y compatibilizar horarios para fomentar la conciliación familiar y laboral.

## DIGITALIZACIÓN DE LA ECONOMÍA

Se utiliza esta expresión para referirse al proceso por el que la tecnología digital se implanta en la economía, afectando tanto a la producción y el consumo como a la propia organización, estructura y gestión de las empresas.

Pero es imprescindible que todos los sectores asuman el reto y aprovechen al máximo esta transformación digital. Para ello el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital ha aprobado el plan España Digital 2025 (ED25)<sup>26</sup>, como hoja de ruta de la transformación digital del país para los próximos años, en línea con la Estrategia Digital de la Unión Europea<sup>27</sup>, mediante la colaboración público-privada y con la participación de todos los agentes económicos y sociales del país.

Sus principales objetivos son relanzar el crecimiento económico, la reducción de la desigualdad, el aumento de la productividad y el aprovechamiento de las oportunidades que brindan las nuevas tecnologías, dando un impulso definitivo a la conectividad digital, al refuerzo de la ciberseguridad y a la digitalización de las Administraciones Públicas y de las empresas, en particular de las Pymes, impulsando un crecimiento más sostenible e inclusivo.

Por otra parte, el Plan de recuperación “*Next Generation*”<sup>28</sup> de la Comisión Europea incluye un Fondo de Reconstrucción y Resiliencia que contempla entre sus prioridades financiar inversiones relacionadas con la transformación digital de las pequeñas y medianas empresas del sector agroalimentario y del medio rural, proyectos de emprendimiento digital femenino para reducir la brecha de género existente en este ámbito, así como la digitalización del comercio, del turismo y del sector audiovisual, sin olvidar las inversiones en inteligencia artificial y ciberseguridad.

Finalmente, el Plan Nacional de Competencias Digitales<sup>29</sup>, incluido en la Agenda Digital 2025<sup>30</sup>, establece una serie de líneas y medidas de actuación para mejorar la capacitación digital de los ciudadanos, poniendo especial énfasis en los colectivos en riesgo de exclusión social, en la lucha contra la brecha digital de



<sup>26</sup> <https://espanadigital.gob.es/>

<sup>27</sup> [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age\\_es](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age_es)

<sup>28</sup> <https://nexteugeneration.com/ayudas-digitalizacion/>

<sup>29</sup> <https://portal.mineco.gob.es/es-es/digitalizacionIA/Paginas/plan-nacional-competencias-digitales.aspx>

<sup>30</sup> [https://portal.mineco.gob.es/ca-es/ministerio/estrategias/Pagines/00\\_Espana\\_Digital\\_2025.aspx](https://portal.mineco.gob.es/ca-es/ministerio/estrategias/Pagines/00_Espana_Digital_2025.aspx)

género, en la dotación de medios digitales para los centros educativos, en Programas de Formación Profesional de capacitación digital modular y flexible orientados a la recualificación y refuerzo de competencias de las personas trabajadoras, en la formación de las personas al servicio de las Administraciones públicas y en Programas para la transformación digital de las Pymes. Esto permitiría elevar el porcentaje de personas con competencias digitales básicas, que se situaba en el 57% en 2020, hasta el 80% en 2025.

Una iniciativa a destacar es el denominado “*kit digital*”, que cuenta con un presupuesto de 3.000 millones de euros en subvenciones, destinados a la adopción por parte de las empresas emergentes de paquetes de digitalización en materia de mercadotecnia, ayudas para invertir en servicios de la nube, en marketing digital y en comercio electrónico, al que podrían acogerse más de un millón de empresas y negocios.

Hay que tener en cuenta que en la actualidad sólo el 16 % de las Pymes españolas están digitalizadas, en una economía que cuenta con tres millones de pequeñas y medianas empresas, de las que el 85 % tiene menos de cinco trabajadores, y se espera que, gracias a este plan, para 2030 la economía digital aporte, como mínimo, el 40% del Producto Interior Bruto (PIB), frente al 19 % actual.

## **DIGITALIZACIÓN SOSTENIBLE**

La digitalización de la economía y de la sociedad también debe realizarse de forma sostenible.

Lo cierto es que, aunque la contaminación digital no es visible, las nuevas tecnologías y el uso de las herramientas digitales también producen un rastro medioambiental muy negativo. No sólo las infraestructuras de redes y los grandes centros de datos con sus enormes servidores impactan sobre el medio ambiente, sino que todos los usuarios de Internet influyen con cada correo que se envía, cada video que se descarga o cada foto que se sube a una red social, hasta tal punto que, según cálculos de la consultora McKensey, el mercado de las tecnologías de la información produjo en 2020 entre el 3% y el 4% de todas las emisiones contaminantes en el mundo.

En este contexto ha comenzado a ganar protagonismo el concepto de “*sobriedad digital*”, una tendencia que pretende fomentar hábitos digitales y procesos productivos y de servicios más sostenibles, que consuman menos recursos y que reduzcan su huella ambiental. No se trata de renunciar al móvil o al ordenador, sino de moderar conscientemente el consumo de Internet, haciendo un uso más racional y enviando solo los correos o comunicaciones imprescindibles, recargando los dispositivos únicamente cuando sea necesario o eliminando datos innecesarios de la nube.

En cuanto al papel de las empresas, los expertos recomiendan fabricar equipos más eficientes desde la fase de diseño, extender la vida útil de los dispositivos evitando la obsolescencia prematura y ubicar los centros de datos en entornos más fríos que permitan reducir el consumo de electricidad. Además, se podría establecer un programa público de reparación y reutilización de terminales, con lo que la Administración podría liderar el fomento de la economía circular y sostenible en el ámbito de la digitalización.

La sostenibilidad digital supone contribuir a implementar los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas<sup>31</sup> y la Agenda 2030<sup>32</sup> que, entre otros objetivos, buscan fomentar comunidades más sostenibles y un consumo responsable. En este sentido, el citado plan España Digital 2025 plantea un objetivo transversal alineado con los ODS y la Agenda 2030 para contribuir a cerrar las diferentes brechas digitales, que han aumentado en los últimos años por motivos socioeconómicos, de género, generacionales, territoriales o medioambientales, y que se han hecho especialmente visibles durante los primeros meses de la pandemia del Covid-19.



El acceso a los servicios financieros digitales, la mejora de la productividad en la agricultura y ganadería, la atención médica y el cuidado de mayores y de colectivos vulnerables, el aprendizaje a distancia, la gestión eficiente de los recursos naturales, la construcción de edificios inteligentes o la accesibilidad de las webs son ejemplos de cómo la digitalización puede contribuir para modelar una realidad más sostenible.

<sup>31</sup> <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

<sup>32</sup> <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>

En concreto, el ODS 12<sup>33</sup> trata de garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles, ya que el modelo productivo imperante en el último siglo ha supuesto una gran degradación medioambiental que está poniendo en peligro los mismos sistemas de los que depende el desarrollo futuro. Por eso es necesario revertir las tendencias actuales y cambiar los patrones de consumo y producción para garantizar un futuro más sostenible, desvinculando el crecimiento económico de la degradación medioambiental, aumentando la eficiencia de recursos y promoviendo estilos de vida sostenibles.

## LA BRECHA DIGITAL

A lo largo de los últimos siglos, siempre ha habido una cierta brecha tecnológica entre generaciones, debido a los constantes avances técnicos y científicos, pero en la actualidad esta brecha es sobre todo digital, y presenta particularidades que la hacen más compleja, debido a la evolución cada vez más rápida de las nuevas tecnologías.

Pero cuando se habla de brecha digital se piensa sobre todo en la brecha generacional, en los mayores, pues efectivamente es el colectivo que más la sufre, ya que sobre ellos suelen recaer déficits físicos, económicos, geográficos o culturales.

En este sentido, la encuesta del INE de noviembre de 2021 destaca que solamente un 31,8% de las personas mayores de 74 años utilizó Internet en los tres últimos meses, lo que supone más de 1,4 millones de personas, frente al 27,9% en noviembre de 2020. Un 20,6% hace un uso diario de Internet y solo un 7% ha comprado online en los tres últimos meses. Por sexo, la brecha a favor de los hombres se mantiene a los niveles de 2020 tanto en el uso de Internet (3,8 puntos) como en las compras por Internet (1,1 puntos), y sólo baja ligeramente en el uso diario de Internet (2,6 puntos frente a 2,7 del año anterior).

Entre las actividades online realizadas por los mayores de 74 años destacan el uso de aplicaciones de comunicación tipo mensajería instantánea como WhatsApp (26,0%) y telefonar o realizar videollamadas a través de Internet (20,2%). Además, el 20,2% realizó lectura de prensa y revistas de actualidad online.

Pero hay otros factores aparte de la edad que influyen en esta vulnerabilidad digital, como el género, ya que muchas mujeres han tenido aún más difícil el acceso a la formación básica, media y superior y al desarrollo de habilidades tecnológicas; pertenecer a colectivos vulnerables que, por distintos motivos, también sufren importantes barreras de acceso a la digitalización, o residir en zonas sin cobertura.



<sup>33</sup> <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/sustainable-consumption-production/>

Por eso, se debe garantizar que todas las personas tengan conexión a la red a través de puntos de acceso en Ayuntamientos, bibliotecas públicas, etc., en caso de que no puedan permitirse un acceso propio de datos. Además, estos incentivos de acceso podrían ser muy útiles en la denominada “España vaciada” suponiendo un doble beneficio, de repoblación y de digitalización, pero exige un esfuerzo inversor especialmente importante en los próximos años para reforzar la conectividad digital en el conjunto del territorio nacional, contribuyendo a reducir la brecha entre las áreas urbanas y rurales.

También es necesaria una cierta formación, aunque sea esencial, en el manejo de estas tecnologías. Nadie nace sabiendo, y desarrollar cualquier nueva habilidad necesita un proceso de aprendizaje, especialmente para personas que por su edad o circunstancias no han podido tener una formación completa o adaptada al cambio tecnológico.

Pero además, es necesario tener en cuenta los problemas de accesibilidad para personas con capacidades distintas o limitadas, que suponen importantes barreras físicas para el acceso a la digitalización.

En todo caso, es imprescindible una protección eficaz de estos colectivos vulnerables, que debe basarse en la formación e información. La información es libertad y permite que los ciudadanos puedan conocer el medio digital, y que puedan elegir si desean utilizar estos medios, desenvolviéndose en ellos de manera segura y responsable. Porque, de hecho, también hay personas que rechazan voluntariamente la digitalización por diversas razones, o porque perciben como insalvables las barreras expuestas, y que no deben ser excluidas del sistema.

Finalmente, hay que mencionar el extremo contrario, los nativos digitales. Las generaciones que ya han nacido en plena era digital sufren, en muchos casos, una hiper-digitalización desde edades muy tempranas, lo que a veces también les hace muy vulnerables. Para ellos, el medio digital es tan natural como lo es el analógico para los mayores, y son extremadamente confiados y despreocupados en el uso de las nuevas tecnologías, e incluso a veces dependientes de las mismas.

Por eso, es imprescindible que las personas estén en el centro de esta transformación digital, sin olvidar a las empresas, administraciones e instituciones públicas y privadas, permitiendo el acceso de todos los ciudadanos a las nuevas tecnologías, sin discriminación por ámbitos geográficos, sociales o personales, de forma que todos puedan desarrollar capacidades digitales, garantizando la seguridad de los usuarios y el respeto a su privacidad. Esto requiere, sin duda, una gran labor de formación a todos los niveles.

En este sentido, hay que recordar que la Carta de Derechos Digitales de 2021, que se inscribe en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia del

Gobierno<sup>34</sup>, en su artículo IX establece que “se promoverán las condiciones necesarias para garantizar la accesibilidad universal de los entornos digitales, en particular a las personas con discapacidad, tanto desde el punto de vista del diseño tecnológico como respecto de sus contenidos”, y “se fija el objetivo de garantizar el derecho a la alfabetización y a la educación digital, en especial de las personas con discapacidad”.

Por último, el artículo 3.2 del texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios<sup>35</sup> 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, aunque sea territorial, sectorial o temporalmente, en una especial situación de subordinación, indefensión o desprotección que les impide el ejercicio de sus derechos como personas consumidoras en condiciones de igualdad.



## LA CAPACITACIÓN DIGITAL DE LOS MAYORES

Como ya se ha indicado, la transformación digital es una realidad muy presente en nuestra sociedad, y las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) van a ir extendiéndose cada vez a nuevos ámbitos, pero esta transformación no puede ser impuesta unilateralmente, sin alternativas y sin tener en cuenta los diferentes perfiles de los usuarios, sino que tiene que ser más humanizada.

De hecho, las nuevas desigualdades ya no son únicamente sociales o económicas, sino que además son tecnológicas, es decir, quienes no sepan desenvolverse dentro de un entorno digital, sin importar la edad, padecerán una nueva forma de analfabetismo funcional. En efecto, casi el 70% de las personas mayores de 74 años no ha utilizado nunca Internet ni sabe, por ejemplo, instalar una app en su móvil. Además, casi la mitad de los mayores de 65 años tiene pocas habilidades informáticas. El problema se agrava si se tiene en cuenta que este colectivo de personas consumidoras representa en la actualidad el 26% del PIB, lo que se denomina “*silver economy*”, pero que supondrá el 24% de la población española en 2030 y el 33% en 2050.

Quizá el sector específico en que las personas mayores se encuentran más afectadas por el proceso de digitalización es el de los servicios financieros y bancarios, ya que más de 10 millones de españoles mayores de 55 años no saben interactuar con su banco a través de Internet, situación agravada por la limitación de horarios de atención en sucursales, junto con la imposición del uso de nuevos canales como cajeros automáticos, apps y webs para realizar la mayoría de las

<sup>34</sup> Aprobado en abril de 2021. <https://planderecuperacion.gob.es>

<sup>35</sup> 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.

operaciones habituales. Además, las mujeres son más vulnerables en esta materia, ya que el aprovechamiento de estos servicios esenciales desciende hasta 8 puntos porcentuales con respecto a los hombres.

Otro problema es la desaparición del tradicional envío de información bancaria en papel a los usuarios, que se ven abocados a utilizar la banca electrónica para mantenerse informados sobre el pago de recibos domiciliados, saldos, etc., y a la que muchos mayores no tienen acceso. Además, los sistemas de pago cada vez más habituales como el móvil o *bizum* tampoco están a su alcance, o temen cometer errores al utilizarlos.

Aunque actualmente los bancos pueden establecer legalmente estas limitaciones en el marco de su política comercial, están provocando un aumento considerable de las reclamaciones de los usuarios contra las entidades financieras, especialmente por las restricciones horarias de ventanilla, el cobro de comisiones<sup>36</sup> por sacar dinero en oficinas bancarias<sup>37</sup> o los impedimentos para pagar recibos no domiciliados, que pueden ocasionar interrupciones de suministros como electricidad, agua, gas o teléfono.

Pero incluso para acudir presencialmente a una sucursal cada vez es más habitual tener que solicitar cita previa a través de medios electrónicos. También es frecuente ver colas de mayores a la intemperie esperando para entrar en una sucursal bancaria aún con dicha cita previa o para acceder al cajero automático, donde muchos tardan bastante en hacer una simple retirada de efectivo, por falta de práctica o inseguridad, e incluso son víctimas de agresiones y robos al retirar dinero en la calle.



<sup>36</sup> Véase: <https://www.poderjudicial.es/cgpi/es/Poder-Judicial/Noticias-Judiciales/Desestimado-un-recurso-de-Bankinter-contra-la-sentencia-que-le-obliga-a-no-cobrar-una-comision-por-ingreso-en-efectivo-a-los-que-no-son-clientes> y <https://www.poderjudicial.es/cgpi/es/Poder-Judicial/Noticias-Judiciales/Un-juzgado-de-Vitoria-considera-practica-abusiva-el-cobro-de-comisiones-por-ingresar-dinero-en-efectivo-a-los-no-clientes-del-BBVA>

<sup>37</sup> Considerado como mala práctica bancaria por el Banco de España, que trata de evitar que a través de esta comisión se penalice el acceso al efectivo a colectivos que pueden quedar desprotegidos

Por otra parte, en la denominada “*España vaciada*” cada vez hay menos sucursales abiertas y muchas pequeñas poblaciones no disponen de ninguna entidad bancaria cercana.

Debido a todos estos problemas, recientemente, tanto el Gobernador del Banco de España como la Vicepresidenta primera del Gobierno y ministra de Asuntos Económicos y Transformación Digital han requerido a la banca para no desatender a este colectivo y adaptarse a sus necesidades, articulando soluciones eficaces para que las personas mayores tengan la atención que merecen y que la protección a este colectivo de usuarios sea una realidad y no un mero reclamo publicitario, a efectos de evitar su exclusión financiera.

En definitiva, cada vez se va estrechando más el círculo tecnológico para las personas mayores, lo que conlleva problemas de integración y también consecuencias psicológicas muy negativas como sentirse inútiles, relegados, poco valorados, impotentes, etc.

Incluso para quienes tienen capacidad para utilizar medios informáticos es muy conveniente mejorar las herramientas y procedimientos digitales para que su uso no sea tan complejo, ya que muchas veces las interfaces son complicadas o cuesta encontrar la información.

Por lo tanto, se debe trabajar desde todos los ámbitos en una estrategia de inclusión y alfabetización tecnológica para los mayores con una formación adecuada para que tengan los conocimientos básicos que les permitan participar en el mundo tecnológico, logrando que estas personas se sientan más útiles en la sociedad, evitando su exclusión digital, y logrando que obtengan los mismos beneficios que el resto de la población: acceso a la comunicación, información, ocio, servicios que faciliten la vida diaria e incluso servicios sociales o sanitarios prestados en el domicilio.

## **CONSUMO EN INTERNET**

Al tratar sobre el consumo en Internet es lógico pensar en primer lugar en el comercio electrónico, tanto de bienes como de servicios, que ya es una realidad plenamente consolidada. Sin embargo, la digitalización del consumo también ha sido un proceso gradual.

Las tiendas online o webs comerciales fueron el primer medio de compraventa de bienes y servicios por canales digitales, y fueron la vía por la que los establecimientos físicos saltaron a Internet para ofrecer sus productos, con un considerable ahorro de costes, permitiendo vender a más consumidores sin limitaciones de tiempo u horarios comerciales, durante 24 horas al día los 365 días del año. Este es, además, el medio en el que los usuarios tienen más experiencia de compra y con el que están más familiarizados.



Aunque con el tiempo, las tiendas online han ido adaptándose a nuevos formatos, nuevos medios de pago y nuevas normativas de seguridad y tratamiento de datos, dada la internacionalización de los negocios online, en muchas ocasiones aún suele haber confusión con páginas que aparentemente son nacionales o europeas, pero que tienen su sede en países extracomunitarios, lo que supone riesgos jurídicos y problemas logísticos o incluso aduaneros.

Después aparecieron las plataformas de venta, de forma dispersa y con objetivos diversos, como la compraventa de artículos de segunda mano, de fabricación artesanal o de productos de terceros, como simple canal de contacto entre interesados, e incluso para la subasta de bienes. Además, muchas tiendas online de gran tamaño disponen también de servicios de plataformas de venta con terceros, de modo que se pueden comprar artículos de otros vendedores, sin que aquellas se hagan responsables de lo que pueda ocurrir en la compraventa.

El siguiente paso ha sido el comercio online a través de las redes sociales. Dada la enorme viralización de contenidos que puede provocarse a través de estas redes, empezaron a utilizarse para publicitar todo tipo de servicios y bienes, y en poco tiempo pasaron a usarse como otro medio más de compraventa, más allá de la mera publicidad. Muchas veces se trata de pequeños negocios o emprendedores que no pueden permitirse una tienda física o una web y, de este modo, las redes sociales actúan de escaparate. Asesores de todo tipo, artesanos, entrenadores, nutricionistas, empresas de reformas y reparaciones, de asistencia técnica, mecánicos, peluqueros a domicilio, y nuevas profesiones, como *webmaster*, *personal shopper*, desarrollador gráfico, editor audiovisual, etc., son perfiles fácilmente encuadrables en este medio.

Un nuevo tipo de consumo que ha surgido es el de contenidos digitales, realizados por los llamados creadores de contenido. Tanto redes sociales como plataformas multimedia de carácter audiovisual permiten no solo publicar contenido de manera gratuita para obtener beneficios vía patrocinio, publicidad o monetización de las visitas recibidas, como hacen los llamados *influencers*, sino que desde hace tiempo es posible crear contenidos adicionales, por los que los consumidores han de pagar. De este modo, se pueden establecer una serie de tarifas en función del tipo de acceso, ventajas y contenidos, que los usuarios pueden suscribir y deben abonar para poder acceder a estas prestaciones o privilegios (contenidos privados, chats directos, descuentos en otras tiendas online, consultorios personalizados, etc.). Se trata principalmente de consumo online de servicios, pero también puede incluir la compra de bienes a través de promociones.

Además, el acceso a Internet a través de dispositivos portátiles, como teléfonos y tabletas, ha supuesto un cambio en la manera de consumir. Al ser posible tener acceso a infinitos servicios y productos desde la palma de la mano se ha agilizado mucho el mercado y las webs se han adaptado a este tipo de dispositivos, siendo

más ligeras, intuitivas y fáciles de navegar. Por otro lado, han surgido las APPs, herramientas diseñadas para estos dispositivos ultraportátiles, que facilitan el acceso a productos y servicios sin necesidad de buscarlos a través de navegadores, y con unos protocolos de acceso más seguros, porque pueden usar los propios sistemas del terminal como la huella dactilar, el reconocimiento facial, contraseñas, etc. Además, estas APPs suelen incorporar herramientas y utilidades adicionales, como llevar las tarjetas bancarias, de fidelización o de puntos digitalizadas en el móvil, espacios de notificaciones con promociones y ofertas, recordar preferencias personales y compras anteriores, creación de listas de compra, calendarios de eventos, etc.

Pero la transformación digital del consumo de bienes y servicios también ofrece oportunidades nuevas para facilitar información más específica, completa y comprensible, por ejemplo, mediante etiquetas digitales o códigos QR, que permitan ampliar la información opcional, incluir la posibilidad de comparar características y precios con otros similares y valoraciones de otros usuarios, filtrar la información el etiquetado en función de las preferencias de los consumidores e incluso sobre los aspectos ambientales de los productos, incluyendo su impacto y el de sus residuos sobre el medio ambiente, la comunicación de los consumidores con el resto de eslabones de la cadena de producción y distribución.

En cuanto a los datos respecto al uso del comercio electrónico en España, la citada encuesta del INE de 2021 destaca, que casi 19,5 millones de personas, el 55,2% de la población de 16 a 74 años, compraron por Internet en los tres últimos meses anteriores por motivos particulares. El gasto medio estimado por comprador alcanza los 272,9 euros, el gasto promedio de cada compra se sitúa en 55,9 euros y el número medio de compras es de 4,9, y se estima que en esos tres meses se realizaron 95,1 millones de adquisiciones.

El 54,1% de la población de 16 a 74 años compró en los tres últimos meses algún producto en formato físico, y el único grupo de productos que redujo sus compras fue el de alimentos o bebidas de tiendas o de supermercados. Los servicios contratados también experimentaron mayor demanda que en 2020. Por último, el 38,2% de las personas de 16 a 74 años descargó a través de Internet algún producto o suscripción frente al 35,7% de 2020: el 19,3% software (descargas y actualizaciones), el 16,5% películas o series en *streaming* y el 14,2% entradas a eventos culturales (cine, conciertos, etc.).

Por edades, las frecuencias más altas se encuentran en los grupos de edad de 25 a 34 años (el 74,3% de estas personas ha comprado en los tres últimos meses), de 35 a 44 años (el 68,7%) y de 16 a 24 años (el 64,6%). Por sexo, los hombres superan en 0,9 puntos a las mujeres.

Por otra parte, los problemas más frecuentes que se han encontrado los compradores por Internet han sido retrasos en la entrega (28,7% de usuarios), fallos técnicos de la página web durante el encargo o el pago o dificultad de uso

(16,4%) y problemas encontrar información sobre garantías u otros derechos legales (15,1%).

Finalmente, la principal razón alegada por los no compradores (11,3 millones de personas) fue que prefieren comprar personalmente en una tienda física (83,0%), seguida por la preocupación por la privacidad o la seguridad en el pago (46,6%) y la falta de habilidades o conocimientos (44,2%).

Pero no solo el comercio y la distribución se han posicionado en Internet, sino que otros sectores se han sumado a esta tendencia. Así, las *fintech*<sup>38</sup> han originado una revolución en la prestación de los servicios financieros, y los seguros, servicios sanitarios y de otros profesionales, como el *legaltech*, también se ofrecen en Internet, lo que supone grandes retos para que los organismos reguladores protejan a los consumidores.

## COMPRA SEGURA EN INTERNET

### Recomendaciones



#### 1. INDICADORES DE CONFIANZA

Utiliza páginas oficiales y/o de confianza o con reputación y prestigio contrastado. Asegúrate de que la web dispone de una conexión segura (protocolo https) y de que la conexión sea directa, sin enlaces desde otras páginas. Desconfía de las gangas. No compres si no te ofrecen información sobre el responsable de protección de datos, su dirección y contacto; condiciones de venta; devoluciones o reclamaciones y referencias legales.



#### 2. SEGURIDAD

Utiliza contraseñas con números, letras y caracteres especiales y evita incluir datos deducibles (cumpleaños, aniversarios, etc.) No compartas tus contraseñas y usa una diferente en cada servicio. Además, no compres utilizando una WiFi pública y cierra siempre la sesión al finalizar tu compra.



#### 3. SOSPECHA DE MENSAJES ALARMISTAS

Que solicitan pinchar en un enlace o descargar un fichero adjunto de manera imminente. No respondas a correos que soliciten tus datos personales, por ejemplo, bancarios.



#### 4. SEGURIDAD DE TUS DISPOSITIVOS

Establece una contraseña de acceso al dispositivo y un bloqueo de tiempo. Si dispones de autenticación con huella o reconocimiento facial, utilízalo.



#### 5. NO ENVÍES DINERO EN EFECTIVO

En tus compras online y denuncia la falsificación si tienes razones para pensar que el producto adquirido es falso.



#### 6. UTILIZA UNA TARJETA DE USO EXCLUSIVO PARA REALIZAR PAGOS ONLINE

En especial aquellas que son de recarga y autónomas de tus cuentas bancarias. Además, si es posible, utiliza el sistema de confirmación de tu compra a través del código que la página web te remita a tu teléfono móvil.



#### 7. PRIVACIDAD

Revisa la política de privacidad de las webs y las apps. Comprueba la finalidad para la que se van a tratar tus datos y que el procedimiento para ejercer tus derechos de acceso, rectificación, supresión, portabilidad, limitación del tratamiento y oposición sea sencillo. No des más datos personales de los necesarios para la compra y/o entrega a domicilio que hayas solicitado.



#### 8. SI SE REALIZAN COMPRAS FRAUDULENTAS CON TU TARJETA

Realiza de forma urgente una denuncia policial y reclama la devolución de los cargos. Anula las tarjetas en caso de pérdida o sustracción. Revisa periódicamente los movimientos de tus cuentas bancarias.



#### 9. ASEGÚRATE DE QUE DESCARGAS LA APP OFICIAL

Comprueba quién es el desarrollador y su política de privacidad. Antes de descargarla, revisa los permisos que solicita y valora si son necesarios para lo que ofrece.



#### 10. COMRAVENTA ONLINE DE SEGUNDA MANO

Infórmate sobre quién es el comprador/vendedor antes de aceptar el pago. Utiliza un método de pago conocido. No adelantes dinero y sospecha si te ofrecen más dinero del que pides.



#### 11. COMUNICACIONES COMERCIALES

Recuerda que para enviártelas tienen que recabar tu consentimiento mediante casillas sin premarcar y que deben facilitarte un procedimiento sencillo y gratuito para oponerte a su recepción en el futuro.



#### 12. NIÑOS

Las tiendas no pueden tratar los datos de los menores de 14 años sin el consentimiento de sus padres o tutores. Las páginas dirigidas a menores deben tener un procedimiento que permita a los padres dar su consentimiento.

## CONSECUENCIAS DE LA PANDEMIA

Como ya se ha indicado, la opinión de los usuarios sobre las nuevas tecnologías es positiva en general, y consideran que sus ventajas superan sus inconvenientes,

<sup>38</sup> El término fintech procedente de las palabras en inglés Finance and Technology, hace referencia a todas aquellas actividades que impliquen el empleo de la innovación y los desarrollos tecnológicos para el diseño, oferta y prestación de productos y servicios financieros.

aunque también perciben cada vez más los efectos negativos de la utilización de estas tecnologías en términos de privacidad, seguridad, veracidad, acoso y exceso de publicidad.

Pero esta desconfianza hacia las transacciones a través de la red ha cambiado progresivamente y, sobre todo, como consecuencia de la pandemia del Covid-19. Esta situación excepcional ha supuesto una auténtica revolución para gran parte de la sociedad, las empresas y los usuarios, acelerando el proceso de digitalización, y también ha puesto de relieve sus ventajas y sus carencias, tanto desde el punto de vista económico como social y territorial.

De hecho, en 2008 solo el 18% de los españoles consideraba que Internet era esencial en su vida, pero en 2020 este porcentaje ha llegado al 60%, e incluso el 90% usa la red a diario y un tercio afirma estar conectado casi todo el día, mientras el móvil es considerado esencial en sus vidas por un 57% de los españoles<sup>39</sup>.

Por tanto, se puede hablar de un antes y un después del confinamiento, cuando las nuevas tecnologías han transformado y revolucionado la gran mayoría de los sectores, introduciendo cambios que probablemente perdurarán, como el teletrabajo, que casi se ha duplicado en España a partir del confinamiento de 2020, y que tiene ventajas como permitir conciliar mejor la vida laboral y familiar sin reducir la productividad, o la educación no presencial.

Aunque el comercio electrónico ha ido aumentando gradualmente en nuestro país de forma constante, también ha experimentado un gran crecimiento durante la pandemia provocada por el Covid-19. De hecho, los españoles se encuentran entre los europeos que más han incrementado sus compras online por lo que, en muchos casos, han tenido que utilizar nuevas herramientas y servicios digitales, e incluso los más reticentes a este tipo de comercio han tenido que superar sus temores. Además, el distanciamiento social ha hecho crecer los negocios online ya existentes, especialmente los de mayor tamaño, y ha propiciado la creación de otros.

Así, el sector de la distribución ha incrementado notablemente su demanda, incluso en ámbitos en que los usuarios a priori siempre han preferido la presencialidad, como en la compra de alimentación, si bien mantener esta tendencia requerirá ofrecer una buena experiencia de usuario para fidelizar a los nuevos consumidores.

En otros sectores, como el de la salud, la mayoría de los usuarios aún prefiere acudir a la consulta presencial con el médico y comienza a invertirse en potenciar



<sup>39</sup> Estudio "Actitudes ante la Tecnología y Usos de las TIC en la Sociedad Española en el marco del Covid-19", de la Fundación BBVA. <https://www.fbbva.es/noticias/el-proceso-de-digitalizacion-de-la-sociedad-espanola-se-consolida-y-se-amplia-en-el-marco-de-la-pandemia-con-nuevos-usos-como-el-teletrabajo/>

las videoconsultas, o en el bancario, donde la mayoría de las personas consumidoras prefiere utilizar Internet para realizar transferencias, pero aún suele elegir el contacto personal para solicitar créditos o préstamos.

Otro sector que se ha sido muy afectado por la pandemia ha sido el ocio, debido a las fuertes limitaciones que ha sufrido durante el confinamiento. Frente a ciertas reticencias a la hora de pagar por ver o descargar películas, series, música y prensa o libros digitales, la imposibilidad o dificultad de mantener actividades fuera del ámbito doméstico ha hecho que el ocio digital haya crecido considerablemente en todas sus vertientes.

Incluso las Administraciones públicas, que ya se habían ido sumando progresivamente a la digitalización de sus servicios, a través de páginas web y apps donde ofrecían información de interés público y la posibilidad de realizar trámites online, o teniendo presencia en redes sociales para facilitar la información al ciudadano, han sufrido un fuerte impulso durante la pandemia debido a la imposibilidad de atender presencialmente o de realizar trámites administrativos de forma presencial.

En general, se ha potenciado la comunicación con las Administraciones, en el marco del IV Plan de Gobierno Abierto<sup>40</sup>, en respuesta a la creciente demanda de la ciudadanía de mayor participación, transparencia y colaboración en las decisiones públicas. De esta forma, se puede interactuar con la Administración desde el propio hogar o desde el trabajo, facilitando el cumplimiento de los plazos administrativos y prescindiendo de colas interminables para realizar muchas gestiones desde la denominada “*carpeta ciudadana*” u otras webs o aplicaciones específicas, aunque muchas personas aún desconocen esta posibilidad o no pueden tener acceso a ella.

Aunque no todo son ventajas, ya que las APPs y webs de las Administraciones suelen saturarse y no siempre funcionan correctamente. Además, aunque son herramientas seguras, pueden sufrir ataques de terceros, en ocasiones hay problemas de compatibilidad de sistemas entre los usuarios y las Administraciones o de lentitud en la carga y descarga de documentos y, en muchos casos, subsiste cierta desconfianza entre los ciudadanos a la hora de realizar trámites administrativos online, o resultan demasiado confusos y complejos para el usuario medio, debido a las medidas de autenticación de identidad o la carencia o falta de costumbre de utilizar la firma electrónica. Y tampoco se cuenta con la asistencia o ayuda directa de un funcionario que indique cómo realizar los trámites o a quien explicar casos o problemas concretos, que pueden entrañar alguna particularidad o dificultad.

<sup>40</sup> [https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:d306cd62-cc0f-40a1-9be8-fe24e0000000/IVPlanGobiernoAbierto-ES\\_2020-2024.pdf](https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:d306cd62-cc0f-40a1-9be8-fe24e0000000/IVPlanGobiernoAbierto-ES_2020-2024.pdf)

En este sentido, la encuesta del INE de 2021 destaca que un 72,7% de los internautas ha contactado o interactuado con las Administraciones o servicios públicos a través de Internet en los 12 últimos meses por motivos particulares. Este porcentaje equivale al 68,7% de la población de 16 a 74 años, y por edad interactúan en una proporción superior a la media los de 25 a 54 años.

El 59,4% ha obtenido información de las páginas web o apps de la Administración, el 48,6% ha descargado formularios oficiales y el 57,7% ha enviado formularios cumplimentados (como declaraciones de la renta u otros impuestos, solicitar citas médicas, etc.). Cabe destacar que más de la mitad de los usuarios (el 51,3%) han concertado una cita con un médico a través de una página web o de una app de móvil.

Finalmente, para impulsar la digitalización de las Administraciones públicas con los ciudadanos, el citado plan España Digital 2025 pretende aumentar los servicios públicos disponibles en apps móviles del 10% actual al 50% en 2025.

### **DERECHO DE ACCESO A LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS**

En primer lugar, es necesario garantizar el derecho de acceso de todos los usuarios a las nuevas tecnologías. En el ordenamiento jurídico español, la normativa básica es la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones, complementada por el Real Decreto 424/2005, de 15 de abril, por el que se aprueba el Reglamento sobre las condiciones para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, el servicio universal y la protección de los usuarios y el Real Decreto 899/2009, de 22 de mayo, por el que se aprueba la carta de derechos del usuario de los servicios de comunicaciones electrónicas, que realiza la transposición de la Directiva 2002/22/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa al servicio universal y los derechos de los usuarios en relación con las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas.

En primer lugar, se establece el servicio universal de telecomunicaciones, que garantiza ciertas prestaciones a todos los ciudadanos, con independencia de su localización geográfica, a un precio asequible y con un nivel de calidad determinado. La garantía del servicio universal corresponde al operador designado para su prestación y su supervisión y control al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

Además se reconocen a todos los usuarios finales de servicios de comunicaciones electrónicas una serie de derechos, con independencia del operador con el que contraten, como obtener una conexión a la red telefónica pública desde una ubicación fija, que posibilite el acceso funcional a Internet, así como al resto de prestaciones incluidas en el servicio universal en cualquier localización geográfica, disponer de un contrato en el que figuren las condiciones que se le aplican, el derecho a darse de baja en cualquier momento, el de ser indemnizado en caso de



interrupción del servicio, o el de recibir facturación detallada, incluyendo las medidas específicas para el acceso al servicio telefónico fijo por personas con discapacidad, entre muchos otros.

Todo ello sin perjuicio de la aplicación de la legislación general de protección de los consumidores, en particular el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, así como la normativa autonómica dictada en esta materia.

Asimismo, se fija en 24 horas el plazo en que la portabilidad debe llevarse a efecto, lo que permite una mayor agilidad en los procesos de cambio de operador, favoreciendo la competencia.

Se regulan también las obligaciones de transparencia de los operadores, tanto en relación con las condiciones contractuales como con los niveles de calidad conseguidos, reforzando así la capacidad de elección de los usuarios, que tendrán derecho a ser indemnizados por las interrupciones del servicio que sufran, en base a reglas específicas para la determinación de la cuantía de la compensación, distinguiendo el servicio de acceso a Internet del de telefonía.

También tendrán derecho a recibir facturas por los cargos en que incurran, estableciéndose reglas sobre el desglose de la factura del servicio telefónico, tanto fijo como móvil. Si la factura de un servicio de comunicaciones electrónicas contiene importes correspondientes a bienes o servicio que no tengan esta naturaleza, se establece que el impago de estos últimos no podrá suponer la suspensión del servicio.

Por otra parte, se regulan los requisitos que deben reunir los servicios de atención al cliente de los operadores, para garantizar una atención eficaz a los usuarios finales, y se establece el procedimiento de resolución de controversias entre consumidores finales y operadores, que podrán dirigir reclamaciones a la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información que, en el plazo máximo de seis meses, las resolverá de manera vinculante para el operador, ordenando las medidas que resulten necesarias para restituir a los usuarios sus derechos vulnerados, sin perjuicio de las medidas sancionadoras que procedan en caso de incumplimiento de la normativa de protección de los consumidores finales.

#### **PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS CONSUMIDORAS Y USUARIAS EN LOS CONTRATOS DE SUMINISTRO DE CONTENIDOS Y SERVICIOS DIGITALES.**

El auge del comercio electrónico y de otros servicios prestados a través de Internet requiere aumentar también la protección legal de las personas consumidoras ante posibles engaños o incumplimientos. A modo de ejemplo, los mayores de 65 años

son el colectivo que ha sufrido más engaños y estafas a través de Internet durante el confinamiento.

A nivel europeo, la Estrategia para un Mercado Único Digital establece un amplio marco que facilita la integración de la dimensión digital en el mercado interior y aborda los principales obstáculos para el desarrollo del comercio electrónico transfronterizo en la Unión, pero garantizando a los consumidores un mejor acceso a los contenidos y servicios digitales, y facilitando que las empresas suministren contenidos y servicios digitales, contribuyendo a impulsar la economía digital a estimular el crecimiento general.



La Directiva UE 2019/770<sup>41</sup>, sobre determinados aspectos de los contratos de suministro de contenidos y servicios digitales, y la Directiva UE 2019/771<sup>42</sup>, sobre determinados requisitos relativos a los contratos de compraventa de bienes, ambas aprobadas el 20 de mayo de 2019, se complementan mutuamente y parten del reconocimiento de que el potencial de crecimiento del comercio electrónico en la Unión no está aun plenamente explotado y que es necesario mantener la

<sup>41</sup> <https://www.boe.es/doue/2019/136/L00001-00027.pdf>

<sup>42</sup> <https://www.boe.es/doue/2019/136/L00028-00050.pdf>

competitividad en los mercados internacionales, dando respuesta satisfactoria a los desafíos planteados por una economía cada vez más basada en la tecnología.

Partiendo de la base de un alto nivel de protección de los consumidores, estas Directivas tienen como finalidad lograr un auténtico mercado único digital, reforzar la seguridad jurídica y reducir los costes de las transacciones del comercio electrónico, en particular para las pequeñas y medianas empresas (PYMES), que a menudo sufren costes relacionados con las diferencias en las normas nacionales imperativas de Derecho de los contratos con los consumidores y con la inseguridad jurídica con la que se encuentran cuando realizan sus ofertas, teniendo que adaptar sus contratos a las distintas normas aplicables en cada Estado miembro. Esta inseguridad jurídica también la sufren los consumidores, que no siempre confían en las compras transfronterizas, especialmente cuando se realizan en línea, por la incertidumbre sobre cuáles son sus derechos contractuales esenciales.

La transposición de ambas Directivas, en cuanto afectan al texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, se llevó a cabo por el Título VIII del Real Decreto-Ley 7/2021, de 27 de abril <sup>43</sup>.

Su Exposición de Motivos destaca que ambas Directivas, partiendo de la base de un alto nivel de protección de las personas consumidoras, comparten como objetivo armonizar determinados aspectos relativos a los contratos de compraventa de bienes y de suministro de contenidos o servicios digitales, en aras de lograr un auténtico mercado único digital, reforzar la seguridad jurídica y reducir los costes de las transacciones, en particular, para las pequeñas y medianas empresas.

Respecto a la regulación de los servicios y contenidos digitales, además de su novedad en la normativa europea, cabe destacar que la Directiva (UE) 2019/770 incluye en su ámbito de aplicación a los contratos en los que el empresario suministra o se compromete a suministrar contenidos o servicios digitales al consumidor a cambio de que este facilite o se comprometa a facilitar sus datos personales.

Esta modalidad, cada vez más habitual en el mercado digital, debe tener en cuenta que la protección de datos personales es un derecho fundamental, por lo que los datos personales no pueden considerarse mercancía y su tratamiento debe cumplir las obligaciones aplicables de conformidad con el 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 al tratamiento de datos

<sup>43</sup> [Real Decreto-Ley 7/2021, de 27 de abril, de transposición de directivas de la Unión Europea en las materias de competencia, prevención del blanqueo de capitales, entidades de crédito, telecomunicaciones, medidas tributarias, prevención y reparación de daños medioambientales, desplazamiento de trabajadores en la prestación de servicios transnacionales y defensa de los consumidores. https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2021-6872](https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2021-6872)

personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE.

Las Directivas (UE) 770/2019 Y 771/2019 suponen una evolución de la normativa de consumo en los aspectos relacionados con la compraventa de bienes y, en especial, contratos de suministro de contenidos y servicios digitales, que han cobrado gran relevancia en los últimos años, sin que la normativa de consumo se hubiese adaptado a sus particularidades.

En un momento en el que ha aumentado de forma exponencial el comercio electrónico y en el que las formas de contratación han sufrido una importante evolución, era urgente que el suministro de contenidos y servicios digitales contase con una regulación específica que garantizase los derechos de los consumidores o usuarios en este ámbito, mediante la actualización de la normativa de consumo en el contexto de la crisis sanitaria.

También se modifica el régimen de conformidad y garantía de los contratos de suministro de servicios o contenidos digitales, como causa de la responsabilidad del vendedor, y se contempla expresamente la modificación de estos contenidos o servicios cuando el contrato establezca que el suministro o el acceso a ellos por parte del consumidor o usuario deba garantizarse durante un período de tiempo, teniendo derecho el consumidor o usuario a resolverlo sin cargo en un plazo de treinta días naturales a partir de la recepción de la información o a partir del momento en que el empresario modifique los contenidos o servicios digitales, si esta modificación afecta negativamente a su acceso a los mismos o a su uso, salvo que dicho efecto negativo sea de menor importancia.

## **PERSPECTIVAS DE FUTURO**

Como se indica en la Nueva Agenda Europea del Consumidor<sup>44</sup>, publicada en noviembre de 2020, las medidas de confinamiento provocadas por la pandemia del Covid-19 han destacado el papel fundamental de las tecnologías digitales en la vida de las personas, permitiendo comprar bienes esenciales que, de otra manera, no serían asequibles y acceder a servicios a pesar de las restricciones.

La segunda línea de actuación prioritaria de esta Nueva Agenda, después de la transformación ecológica, es la transformación digital en cuanto que está cambiando de forma radical las vidas de los consumidores, brindándoles más oportunidades y ofreciéndoles una mayor variedad de bienes y servicios, lo que puede hacer más difícil tomar decisiones informadas y proteger sus intereses.



<sup>44</sup> La Nueva Agenda del Consumidor tiene por objeto responder a las necesidades de los consumidores durante la pandemia de COVID-19 y después de ella. Establece una visión a largo plazo hasta 2025 e introduce medidas concretas en cinco ámbitos clave para proteger a los consumidores y empoderarlos para que desempeñen un papel activo en la transición ecológica y digital. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0696&from=EN>

En efecto, las estafas a los consumidores, las técnicas de comercialización engañosas y el fraude en las compras online han experimentado un aumento significativo durante la crisis sanitaria y, por ejemplo, los defraudadores han aprovechado los temores de los consumidores para vender productos innecesarios, ineficaces o potencialmente peligrosos, sobre la base de afirmaciones falsas con respecto a sus beneficios para la salud.

Además, la Nueva Agenda señala otro problema importante, ya que la recopilación y el tratamiento de los datos en combinación con el análisis del comportamiento de los consumidores y de sus sesgos cognitivos pueden utilizarse para influir en ellos y hacer que tomen decisiones que pueden ir en contra de sus intereses.

Con el objetivo de definir nuevas y mayores responsabilidades y de reforzar la rendición de cuentas de los intermediarios y las plataformas en línea, la Agenda contempla que la Comisión Europea proponga una nueva Ley sobre servicios digitales y, en segundo lugar, para reducir el poder de ciertas plataformas digitales para limitar el acceso, propone presentar una Ley sobre mercados digitales, para que los consumidores tengan un nivel de protección online comparable al que tienen fuera de línea.

En este sentido, el pasado mes de abril se ha alcanzado un acuerdo político sobre ambas propuestas, y se prevé que puedan entrar en vigor a final de 2023 o principio de 2024, para poner coto a las prácticas empresariales de los gigantes digitales y regular la actividad de todos los servicios de intermediación online que operen en el mercado único, tanto si están establecidos dentro como fuera de la Unión Europea, tales como los proveedores de acceso a Internet, los servicios de alojamiento en la nube, las tiendas de aplicaciones, los marketplaces de comercio electrónico, las redes sociales, los grandes motores de búsqueda y cualquier plataforma digital con más de 45 millones de usuarios en la Unión Europea. Además, las obligaciones impuestas serán mayores para los grandes actores, en línea con el objetivo de Bruselas de poner coto a las prácticas de gigantes digitales como Google, Meta, Amazon y Apple.

A nivel práctico, se prevé articular un mecanismo para que los usuarios puedan denunciar fácilmente los bienes, servicios o contenidos ilícitos online y para que las plataformas cooperen y respondan de forma rápida y eficaz. Además, las plataformas online y los grandes motores de búsqueda tendrán que diseñar sus sistemas para hacer frente a los riesgos de la desinformación y deberán ser transparentes en las normas sobre la moderación de contenidos.

Por otra parte, la lucha contra la venta de productos ilegales afectará a marketplaces como Amazon o eBay, que tendrán nuevas obligaciones en materia de trazabilidad para ayudar a localizar a los vendedores de bienes o servicios ilícitos, aunque no se les hará responsables de la posible venta, por ejemplo, de una falsificación.

En cuanto a la recogida de datos y la publicidad, se prevé prohibir los anuncios personalizados dirigidos a menores o que utilicen datos personales sensibles, como por ejemplo la religión, orientación sexual o raza. Las plataformas online también deberán ser transparentes sobre los algoritmos utilizados para recomendar contenidos o productos a los usuarios.

También se contempla la prohibición de los “*patrones oscuros*”, o trampas que juegan con la psicología para persuadir a los usuarios para que realicen acciones contrarias a sus verdaderos deseos.

Para garantizar el cumplimiento de estas normas, las grandes plataformas se enfrentarían a fuertes multas si infringen su regulación.

Además, en el ámbito financiero, dentro del marco de la Estrategia de Finanzas Digitales de la Unión Europea<sup>45</sup>, las prioridades son poner fin a la fragmentación del mercado único digital de los servicios financieros, con el fin de permitir a los consumidores europeos acceder a servicios transfronterizos, garantizar la innovación digital en interés de los consumidores y de la eficiencia del mercado, crear un espacio europeo de datos financieros para promover la innovación basada en los datos y abordar los nuevos retos y riesgos asociados a la transformación digital.

Para ello es necesario revisar la normativa europea, como las Directivas sobre crédito al consumo, sobre crédito hipotecario, sobre servicios de pago, sobre dinero electrónico y sobre comercialización de servicios financieros a distancia, para regular el creciente uso de los medios digitales y abordar desafíos como la toma de decisiones automatizadas sobre la calificación crediticia, o basadas en algoritmos opacos para evaluar la solvencia de los consumidores, lo que comporta un alto riesgo de discriminación; las soluciones de pago instantáneo, o garantizar que los consumidores pueden entender plenamente los productos y comparar y aceptar ofertas financieras online.

Finalmente, la Unión Europea también es consciente de que la transformación digital requiere que los consumidores cuenten con una alfabetización digital sólida y con competencias digitales, que deben promoverse por medio de la educación y la formación desde una perspectiva de aprendizaje permanente, para lo que ha aprobado el Plan de Acción de Educación Digital 2021-2027<sup>46</sup>.

<sup>45</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre una Estrategia de Finanzas Digitales para la UE <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0591&from=ES>

<sup>46</sup> <https://education.ec.europa.eu/es/plan-de-accion-de-educacion-digital-2021-2027>

## LA DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CONSUMIDORAS Y USUARIAS EN LA NUEVA NORMATIVA AUDIOVISUAL, por D. Alejandro Perales Albert (AUC)

Con un retraso de casi dos años sobre el plazo obligado, el Congreso de los Diputados ultima en el momento de escribir este artículo el trámite parlamentario para la transposición al ordenamiento jurídico español de la modificación operada en 2018 en la Directiva de Servicios Audiovisuales<sup>47</sup>. Todo indica que dicha transposición supondrá la aprobación de una nueva Ley General de la Comunicación Audiovisual en sustitución del texto homónimo vigente<sup>48</sup>.

En su exposición de motivos, el proyecto en trámite se hace eco de la rápida evolución experimentada por la oferta audiovisual en los últimos años, merced a los avances técnicos que han hecho posible la convergencia entre los servicios televisivos tradicionales y otros de naturaleza electrónica e interactiva, permitiendo acceder a los contenidos audiovisuales en cualquier momento, en cualquier lugar y a través de múltiples dispositivos.

Se reconoce en dicha exposición de motivos que, si bien esos servicios televisivos tradicionales, que ofrecen contenidos a través de las ondas hertzianas de modo lineal y en abierto, siguen representando en términos globales un porcentaje muy elevado del tiempo de consumo audiovisual, éste muestra una clara evolución decreciente, con el paréntesis ya superado del efecto pandemia. Al mismo tiempo, adquieren cada vez más importancia las ofertas a petición o bajo demanda, provenientes tanto de los propios prestadores del servicio televisivo como, en mayor medida, de las plataformas de *streaming* (u *over the top* OTT); también de las denominadas, “plataformas intercambio de videos”, a las que podrían asimilarse igualmente las redes sociales cuando difunden contenidos audiovisuales.

Se trata, pues, de diferentes modelos que compiten por la misma audiencia potencial; especialmente, por los consumidores y usuarios con capacidad para despertar el interés de los operadores, ya sea como clientes, o como “producto” que ofrecer a los anunciantes.

La regulación de los servicios de comunicación audiovisual debe tener en cuenta esta realidad, sin olvidar que, además de conformar un mercado, estos servicios son “una herramienta para transmitir valores, significados e identidades, así como para contribuir a preservar la diversidad cultural y lingüística en una sociedad,



<sup>47</sup> 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 (Directiva de servicios de comunicación audiovisual), habida cuenta de la evolución de las realidades del mercado. <https://www.boe.es/doue/2018/303/L00069-00092.pdf>

<sup>48</sup> Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual. <https://www.boe.es/buscar/pdf/2010/BOE-A-2010-5292-consolidado.pdf>

*transmitir una imagen igualitaria, no discriminatoria, no sexista y no estereotipada de mujeres y hombres y, en último término, educar y formar a sus miembros”, y que desempeñan un papel crucial en las sociedades democráticas en tanto que son instrumentos idóneos para el ejercicio del derecho fundamental a la libertad de expresión, opinión y recepción de información veraz por parte de la ciudadanía, así como para garantizar la diversidad y el pluralismo de la opinión pública.*

*Todo lo anterior “justifica la necesidad de adoptar un marco jurídico actualizado, que refleje la evolución del mercado y que permita lograr un equilibrio entre el acceso a los contenidos, la protección del usuario y la competencia entre los prestadores presentes en dicho mercado”.*



Según la Memoria del Análisis del Impacto Normativo que acompaña al proyecto, la LGCA se justifica por razón de interés general, afirmándose que los ciudadanos españoles, como usuarios de servicios de comunicación audiovisual, serán *“los principales beneficiados por el mayor grado de protección de sus derechos que recoge esta norma”*, muy especialmente *“en el ámbito de las comunicaciones comerciales audiovisuales”*.

No obstante, cabe cuestionar esas afirmaciones, al menos en parte. La nueva LGCA extiende de forma expresa, como luego veremos, la regulación en materia de comunicaciones comerciales a otros prestadores no televisivos, pero lo hace con muy escasa ambición. Es cierto que esa escasa ambición es fiel reflejo de la

posición adoptada por la Directiva que se transpone, pero no lo es menos que esta norma europea reconoce a los Estados miembros la capacidad *“de exigir a los prestadores de servicios de comunicación sujetos a su jurisdicción el cumplimiento de normas más estrictas o detalladas en los ámbitos coordinados por la presente Directiva, siempre y cuando dichas normas sean conformes al Derecho de la Unión”*. En algunos casos, además, no sólo no se procura la simetría normativa, equiparando las obligaciones de los diferentes prestadores hasta donde sea posible, sino que se propone una rebaja del nivel de protección actual.

Es decir, las llamadas plataformas de intercambio de vídeos (y también las redes sociales) se someten a la LGCA, en relación con aquella parte del articulado que les es de aplicación de modo general o específico, sólo cuando difunden contenidos audiovisuales, sin menoscabo de su marco general regulatorio, que en España es la vigente Ley de Servicios de la Sociedad de la Información y de Comercio Electrónico.

#### **LA REGULACIÓN DE LAS COMUNICACIONES COMERCIALES AUDIOVISUALES**

La definición de “comunicaciones comerciales audiovisuales” prevista para la nueva LGCA se refiere a *“imágenes o sonidos destinados a promocionar, de manera directa o indirecta, los bienes, servicios o imagen de una persona física o jurídica dedicada a una actividad económica, que acompañan o se incluyen en un programa o en un vídeo generado por el usuario a cambio de una remuneración o contraprestación similar a favor del prestador del servicio de comunicación audiovisual<sup>49</sup>, o bien con fines de autopromoción. La publicidad televisiva, el patrocinio, la telementa y el emplazamiento de producto son, entre otras, formas de comunicación comercial audiovisual.*

En consecuencia, se considera “servicio de comunicación comercial audiovisual” el que ofrece una programación (en el caso de las ofertas lineales) o un catálogo (en el caso de las ofertas a petición) compuestos en exclusiva por *“anuncios publicitarios o telementa”*, ya que otros formatos mencionados en la definición anterior como el patrocinio o el emplazamiento de producto van siempre asociados, por su propia naturaleza, a otro tipo de contenidos no publicitarios ni promocionales.

Básicamente, los cambios planteados por el proyecto de la nueva LGCA frente a la Ley 7/2010 contemplan, por un lado, una extensión de los aspectos cualitativos de la regulación al conjunto de servicios de comunicación audiovisual y de intercambio de vídeos. Y, por otro, una flexibilización en los aspectos cuantitativos



<sup>49</sup> Con respecto a la remuneración o contraprestación como elemento de identificación de la naturaleza comercial de una comunicación audiovisual, cabe referirse a la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 9 de junio de 2011 (asunto C 52/10) según la cual la existencia de una remuneración o de un pago similar no constituye un elemento necesario para poder determinar esa naturaleza comercial, por lo que no es necesario probar su existencia para acreditar tal naturaleza.

y cualitativos de esa regulación.

### **Tipologías de comunicación comercial audiovisual.**

Las diferentes tipologías de comunicación comercial audiovisual mencionadas en la norma son las siguientes:

 **Anuncio publicitario audiovisual:** *“toda forma de comunicación comercial audiovisual de una persona física o jurídica, pública o privada, relacionada con su actividad comercial, industrial, artesanal o profesional, con objeto de promocionar el suministro de bienes o la prestación de servicios, incluidos bienes inmuebles, derechos y obligaciones”.*

 **Autopromoción:** *“Comunicación comercial audiovisual que informa sobre el servicio de comunicación audiovisual, la programación, el contenido del catálogo del prestador del servicio de comunicación audiovisual, o las prestaciones del servicio de intercambio de videos a través de plataforma, sobre programas, o paquetes de programación determinados, funcionalidades del propio servicio de comunicación audiovisual o sobre productos accesorios derivados directamente de ellos o de los programas y servicios de comunicación audiovisual procedentes de otras entidades pertenecientes al mismo grupo empresarial audiovisual”*  
Aclarando además que *“Los mensajes audiovisuales o locuciones verbales ajenos a la programación o a los productos accesorios directamente derivados de programas incluidos en las autopromociones se considerarán anuncios publicitarios a todos los efectos”.*

 **Patrocinio:** *“Cualquier contribución que una persona física o jurídica, pública o privada, no vinculada a la prestación del servicio de comunicación audiovisual o del servicio de intercambio de videos a través de plataforma, ni a la producción de obras audiovisuales, haga a la financiación del servicio de comunicación audiovisual, del servicio de intercambio de videos a través de plataforma o de videos generados por usuarios o de programas, con la finalidad de promocionar su nombre, marca, imagen, actividad o producto”.*

 **Emplazamiento:** *“Toda forma de comunicación comercial audiovisual que incluya, muestre o se refiera a un producto, servicio o marca comercial de manera que figure en un programa o en un video generado por usuarios, a cambio de una remuneración o contraprestación similar”.*

 **Telepromoción:** *“El presentador o cualquiera de los participantes del programa, utilizando el escenario, la ambientación y el atrezzo del programa, expone las características de un bien o servicio de manera que dicho fragmento no puede ser emitido de manera independiente al programa correspondiente”.*



📺 **Televenta:** *“La comunicación comercial audiovisual de ofertas directas al público con miras al suministro de bienes o la prestación de servicios, incluidos los bienes inmuebles, derechos y obligaciones”.*

📺 **Espacio promocional de apoyo a la cultura europea:** *“La información audiovisual sobre obras audiovisuales en cuya financiación haya participado el prestador del servicio de comunicación audiovisual para dar cumplimiento a la obligación de financiación anticipada de producción de obra audiovisual”.*

📺 **Anuncios de servicio público o de carácter benéfico:** Mensajes difundidos gratuitamente *“con un objetivo de interés general, bien por afectar a un bien público, bien por requerir especial protección o promoción”.*

📺 **Criterios de regulación:** proyecto de ley reconoce el derecho de los prestadores del servicio de comunicación audiovisual *“a difundir comunicaciones comerciales audiovisuales a través de sus servicios de conformidad con lo previsto en este Capítulo y en la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad, así como en la normativa específica para cada sector de actividad”.*

También se detallan los ámbitos en los que se aplicará la normativa específica para las comunicaciones comerciales, algunos de ellos no contemplados en la LGP:

- a) *Publicidad institucional.*
- b) *Protección del medio ambiente.*
- c) *La seguridad de las personas.*
- d) *Participación política.*
- e) *Servicios bancarios y financieros.*
- f) *Productos alimenticios.*
- g) *Participación política y propaganda electoral”.*

Se recogen una serie de prohibiciones *in extenso* y de limitaciones (prohibiciones parciales) de las comunicaciones comerciales audiovisuales atendiendo, bien al argumentario; bien al tipo de bien, actividad o servicio promocionado; bien a las condiciones de emisión; bien al *target* destinatario, o al tipo de prestador.

📺 **Valores constitucionales:** Así, se prohíbe *“toda comunicación comercial audiovisual que vulnere la dignidad humana, fomente la discriminación contra un grupo de personas o un miembro de un grupo por razón de edad, sexo, discapacidad, orientación sexual, identidad de género, expresión de género, raza, color, origen étnico o social, características sexuales o genéticas, lengua, religión o creencias, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, nacionalidad, patrimonio o nacimiento, fomente comportamientos nocivos para la seguridad o fomente conductas gravemente nocivas para la protección del medioambiente”.* No se mencionan aquí expresamente las comunicaciones comerciales audiovisuales que fomenten comportamientos nocivos para la salud, las cuales son objeto de atención (limitaciones y prohibiciones) específica.

El apartado 2 prohíbe *“la comunicación comercial audiovisual que utilice la imagen de las mujeres con carácter vejatorio o discriminatorio”*. En relación con las comunicaciones comerciales sexistas, las competencias de vigilancia, control y sanción de la autoridad audiovisual sobre los prestadores que emitan o difundan esas comunicaciones comerciales adquiere gran importancia, habida cuenta de las carencias en la vía administrativa para interponer denuncias por publicidad ilícita asociada a estos supuestos.

 **Nivel sonoro de las comunicaciones comerciales:** Se mantiene la prohibición de aumentar el nivel sonoro de las emisiones cuando se da paso a las comunicaciones comerciales.

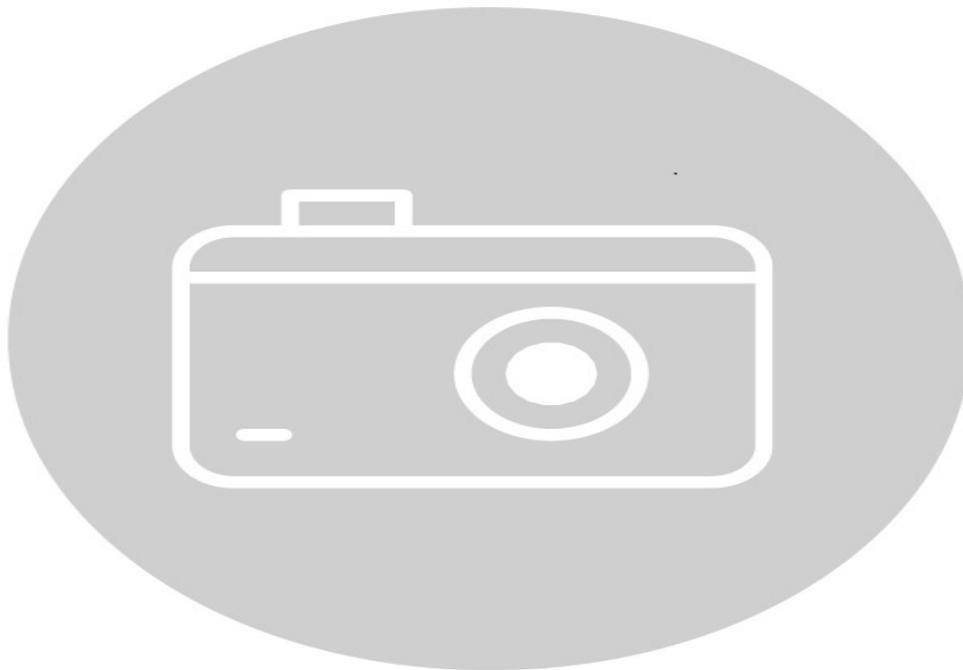
 **Comunicaciones comerciales audiovisuales subliminales:** Se prohíbe, en coherencia con la LGP, la comunicación comercial audiovisual subliminal, que es aquella que, mediante técnicas de producción de estímulos de intensidades fronterizas con los umbrales de los sentidos o análogas, pueda actuar sobre el público destinatario sin ser conscientemente percibida.

 **Comunicaciones comerciales audiovisuales encubiertas:** En varios artículos y apartados de la norma se reitera la prohibición de las comunicaciones comerciales audiovisuales encubiertas, entendiendo por tales las que *“mediante la presentación verbal o visual, directa o indirecta, de bienes, servicios, nombres, marcas o actividades, tengan de manera intencionada un propósito publicitario y puedan inducir al público a error en cuanto a la naturaleza de dicha presentación”*. Se señala también de modo expreso que:

- Las comunicaciones comerciales audiovisuales *“deben estar claramente diferenciadas del contenido editorial mediante mecanismos ópticos y/o acústicos y/o espaciales”*.
- *“Los espacios de televenta deberán ser fácilmente identificables como tales por medios ópticos y acústicos”*.
- *“La comunicación comercial audiovisual cuyas características de emisión puedan confundir al espectador sobre su carácter publicitario incluirá una sobreimpresión permanente y legible con la indicación «publicidad»”*.
- *“La comunicación comercial audiovisual emitida en un servicio de comunicación audiovisual televisivo lineal observará la debida diferenciación del resto de la programación, sin perjuicio de que se puedan utilizar otras técnicas publicitarias distintas del anuncio publicitario dentro de un programa”*.

 **Comunicaciones comerciales audiovisuales con alegaciones de salud, de tabaco y de bebidas alcohólicas:** Quedarían prohibidas las comunicaciones comerciales audiovisuales de medicamentos, productos sanitarios o de pretendida finalidad sanitaria que no se adecuen a su normativa específica. También las relativas a *“cigarrillos y demás productos de tabaco, incluidos los cigarrillos electrónicos y sus envases de recarga, así como de las empresas que los producen”*.

En cuanto a las bebidas alcohólicas, el proyecto de ley contempla eliminar la prohibición, mantenida desde la aprobación de la LGP hace más de 20 años, de publicitar y promocionar en televisión bebidas alcohólicas de alta graduación, de modo que dichas comunicaciones comerciales podrán difundirse entre la 1 y las 5 de la madrugada. En el caso de las bebidas con un nivel de alcohol igual o inferior a 20 grados centesimales, sus comunicaciones comerciales siguen pudiéndose difundir entre las 20:30 y las 5, o cuando *“dichas comunicaciones comerciales audiovisuales formen parte indivisible de la adquisición de derechos y de la producción de la señal a difundir”*.



En todo caso, las comunicaciones comerciales de bebidas alcohólicas no pueden:

- Dirigirse “especialmente” a los menores, o presentar a menores consumiendo dichas bebidas.
- Asociar el consumo a la mejora del rendimiento físico o a la conducción de vehículos.

- Dar la impresión de que su consumo contribuye al éxito social o sexual, o asociarlo, vincularlo o relacionarlo con ideas o comportamientos que expresen éxito personal, familiar, social, deportivo o profesional.
- Sugerir que las bebidas alcohólicas tienen propiedades terapéuticas, o un efecto estimulante o sedante, o que su consumo constituye un medio para resolver conflictos, o que tiene beneficios para la salud.
- Fomentar el consumo inmoderado u ofrecer una imagen negativa de la abstinencia o la sobriedad.
- Subrayar como cualidad positiva de las bebidas su contenido alcohólico.
- No incluir un mensaje de consumo moderado y de bajo riesgo.

 **Comunicaciones comerciales audiovisuales relacionadas con el esoterismo y las paraciencias, o con los juegos y apuestas:** Se restringe la difusión de comunicaciones comerciales relacionadas con el esoterismo y las paraciencias a la franja horaria comprendida entre la 1:00 horas y las 5:00 horas. Las relacionadas con los juegos de azar y apuestas sólo se permiten:

- Cuando cumplen su normativa sectorial.
- Cuando dicha emisión no se produzca junto a programas o contenidos audiovisuales dirigidos a una potencial audiencia infantil.
- Cuando se emiten entre la 1:00 y las 5:00 horas, aunque esta restricción horaria no se aplica en el caso de la lotería o de aquellos tipos de juego que por sus características estructurales tengan un menor nivel de afectación frente a los riesgos de la actividad de juego.

 **Comunicaciones comerciales audiovisuales y menores:** Para evitar que las comunicaciones comerciales audiovisuales puedan perjudicar al desarrollo físico, mental o moral de las personas menores de edad, se indica que éstas no deberán:

- *“Incitar directamente a los menores a la compra o arrendamiento de productos o servicios aprovechando su inexperiencia o credulidad.*
- *Animar directamente a los menores a que persuadan a sus padres o terceros para que compren bienes o servicios publicitados.*
- *Explotar la especial relación de confianza que los menores depositan en sus padres, profesores, u otras personas, tales como profesionales de programas infantiles o personajes de ficción.*

- *Mostrar, sin motivos justificados, a menores en situaciones peligrosas.*
- *Incitar conductas que favorezcan la discriminación entre hombres y mujeres.*
- *Incitar a la adopción de conductas violentas sobre los menores, así como de los menores hacia sí mismos o a los demás, ni fomentar estereotipos de carácter sexista, racial, estético o de orientación o identidad sexual.*
- *Promover el culto al cuerpo y el rechazo a la autoimagen, tales como productos adelgazantes, intervenciones quirúrgicas o tratamientos de estética, que apelen al rechazo social por la condición física, o al éxito debido a factores de peso o estética.”*

Al anterior elenco se une, en el caso de las comunicaciones comerciales audiovisuales sobre productos especialmente dirigidos a menores, como es el caso de los juguetes, la obligación de no inducir “a error sobre las características de los mismos, ni sobre su seguridad, ni tampoco sobre la capacidad y aptitudes necesarias en el menor para utilizarlas sin producir daño para sí o a terceros”.

Los datos personales de menores no podrán ser tratados con fines comerciales, como mercadotecnia directa, elaboración de perfiles o publicidad personalizada basada en el comportamiento. En general, la norma se refiere al respeto a la normativa de protección de datos en caso de emplear técnicas basadas en publicidad híbrida o interactiva.

Existen también una serie de limitaciones, de carácter más técnico, referidas al patrocinio, al emplazamiento de producto, a la televenta, a la autopromoción y a los espacios promocionales de apoyo a la cultura europea, que en general hacen hincapié en su identificabilidad y, en algunos casos, a su no emisión asociada a la programación infantil.

 **Limitaciones específicas para la televisión lineal y para las plataformas de intercambio de vídeos:** El proyecto de ley contempla una serie de limitaciones específicas para la emisión de las comunicaciones comerciales de modo lineal. Además del respeto a la integridad del programa o el uso de la pantalla dividida, lo más significativo es que se flexibiliza la cantidad de publicidad que puede emitirse, ya que se elimina la restricción de los 12 minutos por hora y se sustituye por una limitación dependiendo de la franja:

- *Máximo de ciento cuarenta y cuatro minutos entre las 6:00 y las 18:00 horas.*
- *Máximo de setenta y dos minutos entre las 18:00 y las 24:00 horas.*

Es previsible que este cambio traiga consigo una mayor saturación publicitaria, especialmente en las franjas con mayor audiencia (como el *prime time*), teniendo

en cuenta además que hay diferentes formatos (como patrocinio o el emplazamiento) que quedan fuera de dicho cómputo, algo que afecta negativamente a los intereses de los consumidores y usuarios, e incluso de los propios anunciantes.

Por lo que se refiere a las plataformas de intercambio de vídeos, el proyecto de ley diferencia entre las comunicaciones comerciales audiovisuales que los prestadores de dichos servicios de comunicación gestionan directamente (comercializan, venden u organizan) y aquéllas cuya comercialización, venta u organización no depende de ellos, sino de terceros que ponen a disposición contenidos a través de dichas plataformas.

En el primer caso, los prestadores parecen obligados a cumplir con las prohibiciones y limitaciones que se aplican a las comunicaciones comerciales audiovisuales de modo global, con alguna excepción. Además, se establece la obligación de exigencia de verificación de edad en el caso de comunicaciones comerciales que fomenten comportamientos nocivos o perjudiciales para los menores de edad, evitando su acceso.

Cuando los prestadores del servicio de plataforma de intercambio de vídeos son “meros” distribuidores de los contenidos generados por terceros y no tienen, al menos *prima facie*, responsabilidad sobre lo emitido, lo que se les exige es la adopción de medidas para evitar que las comunicaciones comerciales audiovisuales que se difunden a su través incumplan la normativa, fundamentalmente incluyendo esa obligación de cumplimiento en las cláusulas de las condiciones del servicio.

Esta exigencia tiene interés desde el punto de vista de la protección de los consumidores y usuarios si se entiende que supone una obligación *ex ante* para los prestadores de plataforma: recabar la declaración responsable de los generadores terceros de contenido de que, o bien dichos contenidos no incluyen (o son) comunicaciones comerciales o bien, si las incluyen, están claramente identificadas y cumplen con la legislación que les sea de aplicación.

Ello implica *disponer de* una funcionalidad para que los usuarios que suban vídeos declaren si “*a su entender, o hasta donde cabe razonablemente esperar que llega su entendimiento*” dichos vídeos contienen comunicaciones comerciales audiovisuales. En tales casos se contempla también la obligación para los prestadores de informar claramente a los usuarios de la existencia de esas comunicaciones comerciales audiovisuales.

Para las plataformas de intercambio de videos se establece también que sólo podrán difundir, comunicaciones comerciales audiovisuales relacionadas con los juegos de azar y apuestas cuando las cuentas o canales desde las que se realiza dicha difusión tengan como actividad principal el ofrecimiento de información o



contenidos sobre las actividades de juego definidas en la normativa específica, y garanticen, además, el establecimiento de los mecanismos de control de acceso a personas menores de edad disponibles en la plataforma, así como la difusión periódica de mensajes sobre juego seguro o responsable.

En todo caso, se fía al desarrollo reglamentario la posibilidad de determinar el alcance de cada una de estas medidas y su exigibilidad, en función, entre otros aspectos, del tamaño del servicio de intercambio de vídeos a través de plataforma, del volumen de usuarios, de la naturaleza de los contenidos o del tipo de servicio ofrecido.

Finalmente, hay que pensar que, por lo que respecta a las comunicaciones comerciales, los prestadores del servicio de intercambio de vídeos a través de plataforma están obligados a cumplir con las obligaciones que establecen en el caso de los contenidos audiovisuales en su conjunto, como el establecimiento de mecanismos que permitan a los consumidores y usuarios notificar vulneraciones legales por parte de los contenidos difundidos; la información a dichos consumidores y usuarios sobre qué curso se ha dado a sus notificaciones, o establecer procedimientos eficaces y de fácil uso para el tratamiento y resolución de las reclamaciones, incluyendo en su caso el procedimiento de resolución alternativa de litigios de consumo.

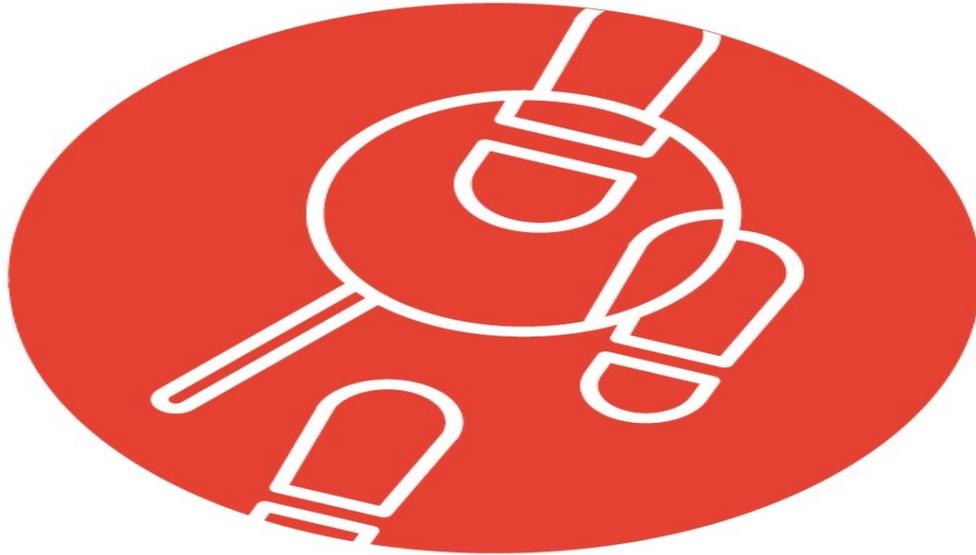
 **Infracciones y sanciones en materia de comunicaciones comerciales audiovisuales:** Un primer aspecto a considerar es que el proyecto de ley pretende exonerar, al menos *prima facie*, no sólo a los prestadores del servicio de intercambio de vídeos a través de plataforma, sino también a los prestadores de los servicios de comunicación audiovisual (televisiones, radios, plataformas OTT), de responsabilidad sobre la emisión o difusión de comunicaciones comerciales elaboradas por personas ajenas a dichos prestadores y que supongan una infracción de acuerdo con la normativa vigente sobre publicidad.

Se trata de una exención de responsabilidad que ya figura en la vigente LGCA para los prestadores del servicio de comunicación audiovisual pero que, sin embargo, no figura como tal en la Directiva y podría suponer una clara contravención de la misma, ya que ésta, como norma de mínimos, no permite trasposiciones más laxas que las establecidas en su articulado (sí más estrictas, como ya hemos indicado).

En todo caso, el prestador habría de cesar en la emisión al primer requerimiento de la autoridad audiovisual o de cualquier organismo de autorregulación al que pertenezca.

Con esta importante salvedad, que vacía de contenido en buena parte la protección de los consumidores y usuarios prevista en la normas, se considera infracción muy grave el que las comunicaciones comerciales audiovisuales vulneren la dignidad humana; fomenten la discriminación por razón de edad, sexo,

discapacidad, orientación sexual, identidad de género, expresión de género, raza, color, origen étnico o social, características sexuales o genéticas, lengua, religión o creencias, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, nacionalidad, patrimonio o nacimiento; fomenten comportamientos nocivos para la seguridad o conductas gravemente nocivas para la protección del medioambiente, o utilicen la imagen de las mujeres con carácter vejatorio o discriminatorio .



Se considera igualmente infracción muy grave el incumplimiento de la prohibición de tratar con fines comerciales los datos personales de menores recogidos o generados por prestadores del servicio de comunicación audiovisual (televisivo y sonoro a petición) y por prestadores del servicio de intercambio de vídeos a través de plataforma. La Agencia Española de Protección de Datos ejercerá en estos supuestos la potestad sancionadora.

Como infracciones graves se recogen la mayoría de los incumplimientos relacionados con las prohibiciones y límites previstos para las comunicaciones comerciales en sus diferentes formas, así como, en el caso de los prestadores del servicio de intercambio de vídeos a través de plataforma, de la obligación de garantizar las medidas de protección en las comunicaciones comerciales audiovisuales que comercialicen directamente o no.

En cuanto a las Infracciones leves, se menciona la obligación de conservar las comunicaciones comerciales audiovisuales emitidas, y registrar los datos relativos a las mismas.

# LAS POLÍTICAS EUROPEAS DE CONSUMO EN LAS INSTITUCIONES DE LA UNIÓN EUROPEA, por D. Bernardo Hernández Bataller (AUC)

## 1. INTRODUCCION

El año 2021 ha sido un año complicado para todas las políticas europeas, en cuanto que la pandemia COVID ha condicionado toda la evolución y los trabajos desarrollados desde las instituciones de la Unión.

Principalmente, se ha tratado de empezar a desarrollar la Nueva Agenda del Consumidor, aprobada a finales de 2020 mediante la Comunicación de la Comisión Europea denominada *“Nueva Agenda del Consumidor. Reforzar la resiliencia del consumidor para una recuperación sostenible”*.

Esta Comunicación de la Comisión, que consta de veintidós acciones propuestas de carácter aislado que no responden a una coherencia de la política de protección de los consumidores.

La propia Comunicación de la Comisión, que aprueba la Nueva Agenda del Consumidor<sup>50</sup>, en referencia a esa falta de concreción hace constar que *“adopta un enfoque holístico que abarca varias políticas de la Unión que revisten especial importancia para los consumidores”*, ya que, según indica *“refleja la necesidad de tener en cuenta los requisitos de protección de los consumidores en la formulación y la aplicación de otras políticas y actividades”*.

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 y no una acumulación de iniciativas dispares y puntuales, de difícil aplicación en la práctica, en unos casos y, de solapamiento con otras acciones previstas.

A todo lo anterior, la Comisión insiste en la necesidad de realización del mercado interior, bien sea físico o digital, para conseguir un alto nivel de protección de los consumidores. Pero, en realidad, el verdadero problema consiste en el nivel de armonización pretendida, es decir, si la armonización debe ser máxima, en ocasiones alcanzando casi el detalle de los Reglamentos, o, bien, debe tratarse de una armonización mínima, que se compagina más bien con el carácter de las Directivas, pero en contrapartida, existen en muchas ocasiones grandes divergencias en los textos nacionales de transposición que incrementa las diferencias de interpretación.



<sup>50</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0696&from=EN>

El denominado “*enfoque horizontal*”, conforme establece el artículo 12 del TFUE, consiste en que al definirse y ejecutarse otras políticas y acciones de la Unión se tendrán en cuenta las exigencias de protección de los consumidores, que no implica esa visión holística a la que hace referencia la Comisión, puesto que no se trata de un “todo”, sino de tener en cuenta las exigencias de la protección de los consumidores, para garantizarles “*un alto nivel de protección*” que es lo que propugna el artículo 169-1º del TFUE, en consonancia con el artículo 38 de la Carta Europea de Derechos Fundamentales, lo que no siempre se consigue en esa búsqueda de la mayoría en el Consejo para poder aprobar los textos.

La realidad tiende a una situación en la que se observa una brecha cada vez mayor entre las estrategias de la Comisión, por ejemplo, el Pacto Verde Europeo, en general, y la iniciativa «De la Granja a la Mesa» o la Nueva Agenda del Consumidor, en particular, y las iniciativas normativas o no normativas más detalladas mediante las que se aspira a poner en práctica dichas estrategias.

Sería deseable la necesidad de mantener de manera constante las ambiciones de la Nueva Agenda del Consumidor sobre la consecución de los objetivos del Pacto Verde Europeo<sup>51</sup> durante el despliegue de sus distintas iniciativas de seguimiento, que no deben resultar contradictorias, como hasta el momento.

## **2. LOS CONSUMIDORES DURANTE LA PANDEMIA DE COVID-19.**

El 30 de enero de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró el brote de Covid-19 como una “*emergencia de salud pública de importancia internacional*”. Sin embargo, al final de febrero de 2020 emitió una recomendación en la que hacía hincapié sobre la importancia de no aplicar restricciones de viaje o comerciales en relación con el brote de COVID-19. Los Estados miembros del espacio Schengen habían introducido controles en las fronteras interiores, que se reabrieron gradualmente, pero siguieron aplicándose restricciones sanitarias, como las normas de cuarentena para personas que viajan desde regiones de alto riesgo o la obligación de hacerse una prueba y, evitando viajar en algunas épocas.

La UE y sus Estados miembros han actuado, con resultados desiguales, en la lucha contra la pandemia de manera coordinada. Era muy importante que todos tuvieran un acceso equitativo y oportuno a pruebas, equipos de protección, tratamiento y a las vacunas contra la COVID-19. Además, muchos fondos se han dedicado para prestar toda la asistencia sanitaria preventiva y curativa necesaria.

<sup>51</sup> [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0004.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0004.02/DOC_1&format=PDF)



La estrategia europea de vacunación ha intentado ser accesible social y económicamente para toda la ciudadanía, aunque los Estados miembros por lo general han actuado aisladamente, dado que la competencia en materia de salud pública reside en ellos, conforme a los artículos 168 y 169 del TFUE, y la Comisión tiene determinadas competencias de coordinación.

La actual crisis pandémica como crisis de salud ha afectado de forma grave a los consumidores en todo el mundo, teniendo un impacto significativo en muchas áreas de la vida. Esto ha provocado un cambio en las prioridades de los Estados miembros, que ha resultado extremadamente gravoso para los consumidores, quienes han visto sus derechos limitados de forma indebida sin que se hayan establecido ni reforzado mecanismos para garantizar su protección financiera.

La UE tiene que dar mayor prioridad a la salud, disponer de sistemas sanitarios capaces de proporcionar, en consonancia con el Reglamento Sanitario Internacional una asistencia de vanguardia y estar preparada para reaccionar frente a las epidemias y otras amenazas imprevisibles para la salud. En este sentido, el Programa de la UE por la Salud puede ayudar a los Estados miembros en la transición hacia la preparación y el refuerzo de sus sistemas de salud, así como la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas, relacionados con la salud.

El artículo 168 del TFUE proporciona la base jurídica para las acciones de la UE en el ámbito de la salud. Si bien los Estados miembros son responsables del funcionamiento de sus sistemas de salud, existen ámbitos específicos en los que la Unión puede legislar, y otros en los que la Comisión puede apoyar los esfuerzos realizados a nivel nacional.

Existe ya un marco reglamentario completo aplicable a los productos sanitarios y las tecnologías médicas (medicamentos, dispositivos médicos y sustancias de origen humano), así como la legislación sobre el tabaco, los derechos de los

pacientes con la asistencia sanitaria transfronteriza y la vigilancia de las amenazas transfronterizas graves para la salud.

Por lo tanto, a fin de anticipar posibles consecuencias para los consumidores y aprovechando las lecciones aprendidas de la crisis derivada de la pandemia, la Comisión debería intentar reforzar, en el futuro, la protección de los consumidores en los ámbitos de la salud, la energía, las comunicaciones, los servicios financieros, la aviación y los derechos de los pasajeros, los viajes combinados, el control, la alimentación y los servicios digitales, todo ello, en un claro reconocimiento que durante este período no se hecho todo lo que era posible.

### **3. EL INCREMENTO DE LAS PRÁCTICAS COMERCIALES DESLEALES.**

Por otra parte, se ha podido constatar que, durante el año 2021, la crisis ha contribuido a la proliferación de prácticas comerciales desleales dirigidas a los más vulnerables y, durante cierto tiempo, además de haber provocado la ruptura del suministro de determinados productos y equipos de protección individual, dio lugar a la aplicación de precios muy elevados y especulativos. Esta situación requirió, una vez más y dado que se esperan otros nuevos períodos de escalada de la crisis, una mayor atención y más medios para las autoridades de control.

Al mismo tiempo, también se han puesto de manifiesto algunos retos a la hora de aplicarla, con un aumento de las estafas a los consumidores, las técnicas de comercialización engañosas y el fraude en las compras en línea. Los consumidores pueden ser objetivo de estafa mientras compran en línea, en las redes sociales, por teléfono, mensajes de texto, correos electrónicos, como se desprende del informe elaborado por la red de autoridades de consumo.

Esto tiene potencialmente consecuencias dañinas de gran alcance para las personas y la sociedad. Tras el brote de coronavirus en la Unión Europea ha existido una proliferación de técnicas de marketing engañosa en plataformas en línea para explotar los temores de los consumidores con el fin de vender productos como máscaras protectoras, detergentes u otras sustancias al afirmar falsamente que pueden prevenir o curar una infección con covid-19.

Por otro lado, han existido unos cambios en las pautas de consumo, por ejemplo, el aumento de los residuos de envases de un solo uso.

Como consecuencia de ello, existe una tendencia a desarrollar, como metodología, la utilización de la prospectiva que resulta para que sirva de base para futuras medidas políticas y tener en cuenta los datos y las pruebas de la investigación sobre el comportamiento de los consumidores a la hora de evaluar la resiliencia de la UE a futuras crisis.



#### 4. LAS EMPRESAS DE TRANSPORTE Y LOS OPERADORES TURÍSTICOS.

Han existido grandes problemas con las empresas de transporte y los operadores turísticos, en especial para que respetasen el derecho a un reembolso completo de los pagos anticipados.

Las compañías aéreas y los organizadores de viajes combinados se enfrentaron con un nivel de ayudas sin precedentes para que las compañías aéreas pudieran seguir operando durante la crisis del COVID-19 y después de ésta, contando con un marco jurídico insuficiente.

En especial, una vez evaluado el papel de la Comisión, para constatar si se habían salvaguardado el derecho de acceso a la información y el derecho al reembolso a favor de los pasajeros aéreos, la respuesta no puede ser positiva.

La crisis del COVID-19 puso claramente de relieve el hecho de que los pasajeros aéreos no estaban plenamente informados de sus derechos y corrían el riesgo de perder el dinero al que tenían derecho. La crisis también ayudó a vislumbrar las limitaciones que presentan los Estados miembros para hacer cumplir los derechos de los pasajeros aéreos: muchos de ellos no percibieron el reembolso en la primera etapa de la crisis y otros no tuvieron otra opción que aceptar un bono.

Para los viajeros aéreos que contratasen un viaje combinado la Directiva de viajes combinados<sup>52</sup>, que comenzó a aplicarse en 2018, prevé la garantía de reembolso y la repatriación en caso de insolvencia de un organizador de viajes combinados, entre otras medidas. Tanto este Reglamento 261/2004 como la Directiva (UE) 2015/2302 entran dentro del ámbito de aplicación del Reglamento de cooperación en materia de protección de los consumidores de 2017 (también conocido como reglamento CPC).

Durante a pandemia, la Comisión intentó actuar para salvaguardar los derechos de los pasajeros aéreos y adoptó una serie de medidas para atenuar los efectos de la crisis pese a las limitaciones del marco jurídico vigente.

La legislación de la UE otorga a los pasajeros aéreos el derecho, por ejemplo, al reembolso de los billetes de avión, el transporte alternativo y la asistencia en tierra, por ejemplo, la restauración o el alojamiento en hotel, si sus vuelos se cancelan o sufren un retraso importante o bien se les deniega el embarque.

La crisis del COVID-19 también supuso que los viajeros no podían o ya no deseaban viajar. Con arreglo a la legislación de la UE, los pasajeros que habían adquirido un solo vuelo no reembolsable y deciden cancelarlo por su cuenta no tienen derecho a reembolso, ni siquiera en circunstancias extraordinarias. En tales casos, el



<sup>52</sup> <https://www.boe.es/doue/2015/326/L00001-00033.pdf>

derecho a reembolso de los pasajeros viene determinado por las condiciones de su contrato con el transportista, con arreglo a la legislación nacional. En cambio, conforme a la Directiva de viajes combinados, los pasajeros cuyo vuelo forme parte de un viaje combinado deben ser reembolsados si lo cancelan unilateralmente.

Los reembolsos comenzaron en junio de 2020, aunque con retrasos significativos que han seguido en el año 2021, a causa de una combinación de factores, tales como la concesión de ayudas estatales en apoyo de las compañías aéreas y los organizadores de viajes combinados.

Ha resultado importante la postura de la Comisión de no conceder una excepción sobre los derechos de los pasajeros, y la publicación de la Recomendación de la Comisión. La finalidad de la recomendación era que la cancelación de un vuelo o viaje combinado fueran una alternativa al reembolso efectivo más atractiva y segura, mientras se insistía en que los bonos debían ser voluntarios. En cuanto a los intermediarios, el silencio de la legislación de la Unión relativa a los derechos de los pasajeros dificultaba la capacidad del pasajero a obtener el reembolso.

También, el 17 de marzo de 2021, la Comisión propuso un proyecto de Reglamento, que se ha aprobado finalmente con el fin de establecer un “*certificado digital verde*”. Este certificado digital verde consistía en la acreditación de haberse vacunado, realizado una prueba o en un certificado de recuperación para facilitar la libre circulación, lo cual ha facilitado la realización de viajes dentro de la Unión.

La nueva Agenda Europea del Consumidor analiza en qué medida la Directiva relativa a los viajes combinados sigue siendo válida en vista de las recientes crisis a partir de un informe de 2021 sobre la aplicación de esta Directiva, que apoya y facilita la cooperación entre la red CPC y otras redes y partes interesadas.

La Comisión considera que hay que proteger mejor los derechos de los pasajeros de la UE, que han de ser más claros, que se debe ofrecer una asistencia adecuada, que no se puede sustituir unilateralmente el derecho al reembolso por el bono cuando surgen alteraciones, y tienen que preverse sanciones disuasorias en caso de que las normas no se apliquen correctamente. Esto resulta especialmente significativo en dos supuestos:

- ✚ Ni el Reglamento 261/2004 ni la Directiva relativa a los viajes combinados incluyen una función de que la Comisión supervise el cumplimiento de los derechos de cada uno de los pasajeros aéreos.

- ✚ Cuando se cancelan vuelos la legislación nacional no prevé la necesidad de establecer una garantía frente a una situación de insolvencia en el caso de los pasajeros que adquieren su vuelo solamente (a diferencia de los viajeros que

contratan un viaje combinado, en cuyo caso, la Directiva de los viajes combinados prevé una garantía de reembolso si los organizadores del viaje incurren en insolvencia).

Como consecuencia de lo anterior, el sistema de protección existente debería modificarse en los aspectos siguientes:

- ✚ Mejorar la protección de los derechos de los pasajeros aéreos y la información al respecto.
- ✚ Realizar una mayor coordinación de las medidas nacionales y vinculación de las ayudas estatales a las compañías aéreas con el reembolso de los pasajeros.
- ✚ Mejorar las herramientas y la legislación para salvaguardar los derechos de los pasajeros aéreos.
- ✚ Estudiar la pertinencia de reformar la protección de los consumidores, para otros modos de transporte.



## 5. EL DESARROLLO DE LA NUEVA AGENDA EUROPEA DEL CONSUMIDOR

En la Nueva Agenda del Consumidor, que pretende desarrollar la política de consumo para el periodo 2020 a 2025 se exponen los desafíos que la Comisión considera que deben abordarse. Cuenta con cinco ejes o ámbitos de acción prioritarios:

- ✚ La transición ecológica, garantizando que las personas consumidoras adopten un papel más activo en la misma.
- ✚ La transformación digital, reforzando la protección de las personas consumidoras tanto en el mercado físico como en el online.



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 mercado único europeo.

La protección específica a las personas consumidoras que se encuentren en situación de vulnerabilidad, bien por circunstancias sociales bien por características personales tales como edad, género, estado de salud, alfabetización digital, capacidad de cálculo o situación económica.

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.

Para alcanzar dichos ámbitos prioritarios está previsto el desarrollo de 22 ámbitos o acciones, algunas de ellas, específicamente detalladas, como es la revisión de determinadas Directivas en materia de consumo, por ejemplo, la de Seguridad de los Productos, o la propuesta sobre alegaciones ecológicas, mientras que otras constituyen meros recordatorios o, incluso, acciones deseables, pero muy genéricas.

Los ámbitos prioritarios de la Nueva Agenda Europea del Consumidor son:

- *La Transición ecológica:* contribuir a la consecución de la neutralidad climática, a la conservación de los recursos naturales y la biodiversidad y a la reducción de la contaminación del agua, el aire y el suelo. La Comisión considera que debe garantizarse el acceso a productos sostenibles a todo el mundo, pero sin concretar la forma de hacerlo.

El Pacto Verde Europeo pretende establecer una estrategia para transformar a la UE en una sociedad justa y próspera, con una economía limpia, circular, climáticamente neutra y con un uso eficiente de los recursos, en la que se reduzcan las repercusiones negativas sobre el medio ambiente, para reducir nuestra huella ambiental en todos los ámbitos, desde la vivienda y los alimentos hasta la movilidad y el ocio.

Se han tomado una serie de iniciativas, durante el año 2021 con el objetivo de garantizar que los productos, tanto los bienes como los servicios, vendidos a los consumidores de la UE sean aptos para lograr los objetivos antes mencionados. Entre ellas cabe destacar:

- La estrategia de la granja a la mesa<sup>53</sup> y la estrategia de la UE sobre la biodiversidad<sup>54</sup>, las cuales anuncian medidas e iniciativas clave que tienen como

<sup>53</sup> [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:ea0f9f73-9ab2-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0004.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:ea0f9f73-9ab2-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0004.02/DOC_1&format=PDF) y [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:ea0f9f73-9ab2-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0004.02/DOC\\_2&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:ea0f9f73-9ab2-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0004.02/DOC_2&format=PDF)

<sup>54</sup> [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a3c806a6-9ab3-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0007.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a3c806a6-9ab3-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0007.02/DOC_1&format=PDF) y

finalidad reducir la huella ambiental y climática de los sistemas alimentarios de la UE y facultar a los consumidores para tomar decisiones informadas y optar por alimentos saludables y sostenibles.

- La hoja de ruta recientemente publicada para el Plan de Acción de Contaminación Cero<sup>55</sup> de 2021, que identifica los productos de consumo como un ámbito de actuación importante y estudia maneras de incentivar a los consumidores para que elijan opciones más limpias.

Esta transición ecológica se concreta especialmente en las acciones siguientes:

- Se pretende el “*empoderamiento de los consumidores*” para la transición ecológica, para que los consumidores dispongan de información sobre las características ambientales de los productos, incluida su durabilidad, reparabilidad o posibilidad de actualización, así como la cuestión de la fiabilidad y la comparabilidad de tal información.

El derecho a la reparación de los bienes es un nuevo derecho que es exigible por parte de los consumidores. Se concreta especialmente en la Directiva sobre derechos de los consumidores para obligar a los comerciantes a facilitar a los consumidores información sobre la durabilidad y la reparabilidad de los productos.

Está prevista la modificación normativa con la intención de fomentar la reparación y convertirla en un derecho efectivo. Se pretende, por una parte, asegurar la durabilidad de los productos, pues los consumidores deben estar informados sobre la durabilidad garantizada de los productos. Si el producto de un bien de consumo ofrece una garantía comercial de durabilidad superior a dos años, el vendedor debe facilitar esta información al consumidor.

En el caso de los productos que utilizan energía, los vendedores también deben informar a los consumidores cuando los productores no hayan facilitado ninguna información sobre una garantía comercial de durabilidad.

En cuanto a las reparaciones y actualizaciones, los vendedores también deberán facilitar información pertinente sobre las reparaciones, como la puntuación de reparabilidad u otra información pertinente sobre las reparaciones facilitada por los productos, como la disponibilidad de piezas de recambio o un manual de reparación.

En el caso de los dispositivos inteligentes y los contenidos y servicios digitales, también se debe informar al consumidor sobre las actualizaciones de software facilitadas por el productor.

---

[https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a3c806a6-9ab3-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0007.02/DOC\\_2&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a3c806a6-9ab3-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0007.02/DOC_2&format=PDF)

<sup>55</sup> [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a1c34a56-b314-11eb-8aca-01aa75ed71a1.0020.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a1c34a56-b314-11eb-8aca-01aa75ed71a1.0020.02/DOC_1&format=PDF)

Los productores y los vendedores deben decidir la manera más adecuada de comunicar esa información a los consumidores, que puede ser tanto en el embalaje como en la descripción del producto en su web. En cualquier caso, debe proporcionarse antes de la compra y de forma clara y comprensible.

Se prevén medidas adicionales para grupos específicos de bienes y servicios. También, se pretende incluir la exigencia de más información sobre la disponibilidad de piezas de recambio y servicios de reparación para aumentar más la durabilidad de los productos y fomentar el uso de productos circulares.

Posiblemente, la evolución previsible sea configurar el “derecho a la reparación de los bienes” como un derecho fundamental o básico de los consumidores.

- La promoción de nuevos conceptos y hábitos de consumo, tales como la economía colaborativa, nuevos modelos de negocios que permitan a los consumidores comprar servicios en vez de bienes o el fomento de las reparaciones de través de organizaciones comunitarias y de economía social (por ejemplo, cafés de reparación).
- Proteger frente al denominado “blanqueo ecológico”, incluyendo el tema de las denominadas finanzas sostenibles.

Asimismo, los consumidores deben estar mejor protegidos contra la información falsa o que se presente de una manera confusa o engañosa para dar la impresión inexacta de que un producto o una empresa son más respetuosos con el medioambiente, el denominado «*blanqueo ecológico*». También se desarrollan en el año 2021, medidas al respecto en el ámbito de las finanzas sostenibles.

Lo que pretende la Comisión es garantizar que los consumidores obtengan una información fiable y útil sobre los productos y las opciones de reparación y, evitar la información medioambiental exagerada mediante el “blanqueo ecológico”, estableciendo unos requisitos mínimos para los logotipos y las etiquetas de sostenibilidad.

Previsiblemente, la Comisión propondrá modificaciones de la Directiva sobre prácticas comerciales desleales<sup>56</sup>, pretendiendo ampliar la lista de atributos del producto sobre los que un comerciante no puede engañar a los consumidores, sobre el impacto medioambiental o social, la durabilidad y la reparabilidad del producto.

<sup>56</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32005L0029&from=ES>

- Omitir información sobre las características introducidas para limitar la durabilidad, por ejemplo, un programa informático que interrumpa o reduzca la funcionalidad del producto al cabo de un período de tiempo determinado.
- Hacer declaraciones medioambientales genéricas y vagas si no es posible demostrar un comportamiento medioambiental excelente de un producto o de un comerciante. Ejemplos de declaraciones medioambientales genéricas son “*respetuoso con medio ambiente*”, “*eco*” o “*verde*”, que sugieren o crean erróneamente la impresión de un excelente comportamiento medioambiental.
- Hacer una declaración medioambiental sobre todo el producto, cuando en realidad sólo afecta a un aspecto determinado de éste.
- Exhibir una etiqueta de sostenibilidad voluntaria que no se base en un sistema de verificación por terceros ni haya sido establecida por autoridades públicas.
- Omitir información sobre la funcionalidad limitada de un producto cuando se utilizan bienes fungibles, piezas de recambio o accesorios

Estas modificaciones a la Directiva sobre prácticas comerciales desleales tendrán por objeto garantizar la seguridad jurídica de los consumidores y comerciantes, también facilitar la aplicación de la legislación en los casos de blanqueo ecológico<sup>57</sup> y de obsolescencia programada de los productos.

Por otra parte, en el desarrollo de esta acción, la Comisión propondrá que las empresas fundamenten sus declaraciones ecológicas utilizando los métodos de la huella ambiental de los productos y de las organizaciones para facilitar a los consumidores información ambiental fiable, estudiando métodos para crear un marco de etiquetado sostenible que abarque los aspectos nutricionales, climáticos, medioambientales y sociales de los productos alimentarios.

Desde las instituciones europeas, tanto la Comisión, como el Consejo, el Parlamento Europeo y el CESE ya han expresado su apoyo a la durabilidad de los productos y a que se regule la denominada «obsolescencia programada», incluso en el caso de los programas informáticos. Las medidas propuestas son generalmente horizontales y no son específicas de la protección de los consumidores.

En especial, el Parlamento Europeo a partir de su resolución sobre *una vida útil más larga para los productos: ventajas para los consumidores y las empresas (2016/2272(INI))*<sup>58</sup> considera que existe un cambio hacia la economía del uso. Se

<sup>57</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022PC0143&from=EN>

<sup>58</sup> [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0214\\_ES.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0214_ES.html)

trata de prolongar la duración de la vida de los productos que depende de una constelación de agentes interdependientes: fabricantes, proveedores, distribuidores, consumidores e incluso los Estados. El enfoque de prolongar la vida útil de los productos debe contribuir al desarrollo de un modelo económico basado en el equilibrio entre las necesidades de los consumidores y las de las empresas, así como de los imperativos ambientales.

Al favorecer el uso respecto a la propiedad, la atención se centra en la experiencia del servicio y no en el índice de renovación de los productos. Esta economía del uso queda reforzada por los instrumentos digitales que facilitan los intercambios en el seno de comunidades de confianza y puede ser el vector de considerables beneficios económicos y ambientales.

Este modelo se inscribe en el marco general de la economía circular. De esta manera, la Comisión intentó apoyar, mediante el paquete legislativo dedicado a este asunto en 2015, profundizando en el año 2021 el desarrollo de este modelo virtuoso que preserva los recursos, reduce los residuos y crea empleo en una economía más competitiva.

Tal modelo, si se acompaña con una política de formación adaptada, generaría nuevos empleos en todos los niveles de cualificación.

La reutilización, es a menudo minusvalorada respecto al reciclaje, constituye una manera de prolongar la duración de los productos al reintroducirlos en el circuito económico con escasa transformación.

Según considera la Comisión, reconsiderando los modos de producción, de venta y de consumo desde una perspectiva de prolongación de la duración de los productos, es posible crear las condiciones favorables para reactivar la actividad en el mercado europeo.

Teniendo en cuenta el aumento previsible del coste de los recursos, es inevitable una gestión de los mismos, en especial la gestión de los productos al final de su vida útil. Una estrategia industrial orientada hacia la durabilidad de los productos amortiguaría el coste de las materias primas, podría anticipar rendimientos de las inversiones y beneficios positivos, en especial en cuanto a la fidelización de la clientela.

Finalmente, los poderes públicos también tienen su papel: fomentar las buenas prácticas industriales, también tienen que mostrarse ejemplares en sus políticas de compra y apoyando la concienciación de los ciudadanos a través de asociaciones, por ejemplo, respecto a un consumo responsable y un mejor mantenimiento de los productos.

El Plan de acción para la economía circular adoptado en marzo de 2020 tiene por

objeto reducir los residuos mediante la reutilización, la reparación, la refabricación y el reciclado de alta calidad, especialmente en lo que respecta a las materias primas secundarias en las que puedan quedar sustancias peligrosas, y establece que la seguridad de los productos debe considerarse un objetivo principal.

Para conseguir tan ambiciosos objetivos, debería describir la Comisión como se podría capacitar a los consumidores para que desempeñasen un papel más activo en la transición ecológica. No basta con que las empresas introduzcan cambios e innoven, es preciso que el mercado lo acepte y se transforme para que la economía funcione de manera más circular: consumo de productos más sostenibles (previsiblemente más caros), mayor durabilidad y reparabilidad de los productos asociadas al diseño ecológico que se pretende lograr (desarrollo de productos basados en criterios ecológicos) y mayor eficiencia en el uso de los recursos naturales.

Para alcanzar esos objetivos, se tiene previsto revisar la Directiva sobre diseño ecológico, y adoptar otras medidas legislativas adicionales que tengan como finalidad lograr que los productos comercializados en la EU sean más sostenibles.

También, deberá tenerse en cuenta el papel del transporte, y sus diferentes modos, en el marco de la transición ecológica.

El gran déficit de la transición ecológica es el coste de la misma y cómo se debe asumir dicho coste por los consumidores.



- *La Transformación digital:* El desarrollo de pasaportes digitales de productos en el marco de la iniciativa sobre productos sostenibles tiene por objeto ayudar a informar a los consumidores sobre los aspectos ambientales y circulares de los productos. La información digital, según la Comisión, podría facultar a los consumidores para verificar la fiabilidad de la información y comparar productos,

pero también les informaría de una manera más holística sobre sus repercusiones ambientales, por ejemplo, sobre su huella de carbono.

Para establecer un marco jurídico que contenga normas que regulan la economía digital, se persigue un doble objetivo: crear un espacio digital más seguro para los consumidores, en el que sus derechos estén protegidos, y garantizar unas condiciones de competencia equitativas que faciliten la innovación para ofrecer servicios mejores y más novedosos a todos los europeos.

En primer lugar, la propuesta de la Comisión para una nueva norma sobre servicios digitales estará encaminada a definir nuevas y mayores responsabilidades y a reforzar la rendición de cuentas de los intermediarios y las plataformas en línea. La norma sobre servicios digitales pretende garantizar que los consumidores estén protegidos de forma eficaz contra los productos, los contenidos y las actividades ilícitos en las plataformas en línea de la misma manera que lo están fuera de línea.

En segundo lugar, a fin de abordar los problemas que surgen en los mercados digitales propensos a deficiencias, como el poder de ciertas plataformas digitales para limitar el acceso, la Comisión prevé presentar asimismo una norma sobre mercados digitales. Combinará la regulación *ex ante* de las plataformas digitales que tienen la capacidad de limitar el acceso con un marco de investigación dinámica de mercado para examinar los mercados digitales propensos a deficiencias.



Es preciso evitar el uso de patrones «oscuros», determinadas prácticas de personalización que a menudo se basan en la elaboración de perfiles, la publicidad encubierta, el fraude, la información falsa o engañosa y los comentarios manipulados de consumidores. Se requieren también orientaciones adicionales en cuanto a la Directiva sobre las prácticas comerciales desleales y la Directiva sobre los derechos de los consumidores, ya que los consumidores deben gozar de un nivel de protección y equidad en línea comparable al que tienen fuera de línea. A

tal efecto consideramos importante, dentro de esta transformación digital requiere que los consumidores cuenten con una alfabetización digital sólida y con competencias digitales que deben promoverse de la educación y la formación adicional u otras medidas a corto plazo.

En lo que concierne a las prácticas comerciales desleales y las nuevas tecnologías, la Nueva Agenda Europea del consumidor considera importante intensificar la lucha contra las prácticas comerciales desleales en línea que no respetan los derechos de los consumidores y del resto de los agentes que participan en el ciclo del producto. Aboga para que todo lo que se considere desleal en el mundo físico (fuera de línea) tenga el mismo tratamiento en el mundo digital (en línea).

Está previsto reforzar los recursos informáticos, humanos y de otro tipo que brindan apoyo en la lucha contra el fraude digital, que —debido a su alcance y difusión— hace mucho más compleja la actuación de las autoridades, incluso en los casos en que se pone en peligro la salud pública, como con la compra en línea de medicamentos ilegales.

- Revisión de la Directiva sobre seguridad de productos: En la Agenda está prevista una modificación del régimen legal de la seguridad de los productos, incrementando la armonización y pasando de una Directiva a una propuesta de Reglamento.

La propuesta de Reglamento relativo a la seguridad de los productos de consumo<sup>59</sup> está en consonancia con la Nueva Agenda del Consumidor de 2020, cuyo objetivo es:

- Actualizar y modernizar el marco general de la seguridad de los productos de consumo no alimentarios.
- Afianzar su condición de red de seguridad para los consumidores.
- Adaptar las disposiciones a las dificultades que plantean las nuevas tecnologías y el comercio en línea y,
- Garantizar unas condiciones de competencia equitativas para las empresas. Si bien la presente propuesta va a sustituir a la Directiva 2001/95/CE<sup>60</sup>, relativa a la seguridad general de los productos («DSGP»), esta seguirá aplicándose a los productos de consumo no alimentarios manufacturados.

El Reglamento propuesto también va a garantizar la continuidad con respecto a la actual Directiva de Seguridad General de los Productos exigiendo que los

<sup>59</sup> [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:e6adc4a2-da3d-11eb-895a-01aa75ed71a1.0010.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:e6adc4a2-da3d-11eb-895a-01aa75ed71a1.0010.02/DOC_1&format=PDF) y [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:e6adc4a2-da3d-11eb-895a-01aa75ed71a1.0010.02/DOC\\_2&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:e6adc4a2-da3d-11eb-895a-01aa75ed71a1.0010.02/DOC_2&format=PDF)

<sup>60</sup> <https://www.boe.es/doue/2002/011/L00004-00017.pdf>

productos de consumo sean «seguros»; imponiendo ciertas obligaciones a los operadores económicos; y fijando disposiciones para la elaboración de normas que refuercen la obligación general de seguridad.

Asimismo, la propuesta armoniza las normas de vigilancia del mercado respecto de los productos que no entran en el ámbito de aplicación de la legislación de armonización de la UE, productos no armonizados, con las normas aplicables a los productos que sí entran en el ámbito de aplicación de la legislación de armonización de la UE, productos armonizados, de conformidad con el Reglamento (UE) 2019/1020<sup>61</sup>.

La base jurídica del Reglamento propuesto es el artículo 114 del TFUE, observando lo dispuesto en el artículo 169. Su objetivo es garantizar la seguridad de los productos y mejorar el funcionamiento del mercado interior. Al mismo tiempo, pretende asegurar un nivel elevado de protección de los consumidores contribuyendo a proteger la salud y la seguridad de los consumidores europeos y fomentando su derecho a la información. Esta opción reducirá aún más la carga normativa al darse una aplicación uniforme de las normas de seguridad de los productos en toda la UE, abordando los nuevos retos para la seguridad de los productos derivados de las nuevas tecnologías y de las ventas en línea.

- Otras medidas emanadas de la Nueva Agenda del Consumidor:

Evaluación de la Directiva sobre el bloqueo geográfico: La Nueva Agenda también contiene una serie de propuestas relativas con la transformación digital estando prevista una revisión del Reglamento relativo al bloqueo geográfico<sup>62</sup>. A fin de abordar la regulación del bloqueo geográfico injustificado, y tratar de impedirlo en cuanto que discrimina entre los consumidores de la UE para segmentar los mercados a lo largo de las fronteras nacionales, la Comisión está llevando a cabo su primera revisión.

Además, se prevé una propuesta de revisión de la Directiva relativa a las máquinas, que ha sido una de las Directivas que más ha profundizado en el establecimiento de la armonización del mercado interior, y que pasará a propuesta de Reglamento.

En la acción 8 de la Agenda está previsto que en 2021, tal como se anunció en el Libro Blanco sobre la Inteligencia Artificial<sup>63</sup>, la Comisión presente una propuesta que establezca los requisitos sobre la Inteligencia artificial<sup>64</sup>.

Si bien la inteligencia artificial puede aportar beneficios, algunos de sus usos



<sup>61</sup> <https://www.boe.es/doue/2019/169/L00001-00044.pdf>

<sup>62</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R0302&from=ES>

<sup>63</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/commission-white-paper-artificial-intelligence-feb2020\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/commission-white-paper-artificial-intelligence-feb2020_es.pdf)

<sup>64</sup> [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:e0649735-a372-11eb-9585-01aa75ed71a1.0008.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:e0649735-a372-11eb-9585-01aa75ed71a1.0008.02/DOC_1&format=PDF) y [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:e0649735-a372-11eb-9585-01aa75ed71a1.0008.02/DOC\\_2&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:e0649735-a372-11eb-9585-01aa75ed71a1.0008.02/DOC_2&format=PDF)

podrían vulnerar los derechos de los consumidores y perjudicarlos. Por consiguiente, es necesario garantizar un alto nivel de protección de los intereses de los consumidores y de los derechos fundamentales, y, en lo que respecta a la responsabilidad civil, medidas para garantizar que las víctimas de daños causados por las aplicaciones de Inteligencia Artificial tengan el mismo nivel de protección que las víctimas de daños causados por otros productos o servicios.

- La pobreza energética:

La Comisión debe actuar en el ámbito de la pobreza energética y evitar situaciones que puedan conducir a la exclusión social.

La pobreza energética es la situación en la que los hogares no pueden acceder a los servicios energéticos esenciales, en concreto la calefacción, la climatización y la iluminación adecuadas, así como la energía para hacer funcionar los aparatos que pueden aportar múltiples beneficios, entre ellos, menos gasto en salud, una reducción de la contaminación atmosférica, una comodidad y un bienestar mayores y una mejora de los presupuestos de los hogares.

La Directiva de mercado interior de la electricidad<sup>65</sup>, en su artículo 29 se refiere a la obligación de los Estados miembros a establecer y publicar los criterios en que se basa esa evaluación, exigiendo a los Estados miembros que tengan en cuenta la necesidad de aliviar la pobreza energética en el contexto de sus obligaciones en materia de eficiencia energética, conforme a la Directiva 2009/73/CE<sup>66</sup> del Parlamento Europeo y del Consejo.

- Respeto y tutela eficaz de los derechos de protección al consumidor:

Está previsto que la Comisión publique dos informes relacionados con el cumplimiento de la legislación y la resolución extrajudicial de litigios en el ámbito de la protección de los consumidores. En esos informes se evaluarán los avances alcanzados en la aplicación del Reglamento(UE) 2017/2394<sup>67</sup> sobre la cooperación en materia de protección de los consumidores(CPC), así como la Directiva 2013/11/UE<sup>68</sup> sobre resolución alternativa de litigios(RAL) y del Reglamento(UE) 524/2013<sup>69</sup> sobre resolución de litigios en línea(RLL).

- Abordar las necesidades específicas de los consumidores:

La Comisión se ha comprometido a trabajar activamente en pro de una

<sup>65</sup> <https://www.boe.es/doue/2019/158/L00125-00199.pdf>

<sup>66</sup> <https://www.boe.es/doue/2009/211/L00094-00136.pdf>

<sup>67</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017R2394&from=ES>

<sup>68</sup> <https://www.boe.es/doue/2013/165/L00063-00079.pdf>

<sup>69</sup> <https://www.boe.es/doue/2013/165/L00001-00012.pdf>

transformación «*digital*» que no produzca exclusión social y evite un sistema de dos velocidades para los consumidores vulnerables y situaciones discriminatorias que restrinjan la elección y el acceso a bienes y servicios.

Un enfoque justo y no discriminatorio de la transformación digital debe tomar en consideración las necesidades de los consumidores de edad avanzada, los consumidores con discapacidad y, de manera más general, las personas «*desconectadas*» que pueden sentirse menos familiarizadas con las herramientas digitales.

No obstante, habrá que esperar a la evolución, legal y jurisprudencial, del estatus de las personas que, voluntariamente quieran estar desconectadas y fijar con carácter general los límites a dicho derecho, como parte del derecho a la intimidad de las personas. La situación actual de proporcionar y favorecer las tecnologías de la información y la comunicación, causará conflictos hasta que dicha delimitación se produzca

Teniendo en cuenta que los niños y los menores están particularmente expuestos a prácticas comerciales engañosas o agresivas en línea, y a riesgos relacionados con los productos, la Comisión tiene previsto desarrollar requisitos de seguridad actualizados para las normas sobre los productos infantiles.

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.

- La reforma de la Directiva de crédito al consumo<sup>70</sup>:

La Comisión ha realizado una propuesta de revisión de la la Directiva sobre crédito al consumo<sup>71</sup> , así como de la Directiva sobre comercialización a distancia de servicios financieros para reforzar la protección de los consumidores en el contexto de la digitalización de los servicios financieros minoristas, con la finalidad de reflejar el creciente uso de los medios digitales y abordar los desafíos derivados de la transformación del sector de los servicios financieros minoristas.

La digitalización ha cambiado profundamente el proceso de toma de decisiones y los hábitos de los consumidores en general, que actualmente quieren un proceso de obtención de crédito más fluido y rápido y suelen realizarlo en línea. Esto también afecta al sector crediticio, que se está digitalizando progresivamente. Nuevos operadores del mercado, como las plataformas de préstamo entre particulares, ofrecen contratos de crédito en distintos formatos y han aparecido

<sup>70</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005PC0483&from=ES>

<sup>71</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0048&from=eS>

nuevos productos, como los créditos de alto coste a corto plazo. La digitalización también ha aportado nuevas formas de revelar información por medios digitales y de evaluar la solvencia de los consumidores, utilizando sistemas automatizados de toma de decisiones y datos no tradicionales.

- Revisión de los servicios financieros a distancia:

La Directiva 2002/65/CE<sup>72</sup> sobre la comercialización a distancia de servicios financieros se encuentra en estos instantes también a revisión.

La iniciativa de la revisión de la Directiva 2002/65/CE<sup>73</sup> busca definir un marco para la comercialización a distancia de servicios financieros que esté preparado para el futuro; proteja a los consumidores de un entorno digital; ofrezca igualdad de condiciones y reduzca las cargas innecesarias para los proveedores de servicios financieros.

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 no engañen a los consumidores, por ejemplo, casillas marcadas previamente, y que realicen énfasis en los beneficios sobre los costes.

- La necesidad de abordar la regulación de los créditos rápidos<sup>74</sup>:

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. El modelo de negocio de estas entidades se basa en mantener la deuda mediante intereses desproporcionados.

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.

- La cuestión no resuelta del sobreendeudamiento de las familias:

<sup>72</sup> <https://www.boe.es/doue/2002/271/L00016-00024.pdf>

<sup>73</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=COM:2022:204:FIN>

<sup>74</sup> [https://clientebancario.bde.es/pcb/es/menu-horizontal/podemosayudarte/temas-interes/Que\\_es\\_un\\_cred\\_272660fbf4e3261.html](https://clientebancario.bde.es/pcb/es/menu-horizontal/podemosayudarte/temas-interes/Que_es_un_cred_272660fbf4e3261.html)

No se ha abordado el sobreendeudamiento de las familias, a pesar de tratarse de una cuestión tratada y debatida, a nivel de la Unión desde hace mucho tiempo.

El sobreendeudamiento se ha agravado por la crisis económica, el incremento del coste de la vida y la evolución del mundo del crédito, especialmente a causa de los denominados créditos rápidos. Con modalidades como el de las “*tarjetas revolving*” y similares que han sido declarados incluso usurarios en algunos Estados miembros.

Aunque no existe ninguna definición armonizada del concepto de sobreendeudamiento, el Comité Económico y Social Europeo<sup>75</sup> reiteradamente ha abogado 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 las mismas o de los compromisos del consumidor. Dicha definición debería contener al menos, los siguientes elementos:

- El hogar como unidad de medida apropiada para cuantificar el sobreendeudamiento.
- Los compromisos financieros adquiridos, entre los que se incluyen los créditos hipotecarios, el crédito al consumo, las facturas de telefonía, de comunicación electrónica y de servicios básicos (agua, calefacción, electricidad, salud, etc.), los alquileres y los gastos comunes (alimentación, transporte, escolaridad, etc...).
- Los compromisos formales adoptados por una familia o una comunidad.
- La incapacidad de pago.
- El sobreendeudamiento estructural.
- El nivel de vida digno.
- La insolvencia

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.



<sup>75</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014AE0791&from=ES>



- Protección de los consumidores en el contexto mundial:

Es importante que la UE proyecte a escala internacional su alto nivel de protección de los consumidores como un valor y un modelo europeo.

Garantizar la seguridad de las importaciones y proteger a los consumidores de la UE contra las prácticas comerciales desleales utilizadas por los operadores de terceros países requiere una acción reforzada dentro de la UE a través de herramientas más sólidas para la supervisión del mercado y una cooperación más estrecha con las autoridades de los países socios de la Unión.

La cooperación multilateral en cuestiones de consumo es clave para promover un alto nivel de protección y seguridad a escala internacional y proteger a los consumidores a nivel mundial

Las acciones previstas en la Nueva Agenda como números 8, 9 y 10 deben salvaguardar el equilibrio entre la seguridad y la flexibilidad necesaria para no bloquear la innovación y el progreso tecnológico y económico.

Está previsto empezar a elaborar un plan de acción con China para fortalecer la cooperación en materia de seguridad de los productos vendidos en línea<sup>76</sup>, como prevé la acción número 19 en materia de seguridad de los productos y aumentar el apoyo a los países socios de la UE, también en África para el desarrollo de capacidades en términos de reglamentación y asistencia técnica. Es importante proteger la autenticidad de los productos (y, adicionalmente, los derechos sobre la marca), ya que es un hecho comprobado que circula un gran volumen de productos falsos y falsificados en determinados terceros países. Los productos originales, por razones de reconocimiento de la calidad, conveniencia y reputación, merecen contar con una gran atención e interés por parte de los



consumidores.

- **Gobernanza:**

La Agenda presenta las acciones destinadas a fomentar las prioridades de política de los consumidores que la UE y sus Estados miembros podrían hacer avanzar en los próximos cinco años.

Esta nueva visión de cooperación entre la UE y las prioridades políticas nacionales supone un nuevo marco para una cooperación reforzada y capaz de llevar a cabo acciones concretas.

No resultan suficientes las propuestas de la Comisión consistentes en establecer un nuevo Grupo consultivo sobre la política de los consumidores; y renovar el Cuadro de Indicadores de las Condiciones de los Consumidores en 2021 para dar cumplimiento a las acciones número 21 y 22, para que pueda consolidarse la gobernanza, hará falta una maduración de los procedimientos de cooperación administrativa para que se consolide.

## **6. CONCLUSIONES**

- Durante el año 2021 se ha ejecutado la Nueva Agenda del Consumidor de una forma irregular, lo cual resulta comprensible, dadas los problemas sanitarios que han existido.

Aunque la Comunicación sobre la Nueva Agenda del Consumidor consta de veintidós acciones propuestas, se trata de una serie de medidas propuestas de carácter aislado que no responden a una coherencia de la política de protección de los consumidores.

No se pretende discutir la prioridad que la Comisión pretenda o quiera pretender para ejecutar sus políticas, pero en este caso, la lista de acciones propuestas en la Nueva Agenda del Consumidor, tiene poco de integridad y de marco jurídico coherente que forme parte de un todo.

- La denominada transición ecológica, aun siendo loable en sus objetivos, resulta carente de concreción, faltando en esencial, los métodos de cuantificación de esa transición, en especial en lo que concierne a la denominada *“huella ecológica”*.

Posiblemente, habrá que acudir a mecanismos adicionales del tipo del *“cheque verde”* o similares, para que existan cantidades monetarias que sirvan para compensar íntegramente sólo a determinados grupos por los costes extra

ocasionados por la acción de la política climática sin menoscabar los incentivos a la eficiencia energética o al cambio de combustibles.

Será preciso ayudar a los grupos de afectados que tengan dificultades para reaccionar a los impactos de la transición porque no cuentan con los medios para renovar, por ejemplo, su vehículo o sistema de calefacción.

- La transformación digital será compleja porque deben destinarse medidas a la totalidad de la población y, en especial a evitar la exclusión social de determinados segmentos de la población.

La digitalización de la economía aportará otros problemas, como el exceso de consumo energético que deberán abordarse pormenorizadamente y que exceden del marco de la protección de los consumidores.

En todo caso, se espera que no exista ningún riesgo de discriminación a las personas con la utilización de la inteligencia artificial y los algoritmos.

Se espera con mucha atención las propuestas relativas a los Reglamentos de mercados digitales, esperando su pronta aprobación durante el año 2022 y que se implemente la denominada Estrategia Europea de Datos y la denominada “identidad digital europea”.

- Las políticas relativas al mercado interior. Resultaría importante reforzar las medidas para luchar contra la vulnerabilidad financiera de los consumidores.

Mientras que unas medidas como las relativas a la seguridad de los productos o el crédito al consumo salen reforzadas y confirman que, cuando se actúa con una base jurídica suficiente, se pueden adoptar medidas concretas y específicas, aunque sea parcialmente, como sucede en el ámbito de los créditos, en que una vez más, el sobreendeudamiento de las familias queda excluido de la regulación de la Unión Europea, por lo que se insiste en la necesidad de abordar dicho tema de forma adecuada y que pueda existir un texto europeo.

Se espera que la larga tramitación de las propuestas relativas al Reglamento sobre seguridad de los productos, a la modificación de la Directiva sobre crédito al consumo y sobre inteligencia artificial avancen sustancialmente durante este año de 2021.

- Existen otros ámbitos no incluidos en la Nueva Agenda del Consumidor o tratados de forma indirecta que deben abordarse, como son:

- Gestión de la salud pública en los Estados miembros. Se están dando los primeros pasos hacia la creación de la Unión Europea de la Salud. La crisis del coronavirus ha puesto de manifiesto que la UE debe desempeñar un papel mucho

más importante en el ámbito de la salud pública, a fin de proteger la salud de toda la ciudadanía europea con unos sistemas sanitarios más resilientes y consolidar un marco de seguridad sanitaria más sólido.

- Turismo, ocio y derechos de los pasajeros aéreos. Es fundamental instituir, reforzar o modificar los derechos de los consumidores y que se establezcan fondos europeos para tutelar los intereses de los consumidores en estos ámbitos.

Por otro lado, ello constituirá una oportunidad inmejorable para revisar la protección de los consumidores mediante un sistema de protección financiera adecuado que proteja a los pasajeros contra el riesgo de crisis de liquidez o en caso de insolvencia de una compañía aérea, por lo que respecta al reembolso de billetes y, en su caso, la repatriación. El actual sistema resulta insatisfactorio e incompleto, por lo que debe mejorarse y actualizarse.

- Vivienda. Puede aportar visibilidad el programa europeo de la “ola de renovación” que va a ser ejecutado por los diferentes Estados miembros, con la finalidad de impulsar la rehabilitación de los edificios.

- Energía. Es esencial reforzar los derechos de los consumidores a la hora de aplicar las políticas sobre energías renovables, autoconsumo y tarifas del mercado, y garantizar que ningún consumidor quede desconectado o se vea discriminado en lo que se refiere a la introducción de alternativas energéticas reales.

- Se debería poner en práctica una serie de medidas y programas más cercanos a los ciudadanos, para lo cual, por ejemplo, se debería reforzar la red de Centros Europeos del Consumidor y la red de cooperación en materia de protección de los consumidores, con la participación de todas las autoridades nacionales.



## HACIA UNA LEY DE ACCIONES COLECTIVAS EN ESPAÑA, por D. Manuel Pardos Vicente (ADICAE)

### 1. INTRODUCCIÓN

Las problemáticas de los consumidores, en su gran mayoría, no son problemas particulares. Los consumidores sufrimos abusos masivos devenidos de contratos de adhesión y es esa contratación en masa la que hoy en día prima en nuestro tráfico comercial. Por ello, las organizaciones de consumidores y usuarios llevan años luchando para conseguir mecanismos eficaces de acción colectiva que garanticen el acceso a la justicia a todos los afectados contando con procedimientos rápidos, uniformes, garantistas, económicos y que eviten, por ser extrajudiciales, la saturación de los juzgados y tribunales.

Las acciones colectivas promovidas por las organizaciones representativas de consumidores y usuarios pretenden defender a todas las personas consumidoras de una forma inclusiva, de modo que el capital disponible o el nivel de riqueza no sea un elemento fundamental e indispensable de acceso a la justicia, sino precisamente lo contrario.

De esta forma se pretenden materializar las herramientas de acceso universal a la justicia plasmadas en nuestra normativa de aplicación, teniendo como objetivo la defensa de los intereses colectivos enfrentados a la mala praxis de ciertos actores que operan en el sistema económico y social bajo una enorme brecha de desigualdad hacia el usuario en cuanto a poder, conocimiento y medios disponibles, actuando como promotores de clausulado abusivo en masa.

Por otra parte, se ha pretendido siempre articular acciones colectivas con el objetivo de facilitar el trabajo de los órganos judiciales de nuestro país, siempre tan extraordinariamente saturados.

Nuestros juzgados llevan años sufriendo el desgaste de un funcionamiento ahogado en el colapso y la falta de medios, el cual permea en la pérdida de confianza de los ciudadanos en este poder fundamental del Estado.

Bajo este marco las acciones colectivas se presentan como una oportunidad de extraordinaria importancia para aglutinar cuestiones comunes, y no obligar a los consumidores a individualizar casos que acaban colapsando los juzgados, que sólo benefician a terceros con otros intereses particulares.

Esta situación conlleva que cualquier cuestión judicial se dilate de forma bochornosa en el tiempo, creando un sistema que adolece de una lentitud intolerable y en el que se dificulta la tutela judicial efectiva.



Bajo una perspectiva de marco, el artículo 51 de la Constitución Española reconoce el principio *pro consumatore*, apuntando a que los poderes públicos deben garantizar la defensa de los consumidores y usuarios protegiendo mediante procedimientos eficaces sus legítimos intereses económicos. Tanto es así, que a partir de los primeros textos regulatorios que desarrollan la previsión constitucional, la Ley General para la Defensa de los Consumidores Usuarios de 1984, reconocen a las asociaciones de consumidores como actores habilitados para ejercer acciones en defensa de los intereses generales, cuestión que quedó reflejada en la Ley de Condiciones Generales de la contratación<sup>77</sup> del año 1998 que posibilita judicializar cláusulas abusivas mediante acciones colectivas transponiendo a nuestro ordenamiento la Directiva 93/13<sup>78</sup>.

Todo ello quedó debidamente legislado, con marco y delimitación específica, en el RDL 1/2007 que aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Consumidores y Usuarios y, en lo referido en la materia de acciones colectivas, en el Título V de Procedimientos judiciales y extrajudiciales de protección de los consumidores y usuarios, destacando especialmente la regulación que tuvo a partir de 2014 el artículo 53 en orden a poder agrupar en un mismo procedimiento colectivas acciones no sólo de cesación sino también resarcitorias, para garantizar el éxito de los principios de eficiencia procesal que defendemos. Un precepto tan importante como hoy en día olvidado por nuestros tribunales.

Aunque en la parte dispositiva existe un marco favorable que reconoce y faculta estas acciones, la parte reglamentaria y procesal existente hasta el momento ha resultado un auténtico *maremágnum* diferenciador y extraño para los tribunales, que han dirimido estas cuestiones situando en contra de tales previsiones.



La Ley de Enjuiciamiento Civil<sup>79</sup> recoge las acciones colectivas en la reforma que entró en vigor el 8 de enero de 2001. Esta reforma recogía en su Disposición Final

<sup>77</sup> <https://www.boe.es/buscar/pdf/1998/BOE-A-1998-8789-consolidado.pdf>

<sup>78</sup> <https://www.boe.es/doue/1993/095/L00029-00034.pdf>

<sup>79</sup> <https://www.boe.es/buscar/pdf/2000/BOE-A-2000-323-consolidado.pdf>

Sexta la modificación del artículo 12.2 de la ley 7/1998 de Condiciones Generales de la Contratación apuntando a la cesación, la devolución y la indemnización.

A pesar de ello, su aplicación no ha resultado lo exitosa que hubiera debido ser y han sido múltiples los obstáculos en su desarrollo. Los principales obstáculos que ha encontrado su desarrollo, sin ánimo de exhaustividad, aluden a los llamamientos a afectados, las diligencias preliminares, las acumulaciones de acciones de cesación y resarcitorias, la legitimidad de determinados actores para ejercer este tipo de acciones, la ejecución colectiva bajo los efectos *erga omnes*, la falta de precisión de las Sentencias sobre consumidores y usuarios con respecto a los efectos que debieran tener las mismas en los perjudicados, así como las dilaciones injustificadas que han acumulado estos litigios y que han ahuyentado a los consumidores, en favor de intereses privados que defienden el actuar individual en el foro jurídico.



Ante este panorama, la entrada en vigor de la Directiva 2020/1828<sup>80</sup>, de 25 de noviembre, relativa a las acciones de representación para la protección de los intereses colectivos de los consumidores, abre un nuevo escenario que confiamos que sea un elemento disruptivo en el marco judicial hasta ahora conocido, no quedándose en una escasa y reducida reforma que siga estancando los juzgados y lastrando los derechos de los consumidores.

La Directiva, en el ámbito de su configuración como herramienta armonizadora, abre la oportunidad a establecer un cambio que agilice y amplíe los derechos de las personas consumidoras, para garantizar de forma reforzada una tutela judicial efectiva.

Los retos que se encuentra no son pocos, puesto que tales retos tienen que ver con la Indefensión y poca confianza de los consumidores perjudicados por prácticas ilícitas en las instituciones judiciales y administrativas para la resolución de los litigios, así como con la persistente competencia desleal de los promotores de clausulado y prácticas abusivas que dificultan el funcionamiento correcto del mercado interior, lastrando la confianza a la que hemos aludido.

Es necesario reforzar el principio disuasorio del que tanto viene hablando el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) en sus recientes Sentencias, que tanto eco han tenido y seguirán teniendo en nuestro país, razón de más para promover una norma española de transposición que mejore y profundice la actual regulación y consiga dejar atrás la incertidumbre que las personas consumidoras sienten cuando de ejercer sus derechos y poner en marcha los mecanismos que los protegen se trata.

<sup>80</sup> <https://www.boe.es/doue/2020/409/L00001-00027.pdf>



Por consiguiente, este trabajo pretende ser un marco de propuestas, pero también un aldabonazo en favor de la acción colectiva.

En este caso, con la intención de que sirva de guía de acción para los poderes públicos y los colectivos interesados en la materia, de modo y manera que pueda lograrse en el medio plazo una regulación española que amplíe el ámbito de protección de los intereses económicos de las personas consumidoras mediante una Ley de Acciones Colectivas que recoja todos los elementos que caracterizan ese instituto.

Entretanto se consigue ese objetivo, este trabajo pretende abordar la actual regulación española y tratar de afrontar en el corto plazo reformas que lleven a beneficiar la acción colectiva sobre la individualización y el colapso, dando sentido al favorecimiento de los mecanismos de resolución de litigios para personas consumidoras en el modo que está previsto en la regulación europea, y que no es otro que la celeridad, la asequibilidad de los procedimientos y la efectividad de los pronunciamientos.

## **2. TIPOS DE ACCIONES COLECTIVAS, ACCIONES DE REPRESENTACIÓN NACIONAL Y ACCIONES DE REPRESENTACIÓN TRANSFRONTERIZA. ACCIONES DE REPRESENTACIÓN PARA LA PROTECCIÓN DE LOS INTERESES COLECTIVOS DE LOS CONSUMIDORES**

### **2.1. Objeto de la Directiva.**

El artículo 1 de la Directiva recoge como objeto de la misma establecer *“normas para garantizar que en todos los Estados miembros se disponga de un mecanismo de acciones de representación para la protección de los intereses colectivos de los*

*consumidores, al mismo tiempo que proporciona salvaguardias adecuadas para evitar un ejercicio abusivo de la acción procesal”.*

En línea con los ámbitos competenciales marcados por los Tratados de Derecho Comunitario originario, la Unión Europea persigue así establecer un mínimo común denominador en todos los Estados miembros garantizando la existencia de las denominadas “*acciones de representación*”.

Es relevante también destacar como segundo objetivo disponer el establecimiento de garantías, para evitar que la acción colectiva pueda ser presa de un ejercicio antisocial y contrario a la buena fe procesal, puesto que, sin duda alguna, se trata de una herramienta extraordinariamente potente como para ser utilizada en contravención de sus propios fines.

En cuanto a las finalidades perseguidas por la norma, no se aparta del clásico y tradicional concepto de la Unión que desde su fundación ha venido asimilando el mundo del consumo y sus políticas con un mejor funcionamiento del mercado interior, pero también, de modo subrepticio, con una mayor confianza de las personas consumidoras en el propio engranaje comunitario.

Ciertamente tras las reformas operadas en Maastricht en 1992, pero sin duda alguna tras el fracaso de la Constitución Europea de 2005 y el camino de regreso promovido por algunos Estados Miembros, que presionaron ampliamente para reducir la Unión a un club de intereses conjuntos con limitada cesión de soberanía, otra de las finalidades que queda claramente establecida es aproximar las legislaciones (no sustituirlas en forma alguna), también con la vista puesta en facilitar el acceso a la justicia de las personas consumidoras en los distintos Estados.

Por otra parte, la norma pretende que los Estados puedan mantener en todo caso un mecanismo procesal que permita a las entidades habilitadas ejercitar acciones de representación para obtener tanto la cesación como el resarcimiento, sin que puedan reducirse los estándares presentes en cada Estado miembro con la excusa de aplicación de la propia Directiva. Faculta finalmente el artículo 1 a las entidades de representación a elegir cualquier medio procesal que tengan a su disposición en virtud de los ordenamientos concomitantes europeo e interno para proteger los intereses colectivos de los consumidores.

Señalar aquí alguna propuesta concreta de reforma legislativa en el marco español es un asunto más de forma que de fondo, toda vez que no se trata de otra cosa más allá que de un planteamiento general que posteriormente se ve concretado en la Directiva, por lo que corresponde a los autores de cada apartado específico ir al contenido mollar de tales aspectos para formular soluciones concretas de reformas normativas.



En todo caso, podrían proponerse las siguientes reformas en cuanto al ámbito de aplicación:

✚ **Artículo 2 RDL 1/2007, LGDCU**, en su actual redacción establece como ámbito de aplicación lo siguiente: *Esta norma será de aplicación a las relaciones entre consumidores o usuarios y empresarios.*

La propuesta sería incluir un añadido dejando el precepto con la siguiente redacción: *Esta norma será de aplicación a las relaciones entre consumidores o usuarios y empresarios, garantizando, además, la existencia de un mecanismo de acciones de representación para la protección de los intereses colectivos de las personas consumidoras y su resarcimiento efectivo en procedimientos judiciales o extrajudiciales acordes a esa pretensión.*

✚ **Artículo 12.1 Ley de Condiciones Generales de la Contratación**, que establece la definición de acciones de cesación vigentes en la normativa sectorial que regula este tipo de pretensiones: *“Contra la utilización o la recomendación de condiciones generales que resulten contrarias a lo dispuesto en esta Ley, o en otras leyes imperativas o prohibitivas, podrán interponerse, respectivamente, acciones de cesación y retractación.”*

Se propone la siguiente redacción: *Contra la utilización o la recomendación de utilización de condiciones generales que resulten contrarias a lo dispuesto en esta Ley, o en otras leyes imperativas o prohibitivas, podrán interponerse acciones colectivas de representación de las personas consumidoras que pretendan la cesación y retractación ante determinadas conductas, así como el resarcimiento de los perjuicios originados a las personas perjudicadas.*

✚ **Artículo 5 Ley de Enjuiciamiento Civil**, referido a las clases de tutela jurisdiccional, pudiendo ser relevante incorporar como una de ellas la propia acción colectiva, tal como ciertamente es.

La redacción del precepto en la actualidad es la siguiente: *“Se podrá pretender de los tribunales la condena a determinada prestación, la declaración de la existencia de derechos y de situaciones jurídicas, la constitución, modificación o extinción de estas últimas, la ejecución, la adopción de medidas cautelares y cualquier otra clase de tutela que esté expresamente prevista por la ley”*

El precepto quedaría redactado de acuerdo al siguiente tenor: *Se podrá pretender de los tribunales la condena a determinada prestación, la declaración de la existencia de derechos y de situaciones jurídicas, la constitución, modificación o extinción de estas últimas, la ejecución, la adopción de medidas cautelares, el ejercicio de acciones colectivas de representación y resarcimiento que protejan los legítimos intereses económicos de las personas consumidoras y cualquier otra clase de tutela que esté expresamente prevista por la ley.*

 **Ámbito de aplicación de la Directiva.** El artículo 2 de la Directiva se refiere al ámbito de aplicación. En el ámbito material la norma describe el marco en el que se podrán ejercer las acciones de representación frente a actos de empresarios que infrinjan disposiciones del Derecho de la Unión que perjudiquen o puedan perjudicar los intereses colectivos de los consumidores en un amplísimo abanico de materias, entre las que destacan las siguientes:

- Directiva 85/374/CEE del Consejo, de 25 de julio de 1985, productos defectuosos
- Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores (DO L 95 de 21.4.1993, p. 29).
- Reglamento (CE) nº 2027/97 del Consejo, de 9 de octubre de 1997, transporte aéreo de los pasajeros y su equipaje
- Directiva 2000/31/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, (Directiva sobre el comercio electrónico) (DO L 178 de 17.7.2000, p. 1): artículos 5 a 7, 10 y 11.
- Directiva 2002/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de septiembre de 2002, relativa a la comercialización a distancia de servicios financieros destinados a los consumidores.
- Directiva 2006/114/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, sobre publicidad engañosa y publicidad comparativa.
- Directiva 2008/48/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2008, relativa a los contratos de crédito al consumo.
- Directiva 2009/138/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, sobre el seguro de vida, el acceso a la actividad de seguro y de reaseguro y su ejercicio (Solvencia II).
- Directiva 2014/17/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de febrero de 2014, sobre los contratos de crédito celebrados con los consumidores para bienes inmuebles de uso residencial.
- Directiva 2014/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, sobre la comparabilidad de las comisiones conexas a las cuentas de pago, el traslado de cuentas de pago y el acceso a cuentas de pago básicas.
- Directiva (UE) 2015/2302 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2015, relativa a los viajes combinados y a los servicios de viaje vinculados.
- 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 al tratamiento de datos personales.
- Reglamento (UE) 2017/1129 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2017, sobre el folleto que debe publicarse en caso de oferta pública o admisión a cotización de valores en un mercado regulado.

- 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.

Como cuestión relevante resulta importante destacar que tales infracciones podrán hacerse valer incluso en el caso de que ya haya terminado la aplicación de las mismas. Con ello se frena uno de los argumentos tradicionales en las oposiciones de las entidades demandadas en cuanto a que ya se han dejado de aplicar tales prácticas cuando son reclamadas.

Acerca de posibles modificaciones normativas, podrían señalarse las siguientes:

 **Artículo 53 del RDL 1/2007. Acciones de cesación.** *“La acción de cesación se dirige a obtener una sentencia que condene al demandado a cesar en la conducta y a prohibir su reiteración futura. Asimismo, la acción podrá ejercerse para prohibir la realización de una conducta cuando esta haya finalizado al tiempo de ejercitar la acción, si existen indicios suficientes que hagan temer su reiteración de modo inmediato.*

*A efectos de lo dispuesto en este capítulo, también se considera conducta contraria a esta norma en materia de cláusulas abusivas la recomendación de utilización de cláusulas abusivas (...)* “

Pasaría a tener la siguiente redacción: *Contra la utilización o la recomendación de inclusión de cláusulas abusivas en contratos suscritos con personas consumidoras en aquellas materias determinadas por el Anexo I 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 de los consumidores, y por la que se deroga la Directiva 2009/22/CE, se podrán ejercer acciones de representación y cesación en el modo prevenido en esta Ley y en la normativa sectorial que le resulta de referencia.*

*La acción de cesación se dirige a obtener una sentencia que condene al demandado a cesar en la conducta y a prohibir su reiteración futura, así como para prohibir la realización de una conducta infractora cuando ésta haya finalizado al tiempo de ejercitar la acción.*

(...)

 **Artículo 12.2 Ley Condiciones Generales de la Contratación, párrafo primero,** que actualmente tiene la siguiente redacción: *“La acción de cesación se dirige a obtener una sentencia que condene al demandado a eliminar de sus condiciones generales las que se reputen nulas y a abstenerse de utilizarlas en lo sucesivo, determinando o aclarando, cuando sea necesario, el contenido del contrato que ha de considerarse válido y eficaz”*

Pasaría a tener una ligera modificación para la incorporación de la mención de las prácticas que hayan cesado, de acuerdo al siguiente tenor: “La acción de cesación se dirige a obtener una sentencia que condene al demandado a eliminar de sus condiciones generales las que se reputan nulas *de aquellas que se hubieren aplicado con anterioridad o se estén aplicando en el momento de iniciarse el litigio, así como* a abstenerse de utilizarlas en lo sucesivo, determinando o aclarando, cuando sea necesario, el contenido del contrato que ha de considerarse válido y eficaz.

La Directiva viene igualmente a precisar el marco de acciones colectivas que se podrán llevar a cabo en el modelo que prevé la norma como estándar para todos los ordenamientos internos.

En su artículo 3 establece las definiciones de las materias que aquí nos interesan, afirmando particularmente lo siguiente:

✚ *«acción de representación»: toda acción para la protección de los intereses colectivos de los consumidores ejercitada por una entidad habilitada como parte demandante en nombre de los consumidores por la que se solicite una medida de cesación o una medida resarcitoria, o ambas.*

✚ *«acción de representación nacional: toda acción de representación ejercida por una entidad habilitada en el Estado miembro en el que dicha entidad habilitada haya sido designada.*

✚ *«acción de representación transfronteriza»: toda acción de representación ejercida por una entidad habilitada en un Estado miembro distinto del Estado miembro en el que dicha entidad habilitada haya sido designada.*

En consecuencia, las acciones se contemplan en función del sujeto que ejerce la misma, y en la Directiva tales acciones quedan directamente referenciadas a las entidades habilitadas, que se tratan en otro apartado, por lo que a él nos remitimos en cuanto a la configuración de tales entidades.

Interesa decir que la Directiva describe la acción de representación integrada por una acción de cesación o ambas, poniéndolas en el mismo plano de ejercicio, lo que supone, prima facie, un importante avance en la observación de la restitutoria como meramente accesoria de la principal, lo que ha generado multitud de problemas en el ejercicio de las mismas.

El artículo 7 de la Directiva se centra en la clasificación de las comúnmente denominadas acciones de representación.



Destaca en el apartado 1 la mención a la posibilidad de ejercicio de tales acciones de representación por medio de las entidades habilitadas ante “los órganos jurisdiccionales o autoridades administrativas” de los Estados miembros, por lo que pareciera abrir la posibilidad de plantear esas acciones de representación ante los supervisores o ante la futura Agencia de Protección del Cliente Financiero.

La entidad habilitada tendrá como obligación inherente al ejercicio inicial de la acción proporcionar información suficiente sobre los consumidores afectados por la acción de representación, examinando la admisibilidad los órganos competentes *in limine litis* de acuerdo con la normativa interna en cada caso.

El apartado 4 determina que los Estados miembros declaren contemplar en su legislación, “*al menos*” medidas de cesación y resarcitorias. Como quiera que la Directiva, tal como venimos diciendo, supone el establecimiento de un marco armonizado en todo el territorio de la Unión, debemos entender que no se opone a que las medidas de cesación y resarcitorias puedan verse complementadas con otras que pudieran, en su caso, incluirse en el Derecho interno.

Este es el caso, en lo que aquí interesa, de las acciones de retractación y las declarativas que se contienen ex. art. 12.3 y 12.4 de la Ley de Condiciones Generales de la Contratación, siendo que en este último caso la declarativa entronca con la inscripción de una cláusula inserta en un contrato como condición general por no haber sido negociada individualmente y no reunir los requisitos previstos en el ordenamiento para formar de la autonomía de los contratantes.

Por consiguiente, siquiera considerando el corolario normativo actualmente vigente parece que nuestro ordenamiento ya prevé distintas facultades de accionar en lo colectivo que superan las previsiones de la Directiva y por ahí no sería necesaria reforma de clase alguna.

No obstante, parece oportuno volver nuevamente sobre el artículo 12.2 de la Ley de Condiciones Generales de la Contratación, esta vez en su párrafo segundo, que contempla la accesoriedad de las acciones resarcitorias, de modo que desaparezca ese plano subordinado de nuestro ordenamiento situando el resarcimiento al mismo nivel que la cesación, tal como lo hace la propia Directiva.

De modo tal que se sugiere la siguiente modificación:

✚ **Artículo 12.2 párrafo segundo, LCGC**, que actualmente está redactado en los siguientes términos: “(...) *A la acción de cesación podrá acumularse, como accesorio, la de devolución de cantidades que se hubiesen cobrado en virtud de las condiciones a que afecte la sentencia y la de indemnización de daños y perjuicios que hubiere causado la aplicación de dichas condiciones*”.

Quedaría redactado de la siguiente manera: (...) A la acción de cesación podrá acumularse, en idéntico plano procesal, la de devolución de cantidades que se hubiesen cobrado en virtud de las condiciones a que afecte la sentencia y la de indemnización de daños y perjuicios que hubiere causado la aplicación de dichas condiciones.

✚ **Artículo 53, párrafos tercero y cuarto del RDL 1/2007**, que actualmente mantienen una redacción extraordinariamente confusa e inoperante, habrán de sufrir igualmente una reformulación que permita una mejor comprensión del plano procesal que se persigue, que no es otro que la posibilidad de acumular a la acción de cesación la resarcitoria en un mismo nivel de importancia, tal como se describe en la Directiva.

La actual redacción es la siguiente: *“(...) A cualquier acción de cesación podrá acumularse siempre que se solicite la de nulidad y anulabilidad, la de incumplimiento de obligaciones, la de resolución o rescisión contractual y la de restitución de cantidades que se hubiesen cobrado en virtud de la realización de las conductas o estipulaciones o condiciones generales declaradas abusivas o no transparentes, así como la de indemnización de daños y perjuicios que hubiere causado la aplicación de tales cláusulas o prácticas. De dicha acción acumulada accesoria conocerá el mismo juzgado encargado de la acción principal, la de cesación por la vía prevista en la ley procesal.*

*Serán acumulables a cualquier acción de cesación interpuesta por asociaciones de consumidores y usuarios la de nulidad y anulabilidad, de incumplimiento de obligaciones, la de resolución o rescisión contractual y la de restitución de cantidades que se hubiesen cobrado en virtud de la realización de las conductas o estipulaciones o condiciones generales declaradas abusivas o no transparentes, así como la de indemnización de daños y perjuicios que hubiere causado la aplicación de tales cláusulas o prácticas”.*

Se propone la siguiente redacción: (...) A cualquier acción de cesación interpuesta por entidades habilitadas para el ejercicio de la misma, podrá ésta acumular la que persiga el resarcimiento de las personas consumidoras o usuarias que hayan resultado afectadas por la aplicación de la cláusula o conducta perseguida, y que comparezcan representadas por la entidad en el litigio.

Así también podrán ser objeto de acumulación, aquellas otras acciones que se deriven del incumplimiento de obligaciones, que persigan la resolución o rescisión contractual, así como la de indemnización de daños y perjuicios, que hubiere causado la aplicación de tales cláusulas o prácticas abusivas o no transparentes, en las personas consumidoras o usuarias que comparezcan en el litigio representadas por la entidad habilitada”.

✚ **Inclusión de un nuevo artículo 71 bis en la LEC. Alternativamente a la solicitud anterior de reforma del art. 53, párrafos tercero y cuarto, del RDL 1/2007, sería posible dejar éstos sin efecto e incluir un nuevo artículo 71 bis en la Ley Rituaria, con la siguiente redacción: A cualquier acción de cesación interpuesta por entidades habilitadas para el ejercicio de la misma, podrá ésta acumular la que persiga el resarcimiento de las personas consumidoras o usuarias que hayan resultado afectadas por la aplicación de la cláusula o conducta perseguida, y que comparezcan representadas por la entidad en el litigio.**

Así también podrán ser objeto de acumulación, aquellas otras acciones que se deriven del incumplimiento de obligaciones, que persigan la resolución o rescisión contractual, así como la de indemnización de daños y perjuicios, que hubiere causado la aplicación de tales cláusulas o prácticas abusivas o no transparentes, en las personas consumidoras o usuarias que comparezcan en el litigio representadas por la entidad habilitada”.

✚ Simultáneamente parece preciso promover una **modificación combinada de los artículos 72 y 73 de la LEC**, en los siguientes términos:

La actual redacción del art. 72 LEC, Acumulación subjetiva de acciones, es la siguiente: “Podrán acumularse, ejercitándose simultáneamente, las acciones que uno tenga contra varios sujetos o varios contra uno, siempre que entre esas acciones exista un nexo por razón del título o causa de pedir. Se entenderá que el título o causa de pedir es idéntico o conexo cuando las acciones se funden en los mismos hechos”



Se propondría la siguiente redacción con un añadido: Podrán acumularse, ejercitándose simultáneamente, las acciones que uno tenga contra varios sujetos

o varios contra uno, siempre que entre esas acciones exista un nexo por razón del título o causa de pedir.

Se entenderá que el título o causa de pedir es idéntico o conexo cuando las acciones se funden en los mismos hechos, o bien éstos obedezcan al ejercicio de una acción colectiva de cesación por una entidad habilitada para ello, en la que se incluya una acumulada petición de resarcimiento para las personas consumidoras partícipes en el litigio”.

 **El artículo 73.2 LEC** efectúa una remisión ambigua e indeterminada a la posible acumulación de acciones cuando de acciones de cesación se trata, por lo que debemos entender que, a fin de disipar cualquier tipo de dudas sobre el particular, es recomendable una nueva redacción que esclarezca definitivamente la posibilidad de acumular acciones en el ámbito de las acciones de cesación y resarcitorias, de acuerdo al siguiente tenor:

Actual redacción del art. 73.2 LEC “(...) 2. También se acumularán en una misma demanda distintas acciones cuando así lo dispongan las leyes, para casos determinados”

Se propone la siguiente redacción: (...) 2. También se acumularán en una misma demanda las acciones que se ejerciten en un procedimiento de acción de cesación y resarcitoria ejercido por una entidad habilitada que actúe en representación de los intereses colectivos de las personas consumidoras presentes en el litigio y, eventualmente, las que puedan personarse, así como, en su caso, las que sean beneficiadas por la Sentencia dictada en los términos del art. 221 de esta Ley.

3. Se podrán acumular otras acciones cuando así lo dispongan las leyes, para casos determinados.

Finalmente, en relación a las acciones de representación nacional y acciones de representación transfronteriza, la diferencia estribará en la posibilidad de ejercer acciones contra una entidad que impone cláusula abusiva o conductas contrarias en el Estado miembro de origen de la propia entidad, o en otro distinto, para lo cual los Estados deberán remitir a la Comisión una relación de entidades habilitadas en su territorio, que debemos entender que tendrá valor en todo el territorio de la Unión para el ejercicio de tales acciones transfronterizas.

En el ejercicio de acciones de representación nacionales cabrá la posibilidad de integrar personas consumidoras de otros Estados si se ven afectadas por la cláusula, conducta o práctica abusiva desarrollada por el promovente.

Sobre el particular el art. 54.1 d) y el art. 55 del RDL 1/2007, recogen ya una regulación concreta sobre la posibilidad del ejercicio de la acción de cesación transfronteriza, no siendo posible una entrada de tales preceptos en la LEC al

tratarse de acciones que escapan a la regulación rituaria interna que realiza esta norma.





# Consejo de Consumidores y Usuarios (CCU)

[www.consumo-ccu.consumo.gob.es](http://www.consumo-ccu.consumo.gob.es)

[secretaria.ccu@consumo.gob.es](mailto:secretaria.ccu@consumo.gob.es)



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DE CONSUMO