



MEMORIA ANUAL 2022



CONSEJO DE
CONSUMIDORES
Y USUARIOS



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE CONSUMO

Edita y distribuye:

© MINISTERIO DE CONSUMO

CENTRO DE PUBLICACIONES PASEO DEL PRADO, 18-20. 28014 Madrid

NIPO en línea:

Depósito legal:

Maqueta: Gonzalo Moreno Grande



Contenido de la Memoria

PRESENTACIÓN	- 4 -
El Consejo de Consumidores y Usuarios (CCU)	- 7 -
2.1. Naturaleza	- 7 -
2.2. Miembros del VI Consejo de Consumidores y Usuarios (CCU)	- 8 -
Funciones del Consejo de Consumidores y Usuarios	- 10 -
3.1. De Consulta	- 10 -
3.2. De representación	- 10 -
3.3. De iniciativa	- 12 -
3.4. De colaboración	- 12 -
3.5. Otras	- 13 -
Órganos de funcionamiento del Consejo	- 14 -
Actividad del Consejo de Consumidores y Usuarios	- 16 -
5.1. Actividad General	- 16 -
5.2. Comparecencias en reuniones del Pleno del CCU	- 16 -
5.3. Reuniones	- 18 -
Audiencias, consultas e informes solicitados al VI Consejo de Consumidores y Usuarios durante el año 2022	- 22 -
Concesión de ayudas para el fomento del asociacionismo y realización de programas específicos en defensa de los consumidores y usuarios	- 32 -
Artículos de opinión de los vocales del CCU	- 35 -
PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES EN LA COMERCIALIZACIÓN A DISTANCIA DE SERVICIOS FINANCIEROS	- 36 -
NORMAS REGULATORIAS EN EL ÁMBITO DE LAS PERSONAS INFLUENCERS: DE “MEROS” PRESCRIPTORES A PRESTADORES DE SERVICIOS	- 68 -
DERECHO A REPARAR. POR UN CONSUMO Y UNA PRODUCCIÓN SOSTENIBLE	- 81 -
LA TRANSFORMACIÓN DE LOS SISTEMAS ALIMENTARIOS SOSTENIBLES	- 92 -
TRANSICIÓN ECOLÓGICA, CONSUMO SOSTENIBLE Y ECONOMÍA CIRCULAR	- 102 -
MEDIDAS ADOPTADAS POR EL GOBIERNO PARA COMBATIR LA CRISIS ENERGÉTICA EN 2023. ESPECIAL ATENCIÓN A LOS CONSUMIDORES VULNERABLES, VULNERABLES SEVEROS Y EN RIESGO DE EXCLUSIÓN SOCIAL	- 119 -



1

PRESENTACIÓN



Me complace presentar la Memoria del 2022 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 2022 no presenta características diferentes de las ya narradas en la Memoria de CCU 2021 por lo que se refiere a las dificultades que afectan a los consumidores, aunque puede haber signos de agravamiento. Así podemos destacar: los costes de la energía paliados en parte por la “solución ibérica”; la subida de los tipos de interés y su repercusión y traslado a los créditos hipotecarios; el incremento continuo de los precios de la cesta de la compra que afecta sobremanera a los hogares más vulnerables; el retraso en la puesta en marcha algunos instrumentos que podrían mejorar sus derechos, como la Ley de los Servicios de Atención al Cliente, la Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero, la tan esperada transposición de la Directiva de las Acciones de Representación para garantizar un nivel elevado de protección de los consumidores; el deterioro de la relación de las Administraciones públicas con la ciudadanía en modo no presencial, lo que dificulta 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.

Dicho lo anterior, me gustaría aprovechar para narrar algunos retos que las personas consumidoras tienen que hacer frente y que están incidiendo en sus tradicionales derechos como consumidores, que requieren nuevas herramientas y 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.
- ▶ Mayor sensibilización social hacia los aspectos medioambientales e incremento de la demanda de productos sostenibles, justos, solidarios y de cercanía.

Soy optimista sobre la arquitectura jurídica que nos hemos dado, pero tengo que manifestar una cierta inquietud sobre las herramientas que disponen nuestros profesionales de consumo para abordar algunas de las realidades presentes en el mercado como: la comercialización de bienes de manera intangible a través del metaverso; internet de las cosas; la influencia en la toma de decisiones por los algoritmos; la ausencia de instrumentos para sancionar a operadores de terceros países; los patrones oscuros que son interfaces diseñadas cuidadosamente para engañar deliberadamente a los usuarios para que elijan un camino que no querían tomar; las necesarias herramientas para probar la obsolescencia prematura o para comprobar si el sector de la publicidad contribuye a la desinformación; los riesgos que está conllevando la cultura del low cost; la alarmante judicialización de las controversias de consumo, que subestiman las capacidades del sistema extrajudicial que nos hemos dado: el sistema arbitral, los organismos de resolución alternativa de litigios o, en un próximo futuro, los medios adecuados de solución de conflictos impulsados en el Proyecto de Ley de Eficiencia Procesal de Servicios Público de Justicia.

Por otra parte, debemos estar atentos a los trabajos que se están llevando a cabo en el Consejo de la Unión: debates sobre el Reglamento de Seguridad de Productos; la revisión de la Directiva de Créditos al Consumo y de la Directiva relativa a comercialización de los servicios financieros a distancia; la modificación, de la Directiva en materia de responsabilidad por los daños causados por productos defectuosos, para solventar algunos problemas que se pueden generar con el desarrollo de Internet de las cosas; Propuesta de Directiva en lo que respecta al empoderamiento de los consumidores para la transición ecológica mediante una mejor protección contra las prácticas desleales y una mejor información o la aplicación del Reglamento relativa a un mercado único de servicios digitales

A lo largo de 2022 el CCU informó a un estimado número de normas y dio cumplimiento al mandato que se ha atribuido con recursos, personales y económicos, exiguos; sin embargo, estimo que se escatima la participación de la sociedad civil, en este caso a los legítimos representantes de los consumidores, en materias que les afectan.

Con tristeza repito una vez más las reivindicaciones que ya hacía en las memorias del 2020 y 2021; a saber, la urgencia de transponer 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 sustenten en dichas sentencias; que debe dotarse de medios suficientes a los fiscales delegados de consumo autonómicos y provinciales para actuar en protección de los intereses de las personas consumidoras; que sigue siendo urgente impulsar el desarrollo de 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 efectivamente 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, es necesario y urgente garantizar un alto nivel de protección de los consumidores, como promete la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

En tiempos de carestía, crisis energética e inflación el Consejo, fiel a los principios de la justicia social en general y del equilibrio en el mercado interior en particular, no puede ni quiere aceptar los llamamientos a la austeridad. En tanto que personas consumidoras ya practicamos el ascetismo de mucho tiempo atrás, y tenemos que recordar que, sin perjuicio del respeto a políticas económicas de uso racional de los recursos y ahorro energético, los programas contra la desigualdad deben mantenerse y prevalecer.

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

Pero sin recursos su eficacia queda severamente disminuida. Las personas consumidoras y sus asociaciones necesitamos la ayuda del Estado, sin embargo, el Estado escatima sus recursos y tiene al CCU en la precariedad. No tengo indicios de que esto vaya a cambiar. Con tristeza tengo que terminar diciendo que nuestro Estado no protege de manera efectiva los intereses económicos y sociales de las personas consumidoras. Exigimos que se ponga fin a esa situación.

El presidente del CCU.

Carlos Ballugera Gómez



2

El Consejo de Consumidores y Usuarios (CCU)

2.1. Naturaleza

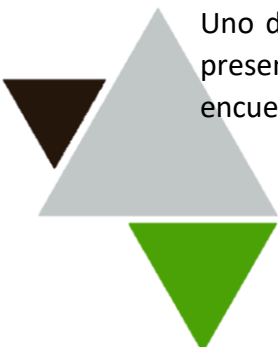
El fomento de las asociaciones de consumidores y usuarios y su audiencia en las cuestiones que puedan afectarles se contempla de manera específica en el Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre.

El Real Decreto 894/2005, de 22 de julio, por el que se regula el Consejo de Consumidores y Usuarios, modificado por el Real Decreto 487/2009, de 3 de abril, establece los mecanismos necesarios para dotar a este órgano de representación y consulta, de una mayor representatividad, agilidad en su funcionamiento y adaptación a las características que presenta el panorama asociativo de los consumidores y usuarios.

Integran el VI Consejo de Consumidores y Usuarios (CCU) ocho organizaciones de consumidores y usuarios:

- ▶ Asociación de Usuarios de Bancos, Cajas y Seguros (ADICAE)
- ▶ Asociación de Usuarios de la Comunicación (AUC)
- ▶ Federación 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 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 y, entre otras, 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.

2.2. Miembros del VI Consejo de Consumidores y Usuarios (CCU)

Presidente:

- ▶ *D. Carlos Ballugera Gómez.*

Vicepresidente:

- ▶ *D. Félix Martín Galicia.*

Vocales:

NOMBRE	PUESTO	EN REPRESENTACION DE
D. Manuel Pardos Vicente Dña. Karina Fábregas Márquez	Titular Suplente	Asociación de Usuarios de Bancos, Cajas y Seguros (ADICAE)
D. Fernando Móner Romero M ^a Emilia Gómez Huerta	Titular Suplente	Federación de Consumidores y Usuarios (CECU)
D. Jesús Benítez Cerezo Dña. M ^a de los Ángeles Díaz Palacios	Titular Suplente	Asociación de Consumidores y Usuarios en Acción (FACUA)
D. Gustavo Samayoa Estrada D. Pedro Romero Rodríguez	Titular Suplente	Federación de usuarios – Consumidores Independientes (FUCI)
D. Félix Martín Galicia Dña. Carmen Redondo Borge	Titular Suplente	Confederación Española de Cooperativas de Consumidores y Usuarios (HISPACOOP)
Dña. Ileana Izverniceanu de la Iglesia D. Miguel Enrique García López	Titular Suplente	Organización de Consumidores y Usuarios (OCU)
D. José Ramón Lozano Petit D. Manuel Martín Arias	Titular Suplente	Federación Unión Nacional de Consumidores y Amas de Hogar de España (UNAE)

Secretario:

- ▶ *D. Nelson Castro Gil, funcionario 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.

El Consejo de Consumidores y Usuarios tiene funciones:

3.1. 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.

El Consejo debe, igualmente, realizar el seguimiento de las alegaciones e informes emitidos en sus trámites de audiencia, al objeto de evaluar su repercusión y efectividad.

3.2. De 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”*.

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>

3.3. 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.



3.4. 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.

3.5. 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.




4

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 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 semodifica 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

- *D. Manuel Pardos Vicente*

SERVICIOS DE INTERÉS GENERAL Y POLÍTICA SECTORIAL

- *D. Gustavo Samayoa Estrada*

NORMATIVA Y ACCESO A LA JUSTICIA

- *D. José Ramón Lozano Petit*

COOPERACIÓN INSTITUCIONAL Y REPRESENTACIÓN

- *D. Félix Martín Galicia*

POLÍTICA COMUNITARIA

- *D. Bernardo Hernández Bataller*

SALUD, SEGURIDAD, NORMALIZACIÓN Y TERCERA EDAD

- *Dña. M^a Emilia Gómez Huerta*

TELECOMUNICACIONES Y AUDIOVISUAL

- *D. Alejandro Perales Albert*



5

Actividad del Consejo de Consumidores y Usuarios

5.1. Actividad General

En el año 2022 se celebraron nueve reuniones ordinarias del Pleno y una Extraordinaria:

ORDINARIAS

- 25 de enero
- 22 de febrero
- 29 de marzo
- 28 de abril
- 31 de mayo
- 5 de julio
- 13 de septiembre
- 25 de octubre
- 13 de diciembre

EXTRAORDINARIAS

- 15 de julio

5.2. Comparecencias en reuniones del Pleno del CCU

- ▶ En el Pleno del 25 de enero comparece la directora general de Consumo, para informar sobre el relevo en la secretaria del CCU y sobre la revisión que se está llevado a cabo sobre el REACU, al objeto de facilitar el trabajo para la inscripción de las asociaciones de consumidores; asimismo, se pretende evitar el intrusismo.
- ▶ La directora general de Consumo, D^a. Bibiana Medialdea, acude al Pleno del 22 de febrero acompañando a D. Nelson Castro Gil, como nuevo secretario del Consejo de Consumidores y Usuarios.

Por otra parte, informa que el Ministerio de Consumo va a lanzar una campaña, con motivo del Día Mundial de los Derechos del Consumidor, con el lema “Estás cuidando el planeta y quizá no lo sabes”¹. El espíritu de la campaña se basa en poner el énfasis en las connotaciones positivas. Por su parte, los miembros del CCU comunican a la directora general que divulgarán su manifiesto² con motivo del Día Mundial de los Derechos del Consumidor.



- ▶ Al Pleno del 29 de marzo acude D. Ángel Rodríguez Castedo, presidente de la Plataforma de Mayores y Pensionistas y D. Miguel Ángel Cabra de Luna, secretario general de la Plataforma de Mayores y Pensionistas. En la reunión se acordó estrechar la colaboración entre el CCU y la PMP para superar la brecha digital de las personas mayores, que se está produciendo en los servicios públicos y los financieros.

También se persona el secretario general de consumo y juego, D. Rafael Escudero Alday, para abordar el alcance del proyecto del RD por el que se regula la publicidad de alimentos y bebidas dirigidas al público infantil. Le acompañaba la directora general, D^a Bibiana Medialdea, que aprovechó para explicar la aprobación de un decreto ley para que, de forma excepcional debido al impacto de la guerra de Ucrania, las empresas puedan reetiquetar los productos cuya composición haya variado³.

- ▶ En el Pleno de 31 de mayo comparece D^a Yolanda Urbán Sánchez, Magistrada Asesora de la Secretaría General para la Innovación y Calidad del Servicio Público del Ministerio de Justicia, para presentar e informar acerca del proyecto ley de eficiencia procesal del servicio público de justicia.

Este proyecto de ley se integra en un ambicioso proyecto de trabajo, “JUSTICIA 20-30”, que tiene como objetivo general hacer de la justicia un servicio público más ágil, más accesible y que cumpla con los principios de sostenibilidad y de cohesión social.

¹ <https://consumo-ccu.consumo.gob.es/pdf/NotaPrensa150322.pdf>

² <https://consumo-ccu.consumo.gob.es/pdf/NotaPrensa080322.pdf>

³ <https://www.consumo.gob.es/es/carrousel/el-gobierno-garantiza-la-informacion-en-los-etiquetados-de-alimentos-tras-la-reduccion-de>

- ▶ El Pleno extraordinario del 15 de julio tuvo por finalidad recibir información de la directora general de Consumo sobre dos aspectos de relieve: la aprobación del Marco Estratégico de Consumo para el periodo (MEC) 2022-2025⁴, elaborado por la Comisión Sectorial de Consumo y sobre la próxima consulta pública sobre el proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento del Registro Estatal de Asociaciones de Consumidores y Usuarios (REACU).



Fuente: Ministerio de Consumo

5.3. Reuniones

- ▶ El 21 de febrero en las oficinas de la Comisión Europea en Madrid se celebró un encuentro a petición de Kadri Simson, Comisaria de Energía de la Comisión Europea, para abordar la previsible crisis energética en Europa con motivo de la guerra en Ucrania.



⁴ https://www.consumo.gob.es/sites/consumo.gob.es/files/consumo_masinfo/MARCO-ESTRATEGICO_Consumo_Accesible.pdf

- ▶ El 11 de mayo se reunió la Fiscalía General del Estado y el CCU. El objetivo de la reunión fue analizar la vigencia o necesidad de revisar los acuerdos de entendimiento entre el Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad y la Fiscalía General de Estado, con la participación del Consejo de Consumidores y Usuarios, firmados en marzo de 2011.

De la evaluación realizada, se concluyó que a lo largo de estos trece años no se habría emprendido ninguno de los objetivos previstos en la cláusula primera de los acuerdos y, para ello, se acordó elaborar un nuevo Protocolo, con objetos similares a los existentes en los acuerdos firmados en su día.

Durante la reunión se abordaron otros aspectos, tales como:

- El compromiso de la FGE en impulsar de la defensa de los derechos de las personas consumidoras y usuarios.
 - La necesidad de establecer un punto de contacto entre la fiscalía y las autoridades de consumo. Inicialmente se acordó que esta tarea sea asumida, en el ámbito de consumo, por la secretaría del CCU. La misión de este encargo es tener una comunicación bidireccional sobre aquellos presuntos ilícitos que agrupan a un número significativo de afectados. La secretaría del CCU también actuará de enlace con la Fiscalía ante las actuaciones de las administraciones de consumo.
 - Los representantes de la Fiscalía han solicitado que cuando una organización de consumidores esté personada, comunique esta circunstancia a la Fiscalía, para que éste acuerde la necesidad de su participación en el asunto.
- ▶ Reunión con los miembros de la Comisión de Justicia y de Consumo del partido socialista en el Senado, para abordar la urgente necesidad de transponer 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.
 - ▶ El 14 de julio⁵ se celebró una reunión con la vicepresidenta Tercera del Gobierno y ministra para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. Se abordó la crisis de los precios de la energía: gas y electricidad.

Se acordó canalizar las comunicaciones del ministerio a través de la secretaría del CCU; crear una Comisión de Trabajo para analizar la revisión de la tarifa PVPC

⁵ <https://www.miteco.gob.es/es/prensa/ultimas-noticias/teresa-ribera-se-re%C3%BAne-con-representantes-de-los-consumidores-del-sector-energ%C3%A9tico-y-de-los-agentes-sociales-en-el-marco-de-la-elaboraci%C3%B3n-del-/tcm:30-543115>

y requerir la opinión del CCU ante el alza de los precios de la energía. El CCU redactó un documento de posicionamiento⁶, el cual se ha remitido a la Secretaría de Estado de Energía.

- ▶ El pasado 28 de agosto desde la secretaría de la Vicepresidenta Tercera del Gobierno se ha convocado a la presidencia del CCU a una reunión para el 6 de septiembre sin agenda.

Las razones del encuentro tuvieron su esencia en abordar el Plan de Contingencia ante la crisis energética, ante la presente realidad del cierre del suministro de gas por parte de Rusia. Esta situación está generando que algunos EEMM estén preparando planes de contingencia estrictos para hacer frente a la falta de suministro.

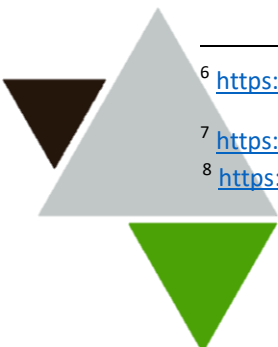
La reunión finalizó con los siguientes compromisos:

- ✓ Mejorar la comunicación sobre los aspectos que inciden sobre los derechos de los usuarios de la energía.
 - ✓ La petición del ministerio a que el CCU haga una propuesta al Plan de Contingencia que se está elaborando⁷ y, por último,
 - ✓ Mantener reuniones periódicas entre el Ministerio y el CCU.
- ▶ El 12 de septiembre el CCU se ha reunido con la vicepresidenta Segunda del Gobierno y ministra de Trabajo y Economía Social y el ministro de Consumo para abordar la elaboración de una cesta básica de productos alimenticios ante la escala de los precios⁸. A esta reunión asistieron también las patronales de la distribución.
 - ▶ El 29 de septiembre el CCU se reúne nuevamente con Teresa Ribera junto a Alberto Garzón en el marco de la ronda de conversaciones para la elaboración del Plan de Contingencia, que está preparando el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

⁶ <https://consumo-ccu.consumo.gob.es/pdf/posicionamientoconsejoconsumidores.pdf>

⁷ <https://consumo-ccu.consumo.gob.es/pdf/informeydocumento09092022.pdf>

⁸ <https://consumo-ccu.consumo.gob.es/pdf/NotaPrensa130922.pdf>





Fuente: Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico.



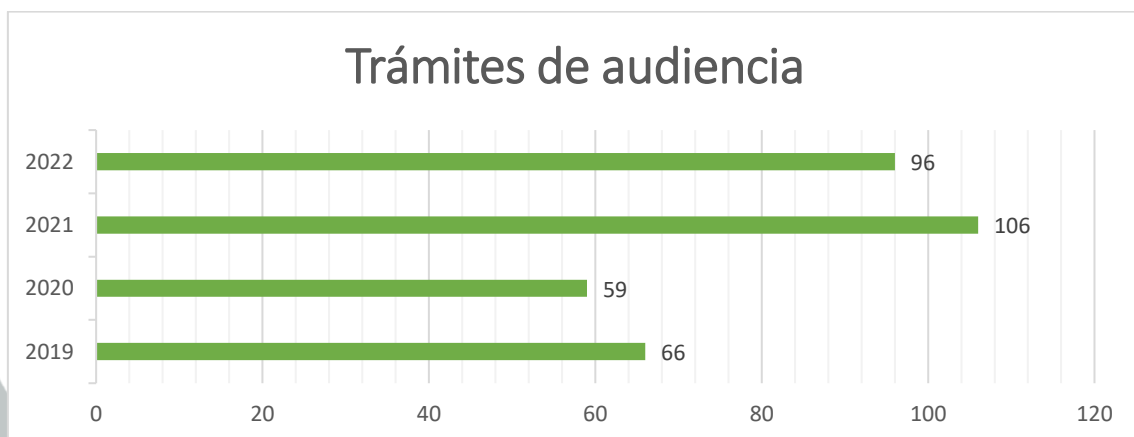
6

Audiencias, consultas e informes solicitados al VI Consejo de Consumidores y Usuarios durante el año 2022

El Consejo de Consumidores y Usuarios (CCU) 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 las siguientes materias:

- ▶ 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 consumidoreso 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.

A lo largo del VI Consejo de Consumidores y Usuarios (CCU), constituido en febrero de 2019, al CCU se le ha requerido un total de 327 dictámenes:



Durante el año 2022, la función de consulta del CCU se ha concretado en la elaboración de dictámenes, relativos a las siguientes cuestiones:

Nº	ENTIDAD U ORGANISMO	NORMA	MATERIA
1	CNMC	Proyecto	Orden por la que se regula el procedimiento de asignación del régimen retributivo específico en las convocatorias para instalaciones de cogeneración de alta eficiencia convocadas al amparo del Real Decreto XXXX, y se aprueban sus parámetros retributivos.
2	CNMC	Proyecto	Orden por la que se establecen nuevas instalaciones tipo para el mantenimiento de los parámetros retributivos establecidos mediante la Orden TED/171/2020 y los valores de la retribución a la operación correspondientes al segundo semestre natural del año 2020 y al primer semestre natural de año 2021, aplicables a determinadas instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos
3	Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana	Proyecto	Orden por la que se modifica la Orden FOM/1687/2015, de 20 de julio, por la que se establecen disposiciones complementarias sobre las marcas de nacionalidad y de matrícula de las aeronaves civiles
4	CNMC	Propuesta	Resolución por la que se establecen los procedimientos detallados de desarrollo de los mecanismos de gestión de congestiones y antiacaparamiento de capacidad en el sistema de gas natural y se modifican las resoluciones de 3 de abril de 2020, sobre mecanismos de asignación de capacidad en el sistema gasista, y de 1 de julio de 2020, relativa al balance de gas natural”
5	CNMC	Propuesta	Resolución por la que se modifica el Anexo II del Procedimiento de Operación PO.7.2.
6	Ministerio del Interior	Proyecto	Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 563/2017, de 2 de junio, por el que se regulan las inspecciones técnicas en carretera de vehículos comerciales que circulan en territorio español
7	CNMC		Consulta pública, para identificar a los nuevos agentes audiovisuales o vloggers
8	CNMC	Propuesta	Orden por la que se aprueba la metodología de cálculo de la retribución de la instalación hidráulica reversible de 200 MW de Chira Soria en Gran Canaria, titularidad del operador del sistema
9	Ministerio de Consumo	Proyecto	Real Decreto por el que se establecen los criterios técnico-sanitarios del suministro y control de la calidad del agua de consumo
10	CNMC	Proyecto	Orden por la que se establecen los parámetros retributivos para el periodo comprendido entre el 1 de octubre de 2018 y el 30 de junio de 2019 como consecuencia de la disposición adicional octava del Real decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, y por la que se revisan los valores de la retribución a la

Nº	ENTIDAD U ORGANISMO	NORMA	MATERIA
			operaciones correspondientes al primer semestre natural del año 2019
11	Ministerio de Cultura yDeporte	APL	Anteproyecto de Ley del Cine y la Cultura Audiovisual
12	Ministerio de Consumo	ConsultaPública	Real Decreto por el que se regula el registro estatal de asociaciones de consumidores y usuarios
13	Ministerio de Consumo	ConsultaPública	Real Decreto sobre regulación de la publicidad de alimentos y bebidas dirigida al público infantil, que afecta a los intereses de los consumidores
14	Ministerio del Interior	Proyecto	Real Decreto por el que se actualiza el artículo 3 y se modifica el anexo I del Real Decreto 920/2017, de 23 de octubre, por el que se regula la inspección técnica de vehículos
15	Ministerio de Consumo	Proyecto	Real Decreto por el que se modifica el real decreto 1798/20210, de 30 de diciembre, por el que se regula la explotación y comercialización de aguas minerales naturales y aguas de manantial envasadas para consumo humano Real decreto 1799/2010, de 30 de diciembre, por el que se regula el proceso de elaboración y comercialización de aguas preparadas envasadas para el consumo humano
16	Ministerio de Consumo	Anteproyecto	Ley de Protección, Derechos y Bienestar de los Animales
17	Ministerio de Consumo	Proyecto	Orden que modifica el anexo II del Real Decreto 1205/2011, de 26 de agosto, sobre la seguridad de los juguetes, que transporte la Directiva (UE) 2021/903 de la Comisión, de 3 de junio de 2021, que modifica la Directiva 2009/48/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, en lo que respecta a los valores límite específicos para la anilina en determinados juguetes
18	Ministerio de Consumo	Proyecto	Orden de integración del Nodo SNSFarma en el repositorio nacional
19	CNMC	Propuesta	Resolución por la que se modifican las resoluciones de 20 de diciembre de 2016 y de 17 de diciembre de 2019 sobre formatos de los ficheros de intercambio
20	Ministerio de Transición Ecológica yReto Demográfico	Proyecto	Orden Ministerial por el que se modifica el anexo del Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, para el desarrollo del Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial y del Catálogo Español de Especies Amenazadas, y el anexo del Real Decreto 630/2013, de 2 de agosto, por el que se regula el Catálogo Español de Especies Exóticas Invasoras
21	CNMC	Propuesta	Resolución por la que se aprueban determinados procedimientos de operación, para su adaptación a mejoras en relación con las garantías exigidas a los sujetos participantes en el mercado y a mejoras en la gestión técnica de las medidas en el sistema eléctrico

Nº	ENTIDAD U ORGANISMO	NORMA	MATERIA
22	Ministerio de Interior	Proyecto	Real Decreto por el que se modifica el Real decreto 159/, de 16 de marzo, por el que se regulan los servicios de auxilio en las vías públicas”
23	CNMC	Proyecto	Orden por la que se establecen los valores de la retribución a la operación correspondiente al segundo semestre natural del año 2021, aplicables a determinadas instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos
24	CNMC	Proyecto	Real Decreto por el que se establece el marco general del banco de pruebas regulatorio para el fomento de la investigación y la innovación en el sector eléctrico.
25	CNMC	Proyecto	Propuesta de Resolución por la que se modifica el criterio de cálculo del precio final medio de la energía en el mercado
26	Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital		Anteproyecto de Ley de creación de la autoridad administrativa independiente de defensa del cliente bancario
27	Ministerio de Consumo	Proyecto	Real Decreto por el que se establecen los criterios técnico-sanitarios del suministro y control de la calidad del agua de consumo
28	CNMC	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 2023
29	CNMC	Propuesta	Resolución por la que se establece la retribución para el año de gas 2023 (de 1 de octubre de 2022 a 30 de septiembre de 2023) de las empresas que realizan las actividades reguladas de planta de gas natural licuado, de transporte y de distribución de gas natural
30	Ministerio de Consumo	Anteproyecto	Anteproyecto de Ley en materia de requisitos de accesibilidad de determinados productos y servicios, por el que se transpone al ordenamiento jurídico español la Directiva (UE) 2019/882 y del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, por la que se establecen los requisitos de accesibilidad de determinados productos y servicios
31	CNMC	Propuesta	Resolución por la que se establece la normativa de gestión técnica del sistema sobre programaciones, nominaciones, repartos, balances, la gestión y uso de las conexiones internacionales y los autoconsumos
32	Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico	Borrador	Plan Estratégico del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad 2030 (PEPNB)

Nº	ENTIDAD U ORGANISMO	NORMA	MATERIA
33	CNMC	Propuesta	Resolución por la que se aprueban las condiciones aplicables a los servicios de no frecuencia y otros servicios para la operación del sistema eléctrico peninsular español
34	Por iniciativa propia	Proyecto	Ley de medidas de eficiencia procesal del servicio público de justicia
35	Ministerio de Consumo	Proyecto	Real Decreto por el que se regula la organización y funcionamiento del Instituto Nacional de Gestión Sanitaria
36	CNMC	Propuesta	Orden por la que se actualizan los parámetros retributivos de las instalaciones tipo aplicables a determinadas instalaciones de producción energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos, a efectos de su aplicación al año 2022
37	CNMC	Proyecto	Orden por el que se amplía el plazo durante el cual los gestores de las redes de transporte y distribución de energía eléctrica podrán expedir notificaciones operacionales limitadas de acuerdo con lo previsto en la disposición transitoria primera del Real Decreto 647/2020, de 7 de julio, y por la que se modifica el anexo IV de dicho real decreto
38	Ministerio del Interior	Proyecto	Resolución de la Dirección General de Tráfico por la que se habilita la condición de carril reservado para la circulación de vehículos con alta ocupación (VAO), el carril izquierdo de la autovía Ma-19 entre los puntos kilométricos 2,600 y 6,500 en sentido decreciente, acceso a la ciudad de Palma (Illes Balears).
39	Ministerio del Interior	Proyecto	Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 1295/2003, de 17 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de las escuelas particulares de conductores y el Real Decreto 818/2009, de 8 de mayo por el que se aprueba el Reglamento General de Conductores”
40	CNMC	Nota Sucinta	EXPEDIENTE C/1262/22 ALGECO BALAT
41	Ministerio de Consumo	Proyecto	Real Decreto remitido por el Ministerio de Sanidad, por el que se establecen los criterios de calidad y seguridad de las unidades asistenciales de radioterapia
42	CNMC	Propuesta	Resolución por la que se aprueban las condiciones y requisitos para un proyecto de demostración regulatorio de Control de Tensión
43	CNMC	Propuesta	Orden por la que se ejecuta sentencia del Tribunal Supremo de 16 de noviembre de 2021, se regulan las subastas para el suministro de combustible y determinación de su precio, se autorizan nuevos combustibles, se establecen los valores unitarios de referencia, aplicable a las instalaciones con régimen retributivo adicional, y se revisan otras cuestiones técnicas
			Resolución de la Dirección General de Tráfico, por la que se

Nº	ENTIDAD U ORGANISMO	NORMA	MATERIA
44	Ministerio del Interior	Proyecto	define el protocolo y el formato para el envío de datos desde los servicios de auxilio en carretera 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
45	CNMC	Propuesta	Orden por la que se convoca concurso de capacidad de acceso en determinados nudos de la red de transporte
46	Por iniciativa propia	Proyecto	Ley De medidas de eficiencia procesal del servicio público de justicia
47	Ministerio de Hacienda y Función Pública	Anteproyecto	Anteproyecto de Ley del Mercado de Tabacos y productos relacionados
48	Ministerio de Consumo	Proyecto	Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de los servicios postales en desarrollo de lo establecido por la Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal
49	Ministerio de Consumo	Proyecto	Real Decreto por el que se regulan las comunicaciones de emergencia a través del número único de emergencia 112
50	CNMC	Propuesta	Resolución por la que se modifica la Resolución de 1 de julio de 2020, de la comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, por la que se aprueba la metodología de cálculo de tarifas de desbalance diario y el procedimiento de liquidación de desbalances de los usuarios y de acciones de balance y gestión de desbalances del gestor técnico del sistema
51	Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico	Borrador	Borrador de estrategia para la conservación de la tortuga común (<i>Caretta caretta</i>) y otras especies de tortugas marinas Borrador de Estrategia de conservación de la nacra
52	Ministerio de Consumo	Borrador	Real decreto sobre regulación de las comunicaciones comerciales de alimentos y bebidas dirigidas al público infantil
53	Ministerio de Consumo	Proyecto	Real Decreto por el que se regula el sistema de transmisión de alertas públicas mediante servicio móviles de comunicaciones electrónicas en caso de grandes catástrofes o emergencias inminentes o en curso
54	Ministerio de Consumo	Proyecto	Orden por la que se modifican los anexos I, II, III, VI y VIII del Real Decreto 103/2006, de 15 de septiembre, por el que se establece la cartera de servicios comunes del SNS y el procedimiento para su actualización
55	CNMC	Propuesta	Resolución por la que se establece el destino de las existencias de gas natural en la cuenta del saldo de mermas del sistema gasista
56	CNMC	Propuesta	Resolución por la que se modifica el procedimiento de

Nº	ENTIDAD U ORGANISMO	NORMA	MATERIA
			operación P.O. 14.3
57	Ministerio de transición Ecológica y Reto Demográfico	Borrador	Estrategia para la conservación y gestión del lobo (<i>Canis lupus</i>) y su convivencia con las actividades del mundo rural Estrategia de control del alga <i>Rugulopterix okamurae</i> en España
58	Ministerio del Interior	Proyecto	Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Vehículos Históricos
59	Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana	Anteproyecto	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
60	CNMC	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 2023
61	CNMC	Proyecto	Orden por la que se desarrollan los procedimientos necesarios para el cumplimiento de la obligación de mantenimiento de existencia mínimas de seguridad de gas natural
62	CNMC	Propuesta	Circular por la que se modifica la Circular 1/2020, de 9 de enero, por la que se establece la metodología de retribución del gestor técnico del sistema gasista
63	Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico	Borrador	Borrador de Estrategia de conservación y lucha contra las amenazas de plantas protegidas de ambientes ruderales Borrador de Protocolo de atención a varamientos de cetáceos Borrador de Plan Estratégico de Humedales a 2030
64	CNMC	Propuesta	Resolución por la que se establece la cuantía de retribución del operador del sistema para 2023 y los precios a repercutir a los agentes de su financiación
65	CNMC	Propuesta	Resolución de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, por la que se modifica 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 la electricidad, y la información a incluir en los vínculos en las facturas electrónicas
66	CNMC	Propuesta	Circular por la que se modifica la Circular 4/2019, de 27 de noviembre, por la que se establece la metodología de retribución del operador del sistema eléctrico
67	CNMC	Proyecto	Resolución por la que se establece la cuantía de retribución del gestor técnico del sistema para 2023 y para el año de 2024, así como la cuota para la financiación del año 2023
68	CNMC	Propuesta	Circular por la que se modifica la Circular 1/2020, de 9 de enero, por la que se establece la metodología de retribución del gestor técnico del sistema gasista

Nº	ENTIDAD U ORGANISMO	NORMA	MATERIA
69	CNMC	Proyecto	Orden por la que se aprueba el procedimiento de gestión del sistema de garantías de origen del gas procedentes de fuentes renovables
70	CNMC	Propuesta	Orden por la que se establecen los valores de la retribución a la operación correspondiente al segundo semestre natural del año 2022, aplicables a determinadas instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos
71	Ministerio del Interior	Proyecto	Resolución de la DGT, por la que se define el protocolo y el formato para el envío de datos al Punto de Acceso Nacional por parte de los trabajadores en la vía mediante el uso de conos conectados
72	CNMC	Proyecto	Resolución por la que se calcula la anualidad correspondiente al año de gas 2023 del derecho de cobro al déficit acumulado del sistema gasista a 31 de diciembre de 2014
73	Ministerio de Consumo	Anteproyecto	Anteproyecto de Ley de creación de la autoridad administrativa independiente de defensa del cliente financiero
74	Ministerio del Interior	Proyecto	Real Decreto por el que se modifica el Reglamento general de Circulación, aprobado por Real Decreto 428/2003, de 21 de noviembre, en materia de señalización de tráfico
75	Ministerio de Consumo	Proyecto	Real Decreto por el que se establecen normas de desarrollo de los artículos 40 y 41 de la Ley 17/2011, de 5 de julio, de seguridad alimentaria y nutrición, para el fomento de una alimentación saludable y sostenible en centros educativos
76	CNMC	Proyecto	Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 1295/2003, de 17 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento regulador de las escuelas particulares de conductores y el Real Decreto 818/2009, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento General de Conductores.
77	CNMC	Propuesta	Resolución por la que se modifican los procedimientos de operación eléctricos P.0.3.8. y P.0.9.2
78	Ministerio para la Transición Ecológica y Reto Demográfico	Proyecto	Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 216/2014, de 28 de marzo, para la indexación del Precio Voluntario para el Pequeño Consumidor (PVPC) a señales a plazo y reducción de su volatilidad
79	CNMC		NOTA SUCIENTA C-1305/22 GRIMALDI/TFB
80	CNMC	Proyecto	Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 216/2014, de 28 de marzo, por el que se establece la metodología de cálculo de los precios voluntarios para el pequeño consumidor de energía eléctrica y su régimen jurídico de contratación, para la indexación del PVPC a señales a plazo y reducción de su volatilidad

Nº	ENTIDAD U ORGANISMO	NORMA	MATERIA
81	CNMC	Proyecto	Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 1106/2022, de 15 de diciembre, por el que se regula el Estatuto de Consumidores Electrointensivos
82	Ministerio para la Transición Ecológica y Reto Demográfico	Informe	Informe 2021 sobre el Estado del patrimonio Natural y de la Biodiversidad en España
83	Ministerio de Consumo	Borrador	II Plan Nacional de Derechos Humanos
84	Ministerio de Cultura y Deporte	Proyecto	Proyecto de Real Decreto por el que se establece la relación de equipos, aparatos y soportes materiales sujetos al pago de la compensación equitativa por copia privada prevista en el artículo 25 del Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual, las cantidades aplicables a cada uno de ellos y la distribución entre las distintas modalidades de reproducción
85	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 su adaptación al régimen económico de energías renovables y evolución del comité de agentes del mercado
86	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 2023
87	Consejo Estatal del Patrimonio natural y la Biodiversidad	Borrador	Estrategia de Biodiversidad y Ciencia (2023-2027)
88	Observatorio Nacional de Seguridad Vial	Propuesta	Resolución de la Dirección General de Tráfico, por la que se establecen medidas especiales de regulación del tráfico durante el año 2023.
89	Secretaría General de Consumo y Juego	Proyecto	Real Decreto por el que se desarrolla reglamentariamente la composición y el funcionamiento de la sección segunda de la composición de propiedad intelectual
90	Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana	Proyecto	Orden por la que se establecen los requisitos esenciales de aeronavegabilidad de las aeronaves ultraligeras motorizadas (ULM) y por la que se modifica la Orden de 31 de mayo de 1982 por la que se aprueba un nuevo reglamento para la construcción de aeronaves por aficionados
91	Consejo Superior de Tráfico, Seguridad Vial y Movilidad Sostenible	Propuesta	Resolución de la directora de Tráfico del Gobierno Vasco, por la que se establecen medidas especiales de regulación de tráfico durante el año 2023 en la Comunidad Autónoma del País Vasco
92	Consejo Consultivo de 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 2023 y se establecen diversos costes regulados del sistema eléctrico para el ejercicio 2023
93	Dirección General de Tráfico	Propuesta	Adenda al borrador de la de la Resolución de la Dirección General de Tráfico, por la que se establecen medidas especiales de regulación del tráfico

Nº	ENTIDAD U ORGANISMO	NORMA	MATERIA
94	Consejo Consultivo de Electricidad	Propuesta	Resolución por la que se establece la retribución de las empresas titulares de instalaciones de distribución de energía eléctrica para el año 2020
95	Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana	Proyecto	Orden por la que se aprueban la Instrucción ferroviaria para el proyecto y construcción del subsistema de infraestructura (IFI) y la Instrucción ferroviaria para el proyecto y construcción del subsistema de energía (IFE) y se modifican la Orden FOM/1630/2015, de 14 de julio, por la que se aprueba la Instrucción ferroviaria de gálibos y la Orden FOM/2015/2016, de 30 de diciembre, por la que se aprueba el Catálogo oficial de señales de circulación ferroviaria en la Red Ferroviaria de Interés General
96	Secretaría General de Consumo y Juego	Anteproyecto	APL de acciones de representación para la protección de los intereses colectivos de los consumidores

Fuente: Secretaría del Consejo de Consumidores Y Usuarios

Informes por categoría 2019 - 2022				
Propuestas de resoluciones 88	Proyectos de Órdenes Ministeriales 63	Otros Informes 63	Propuestas de Reales Decretos 58	Circulares de la CNMC 38
				Anteproyectos de Ley 17



7

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. Por ello, el artículo 37.b) del texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, reconoce el derecho de las asociaciones de consumidores y usuarios de ámbito supra autonómico, legalmente constituidas e inscritas en el Registro Estatal de Asociaciones de Consumidores y Usuarios, a percibir ayudas y subvenciones públicas.

Las asociaciones de consumidores y usuarios de ámbito nacional, durante el año 2022, han recibido subvenciones por parte del Ministerio de Consumo, con dos finalidades:

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

Mediante Orden de fecha de 7 de abril de 2022 del Ministro de Consumo, se convocaron subvenciones para su concesión a las asociaciones de consumidores y usuarios de ámbito estatal, destinadas a promover el asociacionismo de consumo y a la realización de actividades de información, defensa y protección de los derechos de los consumidores, para el ejercicio 2022, siendo de aplicación la Orden SCB/1198/201910, de 4 de diciembre, por la que se establecen las bases reguladoras de la citada convocatoria.

El importe total destinado a la financiación de las subvenciones objeto de esta Orden de concesión es de 3.047.530,00 euros. El crédito presupuestario se distribuye, según dispone el apartado 3 del artículo 4 de la Orden de bases de la siguiente forma:

- ▶ Un mínimo del 50% del importe total del crédito se destinará a la financiación de los programas de fomento de asociaciones previstos en el artículo 1.1.a) de la Orden Bases.
- ▶ Un máximo del 50% del importe total del crédito se destinará a la financiación de los programas específicos previstos en el artículo 1.1.b) de la Orden de Bases.



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

Relación de asociaciones de consumidores y usuarios del CCU beneficiarias de subvenciones: proyectos financiados y cuantía	
DENOMINACIÓN DEL PROGRAMA	IMPORTE SUBVENCIONADO
Asociación de Usuarios de Bancos, Cajas y Seguros (ADICAE)	
Fomento	449.437,36
TOTAL	449.437,36
Asociación de Usuarios de la Comunicación (AUC)	
Fomento	60.400,80
Productos milagro. Análisis de las comunicaciones comerciales y detección de ilícitos	92.563,20
Comunicaciones comerciales sexistas. Sexualización de la imagen de la mujer. Reproducción	89.143,20
TOTAL	242.107,20
Federación de Consumidores y Usuarios (CECU)	
Fomento	124.921,67
Campaña "Por el derecho a reparar para fomentar un consumo y una producción sostenibles"	60.675,40
No clames. Reclama XIII-Derechos de las personas consumidoras vulnerables en sectores	32.574,70
Tu formación es seguridad. La salud y la seguridad de los menores en la compra por internet	42.882,64
TOTAL	261.054,41
Consumidores en Acción (FACUA)	
Fomento	609.421,50
Campaña informativa suministro eléctrico y gas natural	76.472,10
TOTAL	685.893,60
Confederación Española de Cooperativas de Consumidores y Usuarios (HISPACOOP)	
Fomento	106.065,37
Escuela de consumo circular	31.553,37
Impacto ecológico de la alimentación	27.253,91
Juega y educa	26.310,80
TOTAL	191.183,45
Organización de Consumidores y Usuarios (OCU)	
Fomento	291.172,42
Estudio sobre la protección de los mayores ante productos tipo hipoteca inversa y similares	46.160,48
Estudio sobre la venta de alimentos con fecha de caducidad próxima	36.377,39

Relación de asociaciones de consumidores y usuarios del CCU beneficiarias de subvenciones: proyectos financiados y cuantía	
DENOMINACIÓN DEL PROGRAMA	IMPORTE SUBVENCIONADO
Etiquetado accesible para personas consumidoras vulnerables	35.077,11
No te dejes embaucar por los productos milagro	44.043,43
Reparabilidad	27.877,11
Riesgo de las Criptomonedas para jóvenes y mayores	49.490,48
TOTAL	530.198,42
Federación Unión Cívica Nacional de Consumidores y Amas de Hogar de España (UNAE)	
Fomento	104.980,50
Programa de economía circular y consumo sostenible	37.912,50
Seguridad de productos dirigidos a consumidores vulnerables	36.252,00
TOTAL	179.145,00

FUENTE: Subdirección General de Arbitraje y Derechos del Consumidor. Dirección General de Consumo.



Artículos de opinión de los vocales del CCU

1. **PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES EN LA COMERCIALIZACIÓN A DISTANCIA DE SERVICIOS FINANCIEROS.** *Por D. Bernardo Hernández Bataller, consejero del Comité económico y Social de la Unión Europea por el Consejo de Consumidores y Usuarios. AUC.*
2. **NOVEDADES REGULATORIAS EN EL ÁMBITO DE LAS PERSONAS INFLUENCERS: DE “MEROS” PRESCRIPTORES A PRESTADORES DE SERVICIOS.** *Por D. Alejandro Perales Albert, presidente de la Asociación de Usuarios de la Comunicación (AUC).*
3. **DERECHO A REPARAR. POR UN CONSUMO Y UNA PRODUCCIÓN SOSTENIBLE.** *Por Dña. Clara Vázquez Junquera. Responsable del área de sostenibilidad de CECU.*
4. **LA TRANSFORMACIÓN DE LOS SISTEMAS ALIMENTARIOS SOSTENIBLES.** *Por Dña. Carmen Redondo Borge. Vocal del Consejo de Consumidores y Usuarios. HISPACOOOP.*
5. **TRANSICIÓN ECOLÓGICA, CONSUMO SOSTENIBLE Y ECONOMÍA CIRCULAR.** *Por D. José Ramón Lozano Petit. Vocal del Consejo de Consumidores y Usuarios. UNAE.*
6. **MEDIDAS ADOPTADAS POR EL GOBIERNO PARA COMBATIR LA CRISIS ENERGÉTICA EN 2023. ESPECIAL ATENCIÓN A LOS CONSUMIDORES VULNERABLES, VULNERABLES SEVEROS Y EN RIESGO DE EXCLUSIÓN SOCIAL.** *Por Dña. Gabriela Camayd González, miembro de FACUA.*

PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES EN LA COMERCIALIZACIÓN A DISTANCIA DE SERVICIOS FINANCIEROS

D. Bernardo Hernández Bataller

Consejero del Comité Económico y Social de la Unión Europea y vocal del Consejo de Consumidores y Usuarios.



Sumario

La nueva propuesta de Directiva, incluye en la Directiva de los Derechos de Consumidores, los temas principales existentes en la actual Directiva de Comercialización de servicios financieros a distancia, especialmente la obligación de información precontractual y el derecho de desistimiento unilateral que se ven reforzados, cumpliendo sus determinaciones como una “red de seguridad” para la protección del consumidor.

La propuesta se aparta del plazo de ejercicio del desistimiento en los supuestos de incumplimiento del deber de información y vuelve a la doctrina del Tribunal de Justicia en la Sentencia Heiderberg, penalizando el incumplimiento de la información precontractual, sin que se inicie el cómputo del plazo del período de reflexión, hasta que éste se produzca efectivamente.

Por otra parte, introduce y desarrolla nuevos conceptos como el de la “*equidad en línea*” que refuerzan el proceso de digitalización en la contratación y el derecho a solicitar una intervención humana.

1. ANTECEDENTES

El Derecho de la Unión primario el artículo 169, apartado 1 y apartado 2, letra a), del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) establece que la Unión ha de contribuir al logro de un elevado nivel de protección del consumidor con medidas adoptadas de conformidad con el artículo 114 de dicho Tratado. Por su parte, el artículo 38 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (la «*Carta*») establece que las políticas de la Unión han de garantizar un elevado nivel de protección del consumidor.

En el marco del mercado interior⁹, que es una política de competencias compartidas

⁹El artículo 169 del TFUE estipula que los objetivos de promover los intereses de los consumidores y garantizarles un alto nivel de protección pueden alcanzarse mediante medidas adoptadas en virtud del artículo 114 del TFUE. Por su parte, el artículo 26 del TFUE, establece que el mercado interior

dentro de la Unión, para salvaguardar la libertad de elección, es necesario un elevado grado de protección de los consumidores -no necesariamente, el más elevado- en el ámbito de los contratos de servicios financieros, a fin de aumentar la confianza de los consumidores en la venta a distancia.

La comunicación -acto jurídico no imperativo, denominada “*Nueva Agenda del Consumidor*”¹⁰ se fijan cinco ámbitos prioritarios principales: la transición ecológica, la transformación digital, respeto y tutela eficaces para los consumidores; la protección de los consumidores en el contexto mundial y una mejor gobernanza de los consumidores.

Dentro del apartado de la transformación digital, en la acción nº 10 figura preparar las propuestas de revisión de la Directiva de crédito al consumo y la Directiva de comercialización a distancia de servicios financieros para reforzar la protección de los consumidores en el contexto de la digitalización de los servicios financieros minoristas.

En el Derecho derivado de la Unión la figura jurídica utilizada para una regulación protectora del consumidor ha sido mediante la utilización de la Directiva¹¹ que, en parte es un instrumento jurídico híbrido entre una norma jurídicamente aplicable-impulsada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea destacado protagonista de la integración europea a través del Derecho-y la obligación del Estado de introducción de su contenido en el ordenamiento jurídico interno. Con los vaivenes propios de la integración europea el mayor impulso en los últimos tiempos, el ordenamiento de la Unión ha generado una amplia cobertura protectora del consumidor que ha sido trasladada a los ordenamientos jurídicos estatales por los Estados miembros, partiendo del desequilibrio del consumir como parte contratante¹².

implica un espacio en el que se garantiza la libre circulación de mercancías y servicios y la libertad de establecimiento. El desarrollo de un marco jurídico más transparente y eficiente para la comercialización a distancia de los servicios financieros debe aumentar la confianza de los consumidores y facilitar el desarrollo de actividades transfronterizas.

¹⁰Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Nueva Agenda del Consumidor. Reforzar la resiliencia del consumidor para una recuperación sostenible (COM 2020) 696 final de 13.11.2020.

¹¹Véase a MOLINA DEL POZO, CARLOS F. en el “*Tratado de la Unión Europea*”, Volumen II, Capítulo 2 “El ordenamiento jurídico de la Unión Europea”. Lisboa, ed. Juruá, 2015. El autor expone pormenorizadamente las características y la autonomía del Derecho de la Unión, detallando las características de las Directivas como instrumentos jurídicos vinculantes de la Unión, dejando a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios.

Entre la abundante materia de derecho derivado en el ámbito de protección de los consumidores cabe citar, a la Directiva 2011/83/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, sobre los derechos de los consumidores; la Directiva 2014/17/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 4 de febrero de 2014, sobre los contratos de crédito celebrados con consumidores para bienes inmuebles de uso residencial, entre otras

¹²Véase, la Sentencia del TJUE de 17 de diciembre de 2009, asunto C-227/08, “Eva Martín Martín y EDP Editores, S.L.”, parágrafo 23: “*La Directiva garantiza la protección del consumidor teniendo en cuenta precisamente este desequilibrio, estableciendo en su favor, en primer lugar, un derecho de revocación. En efecto, el objetivo de este derecho es precisamente compensar la desventaja que deriva para el consumidor de la negociación fuera de los establecimientos comerciales, dándole la posibilidad de*



a. Orígenes y características de la Directiva.

El Libro Verde titulado “Los servicios financieros: cómo satisfacer las expectativas de los consumidores” fue publicado en mayo de 1996¹³ y su objetivo consistía en estimular a todos los interesados a opinar sobre la adecuación del grado de protección del consumidor en la legislación vigente en ese momento en materia de servicios financieros y sobre la posible conveniencia de adoptar otras medidas, generándose un amplio debate en las instituciones de la Unión que finalizó con la Comunicación de la Comisión denominada “Servicios financieros: reforzar la confianza del consumidor¹⁴ que contenía un programa legislativo específico en el que ocupaba un lugar destacado la promulgación de una Directiva específica para regular la contratación de servicios financieros a distancia que finalmente presentó en 1998 que finalmente dio lugar a la Directiva 2002/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo el 23 de septiembre de 2002¹⁵.

Como una de las características principales es que se trataba de una Directiva de armonización plena o Directiva de máximos, frente a otras Directiva entonces aprobadas en materia de protección de los consumidores, que eran Directivas de armonización mínima en las que los Estados miembros adoptaban o mantenían posiciones aún más favorables en materia de protección de los consumidores¹⁶.



La base para adoptar esta Directiva de armonización plena era garantizar un alto nivel de protección de los consumidores y garantizar la libre circulación de los servicios financieros.

Esta armonización plena¹⁷ tampoco está exenta de problemas, pues impide el avance

considerar las obligaciones que resultan del contrato durante un período de al menos siete días (véase, en este sentido la Sentencia Hamilton, antes citada). 24.- Con el fin de reforzar la protección del consumidor en una situación en la que se encuentra desprevenido, la Directiva exige, asimismo, en su artículo 4 que un comerciante informe al consumidor por escrito de su derecho a rescindir el contrato, y de los requisitos y modalidades de ejercicio a los que está sometido tal derecho”. En dicha sentencia el Tribunal de Justicia, no se opone a que el órgano jurisdiccional nacional declara de oficio la nulidad de un contrato comprendido en el ámbito de aplicación de dicha Directiva por no haberse informado al consumidor de su derecho de rescisión, aun cuando éste no haya invocado en ningún momento esa nulidad ante los órganos jurisdiccionales competentes.

¹³ COM (96)209, de 22 de mayo de 1996.

¹⁴ COM (97)309 final, de 26 de junio de 1997.

¹⁵ DOCE números L 271, de 9 de octubre de 2002.

¹⁶ Sobre el debate de los diferentes tipos de armonización en materia de protección de los consumidores, puede verse a EBERS, M. “De la armonización mínima a la armonización plena. La propuesta de Derechos de los consumidores”, Indret, Revista para el análisis del derecho, núm. 2, 2010.

¹⁷ Sin embargo, ahora la tendencia es la armonización máxima, por ejemplo, a partir de la aprobación de la Directiva 2005/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2005, relativa a las

de la normativa protectora al no poder ningún Estado mejorar la normativa de la Unión. También ocasiona problemas en aquellos ordenamientos que, a la hora de la transposición, no introducen leyes especiales, sino que integran el contenido de las Directivas en las leyes generales, pues le obligara a disponer de una duplicidad de regímenes, el general y el propio del Derecho del consumo.

Otra característica, es el carácter imperativo de la Directiva, estableciéndose el carácter irrenunciable de los derechos que le confieren y de otro, la obligación de los Estados miembros de dictar las medias necesarias para que el consumidor no pueda verse privado de su protección por haber elegido ley del contrato la de un tercer país si el contrato tiene un vínculo estrecho con el territorio de un Estado miembro. Con esta imposición a la autonomía privada de un sistema de garantías de “*ius cogens*”, se persigue evitar que el prestador del servicio pueda eludir por vía convencional la protección conferida al consumidor, ya sea a través de una cláusula de renuncia, ya mediante la sumisión a la ley de un país tercero¹⁸.

La tercera singularidad de la Directiva es que, como manifestación del principio de inalteración del derecho preexistente de obligaciones y contratos, solo regula la contratación del servicio, pero no el contenido obligacional del contrato. La normativa que contiene la Directiva tiende a garantizar que el consumidor pueda formar libremente su voluntad por lo que regula la formación del contrato para dotarlo de transparencia, respetando el régimen de los contratos preexistentes que mantendrán la regulación de cada ordenamiento estatal. Precisamente, por eso la protección del consumidor se regula a través de los derechos de información precontractual y de desistimiento unilateral.

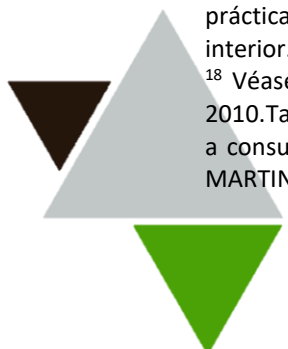


La cuarta peculiaridad por destacar es, la continuidad de la definición de “*contrato a distancia*”, entendiéndose por tal sólo aquel que se celebre en el marco de un sistema de ventas o de prestación de servicios a distancia organizado por el proveedor, excluyendo de este modo los servicios prestados de forma ocasional.

Esta Directiva, como todas que regulan la protección al

prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores en el mercado interior. (DOUE L 149, de 11 de junio de 2005, p.22).

¹⁸ Véase. A MARIMON DURA, R. “La tutela del usuario en el contrato bancario electrónico”. Madrid, 2010. También, puede verse, VIERA GONZALEZ, A.J. “Comercialización a distancia de servicios financieros a consumidores”, en la obra colectiva, “La contratación bancaria” (coord. GADEA SOLER, E. SEQUEIRA MARTIN, A.J., Madrid, 2007, pag.185.



consumidor han gestado una regulación que impone una “*contratación pautada*”¹⁹ en la que la estandarización y los protocolos actúan como prevención legal que impone una serie de obligaciones que recaen sobre la perfección contractual o conjunción de voluntades sobre un objeto y causa, tratando de igualar posiciones entre sujetos desiguales, pues el trato homogéneo del Derecho privado general, perjudica al menos informado que es el consumidor.

La regulación tiene como punto de partida la definición actual de “*contrato a distancia*” que está en el artículo 2, apartado 7 de la Directiva 2011/83/UE, de 25 de octubre de 2011, sobre “*derechos de los consumidores*”²⁰, considera como tal a “*todo contrato celebrado entre un comerciante y un consumidor en el marco de un sistema organizado de venta o prestación de servicios a distancia, sin la presencia física simultánea del comerciante y del consumidor y en el que se han utilizado técnicas de comunicación a distancia hasta el momento en que se celebra el contrato y en la propia celebración de los mismos*”, debiéndose tener en cuenta que la utilización de estas técnicas electrónicas, telemáticas o informáticas, deberán garantizar la integridad del mensaje, su autenticidad y su no alteración.

A tal efecto, tiene importancia el concepto de “*soporte duradero*”²¹, que es el instrumento que permite al consumidor almacenar la información dirigida personalmente a él, de modo que pueda recuperarla fácilmente durante un período de tiempo adecuado para los fines para los que la información está destinada y que permita la reproducción sin cambios de la información almacenada. El concepto de soporte duradero no sólo es esencial para la información precontractual y documentación del contrato, sino también para el propio ejercicio del derecho de desistimiento.

En un “*contrato a distancia*”, tanto la definición de este, como la de soporte duradero” constituyen elementos esenciales de ese sistema organizado de ventas o de prestación de servicios.

b. El principio general favorable a la extinción unilateral de relaciones jurídicas “ad nutum”.

¹⁹ Véase, Llácer Matacás, M.R. en “Obligaciones vinculadas a la formación del contrato y codificación del Derecho del Consumo: información y documentación” en “Estudio de Derecho de Obligaciones, Homenaje al Profesor Mariano Alonso Pérez, coord. LLAMAS POMBO, E., Tomo II, Madrid 2006, pgs 152m resaltando la autora que “la posición del consumidor se garantiza a través de la obligación de informar, de una revitalización del formalismo y de la concesión de facultades unilaterales de impugnación(desistimiento)

²⁰ DOUE serie L nº304 de 22.11.2011, p. 64.

²¹ Es una de las definiciones establecidas en el artículo 2, 10) de la Directiva 2011/83/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2011, entendiéndose por “soporte duradero” todo instrumento que permita almacenar al consumidor o al comerciante almacenar información que se le transmita personalmente de forma que en el futuro pueda recuperarla fácilmente durante un período de tiempo acorde con los fines de dicha información y que permita la reproducción de la información almacenada sin cambios.



La Directiva establece el principio de la posibilidad del consumidor de desvincularse del contrato²², sin que exista un incumplimiento de sus obligaciones por la otra parte, que se caracteriza por:

- ▶ Tratarse de un derecho que pone fin a un contrato ya perfeccionado.
- ▶ Se trata de una facultad ejercitable “ad nutum”, es decir, de ejercicio potestativo, discrecional para el consumidor que depende de la libérrima voluntad de quien lo ejercita.
- ▶ Es ejercitable en un breve lapso, es decir, durante el plazo que en cada caso se establezca.
- ▶ Su ejercicio no puede acarrear ninguna penalización para el consumidor, por lo que resultan nulas de pleno derecho las cláusulas que impusieran algún tipo de indemnización a favor del empresario.
- ▶ El desistimiento unilateral, al tener un origen legal es una facultad irrenunciable del consumidor.

En cuanto al plazo para su ejercicio, el Tribunal de Justicia en su Sentencia “Heininger”²³, estableció la doctrina que no es acorde con el Derecho de la Unión una norma nacional que establezca un límite al ejercicio de dicho plazo, dejando por tanto abierta la posibilidad del ejercicio del derecho en cualquier momento, con lo que en el ámbito de los servicios financieros a distancia, en el caso de que no se suministrase al consumidor la información preceptiva, la posibilidad de desistimiento quedaría abierta hasta el momento en que la recibiera.

El ejercicio de este derecho de desistimiento unilateral tiene efectos liberatorios, en cuanto comporta la extinción del contrato respecto del cual se ejercita y un efecto restitutorio si está parcialmente ejecutado.

También incluye, una norma especial de carácter punitivo en la que no podrá exigirse pago alguno al consumidor, ni siquiera la parte proporcional correspondiente a lo

²² Véase, KLEIN, M. “El desistimiento unilateral del contrato”, Madrid, Ed. Cívitas, 1997.

²³ Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJCE) Sentencia de 13 de diciembre de 2001, asunto C-481/99, “Heininger”. En esta Sentencia se aborda el tema de la seguridad jurídica. El debate se refería a si una norma nacional podía imponer un límite de un año al ejercicio del derecho de desistimiento unilateral en los casos en que el comerciante no había facilitado la información al consumidor. Entre las alegaciones del comerciante- un banco que había concedido un préstamo fuera del establecimiento mercantil- se incluye la relativa a que la inexistencia de un límite en el plazo para ejercitar el derecho afecta a la seguridad jurídica. El tribunal rechaza la alegación porque “tales motivos no pueden prevalecer puesto que implican una limitación de los derechos que la Directiva sobre venta a domicilio concede expresamente al consumidor para protegerlo contra los riesgos derivados del hecho de que las entidades de crédito opten por celebrar contratos de crédito con garantía real fuera de sus establecimientos comerciales. En efecto, si estas entidades eligen tales métodos para comercializar sus servicios, pueden salvaguardar sin dificultad tanto los intereses de los consumidores como sus propias exigencias de seguridad jurídica mediante el cumplimiento de la obligación de informar a éstos”. Argumento impecable del Tribunal, pues la falta de seguridad jurídica la provoca quien la alega al incumplir su obligación de información.



recibido del proveedor en los supuestos siguientes:

- ▶ Si el proveedor no demuestra que ha facilitado al consumidor, con tiempo suficiente y en todo caso antes de que asuma cualquier obligación derivada del contrato a distancia, es decir la información relativa a la propia existencia del derecho de desistimiento.
- ▶ Si el proveedor inicia la ejecución del contrato sin haberlo solicitado el consumidor, antes de que expire el periodo de desistimiento. Existe una prohibición de ejecutar el contrato hasta que el consumidor presta su consentimiento a ello.

2. LA ARMONIZACIÓN DEL DERECHO DERIVADO DE LOS DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES Y DE LA COMERCIALIZACIÓN A DISTANCIA DE PRODUCTOS FINANCIEROS

Se produce mediante la aprobación de la Directiva 2002/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo la cual establece disposiciones a nivel de la Unión relativas a la comercialización a distancia de servicios financieros destinados a los consumidores²⁴.

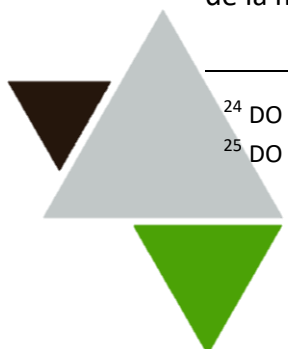
Por su parte, la Directiva 2011/83/UE del Parlamento Europeo y del Consejo²⁵ implanta, en particular, disposiciones aplicables a los contratos para la venta de bienes y la prestación de servicios celebrados a distancia entre un comerciante y un consumidor, teniendo por objeto garantizar la libre circulación de servicios financieros en el mercado único mediante la armonización de determinadas normas de protección de los consumidores en este ámbito, y garantizar un elevado nivel de protección de los consumidores.

Los contratos de servicios financieros destinados a los consumidores negociados a distancia implican la utilización de técnicas de comunicación en el marco de un sistema de venta o de prestación de servicios sin que exista una presencia simultánea del comerciante y el consumidor. Con el fin de hacer frente a la continua evolución de estos medios de comunicación, deben definirse principios que sean válidos incluso para los medios que aún no se utilicen de forma generalizada o que aún no se conozcan.

Es un contrato de servicios financieros que comporta operaciones sucesivas o distintas del mismo tipo, escalonadas en el tiempo, que pueden tener disposiciones jurídicas distintas en Estados miembros diferentes, pero es preciso que las normas se apliquen de la misma manera en todos los Estados miembros.

²⁴ DO nº L 271, de 9 de octubre de 2002, p.16.

²⁵ DO nº L 304 de 22.01.2011, p.64.



A tal efecto, cabe establecer que las disposiciones reguladoras de los contratos de servicios financieros celebrados a distancia deben ser aplicables a la primera de una serie de operaciones sucesivas o distintas del mismo tipo, escalonadas en el tiempo, y que puede considerarse que forman un todo, tanto si esta operación o esta serie de operaciones son objeto de un único contrato como si son objeto de diferentes contratos sucesivos. Por ejemplo, se puede considerar que un «*acuerdo de servicio inicial*» está constituido por la apertura de una cuenta bancaria, y que una «operación» puede estar constituida por el depósito o la retirada de fondos en una cuenta bancaria. El hecho de añadir nuevos elementos a un acuerdo de servicio inicial no constituye una «operación», sino un contrato adicional.

Con el fin de delimitar el ámbito de aplicación de la presente Directiva, las normas relativas a los servicios financieros destinados a los consumidores contratados a distancia no deben aplicarse a los servicios prestados de forma estrictamente ocasional y fuera de una estructura comercial dedicada a la celebración de contratos a distancia.

La propuesta -como la Directiva aprobada- considera que la mejor manera de lograr el mismo nivel elevado de protección de los consumidores en todo el mercado interior es la armonización plena. Una armonización plena es necesaria con objeto de garantizar que todos los consumidores de la Unión disfruten de un nivel de protección de sus intereses elevado y equivalente y crear un mercado interior que funcione adecuadamente.

Por consiguiente, establece que no deberá autorizarse a los Estados miembros a mantener o introducir disposiciones nacionales distintas de las establecidas en la presente Directiva, respecto de aspectos cubiertos por la misma, a menos que en ella se disponga otra cosa. Cuando no existan dichas disposiciones de armonización, los Estadosmiembros deberán poder mantener o introducir legislación nacional.



3. LA EVALUACIÓN DE LA ADECUACIÓN Y EFICACIA DE LA REGLAMENTACIÓN (REFIT):

En 2006, la Comisión presentó un informe sobre la aplicación de la Directiva 2002/65/CE. En dicho informe, la Comisión concluyó que no estaba en condiciones de cumplir los



requisitos del artículo 20, apartado 1, de la Directiva debido al retraso de los Estados miembros en su transposición e informó que se presentaría otro informe posteriormente. En 2009, la Comisión presentó un informe con arreglo al artículo 20, apartado 1, de la Directiva.

En el Plan de acción de servicios financieros destinados a los consumidores elaborado en 2017, la Comisión se comprometió a evaluar si el mercado de la venta a distancia deservicios financieros minoristas era aún adecuado a fin de detectar los posibles riesgos para los consumidores y las oportunidades de negocio en este mercado y, sobre esa base, decidir sobre la necesidad o no de modificar los requisitos en materia de venta a distancia. En un estudio de comportamiento publicado en 2019 se analizó cómo los comportamientos de los consumidores se vieron afectados por las técnicas utilizadas en línea por los proveedores de servicios financieros minoristas en las fases publicitaria y precontractual. Sobre la base del programa de trabajo de 2019, la Comisión puso en marcha una evaluación completa de la Directiva. La evaluación se publicó en noviembre de 2020.

El documento de trabajo de los servicios de la Comisión de 2020 reveló que la Directiva 2002/65/CE ha sido parcialmente eficaz a la hora de aumentar la protección de los consumidores y de una eficacia limitada a la hora de contribuir a consolidar el mercado único debido a las barreras internas y externas. Dicho documento de trabajo concluyó que la Directiva seguía teniendo un valor añadido para la UE y que los objetivos establecidos en el artículo 1 de la Directiva seguían siendo pertinentes. Sin embargo, la digitalización exacerbó algunos aspectos que no se abordan plenamente en la Directiva, incluida la forma y el momento en que debe facilitarse la información.

El documento de trabajo de los servicios de la Comisión de 2020 también concluyó que la introducción progresiva de legislación de la UE relativa a productos específicos, como la Directiva 2008/48/UE²⁶, la Directiva 2014/17²⁷ y la Directiva 2014/92, y de legislación horizontal de la UE, como el Reglamento (UE) n.º 2016/679, cuya adopción tuvo lugar tras la entrada en vigor de la Directiva, ha dado lugar a solapamientos significativos, lo que ha creado dificultades jurídicas y prácticas.

El programa de trabajo de la Comisión para 2020 enumera esta Directiva en el marco de las iniciativas REFIT como objeto de una posible revisión.

a. En cuanto a la consulta de las partes interesadas.

Se consultó a las partes interesadas para la evaluación REFIT, cuyos resultados se

²⁶ Directiva 2008/48/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los contratos de crédito al consumo y por la que se deroga la Directiva 87/102/CEE del Consejo (DO L 133 de 22.5.2008, p. 66

²⁷ Directiva 2014/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 y por la que se modifican las Directivas 2008/28/CE y 2013/36/UE y el Reglamento (UE) n.º 1093/2010 (DO L 60 de 28.2.2014, p. 34).



publicaron en 2020, y para la evaluación de impacto llevada a cabo para la revisión REFIT de la Directiva. Como parte de la evaluación REFIT y de la revisión REFIT, se han llevado a cabo dos consultas públicas además de otras líneas de consulta (encuestas a los consumidores, entrevistas y encuestas a las partes interesadas, cuestionarios específicos dirigidos a las autoridades nacionales, reuniones bilaterales, talleres y reuniones de grupos de expertos específicos de los Estados miembros).

El amplio proceso de consulta permitió determinar las cuestiones clave. Las observaciones de las partes interesadas señalaron la digitalización del mercado y el número creciente de actos legislativos recientes sobre productos específicos, como los principales factores que deben tenerse en cuenta en el proceso de revisión.

Los encuestados de todos los grupos de interés y de los Estados miembros de la UE están de acuerdo que es necesario mejorar la norma que regula el solapamiento de disposiciones entre la Directiva y la legislación relativa a productos específicos. Las organizaciones de consumidores están a favor de una amplia revisión de la Directiva, por ejemplo, ampliando el ámbito de aplicación para introducir normas sobre publicidad. Los representantes de las empresas están a favor del mantenimiento del statu quo o de la derogación de la Directiva 2002/65/CE, siempre que se mantenga el carácter horizontal de la Directiva. En general, los Estados apoyan cualquier tipo de modificación legislativa siempre que se mantenga el carácter horizontal de la Directiva. Apoyarían disposiciones más estrictas en materia de ejecución, preservando al mismo tiempo el carácter horizontal de la Directiva

b. Evaluación de impacto realizado por la Comisión.

La evaluación de impacto recopiló información sobre la coherencia de la Directiva con otros actos legislativos de la UE que se solapan y analizó su coherencia. Para ello, se llevó a cabo un ejercicio de cartografía de la legislación de la UE relativa a productos específicos para comprobar si todas las partes pertinentes de la Directiva se han incorporado a la legislación más reciente de la UE.

La iniciativa estudió si la Directiva pudiera derogarse de forma segura sin crear lagunas jurídicas y sin reducir el nivel de protección de los consumidores, garantizando al mismo tiempo el fomento del mercado único para la venta transfronteriza de productos y servicios financieros vendidos a distancia. Se llegó a la conclusión de que la mera derogación de la Directiva conduciría a una reducción de la protección de los consumidores. Esto se debe a que, en el caso de determinados servicios financieros para los que la legislación de la UE ya está en vigor, se aplican una serie de disposiciones de la Directiva, por ejemplo, el derecho de desistimiento en relación con determinados seguros o el derecho a la información precontractual para las tarjetas de regalo en el ámbito de los servicios de pago.

En una segunda fase, el objetivo era examinar si las partes residuales «*jurídicamente pertinentes*» de la Directiva seguían siendo prácticamente pertinentes (eficaces) para



las partes interesadas. En otras palabras, el objetivo de esta segunda etapa era comprobar si los elementos aún pertinentes de la Directiva, por ejemplo, el derecho de desistimiento en el ámbito de los seguros, desempeñaban un papel significativo en la protección de los consumidores y la consolidación del mercado único, especialmente en el contexto de la digitalización.

Como parte de esta segunda fase, también se analizó el dispositivo de red de seguridad de la Directiva. La red de seguridad significa que las normas de la Directiva se aplican siempre que:

- ▶ Un nuevo producto aparece en el mercado para el que todavía no existe legislación de la UE, por ejemplo, las monedas virtuales son un servicio financiero que aún no está sujeto a la legislación a nivel de la UE,
- ▶ La legislación específica del producto no prevé el derecho o los derechos establecidos por la Directiva, por ejemplo, el derecho del consumidor a desistir del contrato en un plazo establecido no está establecido en la legislación pertinente en materia de seguros y
- ▶ La legislación específica sobre productos crea exenciones y el producto queda fuera del ámbito de aplicación, por ejemplo, los préstamos al consumo de menos de 200 EUR no están cubiertos por la Directiva 2008/48/CE – Directiva sobre el crédito al consumo.

La conclusión a la que se llegó fue que los Estados han aplicado la red de seguridad en diversas circunstancias y diversos ámbitos de los servicios financieros, como en el entorno de las inversiones en diamantes y vinos costosos; en este caso, las disposiciones de la Directiva en materia de información precontractual fueron señaladas como ley aplicable.

También se han registrado casos de importancia de la red de seguridad en asuntos judiciales, cabiendo citar la aplicación por un órgano jurisdiccional nacional de determinadas disposiciones de la Directiva, las normas sobre información precontractual, a las criptomonedas.

La opción preferida ha sido derogar la Directiva 2002/65/CE, modernizar la Directiva 2011/83/UE e introducir en ella los artículos aún pertinentes:

- ▶ Derecho a la información precontractual y derecho de desistimiento.
- ▶ Ampliar la aplicación de determinadas normas de la Directiva 2011/83/UE a los servicios financieros destinados a los consumidores contratados a distancia (por ejemplo, normas sobre pagos adicionales y normas sobre ejecución y sanciones) e,
- ▶ Introducir nuevas disposiciones específicas para garantizar la equidad en línea cuando los consumidores contraten servicios financieros.



Esta opción, a juicio de la Comisión, aborda los problemas detectados y los objetivos de la manera más eficaz, eficiente y proporcionada. Además, garantiza un alto nivel de coherencia.

La intervención jurídica propuesta hace que el actual marco de la Directiva sobre la comercialización a distancia de servicios financieros se adecúe a su finalidad al derogar las disposiciones que ya no son pertinentes. Todo ello se logra a través de cinco acciones distintas:

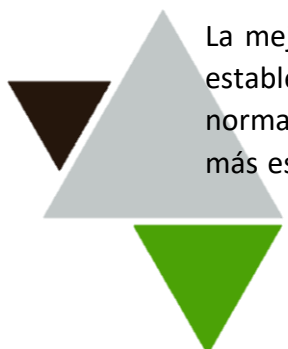
- ▶ Garantizar la plena armonización de las normas relativas a los servicios financieros destinados a los consumidores contratados a distancia;
- ▶ Establecer normas sobre la naturaleza de la información precontractual, la forma y el momento en que debe facilitarse, adaptándolas así a la era digital;
- ▶ Facilitar, cuando los contratos de servicios financieros se celebren por vía electrónica, el ejercicio del derecho de desistimiento con un botón de desistimiento y garantizar que a los consumidores que hayan tenido menos de un día para asimilar la información precontractual se les recuerde el derecho de desistimiento tras la celebración del contrato;
- ▶ Introducir dos artículos para garantizar la equidad en línea y
- ▶ Reforzar las normas sobre la aplicación de las disposiciones relativas a los servicios financieros destinados a los consumidores contratados a distancia.

De este modo, esta revisión jurídica garantiza un elevado nivel de protección de los consumidores, hace que los derechos pertinentes se adapten a la era digital y salvaguarda, como solicitan todas las partes interesadas, el dispositivo de red de seguridad para posibles productos emergentes en el futuro.

Esta opción preferida dará lugar a la derogación de la legislación actual sin la creación de un nuevo instrumento jurídico. La Directiva 2011/83/UE se eligió el instrumento adecuado, ya que, al igual que la Directiva sobre la comercialización a distancia de servicios financieros, establece normas y derechos horizontales de los consumidores. Así pues, la introducción de los derechos pertinentes de la Directiva sobre la comercialización a distancia de servicios financieros en la Directiva 2011/83/UE garantiza la protección del dispositivo de red de seguridad. A fecha de hoy, la Directiva 2011/83/UE excluye de su ámbito de aplicación los «servicios financieros» en su conjunto. Sin embargo, ya prevé el derecho a la información precontractual y el derecho de desistimiento para otros contratos celebrados a distancia.

La propuesta de Directiva ha prestado especial atención, por una parte, a garantizar la necesaria especificidad de los servicios financieros y, por otra, a garantizar que la Directiva 2011/83/UE no se convierta en demasiado compleja.

La mejor manera de proceder es aplicar, en la medida de lo posible, las normas ya establecidas en la Directiva 2011/83/UE a los servicios financieros (por ejemplo, las normas sobre ejecución y sanciones) o basarse en dichas normas, creando así normas más específicas, e incluirlas en el capítulo específico relativo a contratos de servicios



financieros destinados a los consumidores celebrados a distancia (por ejemplo, botón de desistimiento relativo al ejercicio del derecho de desistimiento). Este capítulo añadido contiene algunas normas nuevas (por ejemplo, disposiciones sobre equidad en línea), pero también se basa en las normas existentes que figuran en la Directiva 2002/65/CE o en la Directiva 2011/83/UE. Este capítulo añadido se referirá únicamente a los servicios financieros destinados a los consumidores contratados a distancia y no se aplicará a otros contratos regulados por la Directiva sobre los derechos de los consumidores.

c. Adecuación regulatoria y simplificación.

El potencial de simplificación de la iniciativa propuesta se deriva principalmente del enfoque regulador elegido, a saber, la derogación de la Directiva 2002/65/CE y la inclusión de un pequeño número de artículos en la Directiva 2011/83/UE. Además, las medidas de simplificación de los requisitos de información y su adaptación al uso digital, y una disposición que establezca claramente el principio según el cual, si dos instrumentos legislativos regulan la misma situación de hecho, un instrumento legislativo que regule una materia específica prevalecerá sobre un instrumento legislativo que solo regule cuestiones generales, también ayudarán a simplificar las cosas a las empresas a la hora de contratar servicios financieros a distancia.

En definitiva, los principales resultados de la evaluación pueden resumirse en dos conclusiones generales:

- ▶ La primera es que tras la entrada en vigor de la Directiva, se han adoptado una serie de actos legislativos de la Unión Europea relativos a productos específicos²⁸, como, por ejemplo, la Directiva sobre crédito al consumo o la Directiva sobre créditos hipotecarios, y legislación horizontal de la UE, como, por ejemplo, el Reglamento general de protección de datos, que abarcan aspectos de los derechos de los consumidores con respecto a los servicios financieros que también están cubiertos por la Directiva. La incidencia de esta legislación adoptada recientemente ha sido que la pertinencia y el valor añadido de la Directiva han disminuido posteriormente.
- ▶ La segunda conclusión es que, no obstante, la evaluación ha puesto de relieve que la Directiva sigue siendo pertinente en una serie de ámbitos, por ejemplo, en el caso de determinadas inversiones onerosas, tales como las inversiones

²⁸ Entre otros, la Directiva 2008/48/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de abril de 2008, relativa a los contratos de crédito al consumo y por la que se deroga la Directiva 87/102/CEE del Consejo (DO L 133 de 22.5.2008, p.66); la 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 y por la que se modifican las Directivas 2008/48/CE y 2013/36/UE y el Reglamento (UE) n° 1093/2010 (DO L 60 de 28.02.2014, p. 34); o el Reglamento 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 y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (DO L 119 de 4.5.2016, p. 1).



en diamantes, siguen aplicándose las disposiciones sobre el derecho a información precontractual.

La evaluación ha subrayado que el dispositivo de “*la red de seguridad*” garantizaba a los consumidores un cierto nivel de protección para los contratos celebrados a distancia, incluso en el caso de los productos financieros que aún no estaban sujetos a ninguna legislación de la UE, por ejemplo, en ausencia de normas de la UE sobre criptoactivos, se aplica la Directiva 2002/65/CE.

La evaluación también ha señalado que una serie de avances, como la creciente digitalización de los servicios, han afectado a la eficacia de la Directiva a la hora de alcanzar sus objetivos principales de garantizar un elevado nivel de protección de los consumidores y fomentar la contratación transfronteriza de servicios financieros vendidos a distancia.

Junto con las diversas acciones políticas y legislativas de la Comisión, en los últimos veinte años, la comercialización a distancia de los servicios financieros destinados a los consumidores ha cambiado rápidamente. Los proveedores de servicios financieros y los consumidores han abandonado el fax, mencionado en la Directiva, y han surgido nuevos agentes (como las empresas de tecnología financiera) con nuevos modelos de negocio y nuevos canales de distribución (por ejemplo, servicios financieros vendidos en línea).

Los consumidores están dispuestos a utilizar herramientas digitales en este contexto y están adquiriendo productos y servicios financieros en línea, lo que lleva a los agentes establecidos a adaptar sus prácticas comerciales y empresariales. La pandemia de COVID-19 y los consiguientes confinamientos también han acelerado el uso de las compras en línea en general. A este respecto, la Directiva 2002/65/CE también ha desempeñado un papel a la hora de garantizar la prestación de servicios financieros y, al mismo tiempo, garantizar un elevado nivel de protección de los consumidores, por ejemplo, en el sector bancario, en particular con fines de alta digital.

Los confinamientos durante la pandemia implicaron que se redujeran al mínimo las reuniones presenciales en los bancos entre consumidores y proveedores. Como consecuencia de ello, la contratación digital de clientes potenciales tuvo lugar de forma más regular. En tales casos, los proveedores de servicios financieros, al recabar la opinión de las autoridades competentes pertinentes, aplicaron las normas de la Directiva, ya que el contrato se celebraba «a distancia» (es decir, sin la presencia física simultánea del proveedor del servicio financiero y del consumidor).

Habida cuenta de los resultados de la evaluación, la Comisión incluyó la Directiva para una revisión REFIT en el programa de trabajo de la Comisión para 2020. A tal fin, la Comisión llevó a cabo una evaluación de impacto en 2021, basándose en la evaluación antes mencionada. El resultado de la evaluación de impacto es la propuesta



legislativa.²⁹



4. COHERENCIA DE LA PROPUESTA Y BASE JURÍDICA

En primer lugar, se debe examinar la coherencia con las disposiciones vigentes en el ámbito de actuación afectado, ya que la Directiva 2002/65/UE y la Directiva 2011/83/UE comparten una serie de similitudes. Ambas ofrecen a los consumidores derechos básicos de los consumidores, como el derecho de desistimiento y el derecho a obtener información precontractual. Ambas regulan los contratos celebrados a distancia y se aplican horizontalmente, actuando como legislación general.

Sin embargo, actualmente la Directiva 2011/83/UE excluye todos los servicios financieros de su ámbito de aplicación.

El objetivo de la propuesta de Directiva es poner fin a la exclusión general de los servicios financieros de la Directiva 2011/83/UE mediante una ampliación de su ámbito de aplicación para incluir los servicios financieros contratados a distancia. Esto significa que una serie de artículos de la actual Directiva 2011/83/UE se aplicarán a los servicios financieros vendidos a distancia.

En todo caso, deberán tenerse en cuenta la nueva redacción, los artículos 4,5 ,6 y 8 del Reglamento (UE) 2922/2065 que regulan la mera transmisión, la memoria caché, el alojamiento de datos y la inexistencia de obligación general de monitorización o de búsqueda activa de hechos.³⁰

En la Directiva 2011/83/UE se incluirá un capítulo específico sobre contratos de servicios financieros destinados a los consumidores celebrados a distancia. De este modo, la

²⁹ COM (2022) 204 final

³⁰ Reglamento (UE) 2022/2065 del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de octubre de 2022, relativo a un mercado único de servicios digitales y por el que se modifica la Directiva 2000/31/CE. DOUE L 277, de 27.10.2022, p. 1

propuesta garantiza la coherencia con las disposiciones vigentes, tanto en el ámbito de la protección de los consumidores como en el de los servicios financieros.

Además, la propuesta de Directiva garantiza la coherencia con las normas vigentes en el ámbito de los servicios financieros³¹. Ello se debe a que la relación entre los dos ámbitos está regulada por el principio según el cual, si alguna disposición de la Directiva 2002/65/CE es incompatible con otro acto de la Unión que regule sectores específicos, la disposición de este otro acto de la Unión prevalecerá y será aplicable a estos sectores específicos. Se ha dedicado especial atención a garantizar que los solapamientos entre la legislación relativa a productos específicos y la propuesta de Directiva estén claramente delimitados, particularmente en lo relativo al derecho a información precontractual, el derecho de desistimiento y explicaciones adecuadas.

Por ello, se considera que la propuesta es coherente con las normas horizontales vigentes relativas a los derechos de los consumidores más allá de la Directiva 2011/83/UE, incluida la Directiva 2005/29/CE relativa a las prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores en el mercado interior y la Directiva 2006/114/CE sobre publicidad engañosa y publicidad comparativa, que ya se aplican a los servicios financieros.

En segundo lugar, se debe examinar la coherencia con otras políticas y con los objetivos de la Unión, estimándola coherente y complementaria con otros actos legislativos y políticas de la UE, en particular en los ámbitos de la protección de los consumidores y los servicios financieros³².

La Comisión reconoce el impacto significativo de la transición digital en la vida cotidiana y ha incluido la necesidad de una Europa adaptada a la era digital entre sus principales ambiciones. En septiembre de 2020, la Comisión adoptó un Plan de Acción para la Unión de los Mercados de Capitales (UMC) y un Paquete de medidas sobre finanzas digitales que incluía una estrategia en materia de finanzas digitales y propuestas legislativas sobre criptoactivos y resiliencia digital para un sector financiero de la UE competitivo que permita a los consumidores acceder a productos financieros innovadores al tiempo que garantice la protección de los consumidores y la estabilidad financiera³³.

5. BASE JURÍDICA Y CUMPLIMIENTO DE LOS PRINCIPIOS DE SUBSIDIARIEDAD

³¹ Entre otras con la 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 (DO L 257 de 28.8.2014, p. 214).

³² Todo ello, sin perjuicio de la diversidad cultural y lingüística que siguen siendo unas auténticas barreras al establecimiento del mercado único.

³³ El Plan de Acción para la UMC consta de una serie de acciones, entre ellas una acción específica para aumentar la confianza en los mercados de capitales. A este respecto, la propuesta tiene en cuenta estas iniciativas recientes y tiene por objeto modernizar las normas, aumentando al mismo tiempo la confianza de los consumidores.



Y PROPORCIONALIDAD:

La protección de los consumidores entra dentro del ámbito de competencia conjunta «*competencia compartida*» de la UE y sus Estados miembros. Tal como establece el artículo 169 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), la UE debe contribuir a proteger los intereses económicos de los consumidores y a promover su derecho a la información y a la educación para salvaguardar sus intereses. La presente propuesta se basa en el artículo 114 del TFUE. Este es, de conformidad con el artículo 169, apartado 2, letra a), del TFUE, la base jurídica para la adopción de medidas que contribuyan a la consecución de los objetivos del artículo 169 del TFUE en el contexto de la realización del mercado único.

Se ha elegido como instrumento jurídico³⁴ la Directiva en virtud de la cual se derogará la Directiva 2002/65/CE y se introducirán en la Directiva 2011/83/UE una serie de disposiciones relativas a los servicios financieros contratados a distancia. Esto permitirá a los Estados miembros modificar la legislación vigente en la medida necesaria para garantizar el cumplimiento.

La propuesta no forma parte de las competencias exclusivas de la Unión, por lo que se aplica el principio de subsidiariedad., dado que conforme al artículo 4,2 a) (mercado interior) y f) (protección de los consumidores).

Con la digitalización³⁵ y la posible entrada en el mercado financiero de nuevos actores digitales, cabe prever el aumento de la prestación transfronteriza de servicios financieros, según la propuesta³⁶. Como consecuencia de ello, unas normas comunes de la UE adaptadas a la era digital serán más necesarias y eficaces para alcanzar los objetivos de la UE. Esta es la razón por la que las normas horizontales que regulan los servicios financieros actuales y futuros solo pueden establecerse mediante un acto legislativo de la UE.

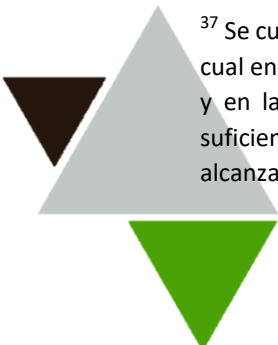
Los objetivos de la actuación propuesta no pueden ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, sino que, por la escala y los efectos de la actuación propuesta, pueden lograrse mejor a nivel de la Unión³⁷. El Tratado prevé actuaciones dirigidas a garantizar la creación y el funcionamiento de un mercado único con un elevado nivel de protección de los consumidores y la libre prestación de servicios.

³⁴ El artículo 288 del TFUE, la incluye entre los actos jurídicos de la Unión, estableciendo que “*obligará al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios*”.

³⁵ Debe tenerse en cuenta la importante propuesta de la Comisión sobre un Reglamento por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial. COM (2021) 206 final.

³⁶ No tiene en cuenta la Comisión que la diversidad lingüística y cultural sigue existiendo, lo que hace que el mercado de la demanda no sea uniforme

³⁷ Se cumple así con el principio de subsidiariedad, contemplado en el artículo 5,3 del TFUE en virtud del cual en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión.



También, en consonancia con el principio de proporcionalidad³⁸, la propuesta de Directiva no excede de lo estrictamente necesario para alcanzar sus objetivos. La norma propuesta en la Directiva, podrían llegar a suponer algunos costes para los proveedores, pero no excederían de lo que se consideraría aceptable en el contexto de un enfoque ambicioso y con visión de futuro, y redundarían en mayores beneficios para los consumidores, los proveedores y la sociedad en general.

6. LAS MODIFICACIONES DE LA PROPUESTA DE DIRECTIVA

La Directiva 2002/65/CE ha sido objeto de diversas revisiones. Estas revisiones han revelado que la introducción progresiva de legislación de la Unión sobre productos específicos ha llevado a solapamientos significativos con la Directiva 2002/65/CE y que la digitalización ha agravado algunos aspectos que no aborda plenamente esa Directiva.

La digitalización³⁹ ha contribuido a evoluciones del mercado que no se habían previsto al adoptarse la Directiva 2002/65/CE. De hecho, la rápida evolución tecnológica desde entonces ha introducido cambios significativos en el mercado de servicios financieros. Aunque numerosos actos legislativos relativos a sectores específicos se han adoptado a nivel de la Unión, los servicios ofrecidos a los consumidores han evolucionado y se han diversificado de forma considerable. Han aparecido nuevos productos, particularmente en el mercado en línea, y su utilización sigue desarrollándose, a menudo de forma rápida e imprevista.

A este respecto, sigue siendo pertinente la aplicación horizontal de la Directiva 2002/65/CE. La aplicación de la Directiva 2002/65/CE a los servicios financieros destinados a los consumidores no regulados por legislación de la Unión relativa a sectores específicos ha significado que es aplicable un conjunto de normas armonizadas en beneficio de los consumidores y los comerciantes. Este dispositivo de «*red de seguridad*» contribuye a garantizar un elevado nivel de protección del consumidor al mismo tiempo que garantiza unas condiciones de igualdad entre los comerciantes.

Con el fin de abordar el hecho de que la progresiva introducción de legislación de la Unión relativa a sectores específicos ha llevado a solapamientos significativos de esa legislación con la Directiva 2002/65/CE y que la digitalización ha agravado algunos aspectos que no se abordan plenamente en dicha Directiva, incluida la forma y el momento en que debe facilitarse la información al consumidor, es necesario revisar

³⁸ El artículo 5,4 del TFUE define el principio de proporcionalidad, en virtud del cual, el contenido y la forma de la acción de la Unión no excederán de lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados.

³⁹ La relación digital es el proceso mediante el cual un posible consumidor y un proveedor de servicios financieros, sin reunirse físicamente y de manera totalmente digitalizada, intercambian puntos de vista en tiempo real con vistas a que el consumidor se convierta en cliente del proveedor de servicios financieros.



las normas aplicables a los contratos de servicios financieros celebrados a distancia entre un consumidor y un comerciante, garantizando al mismo tiempo la aplicación del dispositivo de «red de seguridad».

La Directiva 2011/83/UE, al igual que la Directiva 2002/65/CE, prevé un derecho a información precontractual y un derecho de desistimiento para algunos contratos con consumidores celebrados a distancia. Sin embargo, esta complementariedad está limitada ya que la Directiva 2002/83/UE, actualmente, no cubre los contratos de servicios financieros.

Ampliando el ámbito de aplicación de la Directiva 2011/83/UE para cubrir los servicios financieros contratados a distancia se pretende garantizar la complementariedad necesaria. Sin embargo, debido a la especial naturaleza de los servicios financieros destinados a los consumidores, en particular debido a su complejidad, no todas las disposiciones de la Directiva 2011/83/UE, se considera por la Comisión que deben ser aplicables a los contratos de servicios financieros destinados a los consumidores celebrados a distancia. Por ello, se destina un capítulo específico con normas aplicables únicamente a los contratos de servicios financieros destinados a los consumidores celebrados a distancia para garantizar la claridad y seguridad jurídica necesarias.

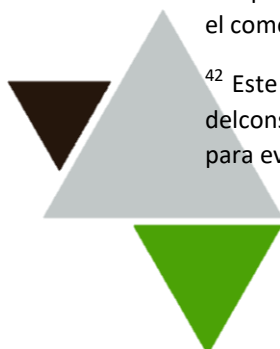
Mientras que no todas las disposiciones de la Directiva 2011/83/UE deben aplicarse a los contratos de servicios financieros celebrados a distancia debido a la naturaleza específica de estos servicios, una serie de disposiciones de la Directiva 2011/83/UE, tales como determinadas definiciones y normas en materia de pagos adicionales, ejecución y sanciones, también deben aplicarse a los contratos de servicios financieros celebrados a distancia. Así en materia de definiciones, se debe tener en cuenta en la Directiva 2011/83/UE de 25 de octubre de 2011, el concepto de “consumidor, comerciante, bienes, contrato de ventas, contrato de servicios, contrato a distancia, soporte duradero, contenido digital, “servicio financiero”⁴⁰ o contrato complementario⁴¹.

Por su parte, en el artículo 22 se regulan los pagos adicionales de forma que antes de que el consumidor quede vinculado por un contrato u oferta, el comerciante deberá buscar el consentimiento expreso del consumidor para todo pago adicional a la remuneración acordada para la obligación contractual principal del comerciante⁴² o, el artículo 24 que se refieren al régimen de las sanciones aplicables a las infracciones de

⁴⁰ Se define como “servicio financiero” a todo servicio en el ámbito bancario, de crédito, de seguros, de pensión personal, de inversión o de pago.

⁴¹ La Directiva lo define como un contrato por el cual el consumidor adquiere bienes o servicios relacionado con un contrato a distancia o celebrado fuera del establecimiento y dichos bienes o servicios son proporcionados por el comerciante o un tercero sobre la base de un acuerdo entre dicho tercero y el comerciante

⁴² Este precepto, además establece que “Si el comerciante no ha obtenido el consentimiento expreso del consumidor, pero lo ha deducido utilizando opciones por defecto que el consumidor debe rechazar para evitar el pago adicional, el consumidor tendrá derecho al reembolso de dicho pago”.



las disposiciones nacionales adoptadas en virtud de la Directiva.

La aplicación de estas disposiciones garantiza la complementariedad entre los diferentes tipos de contratos celebrados a distancia. La ampliación de la aplicación de las normas en materia de sanciones de la Directiva 2011/83/UE garantizará la imposición de multas eficaces, proporcionadas y disuasorias a los comerciantes responsables de infracciones generalizadas o infracciones generalizadas con una dimensión de la Unión.

Un capítulo específico de la Directiva 2011/83/UE va a contener en la propuesta de Directiva las disposiciones de la Directiva 2002/65/CE aún pertinentes y necesarias, particularmente relativas al derecho a información precontractual y el derecho de desistimiento, y disposiciones que garanticen la equidad en línea cuando los contratos de servicios financieros se celebren a distancia.

7. CONTENIDO DE LA PROPUESTA DE DIRECTIVA

En la medida en que no haya legislación sobre productos específicos de la UE o normas horizontales de la UE que regulen el servicio financiero concreto destinado al consumidor, la Directiva se aplica horizontalmente a cualquier servicio actual o futuro de carácter bancario, de crédito, de seguros, de pensiones individuales, de inversión o de pago contratado mediante una técnica de comunicación a distancia (es decir, sin la presencia física simultánea del comerciante y del consumidor).

La propuesta de Directiva establece la información que debe facilitarse al consumidor antes de la celebración del contrato a distancia (información precontractual), concede al consumidor un derecho de desistimiento para determinados servicios financieros y establece normas sobre los servicios no solicitados y las comunicaciones no solicitadas.

Por ello la propuesta pretende modificar la Directiva 2011/83/UE incluyendo un capítulo que regula los servicios financieros y deroga la Directiva 2002/65/CE y tiene por objeto simplificar y modernizar el marco legislativo mediante la derogación de la Directiva sobre la comercialización a distancia de servicios financieros vigente, incluyendo al mismo tiempo aspectos pertinentes de los derechos de los consumidores en relación con los contratos de servicios financieros celebrados a distancia en el ámbito de la aplicación horizontal de la Directiva sobre los derechos de los consumidores.

El objetivo general de la legislación se mantiene invariado: promover la prestación de servicios financieros en el mercado interior garantizando al mismo tiempo un elevado nivel de protección de los consumidores. Este objetivo se obtiene de cinco maneras distintas:

- ▶ Armonización plena: La mejor manera de garantizar el mismo nivel elevado de protección de los consumidores en todo el mercado único es la armonización



plena⁴³.

- Información precontractual: Recibir la información clave de manera oportuna y clara y comprensible, ya sea en un dispositivo electrónico o en papel, garantiza la transparencia necesaria y capacita al consumidor. A este respecto, la propuesta tiene por objeto regular la naturaleza de la información precontractual, así como la forma y el momento en que esta debe facilitarse.

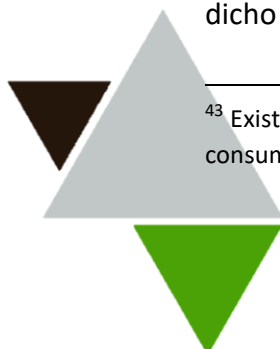
Concretamente, se modernizan las normas en la medida en que se han añadido algunos detalles no mencionados en la Directiva 2002/65/CE, como la indicación de la dirección de correo electrónico por parte del proveedor de servicios financieros. La propuesta también regula la forma en que la información ha de facilitarse en relación con las comunicaciones electrónicas. La propuesta establece normas relativas a cuándo debe facilitarse la información a fin de que los consumidores dispongan de tiempo suficiente para comprender la información precontractual recibida y puedan asimilarla antes de la celebración efectiva del contrato.

La utilización de medios de comunicación a distancia no debe provocar una limitación indebida de la información proporcionada al consumidor. En aras de la transparencia, deben establecerse requisitos en relación con el momento en que debe facilitarse la información al consumidor antes de la celebración del contrato a distancia y con la forma en que debe llegar la información al consumidor. Para poder tomar sus decisiones con pleno conocimiento de causa, los consumidores deben recibir la información al menos un día antes de la celebración del contrato a distancia. Solo en casos excepcionales podrá facilitarse la información menos de un día antes de la celebración del contrato a distancia de servicios financieros. En caso de que el contrato se celebre menos de un día antes, el comerciante, dentro del plazo establecido, debe estar obligado a recordar al consumidor la posibilidad de desistir del contrato a distancia de servicios financieros.

Los requisitos de información deben modernizarse y actualizarse para incluir, por ejemplo, la dirección de correo electrónico del comerciante y la información relativa al riesgo y la remuneración relacionados con determinados servicios financieros destinados a los consumidores. También se debe informar claramente a los consumidores cuando el precio que se les presente sea personalizado a partir de un procesamiento automático.

Cuando el servicio financiero destinado a los consumidores contratado a distancia incluya un perfil de riesgo y remuneración, debe contener elementos tales como: un indicador de riesgo resumido, complementado con una explicación descriptiva de dicho indicador, sus principales limitaciones y una explicación descriptiva de los riesgos

⁴³ Existe un cambio de enfoque de la Comisión, pues la mayoría de derecho derivado de protección de los consumidores era mediante Directivas de armonización mínima.

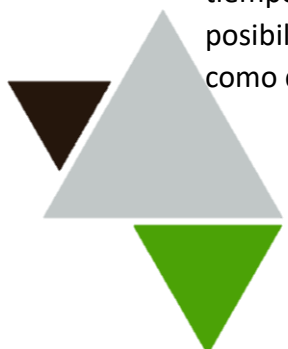


que son materialmente pertinentes para el servicio financiero destinado al consumidor y la posible pérdida máxima de capital, con inclusión de información sobre si puede perderse todo el capital.

Ciertos servicios financieros pueden perseguir un objetivo medioambiental o social, tal como el de contribuir a la lucha contra el cambio climático o a la reducción del endeudamiento excesivo. Con el fin de estar en condiciones de adoptar una decisión con conocimiento de causa, también debe informarse al consumidor sobre los objetivos medioambientales o sociales concretos perseguidos por el servicio financieros.

Deben adaptarse los requisitos de información para tener en cuenta las limitaciones técnicas de determinados medios de comunicación, tales como las restricciones sobre el número de caracteres en determinadas pantallas de telefonía móvil. En el caso de las pantallas de telefonía móvil, cuando el comerciante haya personalizado el contenido y la presentación de la interfaz en línea de dichos dispositivos, debe facilitarse la información siguiente de la forma más visible y más clara posible: información sobre la identidad del comerciante, las características principales del servicio financiero destinado al consumidor, el precio total que debe pagar el consumidor al comerciante por el servicio financiero, incluidos todos los impuestos pagados a través del comerciante o, cuando no pueda indicarse un precio exacto, la base para el cálculo del precio que permita al consumidor verificarlo, y la existencia o ausencia del derecho de desistimiento, incluidas las condiciones, el plazo y los procedimientos para ejercer dicho derecho. El resto de la información podría facilitarse a través de páginas adicionales. No obstante, toda la información deberá facilitarse a través de un soporte sostenible antes de la celebración del contrato a distancia.

Cuando se facilite información precontractual por medios electrónicos, dicha información debe presentarse de manera clara y comprensible. A este respecto, la información podrá destacarse, enmarcarse y contextualizarse eficazmente dentro de la pantalla de visualización. La técnica de la organización por niveles se ha probado y ha resultado ser útil para determinados servicios financieros; dicha técnica utiliza, en particular, la posibilidad de presentar partes detalladas de la información mediante ventanas emergentes o enlaces que remiten a otros niveles. Una posible forma de proporcionar información precontractual es a través de un enfoque basado en «tablas de materias» utilizando epígrafes ampliables. En el nivel superior, los consumidores podrán encontrar los temas principales, cada uno de los cuales podría ampliarse haciendo clic sobre ellos, de modo que los consumidores fueran dirigidos a una presentación más detallada de la información pertinente. De este modo, el consumidor dispondrá de toda la información necesaria en un solo lugar, manteniendo al mismo tiempo el control sobre lo que debe revisar y cuándo. Los consumidores deben tener la posibilidad de descargar todo el documento de información precontractual y guardarlo como documento independiente.



- Derecho de desistimiento: El derecho de desistimiento es un derecho básico del consumidor.

Es especialmente importante en el ámbito de los servicios financieros, ya que ciertos productos o servicios pueden ser complejos y de difícil comprensión. Este derecho se ha reforzado de dos maneras específicas: en primer lugar, el comerciante debe proporcionar un botón de desistimiento cuando el consumidor celebre por vía electrónica un contrato de servicios financieros a distancia. De esta forma, resulta más fácil para el consumidor ejercer este derecho; en segundo lugar, y en relación con el momento en que deba facilitarse la información precontractual, el comerciante debe facilitar una notificación del derecho de desistimiento en caso de que la información precontractual se reciba menos de un día después de la celebración del contrato.

Los consumidores deben tener derecho de desistimiento sin penalización y sin obligación de justificación. Cuando el derecho de desistimiento no sea aplicable porque el consumidor haya solicitado expresamente que se ejecute un contrato a distancia antes de la expiración del plazo de desistimiento, el comerciante debe informar de ello al consumidor antes del inicio de la ejecución del contrato.

A fin de garantizar el ejercicio efectivo del derecho de desistimiento, el procedimiento para ejercer este derecho no debe ser más gravoso que el procedimiento para la celebración del contrato a distancia.



Para los contratos a distancia celebrados por vía electrónica, el comerciante debe proporcionar al consumidor la posibilidad de utilizar un botón de desistimiento. Con el fin de garantizar la utilización eficaz del botón de desistimiento, el comerciante debe garantizar que éste sea visible y, cuando el consumidor lo utilice, el comerciante debe documentar de forma adecuada su utilización. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea, ha interpretado en su Sentencia de 7 de abril de 2022⁴⁴ aclara que, para determinar

⁴⁴ El Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en su Sentencia de 7 de abril de 2020, asunto C-249/21, Fuhrmann-2 interpretó el artículo 8,2, II de la Directiva 2011/83/UE del Parlamento y del Consejo de 25 de octubre de 2011 sobre derechos de los consumidores. Concretamente el TJUE indica cómo se determinará- en el supuesto de contratos electrónicos que impliquen obligación de pago para el

en el marco de un proceso de pedido relativo a la celebración de un contrato a distancia por medios electrónicos, si una formulación inscrita en el botón de pedido o en una función similar, como la formulación “finalizar reserva” es correspondiente a la expresión “pedido con obligación de pago” a efectos del artículo 8,2,II de la Directiva 2011/83/UE, hay que entender únicamente a la expresión que figura en dicho botón o función similar.

En base a dicho fallo es el empresario el que debe probar que ha cumplido con las obligaciones de información y el compromiso de pago que se dispone a asumir el consumidor, será a través del “botón de pedido o cualquier expresión que manifieste de forma clara y precisa” que la aceptación por parte del consumidor, ante la pulsación de un botón o marcación de casilla, implica una obligación de pago.

En definitiva, la doctrina del Tribunal de Justicia es que en los contratos electrónicos el consumidor quedará válidamente vinculado, si ha podido comprender sin ambigüedad, a partir únicamente de la expresión que figure en el botón de pedido, que estará obligado a pagar desde el momento en que pulse dicho botón de pedido, correspondiendo a los tribunales nacionales la valoración de ello en cada caso. Tal valoración deberá realizarse teniendo en cuenta si la expresión utilizada se asocia a la obligación de pago, tanto en el lenguaje corriente como para el consumidor medio.

Los consumidores pueden necesitar asistencia con objeto de decidir qué servicio financiero es el más apropiado para sus necesidades y su situación financiera. Por consiguiente, los Estados miembros deben garantizar que antes de la celebración de un contrato de servicios financieros a distancia, los comerciantes proporcionen dicha asistencia en relación con los servicios financieros que ofrecen al consumidor, proporcionando explicaciones adecuadas acerca de la información pertinente, con inclusión de las características esenciales de los productos propuestos. La obligación de proporcionar explicaciones adecuadas es particularmente importante cuando los consumidores se propongan celebrar un contrato de servicios financieros a distancia y el comerciante proporcione explicaciones a través de herramientas en línea. Con el fin de garantizar que el consumidor comprenda los efectos que podrá tener el contrato en su situación económica, el consumidor debe siempre estar en condiciones de obtener una intervención humana en representación del comerciante.

- Equidad en línea.

Los contratos de servicios financieros se celebran cada vez más por vía electrónica. Esta

consumidor- si el empresario ha cumplido con la obligación que el precepto le impone de velar por que el consumidor, antes de vincularse contractualmente (mediante la pulsación del botón do función correspondiente) sea consciente de que al pulsar asumirá un compromiso de pago. El artículo 8,2 de esta Directiva que se titula “*requisitos formales de los contratos a distancia*”, establece distintas obligaciones que incumben al comerciante cuando un contrato a distancia se celebra por medios electrónicos y va acompañado de la obligación de pago.



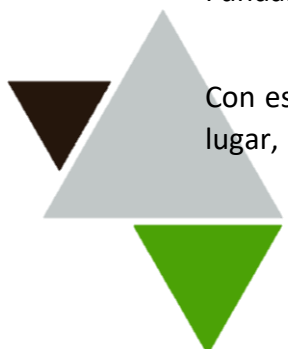
es la razón por la que, con objeto de garantizar un elevado nivel de protección de los consumidores, la propuesta establece normas especiales para proteger a los consumidores cuando celebran contratos de servicios financieros por vía electrónica. En primer lugar, establece normas en relación con explicaciones adecuadas que se ofrecen a distancia, en particular, a través de herramientas en línea (por ejemplo, asesoramiento automático o «ventanas de conversación»). Las normas establecen los requisitos de la información que el comerciante ha de facilitar al consumidor y la posibilidad de que este, si se utilizan herramientas en línea, solicite la intervención humana; por lo tanto, el consumidor siempre debe tener la posibilidad de interactuar con una persona que represente al comerciante. La propuesta también tiene por objeto garantizar que los comerciantes no se aprovechen de sesgos de los consumidores. En ese sentido, no pueden crear sus interfaces en línea en una forma que pueda distorsionar o alterar la capacidad del consumidor de adoptar una decisión o elección libre, autónoma y con conocimiento de causa.

Dado que los contratos de servicios financieros a distancia la mayoría de las veces se celebran por vía electrónica, unas normas que garanticen la equidad en línea cuando los servicios financieros se contraten a distancia deben contribuir al logro de los objetivos establecidos en el artículo 114 del TFUE y el artículo 38 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE. La norma sobre unas explicaciones adecuadas debe garantizar una mayor transparencia y conferir al consumidor la posibilidad de solicitar la intervención humana cuando interactúe con el comerciante a través de interfaces en línea, tales como una «ventana de conversación» o herramientas similares. Debe prohibirse al comerciante desplegar medidas en su interfaz en línea que puedan distorsionar o alterar la capacidad del consumidor de adoptar una decisión o elección libre, autónoma y con conocimiento de causa.

Se puede definir la “*equidad en línea*” como la pretensión por la igualdad-para ambas partes en las condiciones de los contratos formalizados en línea, o por medios electrónicos. La expresión es empleada para hacer mención del que se califica como uno de los métodos existentes para alcanzar el objetivo general de la legislación que dice mantenerse invariado: impulsar la prestación de servicios financieros en el mercado interior al tiempo que se garantice un elevado nivel de protección de los consumidores

Dado que los contratos de servicios financieros a distancia la mayoría de las veces se celebran por vía electrónica, unas normas que garanticen la equidad en línea cuando los servicios financieros se contraten a distancia deben contribuir al logro de los objetivos establecidos en el artículo 114 del TFUE y el artículo 38 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE.

Con este carácter de mantener el objetivo, la equidad en línea se emplaza en cuarto lugar, inmediatamente a continuación del derecho de desistimiento y antes de la



ejecución. El listado de maneras distintas de obtener el objetivo, lo encabezan la armonización plena y la información precontractual, conforme establece el Considerando 22 de la propuesta.

Se establecen los mecanismos para proteger a los consumidores cuando celebren contratos financieros por vía electrónica:

- ✓ Mediante explicaciones adecuadas que se ofrecen a distancia, en particular a través de herramientas en línea, asesoramiento automático o “ventanas de conversación”, pero incorporando el derecho a ser atendido por una persona física, por lo que el consumidor, tendrá la posibilidad de interactuar con una persona que represente al comerciante. Es decir, en última instancia el derecho del consumidor a ser atendido por una persona, garantizándose la intervención humana y la posibilidad de que el consumidor interactúe con una persona que represente al comerciante.⁴⁵
- ✓ Para impedir que los comerciantes se aprovechen de los sesgos de los consumidores, se prohíbe la creación de sus interfaces en línea en una forma que pueda distorsionar o alterar la capacidad del consumidor de adoptar una decisión o elección libre, autónoma y con conocimiento de causa.

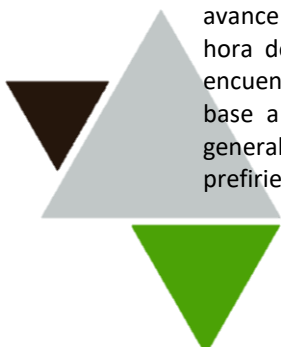
La norma sobre unas explicaciones adecuadas debe garantizar una mayor transparencia y conferir al consumidor la posibilidad de solicitar la intervención humana cuando interactúe con el comerciante a través de interfaces en línea, tales como una «ventana de conversación» o herramientas similares⁴⁶.

Debe prohibirse al comerciante desplegar medidas en su interfaz en línea que puedan distorsionar o alterar la capacidad del consumidor de adoptar una decisión o elección libre, autónoma y con conocimiento de causa.

Para celebrar contratos de servicios financieros a distancia, se debe prohibir a los comerciantes utilizar la estructura, el diseño, la función o la forma de funcionamiento

⁴⁵ Véase a LUCIA DEL SAZ DOMINQUEZ, en “Quiero ser atendido por una persona”. La equidad en línea en la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2011/83/UE en lo relativo a los contratos de servicios financieros celebrados a distancia y se deroga la Directiva 2002/65/CE”. Publicaciones Jurídicas del Centro de Estudios de Consumo de 7 de julio de 2022.

⁴⁶ En la propuesta no se determina qué se debe considerar “asesoramiento-financiero-automático” o “ventanas de conversación”, por lo que hemos de acudir fuera de dicho texto e interpretar tales términos en el sentido usual de las palabras. El asesoramiento automático” tendría lugar al utilizar “*robo advisors*” (gestores financieros automatizados), mientras que “las ventanas de conversación” serían los conocidos como “*chatbots*”. Según Del Saz Domínguez, L. op. c it. Para las empresas, los “*chatbots*” suponen un avance innegable al poderse programar para dar respuesta a multitud de potenciales clientes a cualquier hora del día sin necesidad de que exista una persona física contestando, esta inteligencia artificial encuentra la respuesta gracias a los algoritmos, hallándose preparados para responder a nivel básico en base a preguntas o claves previamente preparadas. Sin embargo, no pueden contestar preguntas generales o abiertas y “para solicitudes complejas o problemas difíciles de resolver, los clientes siguen prefiriendo hablar con agentes reales”



de su interfaz en línea de un modo que pueda distorsionar o alterar la capacidad de los consumidores de adoptar una decisión o elección libre, autónoma y con conocimiento de causa.

- Ejecución.

La propuesta también refuerza las normas sobre ejecución en relación con la prestación de servicios financieros: amplía las normas sobre ejecución y sanciones actualmente aplicables en la Directiva 2011/83/UE sobre los derechos de los consumidores («Directiva sobre los derechos de los consumidores») a los contratos de servicios financieros celebrados a distancia, en particular las modificaciones introducidas por la Directiva (UE) 2019/2161⁴⁷, sobre la mejora de la aplicación y la modernización de la legislación, relativas a las sanciones en caso de infracciones transfronterizas generalizadas. Esta Directiva contempla, como criterios no exhaustivos para imponer sanciones: la naturaleza, gravedad, escala y duración de la infracción; las acciones emprendidas por el comerciante para mitigar o corregir los daños y perjuicios sufridos por los consumidores; toda infracción anterior del comerciante; los beneficios económicos obtenidos o las pérdidas evitadas por el comerciante debido a la infracción, si los datos están disponibles y las sanciones impuestas al comerciante por la infracción cuando la información sobre tales sanciones esté disponible, o cualquier otro agravante. En todo caso, los Estados miembros garantizarán que cuando se impongan sanciones, el importe máximo equivaldrá al menos al 4% del volumen anual del comerciante en el Estado o Estados miembro de que se trate.

8. APLICACIÓN SUBSIDIARIA DE LA DIRECTIVA: RED DE SEGURIDAD

Algunos servicios financieros destinados a los consumidores se rigen por legislación específica de la Unión que sigue siendo aplicable a estos servicios financieros. A fin de garantizar la seguridad jurídica, debe aclararse que cuando otro acto de la Unión regulador de servicios financieros específicos contenga normas en materia de información precontractual o ejercicio del derecho de desistimiento, únicamente las disposiciones respectivas de ese otro acto de la Unión deben aplicarse a esos servicios financieros destinados al consumidor específicos, a menos que en dicho acto se disponga otra cosa.

Por ejemplo, cuando sea aplicable el artículo 186 de la Directiva 2009/138/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, cuando sean aplicables las relativas al «período de

⁴⁷ 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 96/6/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. DOUE serie L 328, de fecha 18.12.2019, p.9.

cancelación» establecido en la Directiva 2009/138/CE⁴⁸, y no las normas en materia de derecho de desistimiento establecidas en la presente Directiva, y cuando sea aplicable el artículo 14, apartado 6, de la Directiva 2014/17/UE del Parlamento Europeo y del Consejo⁴⁹, no deben ser aplicables las normas en materia de desistimiento establecidas en esta Directiva. Del mismo modo, algunos actos de la Unión que regulan servicios financieros específicos contienen normas extensivas y desarrolladas diseñadas para garantizar la capacidad de los consumidores de comprender las características esenciales del contrato propuesto. Por otra parte, ciertos actos de la Unión que regulan servicios financieros específicos, tales como la Directiva 2014/17/UE, sobre los contratos de crédito celebrados con los consumidores para bienes inmuebles de uso residencial, ya establecen normas sobre las explicaciones adecuadas que han de proporcionar los comerciantes a los consumidores en relación con el contrato propuesto. Con el fin de garantizar la seguridad jurídica, las normas sobre explicaciones adecuadas establecidas en la presente Directiva no deben ser aplicables a los servicios financieros que entren en el ámbito de aplicación de actos de la Unión reguladores de servicios financieros específicos que contengan normas sobre la información que ha de facilitarse al consumidor antes de la celebración del contrato

9. CONCLUSIONES

► Primera.

La explicación detallada de las disposiciones específicas de la propuesta es la siguiente:

- En primer lugar, el artículo 3, apartado 1 ter propuesto contiene referencias a los artículos de la actual Directiva 2011/83/UE que deberán aplicarse directamente a los contratos de servicios financieros celebrados a distancia y también enumerará los artículos que constituirán el capítulo sobre servicios financieros contratados a distancia.

A este respecto, las disposiciones de la Directiva 2011/83/UE relativas a:

- Asunto – *artículo 1*.
- Definiciones – *artículo 2*.
- Nivel de armonización.
- Tasas por el uso de medios de pago – *artículo 19*.
- Pago adicional – *artículo 22*.

⁴⁸ 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) (DO L 335 de 17.12.2009, p. 1).

⁴⁹ DO L 60 de 28.2.2014, p. 34.

- Ejecución y sanciones – *artículos 23 y 24.*
- Naturaleza imperativa de la Directiva – *artículo 25.*
- Información – *artículo 26.*

Se hacen extensivas a los contratos de servicios financieros destinados a los consumidores celebrados a distancia. Por lo tanto, de esta manera, las normas actuales de la Directiva 2011/83/UE en estos ámbitos se amplían a los contratos de servicios financieros celebrados a distancia entre un comerciante y un consumidor.

Esto garantizará que estos contratos de servicios financieros estarán sujetos a normas similares a las de otros contratos de venta y de servicios, garantizando así un elevado nivel de protección de los consumidores, y fomentando al mismo tiempo la prestación de tales servicios en el mercado interior.

La ampliación de las normas sobre ejecución y sanciones garantizará que las autoridades nacionales de supervisión estén dotadas de nuevas normas para garantizar sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias.

- En segundo lugar, los apartados actuales de la Directiva 2002/65/CE relativos a «*objetivo y ámbito de aplicación*» (artículo 1 de esa Directiva) se incluirán en el artículo 3, apartado 1 ter de la Directiva 2011/83/CE.
- En tercer lugar, para garantizar la seguridad jurídica, la propuesta sugiere modificar el artículo 3, apartado 3, letra d), de la Directiva 2011/83/CE.

► *Segunda*

El artículo 1, apartado 2, de la propuesta introduce en la Directiva 2011/83/UE un capítulo relativo a los contratos de servicios financieros destinados a los consumidores celebrados a distancia. Ese capítulo se aplica únicamente a los contratos de servicios financieros celebrados a distancia. Combina los artículos pertinentes de la Directiva 2002/65/CE, relativos, particularmente, al derecho a la información precontractual y el derecho de desistimiento, e introduce dos nuevos artículos («*Explicaciones adecuadas*» y «*Protección adicional en relación con las interfaces en línea*»).

- La disposición sobre el *derecho a la información precontractual* sigue la misma estructura que la establecida en la Directiva 2002/65/CE. Sin embargo, el artículo 1 de la propuesta moderniza la disposición sobre el derecho a la contratación precontractual y la adapta a la era digital al abordar qué información debe llegar al consumidor (por ejemplo, la inclusión de la necesidad de que el comerciante facilite una dirección de correo electrónico); cómo debe llegar la información al consumidor (por ejemplo, cuando puede utilizarse la organización de la información por niveles y qué requisitos de información deben especificarse); y cuándo debe llegar la información al consumidor, estableciendo la norma de que la información debe llegar al



consumidor al menos un día antes de la firma.

- Las normas relativas al *derecho de desistimiento* para los contratos de servicios financieros celebrados a distancia son en gran medida las establecidas en la Directiva 2002/65/CE. Sin embargo, de conformidad con la propuesta de Directiva sobre el crédito al consumo, se han añadido normas sobre el momento en que la información debe llegar al consumidor. Así pues, en caso de que el plazo entre la facilitación de la información precontractual y la celebración efectiva del contrato sea inferior a un día, el prestador del servicio financiero a distancia está obligado a presentar una notificación tras la celebración del contrato para recordar al consumidor la posibilidad de ejercer su derecho de desistimiento. Otro ejemplo de cómo se refuerza este derecho en el ámbito digital mediante la inclusión de la obligación del prestador de servicios financieros de proporcionar un botón de desistimiento. Esto deberá facilitar el ejercicio del derecho de desistimiento en caso de que el consumidor celebre el contrato de servicios financieros por vía electrónica y desee desistir dentro del plazo necesario.
- En el capítulo de la presente propuesta se han introducido dos artículos encaminados a *mejorar la equidad en línea* cuando se adquieran servicios financieros destinados a los consumidores:

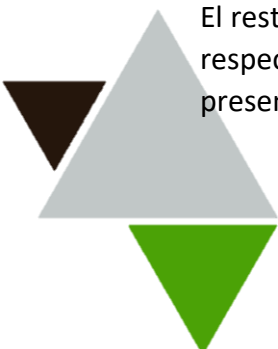
- ✓ Cuando un comerciante proporcione *explicaciones adecuadas*, entre otras cosas, utilizando herramientas en línea, tales como asesoramiento automático o «ventanas de conversación», debe facilitar y explicar al consumidor la información clave, y en particular información sobre las principales características del contrato de servicios financieros propuesto.

Además, si el consumidor lo desea, puede solicitar la intervención humana, garantizándose así la posibilidad de que el consumidor interactúe con una persona que represente al comerciante;

- ✓ La norma sobre *protección adicional* relativa a las interfaces en línea prohíbe al comerciante desplegar en su interfaz en línea medidas que puedan distorsionar o alterar la capacidad del consumidor de adoptar una decisión o elección libre, autónoma y con conocimiento de causa.

El objetivo de esta disposición es evitar en la medida de lo posible sesgos de los consumidores y aumentar la transparencia.

El resto de los artículos de la presente propuesta son disposiciones estándar relativas, respectivamente, a la transposición, la entrada en vigor y los destinatarios de la presente propuesta.



► Tercera

La propuesta de Directiva contiene una armonización plena, para incrementar el funcionamiento del mercado interior, lo cual puede tener algunas ventajas y desventajas. Entre las ventajas está la consolidación del mercado y la digitalización creciente y entre las desventajas está la relativa a que armonización plena tampoco está exenta de problemas, pues impide el avance de la normativa protectora al no poder ningún Estado mejorar la normativa de la Unión. También ocasiona problemas en aquellos ordenamientos que, a la hora de la transposición, no introducen leyes especiales, sino que integran el contenido de las Directivas en las leyes generales, pues le obligara a disponer de una duplicidad de regímenes, el general y el propio del Derecho del consumo.

► Cuarta

La disposición sobre el *derecho a la información precontractual* sigue la misma estructura que la establecida en la Directiva 2002/65/CE. Sin embargo, el artículo 1 de la propuesta moderniza la disposición sobre el derecho a la contratación precontractual y la adapta a la era digital al abordar qué información debe llegar al consumidor.

Las normas relativas al *derecho de desistimiento* para los contratos de servicios financieros celebrados a distancia son en gran medida las establecidas en la Directiva 2002/65/CE. Sin embargo, de conformidad con la propuesta de Directiva sobre el crédito al consumo, se han añadido normas sobre el momento en que la información debe llegar al consumidor.

Otro ejemplo de cómo se refuerza este derecho en el ámbito digital mediante la inclusión de la obligación del prestador de servicios financieros de proporcionar un *botón de desistimiento*. Esto deberá facilitar el ejercicio del derecho de desistimiento en caso de que el consumidor celebre el contrato de servicios financieros por vía electrónica y desee desistir dentro del plazo necesario.

► Quinta

En los servicios *en línea* cuando se adquieran servicios financieros destinados a los consumidores:

- Cuando un comerciante proporcione *explicaciones adecuadas*, entre otras cosas, utilizando herramientas en línea, tales como asesoramiento automático o «ventanas de conversación», debe facilitar y explicar al consumidor la información clave, y en particular información sobre las principales características del contrato de servicios financieros propuesto.



Además, si el consumidor lo desea, puede solicitar la intervención humana, garantizándose así la posibilidad de que el consumidor interactúe con una persona que represente al comerciante;

- La norma sobre *protección adicional* relativa a las interfaces en línea prohíbe al comerciante desplegar en su interfaz en línea medidas que puedan distorsionar o alterar la capacidad del consumidor de adoptar una decisión o elección libre, autónoma y con conocimiento de causa.

► *Sexta*

La ampliación de las normas sobre ejecución y sanciones garantizará que las autoridades nacionales de supervisión estén dotadas de nuevas normas para garantizar sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias. En segundo lugar, los apartados actuales de la Directiva 2002/65/CE relativos a «objetivo y ámbito de aplicación» (artículo 1 de esa Directiva) se incluirán en el artículo 3, apartado 1 ter de la Directiva 2011/83/CE. En tercer lugar, para garantizar la seguridad jurídica, la propuesta sugiere modificar el artículo 3, apartado 3, letra d), de la Directiva 2011/83/CE.



NORMAS REGULATORIAS EN EL ÁMBITO DE LAS PERSONAS INFLUENCERS: DE “MEROS” PRESCRIPTORES A PRESTADORES DE SERVICIOS

D. Alejandro Perales Albert

Presidente de la Asociación de Usuarios de la Comunicación.



Introducción

Uno de los fenómenos más llamativos del desarrollo experimentado por la transformación digital en el ámbito audiovisual es la irrupción y el éxito alcanzado por determinadas personas que, a título individual, difunden de modo sistemático mensajes a través de vídeos, comentarios y fotografías en blogs, plataformas de internet, redes sociales y mensajería electrónica.

Estas personas, que aglutinan a miles e incluso millones de seguidores en torno a sus mensajes, en los que expresan sus opiniones y ofrecen consejos acerca de todo tipo de temas, son conocidas como “influenciadores” o *influencers*⁵⁰, denominación que hace hincapié en su capacidad para condicionar el comportamiento, pero también los conocimientos y valores de sus seguidores⁵¹.

La capacidad de influencia de estos generadores de contenidos les confiere un gran valor como prescriptores de mensajes de terceros, generalmente empresas comerciales, pero también administraciones u organizaciones sociales. Para muchos *influencers*, incluir comunicaciones comerciales en los mensajes que difunden, supone su principal fuente de ingresos.

El interés de las marcas por los *influencers* se explica, evidentemente, por su popularidad y credibilidad, que se traduce en la consecución de impactos / GRP's entre determinados targets, especialmente juveniles, a los que es difícil llegar por otras vías. Pero también tiene que ver con la mayor libertad que les proporciona, frente a los medios convencionales (sobre todo la televisión), a la hora de lanzar sus comunicaciones comerciales dada la laxitud regulatoria existente en el ámbito de las plataformas de internet y de los propios *influencers*. Éstos, en concreto, se han beneficiado de su

⁵⁰También son llamados *vloggers* (por su utilización preferente, aunque no exclusiva, como señalábamos arriba, del vídeo); *streamers*, sobre todo en el caso de Twicht, o, atendiendo al canal específico a través del cual difunden sus mensajes, *youtubers*, *tiktokers* o *instagrammers*.

⁵¹El concepto de *influencer*, o influenciador/a, entronca y actualiza el de “líderes de opinión”, tan estudiado por la Teoría funcionalista de la Comunicación (Lazarsfeld, Katz) y su modelo del doble flujo de la comunicación (*Two-step flow communication*), según la cual los medios de comunicación influyen en el público en general de un modo indirecto, a través de esos “líderes de opinión”.

particular posición en la cadena de valor al ser considerados como meros prescriptores, por lo que, aun quedando claramente identificado y tipificado su recurso a una determinada práctica de publicidad o promoción ilícita, no cabía aplicarles la normativa publicitaria, pensada bien para los anunciantes⁵², bien para los medios de comunicación (y para éstos con importantes excepciones), minimizándose su papel como generadores y difusores de contenidos.



La situación de impunidad de los *influencers* a la hora de poner a disposición de los receptores comunicaciones comerciales ilícitas (u otros contenidos igualmente ilícitos) ha sido objeto de preocupación para las autoridades reguladoras y para las asociaciones de consumidores desde hace varios años. Ello ha dado lugar a diferentes intentos de solucionar ese vacío legal, sea

con legislación propia en algunos países; con el intento de asimilación de su figura a la de un agente de ventas, o con normativas sectoriales específicas, como es el caso en España de la Circular de la CNMV sobre criptomonedas, a la que más adelante nos referiremos con mayor detalle.

También se ha recurrido a la aprobación de códigos deontológicos y plantean abordar el asunto mediante la regulación voluntaria (autorregulación / corregulación), como es el caso, en nuestro país, del denominado Código Deontológico sobre el Uso de Influencers en Publicidad suscrito por la Asociación Española de Anunciantes (AEA) y la Asociación para la Autorregulación de la Comunicación Comercial (Autocontrol), al que igualmente nos referiremos más adelante.

La aprobación de la **Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual** aprobada en 2018⁵³ ha sido la primera iniciativa adoptada en este ámbito a nivel de la UE. Muy modesta, porque prácticamente se limita a mencionar la figura de los usuarios que generan contenidos y los difunden a través de internet, pero establece el marco para que los Estados miembros puedan regular con mayor detalle dicha figura⁵⁴. Así ha

⁵² La [Ley 34/1988 de 11 de noviembre](#), General de Publicidad, define como “anunciante” a la persona natural o jurídica en cuyo interés se realiza la publicidad.

⁵³ [Directiva \(UE\) 2018/1808](#), del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de noviembre de 2018, por la que se modifica la Directiva 2010/13/UE sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisual, habida cuenta de la evolución de las realidades del mercado

⁵⁴ La Directiva es una norma de mínimos, tal y como se desprende de su artículo 4.1: *los Estados miembros tendrán la facultad 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.*

ocurrido en España con la aprobación de la Ley General de la Comunicación Audiovisual de julio de 2022.

a. Los influencers en la nueva Ley General de la Comunicación Audiovisual

La **Ley 13/2022⁵⁵, de 7 de julio, General de la Comunicación Audiovisual** (LGA), sustituye a su homónima de 31 de marzo de 2010, e incorpora al ordenamiento jurídico español la mencionada Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual de 2018.

En su exposición de motivos, la Ley expresa la voluntad de establecer *las mismas reglas del juego para los diferentes actores que compiten en el sector por una misma audiencia (...) independientemente de la tecnología que utilicen*, afirmando también que *“la irrupción y consolidación de estos nuevos agentes requiere de un marco jurídico que refleje el progreso del mercado y que permita lograr un equilibrio entre el acceso a estos servicios, la protección del consumidor y la competencia”*.

Ello, sin embargo, está lejos de ser una realidad, tanto en la norma europea cuanto en su trasposición en los diferentes Estados miembros, como lo demuestra la distinta consideración de los prestadores según su capacidad de control editorial y de elección de los contenidos que difunden, y que supone, en la práctica, la pervivencia de la asimetría normativa entre los denominados “servicios de comunicación audiovisual”, por un lado, y las denominadas “plataformas de intercambio de vídeos”, por otro.

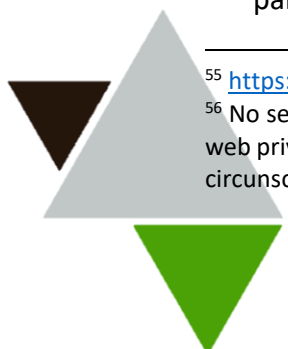
Recordemos que, de acuerdo con las definiciones recogidas en el artículo 2 de la LGCA, se considera:

- ▶ “Servicio de comunicación audiovisual”, al prestado para proporcionar contenidos audiovisuales con objeto de informar, entretener o educar al público en general, bajo la responsabilidad editorial del prestador del servicio. Se entiende por responsabilidad editorial el ejercicio de control efectivo sobre la selección y organización de los contenidos ya sea a través de la parrilla cuando se emite de modo lineal o mediante un catálogo de programas cuando se difunden contenidos a petición o bajo demanda.

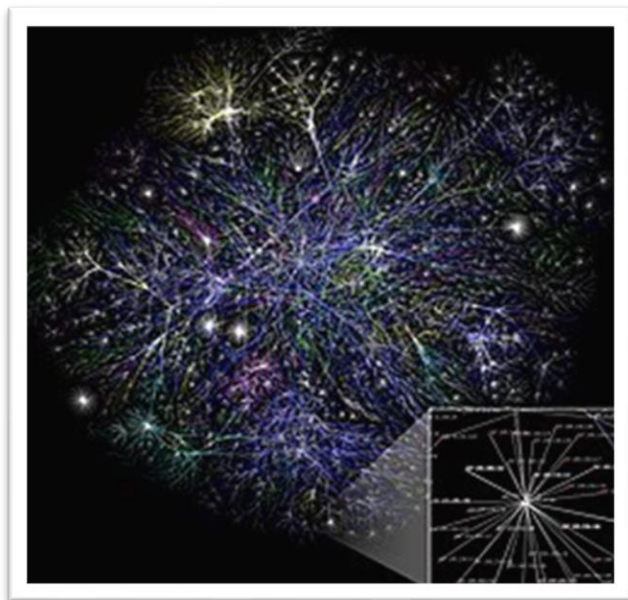
- ▶ “Servicio de intercambio de vídeos a través de plataforma”, a aquél cuya finalidad principal propia o funcionalidad esencial, o de una de sus partes disociables, consiste en proporcionar, al público en general, a través de redes de comunicaciones electrónicas contenidos, con objeto de informar, entretener o educar, sobre los que el prestador de la plataforma no tiene responsabilidad editorial y cuya organización determina el prestador, entre otros medios, con algoritmos automáticos, en particular mediante la presentación, el etiquetado y la secuenciación⁵⁶.

⁵⁵ <https://www.boe.es/buscar/pdf/2022/BOE-A-2022-11311-consolidado.pdf>

⁵⁶ No se incluyen las actividades “no económicas”, como la prestación de contenido audiovisual en sitios web privados y en comunidades de intereses no comerciales. En todo caso, la aplicación de la Directiva se circunscribe a dicha oferta audiovisual y no a otras que el prestador pudiera ofrecer.



En su artículo 1, la Ley, utiliza el verbo “regular” en el caso de los prestadores de comunicación audiovisual, mientras que, en el caso de las plataformas de intercambio de vídeos, habla de “establecer determinadas normas aplicables” lo que da idea del diferente planteamiento de partida en relación con ambos servicios.



Es decir, en el ámbito de las comunicaciones comerciales, y como ya adelantábamos en la Memoria del CCU de 2021 al referirnos al proyecto de esta norma⁵⁷, los prestadores del servicio de comunicación audiovisual, y muy especialmente los del servicio de comunicación audiovisual televisiva, están sometidos a una serie de restricciones específicas en su emisión de comunicaciones comerciales que no afectan a los prestadores del servicio de plataformas. Y ello, aun teniendo en cuenta que la Ley tampoco

reconoce a las televisiones responsabilidad directa en la emisión de comunicaciones comerciales de terceros, aunque sí la obligación de retirar esos contenidos a instancias de la autoridad reguladora.

Las comunicaciones comerciales audiovisuales se consideran como una de las tres modalidades de contenido audiovisual mencionadas en la Ley, junto con los programas y los vídeos generados por los usuarios. El apartado 1 del artículo 121 considera comunicaciones comerciales audiovisuales *“las 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, o bien con fines de autopromoción”*. Con respecto a la referencia a la remuneración o contraprestación como elemento de identificación de la naturaleza comercial de una comunicación audiovisual, hay que tener en cuenta que según sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 9 de junio de 2011 (asunto C 52/10), 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.

⁵⁷ <https://consumo-ccu.consumo.gob.es/dictámenes/memoria2021.pdf>

En consonancia con la legislación publicitaria transversal⁵⁸, el artículo 122.3 de la LGCA define como una práctica ilícita la difusión de comunicaciones comerciales audiovisuales encubiertas, entendiendo por tales la que *“mediante la presentación verbal o visual, directa o indirecta, de bienes, servicios, nombres, marcas o actividades, tenga de manera intencionada un propósito publicitario y pueda inducir al público a error en cuanto a la naturaleza de dicha presentación”*. Por su parte, el apartado 3 del artículo 121 establece de modo expreso que las comunicaciones comerciales audiovisuales *“deben estar claramente diferenciadas del contenido editorial mediante mecanismos ópticos y/o acústicos y/o espaciales”*.

En su artículo 88 establece la obligación para los prestadores de intercambio de vídeos a través de plataforma de, como decíamos, adoptar medidas para evitar que las comunicaciones comerciales audiovisuales conculquen valores constitucionales y puedan perjudicar su desarrollo físico, mental o moral de las personas menores de edad. La norma diferencia expresamente en su artículo 91 entre las comunicaciones comerciales audiovisuales que los prestadores del servicio de intercambio de vídeos a través de plataforma gestionan directamente, es decir, comercializan, venden u organizan (apartado 1), y aquéllas cuya comercialización, venta u organización no depende de dichos prestadores, sino de los usuarios que generan contenidos y los ponen a disposición a través de dichas plataformas (apartado 2). Es el caso de los *influencers*.

Cuando los prestadores de plataforma gestionan directamente las comunicaciones comerciales que difunden, parecen obligados a cumplir con las prohibiciones y limitaciones que se aplican a dichas comunicaciones de modo global, con la única excepción de las restricciones horarias establecidas para las comunicaciones comerciales audiovisuales emitidas por la televisión lineal. Además, se establece la obligación de exigencia de verificación de edad en el caso de comunicaciones comerciales que fomenten comportamientos que puedan considerarse nocivos o perjudiciales para los menores, con el fin de evitar su acceso.

Cuando la comercialización, venta u organización de las comunicaciones comerciales audiovisuales no depende de los prestadores del servicio de plataformas de intercambio de vídeos a través de las cuales se difunden, es decir, depende de generadores de contenidos terceros como puede ser el caso de los *influencers*, lo que se exige al prestador de la plataforma es la adopción de una serie de medidas específicas con el fin de para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de regulación establecidas de modo general.

Entre esas medidas cabe destacar:

- ▶ La inclusión y puesta en práctica, en las cláusulas de condiciones del servicio, de la normativa que garantice la licitud de las comunicaciones comerciales audiovisuales difundidas.

⁵⁸ Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad. Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia desleal,

- ▶ La activación de una funcionalidad que permita a los usuarios que suban vídeos a la plataforma (como es el caso de los *influencers*) declarar si “a su entender, o hasta donde cabe razonablemente esperar que llega su entendimiento”, dichos vídeos contienen comunicaciones comerciales audiovisuales.
- ▶ La obligación para los prestadores de la plataforma de informar a los usuarios claramente de la existencia de mensajes de naturaleza comercial contenidos en los programas y vídeos generados por los usuarios contengan comunicaciones comerciales audiovisuales, siempre que dichos usuarios hayan cumplido con la obligación de advertencia arriba señalada o siempre que el prestador tenga conocimiento de ese hecho.

Hay que tener en cuenta que el cumplimiento de estas obligaciones es de una gran importancia desde el punto de vista de la protección de las personas consumidoras y usuarias, puesto que establece como obligación *ex ante* para los prestadores de plataforma, sino recabar, sí garantizar la posibilidad de declaración responsable por parte de los prestadores terceros que difunden contenidos a través de su plataforma de que, o bien no contienen comunicaciones comerciales o bien, si las contienen, están claramente identificadas y cumplen con la legislación que les sea de aplicación.

En todo caso, el artículo 92 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.

b. Los influencers como “usuarios de especial relevancia”

Como puede verse, la práctica ausencia de obligaciones directas para los prestadores de servicios de comunicación de intercambio de vídeos a través de plataforma, considerados como “meros” distribuidores de contenidos de terceros⁵⁹, pone el foco en los usuarios generadores de contenidos que utilizan dichas plataformas para difundirlos.

No hay en la norma, como no la hay en la Directiva que traspone, una definición expresa de los usuarios generadores de contenidos ni de su estatuto regulatorio, aunque sí señala la norma europea en su preámbulo que “*los canales o cualquier otro servicio audiovisual que estén bajo la responsabilidad editorial de un prestador pueden constituir servicios de comunicación audiovisual en sí mismos, aunque se ofrezcan a través de una plataforma de intercambio de vídeos*”. Por ello, adquiere gran importancia la introducción en la nueva LGCA de la figura de los denominados “usuarios de especial

⁵⁹ En coherencia, por otro lado, con lo recogido en la Ley de Servicios de la Sociedad de la información y de comercio electrónico, que traspuso la derogada Directiva de Comercio Electrónico, y también en el Reciente Reglamento de Servicios Digitales, que sustituye a la mencionada Directiva.

relevancia”: aquellos generadores de contenidos que, de acuerdo con el apartado 94.2, y como ocurre en el caso de las personas *influencers*, cumplen los siguientes requisitos⁶⁰:

- ▶ El servicio prestado conlleva una actividad económica, y su titular obtiene unos ingresos *significativos* derivados de su actividad en los servicios de intercambio de vídeos a través de plataforma;
- ▶ Tienen la responsabilidad editorial de los contenidos audiovisuales puestos a disposición del público a través de las plataformas de intercambio de vídeos.
- ▶ El servicio prestado está destinado a una parte significativa del público en general, y puede tener un *claro impacto* sobre él.
- ▶ Se dedican a distribuir contenidos audiovisuales con la función de informar, entretener o educar.
- ▶ Están establecidos en España, de conformidad con lo establecido por la LGCA a tal efecto.

De acuerdo con el artículo 94.1, los usuarios de especial relevancia que empleen servicios de intercambio de vídeos a través de plataforma se consideran prestadores del servicio de comunicación audiovisual, debiendo:

- ▶ Utilizar los mecanismos que el prestador del servicio de intercambio de vídeos a través de plataforma pone a su disposición para la identificación de la naturaleza publicitaria de los mensajes que acompañen, se inserten, o constituyan el contenido por ellos difundidos.
- ▶ Aceptar las condiciones generales del servicio, entre las que habría de contemplarse, en tal caso, la licitud de las comunicaciones comerciales difundidas a la luz de la normativa transversal, específica y sectorial.

Esto último significa la no difusión, por parte de los *influencers*, de comunicaciones comerciales audiovisuales:

- ▶ Encubiertas, identificando la naturaleza publicitaria de los mensajes que obedezcan a esa intencionalidad, y diferenciándolos claramente del contenido editorial mediante mecanismos ópticos, acústicos o espaciales.
- ▶ Que vulneren la dignidad humana, fomenten la discriminación y /o la denigración por razón de edad, sexo, discapacidad, orientación sexual, género, origen étnico

⁶⁰ Por el contrario (apartado 3 del artículo 92), no se consideran usuarios de especial relevancia (es decir, no están sometidos a las obligaciones arriba mencionadas) los centros educativos o científicos de carácter divulgativo; las entidades culturales (museos, teatros, etc.), las administraciones públicas; los partidos políticos; empresas y trabajadores por cuenta propia con el fin de promocionar los bienes y servicios producidos o distribuidos por ellas.; las asociaciones y organizaciones no gubernamentales.



o social, lengua, religión o creencias, opiniones políticas, patrimonio, nacimiento, etc.

- ▶ Que fomenten comportamientos nocivos para la seguridad o el medio ambiente.
- ▶ Que utilicen la imagen de las mujeres con carácter vejatorio o discriminatorio.
- ▶ Que se refieran a la comercialización de cigarrillos y demás productos de tabaco, incluidos los cigarrillos electrónicos y sus envases de recarga, y de los productos a base de hierbas para fumar, así como de las empresas que los producen.
- ▶ Que no respeten la normativa sectorial de medicamentos y productos sanitarios, o de productos, materiales, sustancias, energías o métodos con pretendida finalidad sanitaria que no respeten la normativa sectorial.
- ▶ Que, en el caso de referirse a bebidas alcohólicas, esoterismo, juegos y apuestas alimentación o menores, cumplan con las limitaciones al argumentario previstas en la LGCA.

Cabe mencionar, asimismo, que, según el artículo 39, los usuarios de especial relevancia de los servicios de intercambio de vídeos a través de plataforma deben inscribirse en el registro estatal de prestadores del servicio de comunicación audiovisual, de prestadores del servicio de intercambio de vídeos a través de plataforma y de prestadores del servicio de agregación de servicios de comunicación audiovisual, dependiente del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital.

El incumplimiento de las obligaciones establecidas en la LGCA para los usuarios de especial relevancia se considera infracción leve, e infracción grave si ese incumplimiento se produce durante un mes de forma ininterrumpida (artículos 158 y 159). Hay que tener en cuenta, no obstante, que de acuerdo con las disposiciones finales séptima (apartado tres) y novena de la norma, el artículo 94 no entrará en vigor hasta la aprobación del reglamento que concrete los requisitos de ingresos y audiencia significativos para ser considerado usuario de especial relevancia ya mencionados, competencia de la persona titular del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital.



c. Aplicación de otras normativas a la regulación de los influencers

Los mensajes de los *influencers* se producen en el entorno de internet, en el que ha venido siendo de aplicación la **Ley 34/2002⁶¹, de 11 de julio, de Servicios de la Sociedad de la Información y de Comercio Electrónico** (LSSICE), que regula la actividad de los prestadores de dichos servicios, sean primarios o secundarios. También en el caso de esta norma, las comunicaciones comerciales que se difunden a través de internet están sometidas, además de a su normativa propia, a la vigente en materia comercial y de publicidad (artículo 19.1).

Aunque en su artículo 20 la obligación de identificabilidad de las comunicaciones comerciales en internet parece circunscribirse a la persona física o jurídica en nombre de la cual se realizan y al envío de comunicaciones comerciales, hay que tener en cuenta que el artículo 8 prevé la posibilidad de interrumpir la prestación de un servicio de la sociedad de la información, o de retirar alguno de sus contenidos, entre otros supuestos si se produce algún perjuicio para la protección de los consumidores y usuarios, conculcación de valores constitucionales o menoscabo en la protección de la juventud y de la infancia. Ello podría afectar a los mensajes difundidos por los *influencers*, si bien esta norma sólo contempla tal interrupción cuando es dictada por la autoridad judicial competente, al afectar a un derecho fundamental (la libertad de expresión).

El artículo 11 contempla la obligación de los denominados servicios de intermediación de atender al requerimiento del órgano competente para suspender dicha intermediación en el caso de contenidos cuya interrupción o retirada hayan sido ordenados.

En este ámbito debe mencionarse también el reciente **Reglamento (UE) 2022/2065⁶², del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de octubre de 2022, relativo a un mercado único de servicios digitales** (RSD), que será de aplicación, según su artículo 93, a partir del 17 de febrero de 2024. Su objetivo (artículo 1) es contribuir al correcto funcionamiento del mercado interior de servicios intermediarios estableciendo normas armonizadas para crear un entorno en línea seguro, predecible y fiable que facilite la innovación y en el que se protejan efectivamente los derechos fundamentales amparados por la Carta de Derechos, incluido el principio de protección de los consumidores

De acuerdo con su artículo 2.1 el Reglamento se aplica sólo a los denominados “servicios intermediarios”, independientemente de su lugar de establecimiento, siempre que ofrezcan dichos servicios a destinatarios establecidos o situados en la Unión Europea.

Los servicios intermediarios (artículo 3.g) quedan definidos como aquellos consistentes meramente en transmitir, en una red de comunicaciones, información facilitada por el destinatario del servicio, o en facilitar acceso a una red de comunicaciones; que conlleven el almacenamiento automático, provisional y temporal de esta información (memoria caché), prestado con la única finalidad de hacer más eficaz la transmisión ulterior de la información a otros destinatarios del servicio, a petición de estos, o el que

⁶¹ <https://www.boe.es/buscar/pdf/2002/BOE-A-2002-13758-consolidado.pdf>

⁶² <https://www.boe.es/doue/2022/277/L00001-00102.pdf>

consista en alojar y almacenar datos facilitados por el destinatario del servicio y a petición de éste.

En cuanto a los destinatarios del servicio (artículo 3.b) se consideran como tales las personas físicas o jurídicas que utilicen un servicio intermediario, tanto para buscar información como para hacerla accesible, como sería el caso de los *influencers*.

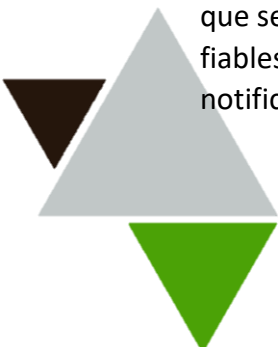
En línea con lo ya señalado en otras normativas, se indica que, cuando el servicio prestado consista en la “mera” transmisión de información facilitada por el destinatario del servicio (o en su almacenamiento), no se considera responsable al prestador, siempre y cuando no haya originado él mismo la transmisión, no seleccione al receptor de la transmisión y no seleccione ni modifique la información contenida en la transmisión (artículos 4 a 6).

Finalmente, el artículo 8 deja claro que los prestadores de servicios intermediarios no tienen obligación general de monitorizar la información que transmitan o almacenen, ni de buscar activamente hechos o circunstancias que indiquen la existencia de actividades ilícitas.

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

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

Señala el Reglamento que los prestadores de servicios de alojamiento de datos establecerán mecanismos de fácil acceso que permitan que cualquier persona física o entidad les notifique la presencia en su servicio de elementos de información concretos que esa persona física o entidad considere contenidos ilícitos (artículo 16). Asimismo, los prestadores de plataformas en línea deberán adoptar medidas para asegurarse de que se otorgue prioridad a las notificaciones enviadas por los denominados alertadores fiables con conocimientos y competencias específicos para detectar, identificar y notificar contenidos ilícitos (artículo 22).



El artículo 26, dedicado a la publicidad en las plataformas en línea, obliga a los prestadores de estas a asegurarse de que los contenidos publicitarios sean claramente identificables, así como la persona física o jurídica en cuyo nombre se presenta el anuncio o ha pagado por el mismo. Además, ofrecerán a los destinatarios del servicio una funcionalidad para declarar si el contenido que proporcionan es una comunicación comercial o contiene comunicaciones comerciales.

Los *influencers* se ven también afectados por la **Circular 1/2022⁶³, de 10 de enero, de la Comisión Nacional del Mercado de Valores, relativa a la publicidad sobre criptoactivos presentados como objeto de inversión**. La Circular, que establece criterios que buscan garantizar la transparencia en la información, la veracidad y las advertencias necesarias sobre el riesgo de estos productos para sus potenciales usuarios, es de aplicación (norma 4) a los proveedores de servicios sobre criptoactivos cuando realicen actividades publicitarias y a los proveedores de servicios publicitarios, pero también a cualquier persona física o jurídica, diferente de las anteriores, que realice por iniciativa propia o por cuenta de terceros una actividad publicitaria sobre criptoactivos.

d. Los influencers en el ámbito de la regulación voluntaria

El **Código sobre el uso de influencers en la publicidad⁶⁴**, firmado por Asociación Española de Anunciantes (AEA) y Autocontrol con el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital y el Ministerio de Consumo, señala en su introducción que la estrategia por parte de las marcas de recurrir a la colaboración de *influencers* “es a priori lícita, sin menoscabo de que la misma, como cualquier otra acción de naturaleza publicitaria, esté sometida a la legislación vigente y, muy en particular, al que la doctrina ha denominado “Principio de autenticidad o “Principio de identificación de la publicidad”, derivado de la prohibición de publicidad encubierta contenida en la Ley de Competencia Desleal y otras normas sectoriales.”



En realidad, y como su propio nombre indica, no es tanto un código para *influencers* (aunque pueden suscribir el mismo), sino para la autorregulación de los anunciantes cuando recurren a esta figura con el fin de difundir a su través mensajes publicitarios y promocionales.

⁶³ <https://www.boe.es/buscar/pdf/2022/BOE-A-2022-666-consolidado.pdf>

⁶⁴ <https://www.autocontrol.es/wp-content/uploads/2020/10/codigo-de-conducta-publicidad-influencers.pdf>

En su Norma Ética 3 establece que se considerarán publicitarias *“todas aquellas menciones o contenidos -gráficos, de audio o visuales- que acumulativamente:*

- a. Estén dirigidos a la promoción de productos o servicios;*
- b. sean divulgados en el marco de colaboraciones o compromisos recíprocos, siendo la divulgación del citado contenido objeto de un pago u otra contraprestación por parte del anunciante o sus representantes;*
- c. el anunciante o sus agentes ejerzan un control editorial sobre el contenido divulgado (estableciendo previamente todo o parte del mismo y/o validándolo). (...)”*

Según su Norma Ética 5, *“La naturaleza publicitaria de las menciones realizadas por influencers o de los contenidos digitales divulgados por estos, que tengan tal consideración publicitaria, deberá ser identificable para sus seguidores.*

En aquellos casos en los que dicha naturaleza publicitaria no sea clara y manifiesta a la vista de la propia mención o contenido, se deberá incluir una indicación explícita, inmediata y adecuada al medio y mensaje sobre la naturaleza publicitaria de tales menciones o contenidos.

- a. A tal fin se recomienda usar indicaciones genéricas claras tales como “publicidad”, “publi”, “en colaboración con” o “patrocinado por”, o alternativamente descriptivas en función de la concreta colaboración de que se trate (por ejemplo, “Embajador de [marca]”, “Gracias a [marca]”, “Regalo de [marca]”, “Viaje patrocinado”, etc.).*
- b. Por el contrario, se desaconsejan indicaciones genéricas (tipo “información”, “legal” o similar), indicaciones que requieran una acción por parte del usuario (por ejemplo, hacer clic), e indicaciones poco claras (tales como “Colab”, “Sponso” o “sp”).*
- c. La indicación relativa a la naturaleza publicitaria de la mención o contenido debe mantenerse o añadirse cuando el influencer comparte o “repostea” el contenido sujeto a este Código en otras redes, plataformas o páginas web. “*

Por su parte, la Norma Ética 6 señala que *“El contenido de los mensajes publicitarios deberá respetar las reglas y códigos que le resulten de aplicación.*

A tal efecto se tendrá en cuenta que, tal y como prevé al apartado segundo del artículo 7 de la Ley 3/1991, de Competencia Desleal, cuando el medio de comunicación utilizado imponga limitaciones de espacio o de tiempo, para valorar la existencia de una omisión de información se tendrán en cuenta estas limitaciones y todas las medidas adoptadas por el empresario o profesional para transmitir la información necesaria por otros medios.



Asimismo, en ausencia de un perfil objetivamente definido, se entenderá como perfil medio del consumidor habituado a seguir a un “influencer”, a aquel consumidor activo y conocedor de las nuevas tecnologías de la información, normalmente atento e informado, con capacidad suficiente para el acceso y comprensión de los medios digitales y la autonomía de buscar, discriminar y adaptar los contenidos de la red en su proceso de navegación en función de sus gustos o intereses.”



DERECHO A REPARAR. POR UN CONSUMO Y UNA PRODUCCIÓN SOSTENIBLE

Dña. Clara Vázquez Junquera.

Responsable del área de sostenibilidad de CECU



Avanzar hacia una economía circular

Cada año nuestro modelo de producción y consumo genera 57,4 millones de toneladas⁶⁵ de basura electrónica y 92 millones de toneladas de residuos textiles⁶⁶. Estas cifras son consecuencia de una economía lineal basada en la lógica de “comprar, usar y tirar”: se toman materias primas de la tierra para fabricar nuevos productos y, una vez que estos llegan al final de su vida útil, se desechan. Este modelo extractivista y derrochador ha ocasionado las múltiples crisis ambientales e injusticias sociales que enfrentamos hoy. Las personas consumidoras se han visto atrapadas en un camino de un solo sentido que conduce a generar cantidades cada vez mayores de desechos: plástico, productos químicos, metales y otros materiales, que la tierra no puede reutilizar ni regenerar en sus sistemas naturales.

En los últimos años -gracias al trabajo de las organizaciones sociales y ecologistas- la sociedad ha tomado conciencia de que la economía lineal no es sostenible y que continuar convirtiendo en basura los valiosos, y cada vez más escasos, recursos naturales de nuestro planeta, no tiene sentido ambiental o económico. Estudios recientes revelan que El 85 % de las personas ha cambiado su comportamiento de compra para ser más sostenible⁶⁷, siendo España el tercer país más concienciado, donde un 35% de la población ha realizado algún cambio en sus hábitos con el fin de ser más respetuoso con el medioambiente. Las **personas consumidoras quieren hacer cambios en sus modos de vida y hábitos de consumo** para acompañar la transición ecológica. Sin embargo, para llevar a cabo estos cambios necesitan que los productos ecológicos estén al alcance, y para ello son necesarias **políticas que establezcan que la producción sea sostenible por norma**: fomentando la durabilidad y reparabilidad de los productos y garantizando la información veraz que permita identificarlos.

Como consecuencia de estas movilizaciones, la economía circular -desarrollada principalmente en el terreno académico de la economía ecológica y la economía ambiental- ha llegado a despertar el interés de los gobiernos y se ha convertido en una

⁶⁵ <https://www.weforum.org/agenda/2021/10/2021-years-e-waste-outweigh-great-wall-of-china/>

⁶⁶ <https://www.economista.es/empresas-finanzas/noticias/11061032/02/21/Usar-y-tirar-La-moda-busca-reciclar-92-millones-de-toneladas.html>

⁶⁷ [https://www.simon-kucher.com/sites/default/files/studies/Simon-Kucher Global Sustainability Study 2021.pdf](https://www.simon-kucher.com/sites/default/files/studies/Simon-Kucher%20Global%20Sustainability%20Study%202021.pdf)

prioridad en el diseño de las políticas económicas de los últimos años; siendo el Plan de Acción sobre la Economía Circular⁶⁸, el documento fundamental donde se recogen las acciones que se llevarán a cabo en la UE en los próximos años. La implementación de la economía circular conducirá en última instancia a la construcción de un sistema en el que la implementación de los objetivos de desarrollo sostenible se coordine en tres dimensiones: economía, sociedad y entorno natural.



El término "economía circular" se ha convertido en una palabra popular que hoy podemos escuchar continuamente en los informes gubernamentales, en las conferencias de la industria y en la publicidad de las grandes empresas. Pero una economía circular es mucho más que una palabra de moda, debe ser la reestructuración de sistema económico para que opere dentro de los **límites del planeta**, genere **comunidades más**

resilientes y construya **capital social**. Por tanto, implica un replanteamiento completo de nuestro enfoque de productos, de servicios y modelo de consumo que tienen que sustentarse en:

- ▶ Utilizar mejor los recursos y prevenir el desperdicio desde la fase diseño y producción.
- ▶ Cerrar los ciclos de flujos de recursos recuperando y reparando tanto como sea posible.
- ▶ Crear nuevos modelos de propiedad que prioricen los bienes comunales.
- ▶ Potenciar la economía social y solidaria para construir sistemas de reutilización y reparación de productos.
- ▶ Garantizar las condiciones dignas y el cumplimiento de los derechos humanos para todas las personas.

En resumen: se debe cambiar la forma en que extraemos, fabricamos, usamos y reutilizamos el material de nuestros productos para garantizar que se reduzcan las emisiones, que los recursos se utilicen de manera eficiente y se mantengan en circulación el mayor tiempo posible. Y todo ello debe garantizarse sin la explotación de los países del Sur y con criterios de justicia social global.

Sin embargo, la obsolescencia y la dificultad de reparación suponen un importante obstáculo para lograr esta transición. Para que la economía circular no termine convirtiéndose en una palabra vacía, debe suponer un cambio de paradigma hacia la

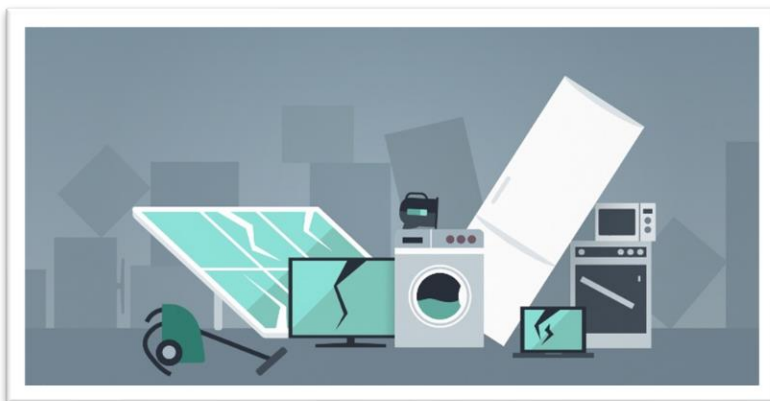
⁶⁸ https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/economia-circular/nuevoplандeaccionparalaeconomiacircular_tcm30-527275.pdf

reutilización y la reparación. Una política prioritaria para lograrlo es el **Derecho a reparar**.

a. Derecho a reparar

En las últimas décadas, empresas de todo el mundo han desplegado un arsenal de herramientas, como leyes de propiedad intelectual, diseño de hardware, restricciones de software, estrategias de fijación de precios y mensajes de marketing, para evitar que las personas consumidoras reparen sus objetos. La obsolescencia programada, entendida como diseñar deliberadamente para que un objeto se vuelva obsoleto después de un corto periodo de tiempo, ha enriquecido a las empresas, pero ha dañado el bolsillo de las personas consumidoras y ha ocasionado daños ambientales al planeta.

Las consumidoras tienen una percepción cada vez mayor de que los productos que compran duran menos de lo que deberían. El proyecto europeo PROMPT⁶⁹ (desarrollado por la organización europea de consumidores BEUC y la asociación para la normalización ANEC) analiza casos de más de 16.000 consumidoras de Europa e ilustran cómo los productos fallan antes y son difíciles de reparar.



La reparación es fundamental para garantizar que los productos duren más, reduciendo la necesidad de extraer nuevos recursos vírgenes, contribuyendo a reducir los residuos y el impacto climático que conlleva. Lamentablemente existen muchas barreras para ello, siendo las principales:

- ▶ **Acceso restringido a piezas y herramientas.** Muchos fabricantes se niegan a ponerlas a disposición de cualquiera que no sean los talleres de reparación de sus propios distribuidores. Este tipo de control crea un monopolio de reparación, excluyendo a los talleres independientes de las reparaciones y permitiendo a los fabricantes fijar precios artificialmente altos. No es una coincidencia que la reparación de la pantalla de un teléfono inteligente a menudo cueste aproximadamente la mitad del costo de un dispositivo nuevo.
- ▶ **Limitar el acceso a los manuales de instrucciones.** Además de controlar las piezas, la mayoría de los fabricantes se niegan a publicar las instrucciones relacionadas.

⁶⁹ <https://cordis.europa.eu/project/id/820331/es>

Retener la documentación de reparación hace que las reparaciones sean más difíciles y peligrosas.

- ▶ **Emparejamiento de piezas con la placa base.** Si una pieza defectuosa se reemplaza por una nueva, la placa principal se negará a aceptarla. La única forma de reemplazar ese componente defectuoso es encontrar una nueva pieza emparejada con una placa base nueva, lo que hace que la reparación sea más costosa y compleja.
- ▶ **Diseño para bloquear las reparaciones.** Cabezas de tornillos patentadas, para las que son necesarios destornilladores patentados. Baterías fijadas con adhesivo industrial, lo que dificulta ridículamente para las consumidoras o pequeños centros de reparación el mantenimiento básico. Los componentes se sueldan en ensamblajes desgarbados, lo que significa que debe reemplazar, por ejemplo, una carcasa superior completa solo para reemplazar una tecla en un teclado.

Necesitamos eliminar estas barreras y garantizar un derecho universal a la reparación. El papel de las personas consumidoras es fundamental, ya que sus elecciones pueden apoyar o dificultar el cambio: deberían poder elegir productos reutilizables, duraderos y reparables. Según la encuesta del Eurobarómetro, el 77 % de los ciudadanos de la UE dice que preferiría reparar sus dispositivos en lugar de reemplazarlos, y el 79 % cree que los fabricantes deberían estar legalmente obligados a facilitar la reparación de dispositivos digitales o el reemplazo de sus piezas individuales⁷⁰.

Sin embargo, como la reparación no es accesible, ante esa dificultad se terminan desechando y adquiriendo uno nuevo. A pesar de la urgencia, hasta la fecha la legislación con la que contamos es escasa y poco efectiva. La regulación que entró en vigor en 2021 como parte de la 'Directiva de diseño ecológico' de la UE actualmente solo cubre los electrodomésticos grandes. Para los productos electrónicos de consumo más pequeños no existen medidas, a excepción de las recientes incorporaciones de tablet y smartphone a través del 'Proyecto de requisitos de diseño ecológico para teléfonos inteligentes y tabletas'.

Ante esta situación, el movimiento Derecho a reparar -impulsado principalmente por personas consumidoras, por activistas ecologistas, reparadoras y activistas de la economía social-, exige leyes que realmente eliminen las barreras y que garanticen la reparación. El movimiento surgió en Estados Unidos, en la década de 1920, como respuesta a la estrategia de las empresas automotrices de dificultar las reparaciones independientes. Con ello se pasaba de una producción basada en la durabilidad, a la estrategia de obsolescencia programada, realizando cambios anuales en sus modelos con el objetivo de impulsar la demanda y que los clientes tuvieran que reemplazar antes sus vehículos. En la actualidad, el movimiento Derecho a reparar a nivel internacional está impulsando cambios legislativos que garanticen el Derecho a la reparación para que

⁷⁰ <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20201120IPR92118/parliament-wants-to-grant-eu-consumers-a-right-to-repair? x tr sl=en& x tr tl=es& x tr hl=es& x tr pto=sc>

sea más fácil, más barata y accesible, siendo las principales demandas de intervención para conseguirlo:

- ▶ **Ecodiseño:** Los productos no solo deben estar diseñados para funcionar, sino también **para durar y reparar** cuando sea necesario. Para fabricar productos que sean fáciles de reparar, necesitamos prácticas de diseño que respalden la **facilidad de desmontaje**. El 80% de los impactos ambientales de un producto se determinan en su fase de diseño. Diseñar para la sostenibilidad reduce los costes de producción, optimiza la calidad y aumenta la vida útil de los productos y minimiza los costes de manipulación de residuos y desechos. Su ámbito de aplicación debe ampliarse a los productos no relacionados con la energía y su enfoque debe ir más allá de la eficiencia energética. Además, deben introducirse nuevas medidas horizontales y principios de sostenibilidad en el marco de la Directiva de diseño ecológico para abordar los problemas de sostenibilidad comunes a todos los productos, como la **usabilidad, la eficiencia de los recursos, la durabilidad y la reparabilidad**. Para ello, la Directiva Marco de Diseño Ecológico debe evolucionar hacia un instrumento mucho más amplio. La forma de priorizar los productos para los Reglamentos de aplicación específicos ya no debería basarse principalmente en su potencial de eficiencia energética. En su lugar, debería basarse en una gama más amplia de aspectos de sostenibilidad, incluida una evaluación sistemática de sus potenciales de eficiencia material. Este tipo de evaluación debería centrarse en diferentes fuentes de datos, incluidos los resultados de las inspecciones de vigilancia del mercado y la información sobre los "costes" soportados por los consumidores en lo que respecta, por ejemplo, al grado de reparación de los productos o a los casos de fallos prematuros de los mismos. La Comisión Europea debe recoger y utilizar este tipo de pruebas en el proceso de preparación del diseño ecológico. Además de los productos contemplados hasta el momento pueden ampliarse a toda la gama de productos digitales, los pequeños electrodomésticos y **los productos textiles**, al ser la industria de la moda la segunda más contaminante del mundo.
- ▶ La legislación debe garantizar la **disponibilidad y accesibilidad de piezas de recambio, licencias y manuales de reparación** tanto para las consumidoras, los reparadores independientes y grupos de reparación comunitaria. El acceso a las piezas de recambio debe garantizarse a **precios asequibles** y sin grandes tiempos de espera.
- ▶ La legislación sobre reparación debe complementarse con objetivos **de reducción de la huella de materiales** para garantizar que cualquier consecuencia no deseada, por ejemplo, derivada de la reducción de los precios de los fabricantes, no conduzca a un mayor consumo agregado de materiales.
- ▶ Reconocer, promover y proteger claramente **el papel de los agentes de la economía social en la aplicación del derecho a reparar**, mediante incentivos fiscales y

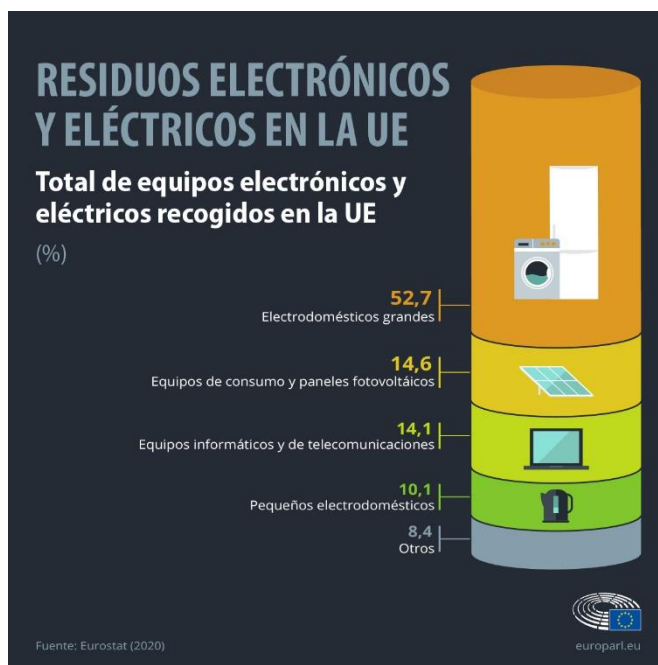


garantías mínimas de prestación de servicios por parte de los agentes de la economía social en la contratación pública de servicios de reparación.

- ▶ Apoyar una transición justa para las trabajadoras de los sectores de la fabricación o venta al por menor, y garantizar que se respetan las normas laborales mínimas en los servicios de reparación realizados tanto dentro como fuera de la UE.
- ▶ Fomentar e incentivar el **mercado de segunda mano**. Potenciar las ferias y mercadillos en espacios públicos, así como los espacios sociales que generan **iniciativas comunitarias de trueque y de reparación comunitaria**.
- ▶ **Garantizar a las personas consumidoras el acceso a la información** sobre la reparabilidad y durabilidad de los productos a través de un etiquetado específico.

i. *Índice de reparabilidad: un etiquetado para que las personas consumidoras tomen decisiones de compra sostenibles*

Ofrecer información clara, fiable y comparable puede facilitar la identificación de los productos más duraderos y reparables del mercado. Un etiquetado que puntúe el grado de reparabilidad puede incentivar - tanto en las consumidoras como en los fabricantes- la reparación frente a la obsolescencia como forma de reducir la huella ecológica. Esta puntuación de reparación, si se diseña y aplica adecuadamente, puede ser una buena herramienta en combinación con el refuerzo del diseño de los productos y los derechos de las consumidoras.



En este proceso de cambio es una **prioridad dotar de una mejor información a la persona consumidora** para que puedan tomar las decisiones de compra más ecológicas. Una etiqueta sobre el grado de reparabilidad es una importante herramienta de información que permitiría **comparar la reparabilidad de los productos en el momento de la compra**. Como ha mostrado en el reciente estudio de comportamiento, realizado por CECU y Amigos de la Tierra⁷¹, dicha información en el punto de venta

sería de gran interés e influenciaría las decisiones de las personas consumidoras.

⁷¹ <https://cecu.es/los-resultados-de-una-encuesta-muestran-que-mas-del-72-de-la-poblacion-haria-uso-de-una-futura-etiqueta-de-reparabilidad/>

La Comisión Europea arrancará su implementación dentro del Proyecto de requisitos de diseño ecológico para teléfonos inteligentes y tabletas. Por otro lado, en España estamos a la espera de qué pasos se darán respecto a la aplicación del mismo etiquetado, nombrado índice de reparabilidad y recogido como punto clave dentro de la Ley de Residuos y Suelos Contaminados para una Economía Circular. En abril de 2021, el Ministerio de Consumo realizó una consulta pública para la implementación de este índice centrándose en aparatos eléctricos y electrónicos.

Es necesaria una puntuación ambiciosa que dé un paso más en los requisitos de diseño ecológicos actuales y que tenga en cuenta criterios centrales para la reparabilidad de forma específica para cada producto. Una puntuación que siempre se muestre, en línea y fuera de línea, y que las autoridades controlen y sancionen en caso de incumplimiento o de declaraciones falsas.

ii. Lecciones aprendidas del índice francés de reparación

Introducido en enero de 2021, el índice de reparación francés presenta una gran oportunidad para aprender e inspirar una puntuación de reparación de la UE⁷². Francia ha sido el primer país en aplicar un índice de reparación a cinco categorías de productos eléctricos y electrónicos: lavadoras, televisores, ordenadores portátiles, teléfonos inteligentes y cortadoras de césped. El índice da a estos productos una puntuación de 0 a 10 basada en cinco criterios de reparabilidad:

- ▶ Facilidad de desmontaje
- ▶ Documentación de reparación
- ▶ Disponibilidad de piezas de recambio y plazo de entrega
- ▶ Precio de las piezas de recambio
- ▶ Aspectos específicos del producto

Visualización del índice

El color corresponde al nivel de reparabilidad, en incrementos de 2 puntos.



Con el lanzamiento del índice francés se ha fomentado que algunos sectores empresariales adapten sus productos para hacerlos más reparables: algunos fabricantes

⁷² <https://www.economie.gouv.fr/particuliers/tout-savoir-indice-reparabilite>

publicaron guías de reparación y varios anunciaron que facilitarían el acceso a las piezas de recambio o acelerarían su plazo de entrega.

Sin embargo, atendiendo a los informes de evaluación independientes - tanto el de la organización UFC-Que Choisir (UFC-QC) publicado en diciembre de 2021⁷³, como el de la asociación HOP (Halte à l'obsolescence programmée) realizado en 2022- , si bien se reconoce el potencial, pone de manifiesto los siguientes límites y necesidades de mejoras:

- ▶ **Puntuaciones excesivamente altas.** En los estudios se constata que las puntuaciones dadas por los fabricantes suelen ser superiores a las que se constata en el uso y la experiencia de las personas consumidoras. Debe mejorarse el sistema de puntuación y los criterios mínimos, de manera que no puntúen criterios que ya por ley son obligatorios, como los referentes a la garantía y piezas de recambio.
- ▶ El índice **no siempre está disponible**, sobre todo en línea y en la mayoría de los casos no ofrece de manera accesible la tabla con información sobre los criterios.
- ▶ **Control sobre la autodeclaración de los fabricantes.** El índice se basa en una evaluación por parte de los fabricantes (o importadores) que rellenan una tabla de cálculo para cada uno de los criterios del índice. Es importante que las autoridades verifiquen la información facilitada por los fabricantes y que exista un sólido régimen de sanciones.
- ▶ **Necesidad de controlar la correlación con la experiencia de los consumidores con periodicidad** para garantizar que las puntuaciones obtenidas coincidan con la práctica.

iii. Conclusiones para lograr un índice de reparabilidad europeo y nacional efectivo

- ▶ **Ecodiseño como base.** Como se ha señalado, es fundamental hacer que los productos sean **más reparables desde su fase de diseño**, por ejemplo, mediante requisitos de reparabilidad más estrictos basados en el diseño ecológico. Actualmente la Directiva sobre diseño ecológico establece requisitos legales mínimos para la comercialización de productos, estas medidas pueden ayudar a establecer el punto de partida de una puntuación de reparación. Estos requisitos de reparabilidad del diseño ecológico deberían establecer el mínimo para que un producto se considere reparable: de manera que aquellos que solo se basen en los criterios mínimos tengan la puntuación de reparación baja y los que superen los requisitos de diseño ecológico alcancen una puntuación más alta. Fijar los requisitos

⁷³ <https://www.quechoisir.org/action-ufc-que-choisir-indice-de-reparabilite-le-consommateur-bien-mal-eclairer-n96968/>

mínimos en los criterios de la Directiva de diseño ecológico garantizaría que solo se recompense a los fabricantes que van más allá de sus obligaciones legales mínimas.


- ▶ **Obligatoriedad.** Al igual que en Francia, la puntuación de reparación de la UE debe ser **obligatoria** para que las personas consumidoras puedan comparar realmente los productos del mercado.
- ▶ **Puntuación y ponderación de reparación** que incorpore los siguientes criterios:
 - **Facilidad de desmontaje.** Un producto diseñado para ser reparado fácilmente, por ejemplo, sin piezas pegadas o componentes de difícil acceso, y que pueda desmontarse (y volver a montarse tras la reparación) sin herramientas o utilizando las disponibles habitualmente en el hogar.
 - **Facilidad de acceso a los manuales e instrucciones de reparación de los fabricantes.** Para garantizar que las reparaciones se realicen de forma adecuada y segura tanto personas consumidoras, reparadoras independientes y grupos de reparación comunitaria deben tener acceso a manuales completos y fácilmente comprensibles.
 - **Disponibilidad de piezas de recambio y plazo de entrega.** Es crucial que los fabricantes pongan estas piezas a disposición y con rapidez, en un plazo no superior a 10 días.
 - **Precio asequible de las piezas de recambio** para que la reparación sea una opción real. Los costes excesivos de las piezas de recambio hacen que en la mayoría de las situaciones sea más rentable comprar uno nuevo. Una puntuación de reparación alta debe traducirse en una reparación fácil y asequible. Los productos no deben obtener una puntuación muy alta si la reparación tiene unos costes de reparación excesivos. El precio de las piezas debe ser un criterio central de la puntuación de reparación. Estos deberán revisarse periódicamente debido a posibles cambios en el mercado o en las características del producto.
 - **Visibilidad en el punto de venta, tanto en línea como fuera de línea.** Debe ser clara, destacada y fácil de distinguir. El índice de reparación debe figurar en un lugar visible del envase o, en el caso de los productos vendidos en línea, en la página web. Para respetar el derecho de las consumidoras a la información, el tamaño del índice debe ser el mismo que el utilizado para el precio y mostrarse cerca de este último. Para los productos con etiqueta energética, la puntuación de reparación debe mostrarse cerca de esta etiqueta.
 - **Vigilancia de organismos públicos que verifiquen las puntuaciones y aplicación de la legislación.** Tanto en el caso del índice de reparación francés como en el de la puntuación de reparación de smartphones y tabletas propuesta por la UE, los fabricantes deben declarar por sí mismos su



puntuación global y por criterios. Existe el riesgo de que este proceso dé lugar a declaraciones engañosas en las que los fabricantes se adjudiquen puntuaciones altas que luego no correspondan a la realidad de reparación que encuentren las consumidoras. Es necesario que las autoridades dispongan de los recursos necesarios para evaluar las puntuaciones que aparecen tanto en línea como en las tiendas físicas. En los casos de engaño, son esenciales medidas coercitivas, como el establecimiento de un régimen sancionador fuerte para compensar los posibles beneficios del uso indebido de la puntuación. También es importante que los criterios sean claros para evitar evaluaciones ambiguas. Algunos criterios también pueden necesitar comprobaciones a lo largo del tiempo para garantizar que los fabricantes respetan sus compromisos, como el plazo de entrega o la disponibilidad de la información.

- **Control de la correlación con la experiencia de las personas consumidoras:** hacer un seguimiento de la correlación de las puntuaciones con las experiencias de reparación en la práctica. Este seguimiento a lo largo del tiempo podría ayudar a dar forma a las campañas de información para que sea más identificable, así como a localizar cualquier necesidad de revisión de la metodología en caso de que estos productos no sean tan reparables como se esperaba.
- **Armonización del índice en todos los Estados miembros:** para facilitar el cumplimiento y evitar las confusiones derivadas de encontrar diferentes índices en algunos países, es necesario que la UE desarrolle una puntuación de reparación armonizada y reforzada que recoja las potencias y los límites de la experiencia de los índices nacionales como el francés o los futuros que se desarrollen en otras gamas de productos. Una vez aprobado, los índices nacionales deberán adaptarse a los criterios europeos -en caso de no contenerlos y siempre que no impliquen una menor protección de las personas consumidoras- y realizar las campañas de información necesarias para que las consumidoras identifiquen los cambios de imagen o nuevos criterios.

Actualmente el índice nacional impulsado por el Ministerio de Consumo se encuentra paralizado, según han informado, a la espera de los criterios marcados por Europa. Ante la situación de emergencia climática y la actual falta de información disponible para ejercer un consumo crítico y transformador, no hay tiempo que perder y desde España podrían adelantarse medidas que protejan los derechos de las personas consumidoras, reduzcan las emisiones y las demandas de recursos naturales que el actual sistema de producción y consumo genera, como serían:

- 
- ▶ **Ampliar la gama de implementación.** El índice de reparabilidad europeo comenzará por una gama concreta de productos como son los smartphones y tablets. **Extender este etiquetado a aquellos productos para los que no es**

probable que pronto se desarrollen requisitos específicos de ecodiseño podría ser una excelente medida tanto para las consumidoras como para alcanzar los objetivos en la reducción de residuos. Dentro de los productos eléctricos podría extenderse a aquellos de uso extendido: hervidoras de agua, cafeteras, tostadoras o aparatos de micromovilidad. Y entre los grupos de productos para los que podría explorarse una puntuación de reparación pionera, en la que España sirva de ejemplo a las futuras directivas europeas, son centrales **los textiles y los muebles**, identificados como grupos de productos clave dentro del Segundo Plan de Acción de Economía Circular de la Comisión Europea. Por tanto, también podría considerarse la introducción de una puntuación de reparación para estos productos que se beneficiarían de contar con criterios mínimos de reparabilidad mientras se alcanzan los requisitos en el marco europeo.

- ▶ **Incidir en la durabilidad.** Las personas consumidoras principalmente desean que los bienes que adquieren sean duraderos y que la opción de reparar sea una práctica poco frecuente. Garantizar la durabilidad es por tanto una prioridad ante la que se necesitan medidas específicas. El gobierno francés ha anunciado que en 2023 el actual índice de reparabilidad evolucionará hacia un índice de durabilidad. De esta manera, si bien englobará los criterios de reparabilidad actuales, se focalizará en establecer criterios de durabilidad que podrían incluir la resistencia al desgaste, el mantenimiento o mejoras de software y hardware, entre otras. España puede seguir esta dirección, dando un paso más que, junto a la ampliación de garantía aprobada este año, **adelante el marco legal para garantizar que los productos sean realmente duraderos y ponga freno a las prácticas de obsolescencia programada.**



LA TRANSFORMACIÓN DE LOS SISTEMAS ALIMENTARIOS SOSTENIBLES

Dña. Carmen Redondo Borge.

Vocal del Consejo de Consumidores y Usuarios.



Los sistemas alimentarios nos proporcionan alimentos nutritivos y nos ayudan a tomar mejores decisiones de subsistencia de forma ambientalmente más sostenible. Por tanto, la alimentación constituye la palanca apropiada para lograr optimizar nuestra salud y la sostenibilidad ambiental⁷⁴. Sin embargo, también implica una amenaza para las personas y el planeta.

El sistema alimentario es uno de los sectores que más recursos naturales emplea (agua, tierra, nutrientes...) y además uno de los más contaminante para el planeta (genera una ingente cantidad de gases de efecto invernadero, provoca la pérdida de biodiversidad y la deforestación...).

Actualmente se está poniendo a prueba los sistemas alimentarios puesto que se ven afectados por determinados fenómenos meteorológicos extremos, muchos de ellos asociados al cambio climático, lo que provoca la pérdida de la biodiversidad, la degradación de las tierras, la generación de una gran cantidad de gases de efecto invernadero, etc. Constituye, en definitiva, el mayor impulsor de la degradación medioambiental y la transgresión de los límites que tenemos en el planeta.

La producción mundial de alimentos supone una gran amenaza para la estabilidad climática y la resiliencia de nuestro ecosistema, y nos enfrentamos ante el imponente desafío de proporcionar alimentos suficientes y dietas saludables mediante unos sistemas alimentarios sostenibles que nos permitan alimentar a una población en constante crecimiento y con enormes desigualdades, ya que unos carecen de suficientes alimentos y otros consumen demasiados o los que consumen son de muy baja calidad nutricional.

Por tanto, se necesita de forma urgente una transformación determinante del sistema alimentario global. Y para hacer frente a este enorme desafío es necesario acometerlo desde un enfoque sistémico que aborde su alcance y las considerables dificultades de una manera integral y sostenible.

⁷⁴ Dietas saludables a partir de sistemas alimentarios sostenibles. Alimentos Planeta Salud. Informe Resumido de la Comisión EAT-Lancet. EAT es la plataforma científica global para la transformación del sistema alimentario #foodcanfixit
https://eatforum.org/content/uploads/2019/01/Report_Summary_Spanish-1.pdf

Según la FAO, un **sistema alimentario sostenible**⁷⁵ es aquel que garantiza la seguridad alimentaria y la nutrición de todas las personas de tal forma que no se pongan en riesgo las bases económicas, sociales y ambientales de éstas para las futuras generaciones. Esto significa que sea rentable, garantizando la sostenibilidad económica; que ofrezca amplios beneficios para la sociedad, asegurando la sostenibilidad social; y que tenga un efecto positivo o neutro en los recursos naturales, salvaguardando la sostenibilidad del medio ambiente.

Los **Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)** junto con la **Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible** ponen de relieve la necesidad de un **cambio profundo en la forma de producir y consumir los alimentos para aumentar la productividad y la sostenibilidad, al tiempo que también se produzca una mejora en la salud de la población**. Conseguir un sistema alimentario más sostenible puede encaminarnos hacia la consecución de los ODS, no solo en los aspectos referidos a la alimentación, sino también al desarrollo social y medioambiental.

a. Impulso de los sistemas alimentarios saludables y sostenibles.

Para trabajar en la dirección hacia una transición ecológica, la Comisión Europea (CE) planteó el **Pacto Verde Europeo**⁷⁶ con una hoja de ruta para dotar a la Unión Europea (UE) de una economía sostenible, transformando los retos climáticos y medioambientales en oportunidades en todos los ámbitos.

En este contexto surge la **estrategia europea “De la Granja a la Mesa”**, presentada por la Comisión Europea el 20 de mayo de 2020, que forma parte del Pacto Verde Europeo. La estrategia constituye un momento clave para el impulso hacia la consecución de un sistema alimentario sostenible. Su objetivo es construir un sistema alimentario sostenible de la UE más robusto y resistente a crisis futuras y desastres naturales, a la vez que se salvaguarde la seguridad alimentaria y proteja a las personas y al mundo natural. El propósito de la estrategia es hacer que el clima de la UE sea neutral para 2050 y está estrechamente relacionado con la nueva Estrategia de Biodiversidad 2030 y con la reforma de la Política Agrícola Común (PAC).

Para acelerar la transición hacia un sistema alimentario sostenible, la estrategia “De la Granja a la Mesa” se fundamenta en que debe tener un impacto ambiental neutral o positivo; debe ayudar a mitigar el cambio climático y adaptarse a sus impactos; debe invertir el efecto de pérdida de biodiversidad; debe garantizar la seguridad alimentaria, la nutrición y la salud pública, asegurando que todos tengan acceso a alimentos suficientes, seguros, nutritivos y sostenibles; debe garantizar la asequibilidad de los alimentos a la vez que generar rendimientos económicos más justos, fomentar la

⁷⁵ Sistemas alimentarios. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura-FAO. <https://www.fao.org/food-systems/es/>

⁷⁶ *European Green Deal*. Un Pacto Verde Europeo. Comisión Europea. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_es



competitividad del sector de suministro de la Unión Europea y promover el comercio justo.

El objetivo de la estrategia es hacer que los sistemas alimentarios sean más justos, saludables y respetuosos con el medio ambiente, con una intención clara de garantizar que se ofrezcan alimentos asequibles, seguros y nutritivos para las personas consumidoras, respondiendo ante las crecientes demandas de productos saludables y ecológicos.

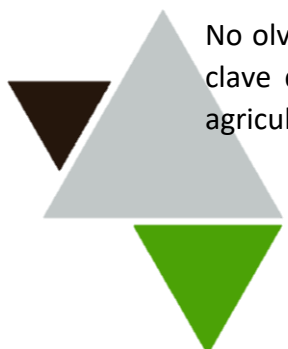
En la base de esta Estrategia “De la Granja a la Mesa” está el reconocimiento estrecho entre las personas, la sociedad y el planeta sanos. Por lo que más allá de principios, la estrategia presenta una serie de medidas para favorecer que los sistemas alimentarios sean más saludables y sostenibles, e incorpora unas acciones e iniciativas tendentes a reducir el impacto de la producción y del consumo, asegurar la salud y la seguridad alimentaria, y mejorar la accesibilidad física y económica a alimentos saludables y sostenibles. Sus medidas pretenden incidir en la reducción de la huella ambiental y climática de los sistemas alimentarios de la UE con la finalidad de poder evolucionar hacia un sistema alimentario más sostenible.

Entre las distintas iniciativas y propuestas concretas destacamos la propuesta de etiquetado nutricional obligatorio armonizado en la parte frontal del envase, de manera que las personas consumidoras puedan elegir los alimentos teniendo en cuenta consideraciones sobre la salud; la propuesta de exigir la indicación del origen de ciertos productos; los perfiles de nutrientes para alimentos con alto contenido de sal, azúcar o grasa; las iniciativas para mejorar los alimentos procesados, estableciendo unos niveles máximos para ciertos nutrientes; la revisión de la legislación europea para mejorar la seguridad alimentaria, garantizando la salud de las personas consumidoras y reduciendo la huella ambiental; la propuesta de un marco de etiquetado de alimentos sostenibles, entre otras.

La estrategia está perfectamente alienada con la consecución de algunos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, tales como el ODS 3 salud y bienestar, ODS 2 hambre cero y nutrición, ODS 12 producción y consumo responsables, ODS 10 reducción de las desigualdades, y ODS 15 vida de ecosistemas terrestres.

Por todo ello, ante el gran impacto en el medio ambiente, en nuestra salud y en la seguridad alimentaria del sistema alimentario, desde la producción hasta el consumo, pasando por el desperdicio alimentario, la **estrategia plantea un cambio necesario en nuestra forma de producir, compra y consumir alimentos para mejorar la huella ambiental y ayudar a mitigar el cambio climático**, al tiempo que se protege el medio de vida de todos los actores que participan en la cadena alimentaria, al generar rendimientos económicos más justos.

No olvidemos que esta estrategia de sostenibilidad alimentaria de la UE fija objetivos clave de protección del medio ambiente, pero también del medio de vida para los agricultores, garantizando en todo momento los alimentos saludables.



b. Una Sola Salud (One Health)

Este movimiento **Una Sola Salud (One Health)** se define como una estrategia mundial que busca aumentar la colaboración interdisciplinar en el cuidado de la salud de las personas, los animales y el medio ambiente, para elaborar e implementar programas, políticas y leyes en pro de la mejora de la salud pública. Su enfoque se centra en prevenir, detectar y responder eficazmente a los desafíos de salud que surgen de las relaciones existente entre los humanos, los animales y el planeta.

Este concepto está cobrando cada vez más importancia en los últimos años por los cambios e interacciones que se han producido entre las personas, animales, plantas y medio ambiente. Es por ello que la Unión Europea haya acogido este enfoque integral de la salud 'One Health', formando parte del diseño de las distintas políticas, y con su intención de impulsarlo aún más, como uno de los aprendizajes que nos ha dejado la pandemia provocada por la COVID-19.

Todos los esfuerzos de colaboración de múltiples disciplinas⁷⁷ (personal médico, veterinario, investigador, etc.) que trabajan local, nacional y globalmente deben tratar de alcanzar una salud óptima para las personas, los animales y nuestro medio ambiente, que por ello necesitamos urgentemente fomentar y promover este enfoque transdisciplinar si queremos mejorar la salud humana, animal y del planeta.



La salud humana, la salud animal como la salud ambiental están interconectadas, por lo que ya no es posible mantener un enfoque sectorial, sino que todas ellas deben ser consideradas como "Una Sola Salud" a la hora de diseñar las políticas. Y nuestro país ya contempla este enfoque en el Plan Estratégico de Salud y Medio Ambiente del Gobierno de España, bajo el reconocimiento del impacto en el medio ambiente y el cambio climático en la salud.

Este principio queda recogido en el desarrollo de las distintas políticas públicas que se adoptan con el propósito de alcanzar sistemas alimentarios más sostenibles y mejorar las prácticas ganaderas y agrícolas para minimizar el impacto ambiental pero también

⁷⁷ One Health (una sola salud) o cómo lograr a la vez una salud óptima para las personas, los animales y nuestro planeta. ISGlobal. Instituto de Salud Global. <https://www.isglobal.org/healthisglobal/-/custom-blog-portlet/one-health-una-sola-salud-o-como-lograr-a-la-vez-una-salud-optima-para-las-personas-los-animales-y-nuestro-planeta/90586/0>

prevenir el desperdicio alimentario, a la vez que se mejoran las dietas saludables y sostenibles de la población española.

c. *Impacto ambiental asociado a los patrones de consumo*



En el informe elaborado por el Ministerio de Consumo y el Centro Común de Investigación (JRC-Joint Research Center) de la Comisión europea, titulado «**Sostenibilidad del Consumo en España. Evaluación consumo mediante análisis del ciclo de vida**»⁷⁸ se miden los impactos ambientales del consumo de España como primer paso para evaluar la sostenibilidad de nuestro consumo, en la medida en que nuestras decisiones de compra y nuestros estilos de vida tienen un importante potencial transformador

de las relaciones económicas en favor de una mayor sostenibilidad. Según este informe el consumo de alimentos representa con diferencia, el principal impulsor de los impactos ambientales generados, como media, por una persona en España. Además, pone de relieve que el consumo de los alimentos es el responsable de más de la mitad del impacto ambiental generado por una persona, y esboza la necesidad de seguir dietas con un menor impacto ambiental por parte de la población, planteando cambios en los patrones de consumo de la población para una mayor sostenibilidad. En definitiva, ya evidencia la importancia de seguir una dieta alimentaria que abarque las dimensiones de la salud y de la sostenibilidad.



Alineadas con la sostenibilidad y el medio ambiente, se emitieron posteriormente unas recomendaciones dietéticas para la población española, teniendo en cuenta el impacto ambiental de los alimentos. Estas recomendaciones dietéticas se contemplan en el **Informe del Comité Científico de la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición (AESAN) sobre recomendaciones dietéticas sostenibles y recomendaciones de actividad física para la población española**⁷⁹, elaboradas a partir

⁷⁸ «Sostenibilidad del Consumo en España. Evaluación del impacto ambiental asociado a los patrones de consumo mediante análisis del ciclo de vida». Ministerio de Consumo y Comisión Europea. 2022. https://www.consumo.gob.es/es/system/tdf/prensa/Informe_de_Sostenibilidad_del_consumo_en_Españan%CC%83a_EU_MinCon.pdf?file=1&type=node&id=1126&force=

⁷⁹ Informe del Comité Científico de la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición (AESAN) sobre recomendaciones dietéticas sostenibles y recomendaciones de actividad física para la población española. 2022

de la mejor evidencia científica disponible sobre el efecto de los nutrientes y de los alimentos en la salud; y, asimismo se identificaban una serie de hábitos alimentarios, usos y costumbres saludables en la población a la que se deberían dirigirse. Este Comité Científico ya apuntaba que la **adopción por parte de la población española, de un patrón de dieta variada y equilibrada, saludable y medioambientalmente sostenible puede contribuir a mejorar nuestro estado de salud y bienestar, a la vez que se reduce el impacto ambiental**. A la hora de elaborar las recomendaciones, se ha tenido en cuenta que, el efecto de los alimentos no sólo depende de su contenido nutricional sino también de la matriz en la que se ingieren, de las alteraciones que se producen en el proceso culinario, de la presencia de sustancias que no son nutrientes, y finalmente, de las sinergias que se producen entre combinaciones de alimentos. Asimismo, este informe contempla una serie de consideraciones y aspectos generales a tener en consideración cuando se lleve a cabo una alimentación saludable y medioambientalmente sostenible, y remarca la importancia de trabajar en la consecución de dietas saludables y medioambientalmente sostenibles en nuestro país.

Para mejorar nuestro estado de salud y nuestro bienestar e informar a la población española, la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición (AESAN) presentó la campaña **COME SANO, MUÉVETE Y CUIDA TU PLANET** con las **“Recomendaciones dietéticas saludables y sostenibles complementadas con recomendaciones de actividad física para la población española”**⁸⁰. Su propósito es dar a conocer las claves esenciales y lograr una alimentación saludable, junto con las recomendaciones de actividad física y de reducción del sedentarismo, nos permiten a la población mejorar nuestra salud y la del planeta.



Esta iniciativa contempla las recomendaciones que derivan del Informe antes mencionado del Comité Científico de la AESAN, a partir de la evidencia científica más reciente, y desde el punto de vista de una dieta saludable y medioambientalmente sostenible junto con los beneficios para la salud de la práctica de actividad física. Además, aportan información clave y las frecuencias de consumo de los alimentos mostradas en la pirámide NAOS. Con estas

recomendaciones, como políticas públicas se pretende promover un patrón de dieta variada y equilibrada caracterizado principalmente por un mayor predominio de alimentos de origen vegetal y una menor presencia de alimentos de origen animal, en

https://www.aesan.gob.es/AECOSAN/docs/documentos/seguridad_alimentaria/evaluacion_riesgos/informes_comite/INFORME_RECOMENDACIONES_DIETETICAS.pdf

⁸⁰ Recomendaciones dietéticas saludables y sostenibles complementadas con recomendaciones de actividad física para la población española. COME SANO, MUÉVETE Y CUIDA TU PLANETA. Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición (AESAN). Diciembre 2022. https://www.aesan.gob.es/AECOSAN/docs/documentos/nutricion/RECOMENDACIONES_DIETETICAS.pdf

línea con el patrón de dieta mediterránea, que a su vez contribuye a reducir el impacto medioambiental del sistema alimentario.

d. Cambios en los hábitos alimentarios de la población con menos impacto ambiental.

El impacto ambiental de la alimentación cobra especial atención no solo por la comunidad científica sino también por la propia sociedad. Hay una creciente preocupación entre la población por el cuidado de la salud, pero también de la del planeta, lo que implica que ambos aspectos influyan de manera considerable en las decisiones de consumo de la población.

La relación existente entre salud y sostenibilidad conlleva que ambos conceptos tengan especial relevancia a la hora de adoptar determinados hábitos alimentarios. Este binomio de salud y sostenibilidad debería constituir la base para encauzar los hábitos relacionados con la alimentación que sigue la población hacia aquéllos que tengan un menor impacto ambiental.

Según el «**Estudio sobre el impacto ecológico de los hábitos alimentarios de la población española**»⁸¹ realizado por HISPACOOP, se muestra un claro consenso generalizado entre la población sobre el impacto ambiental que generan nuestros hábitos de alimentación, y, además, de la necesidad de avanzar hacia sistemas alimentarios que sean más sostenibles. Como personas consumidoras, somos conscientes de que seguir unos hábitos de alimentación más saludables puede generar un menor impacto en el medio ambiente, por ello, necesitamos reforzar y trasladar el mensaje de unir ambos objetivos, salud y sostenibilidad, para multiplicar la predisposición a actuar entre la población.



Este estudio remarca la existencia de un amplio consenso entre la población sobre la necesidad de modificar los hábitos de alimentación, pero existen numerosas dificultades y barreras que impiden llevar a cabo cambios profundos en nuestro día a día para encaminarlos hacia un menor impacto ambiental. El análisis realizado muestra una baja predisposición a la acción entre la población española, no porque las acciones para generar un menor impacto ambiental propuestas generen rechazo, sino porque la mayoría niega que supongan cambios en sus hábitos actuales. Es más, la población considera que ya siguen hábitos alimentarios con menor impacto ambiental, esto es, ya hacen una compra planificada para evitar desperdicio, ya realizan una compra de

⁸¹ Estudio sobre el impacto ecológico de los hábitos alimentarios de la población española. Análisis de la situación actual y de las alternativas para lograr un sistema alimentario más sostenible. HISPACOOP. 2022. <https://hispaceop.es/wp-content/uploads/2023/02/Resumen-Ejecutivo-Estudio-Impacto-Ecológico-Alimentación-HISPACOOP.pdf>

proximidad o de cercanía, cocinan productos frescos o cocina tradicional y, además, llevan una dieta equilibrada y saludable. Sin embargo, la baja predisposición a la acción para cambiar de hábito con menor impacto ambiental en el sector de la alimentación, junto a la elevada adhesión a las distintas medidas que podrían facilitar la transición a una alimentación más sostenible, pone de manifiesto las distintas barreras y dificultades por parte de la población a la hora de implantar acciones concretas que favorezcan el proceso de transformación hacia una alimentación con menor impacto ambiental.

El camino hacia la sostenibilidad se presenta como una gran oportunidad ante nosotros, y entre todos debemos contribuir a la transformación hacia un sistema alimentario más saludable pero también más sostenible. Para facilitar la transición a sistemas alimentarios más saludables y sostenibles, es clave que la población se sienta empoderada para tomar decisiones responsables con su salud y el plantea, de ahí la importancia de incrementar sus niveles de alfabetización alimentaria que contribuya a la resiliencia dietética a largo de todo el ciclo vital, según apuntaba el D. Manuel Moñino sobre la *“Transición dietética de la población española hacia una alimentación más saludable y sostenible”*⁸².

El papel de la información es clave en esta materia si queremos avanzar hacia los sistemas alimentarios sostenibles. Por lo que conviene reforzar la formación e información que llega a las personas por múltiples canales a parte del etiquetado. Dotar de información clara y suficiente constituye una base fundamental para lograr que las personas consumidoras adopten mejores decisiones de consumo de alimentos y acojan cambios profundos en sus hábitos alimentarios generando así un menor impacto ambiental. Posición que las asociaciones de consumidores y usuarios compartimos. Por tanto, resulta pertinente hacer una apuesta firme y decidida por un cambio en los hábitos alimentarios de la población para encaminarlos a la reducción del impacto ambiental que se causa, mejorando la información y consiguiendo una mayor implicación y compromiso de todos.

e. Medidas políticas para mejorar la alimentación de toda la población.

Actualmente a nivel europeo, hay una demanda de los actores de la cadena de suministro alimentario implicados de contar con un marco legislativo que establezca un camino claro hacia la transición a un sistema alimentario sostenible de la UE, y que a su vez permita anclar los objetivos de la Estrategia “De la Granja a la Mesa”. Apuntan ya que concretarlo en una ley marco representará un logro político clave y, así como un legado importante para el mandato de la Comisión, en vista al cumplimiento de los compromisos internacionales de la UE y el Pacto Verde Europeo.

Esta demanda pretende lograr que **todos los ciudadanos de la UE accedan a alimentos más equitativos, saludables y respetuosos con el medio ambiente mediante el**

⁸² «Impacto ecológico de la alimentación en España». Cuadernos de las cooperativas de consumidores nº 31. HISPACOOOP. 2022. <https://hispacoop.es/wp-content/uploads/2022/10/HISPACOOOP-Cuadernos-31-web1-VG.pdf>



fomento de entornos alimentarios que promuevan la salud de las personas y protejan el planeta. En definitiva, es hacer que los alimentos saludables y sostenibles sean la opción más fácil y asequible, ayudando a las personas consumidoras y a la propia industria alimentaria a apoyar a los productores sostenibles.

El cambio climático, la pérdida de la biodiversidad, la deforestación, etc. suponen una grave amenaza para la seguridad alimentaria. Como ya apuntaba la Comisión Europea en su análisis "*Drivers for food security*"⁸³, son más que evidentes los impactos que obstaculizan la capacidad de producción y de acceder a los alimentos. Por ello, fortalecer la sostenibilidad ambiental y social puede implicar un aumento de nuestra resiliencia, además de garantizar una mayor seguridad de nuestro sistema alimentario frente a las crisis externas. En base a ello, conviene abordar de manera decidida la sostenibilidad ambiental y social en el centro del debate político en torno a la alimentación.

La promoción y el fomento de dietas saludables y sostenibles deben ir de la mano de medidas y políticas apropiadas que permitan el acceso efectivo e igualitario a todos los alimentos. En esto hay que poner el foco de atención puesto que en la premisa de *no dejar a nadie atrás*, en las desigualdades que se aprecian en la alimentación son cada vez más claras y sostenidas en el tiempo, por lo que afrontar esta brecha puede ser una de las actuaciones que no podemos dejar de lado en el diseño de las políticas y medidas.

Hoy por hoy, las personas consumidoras reclaman un compromiso serio a los sectores implicados en la cadena de valor. Demandan productos más saludables, pero también más sostenibles y, que, a su vez, sean más accesibles y disponibles (en términos cantidad, variedad y precio). El estudio de HISPACOOOP antes mencionado mostraba que los perfiles menos concienciados hacia un cambio en los hábitos de alimentación para causar un menor impacto ambiental apuntan hacia sectores de la población más vulnerables socioeconómicamente y son los que requieren una especial atención, sobre todo si el objetivo es avanzar, sin que se amplíen las desigualdades que ya existen en el ámbito de la alimentación por parte de la población en nuestro país. La disponibilidad económica para poder adquirir los diferentes alimentos en diferentes grupos sociales es algo que debe abordarse sin dilación y de manera transparente para evitar los resultados actuales de las elevadas tasas de obesidad y sobrepeso en las familias más desfavorecidas y con menos recursos, y que se agudiza en mayor medida en el público infantil. Recordemos que esto forma parte del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y reducir las desigualdades conforma una de las prioridades de la Agenda 2030.

La evidencia científica y las políticas públicas deben estar unidas para guiar hacia cambios en los patrones de consumo de la población, de tal forma que nos permita avanzar hacia modelos de producción y consumo responsables, sostenibles y justos. Todos los eslabones de la cadena alimentaria tenemos que jugar nuestro papel para poder contribuir a mitigar los impactos ambientales que causan nuestras prácticas y

⁸³ Commission Staff Working Document. Drivers of food security. SWD (2023) 4 final. Comisión Europea. 04/01/2023. https://commission.europa.eu/system/files/2023-01/SWD_2023_4_1_EN_document_travail_service_part1_v2.pdf

actividades relacionadas con los alimentos como los hábitos alimentarios de la población.

Frente a nosotros hay un llamamiento social que nos empuja hacia un firme compromiso como sociedad por la sostenibilidad. Las preferencias de las personas consumidoras deberían dirigirse hacia nuevos patrones de consumo que sean más saludables y respetuosos ambientalmente, donde se facilite alimentos en todos los entornos y de forma asequible, sobre todo, favoreciendo el acceso a la población a los alimentos más saludables y con menor impacto ambiental. Solo lograremos encauzar los hábitos alimentarios hacia la sostenibilidad si conseguimos informar y concienciar a la población acerca del impacto ambiental que nuestras propias decisiones de consumo y hábitos alimentarios causan en el entorno.

El camino hacia la sostenibilidad se presenta como una gran oportunidad ante nosotros y generar un menor impacto ambiental está en nuestras manos. Entre todos debemos contribuir a la transformación hacia un sistema alimentario más saludable, sostenible y respetuoso con las personas, los animales y el planeta.



TRANSICIÓN ECOLÓGICA, CONSUMO SOSTENIBLE Y ECONOMÍA CIRCULAR

D. José Ramón Lozano Petit.

Vocal del Consejo de Consumidores y Usuarios



El actual modelo de producción y gestión de recursos, bienes y servicios basado en potenciar un consumo masivo a corto plazo se evidencia insostenible en un futuro no muy lejano. Fenómenos como el cambio climático, la escasez de recursos, la excesiva contaminación o la búsqueda de nuevas fuentes de energías renovables, han provocado que durante las últimas décadas haya crecido enormemente la preocupación por el desperdicio de materiales. Esta preocupación medioambiental está a la orden del día en todos los ámbitos de la sociedad, y cada vez son más numerosos los consumidores que desean ser más respetuosos con su entorno.

En este contexto socioeconómico, la economía circular se presenta como la alternativa necesaria al tradicional modelo económico lineal de “extraer, producir y desperdiciar”. Debido a su estrecha relación con la sostenibilidad, este concepto de economía circular es considerado como la gran solución para lograr un consumo más responsable de recursos naturales limitados, de forma que todo material reutilizable se mantenga en el ciclo económico hasta el fin de su vida útil, siendo reciclado de forma respetuosa y ecológica. Es decir, la economía circular propone un nuevo modelo de producción que optimiza los flujos de materiales, energía y residuos.

Ante esta problemática, el año 2015 numerosos jefes de Estado y de Gobierno se reunieron en la Cumbre de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas y elaboraron la Agenda 2030, que define los denominados Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Por su parte, en la Unión Europea la economía circular también forma parte de las estrategias de crecimiento sostenible, habiéndose presentado ya en 2015 un primer Plan de Acción para una economía circular en Europa que incluye 54 medidas de actuación para avanzar hacia este nuevo tipo de economía más respetuosa con el medio ambiente. Así mismo, la Nueva Agenda del Consumidor de la Unión Europea reconoce la transición ecológica como uno de los mayores retos de la política comunitaria de consumo.

Finalmente, nuestro país también se ha sumado al reto de la transición ecológica a través de la Estrategia Española para la Economía Circular.

Y aunque esta transición ya está en marcha, y el cambio de mentalidad ya es notorio tanto en la sociedad como en muchos hábitos cotidianos, aún queda mucho camino por recorrer.

a. Economía circular.

Como ya se ha indicado, la economía circular es un modelo de producción y consumo más sostenible y respetuoso con el planeta, que consiste en reutilizar, reparar, renovar y reciclar materiales y productos todas las veces que sea posible. Para aprovechar mejor las materias primas y la energía es necesario diseñar los productos para darles una segunda vida y poder reciclar y reutilizar sus residuos, utilizando la mayor parte de materiales biodegradables posibles en la fabricación de bienes de consumo para que éstos puedan volver a la naturaleza sin causar daños medioambientales al agotar su vida útil.

De esta manera se logra que el ciclo de vida de los productos se extienda, dándoles más valor añadido y, por ende, extender la capacidad de uso de los recursos finitos y reducir la cantidad de residuos generados. En resumen, la idea básica sobre la que se sostiene este sistema de retroalimentación circular es imitar el propio funcionamiento de la naturaleza, donde todo tiene valor y es aprovechado.

El origen de la noción de circularidad no tiene una fecha concreta, aunque se suele considerar la década de los setenta como la pionera de este modelo y, hoy en día, se puede hablar de un concepto de economía circular derivado de la propia idea de sostenibilidad.

Comparando con otros modelos económicos, es evidente que esta alternativa circular contrasta con el tradicional modelo lineal, cuyo funcionamiento se centra generalmente en la idea de “usar y tirar”, es decir, prima el aspecto económico por encima del social o medioambiental. Esto provoca un ritmo de consumo más acelerado y, por consiguiente, menos sostenible para el planeta. En contraposición, el modelo de producción circular apuesta en su totalidad por la sostenibilidad. En definitiva, no se busca consumir productos y desecharlos rápidamente, sino aumentar su tiempo de vida útil y que, cuando lleguen a su fin, transformarlos e introducirlos nuevamente en los ciclos productivos para volver a aprovecharlos. Y, en consecuencia, crear un valor añadido para otros consumidores o industrias, generando muchos menos residuos.

Una de las principales razones para el cambio de modelo es la insostenibilidad del actual sistema lineal. El consumo masivo de los recursos, los altos niveles de contaminación o la explotación constante de recursos derivan del propio fundamento del usar y tirar, que choca con el desarrollo sostenible a largo plazo.

En segundo lugar, existe una importante razón económica para esta transición. Aunque se suele pensar que lo sostenible es más caro, las empresas que han empezado a apostar por la retroalimentación y la reutilización de recursos concluyen que los costes de producción se reducen y, por consiguiente, bajan también los precios de venta, lo que beneficia al consumidor final.

De este modo, la economía circular no sólo implica mejoras medioambientales, sino que también genera ventajas tanto económicas como sociales:

► Medioambientales:

- Reducir la presión sobre el medioambiente
- Reducir las emisiones globales
- Reducir la cantidad de residuos
- Cuidar y preservar el planeta
- Mejorar el suministro y la calidad de materias primas



► Económicas y productivas:

- Reducir los costes para las empresas
- Estimular la competitividad
- Aumentar la innovación tecnológica
- Apostar por la investigación
- Mantener un sistema económico más saludable a nivel global
- Mayor eficiencia, competitividad y productividad
- Aparición de nuevos modelos de negocio y servicios
- Crecimiento económico y del empleo
- Beneficiar a la economía local

► Para los consumidores:

- Impulsar un consumo más sostenible
- Obtener productos más duraderos
- Reducción de precios para el consumidor final
- Ahorro en productos de consumo
- Mejorar la calidad de vida de los ciudadanos

b. Consumo responsable y sostenible

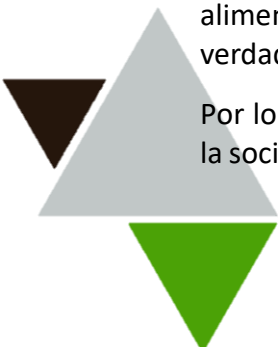
Se entiende por consumo responsable una actitud por parte de las personas consumidoras y usuarias que implica realizar un consumo consciente y crítico, que se demuestra tanto a la hora de comprar y utilizar productos o contratar servicios, como empleando eficientemente los recursos disponibles.

Desde hace unos años los vendedores, productores y prestadores de servicios hacen mucho hincapié en el consumo responsable, por la mayor sensibilización de la sociedad, pero esto implica a veces un exceso de publicidad ecológica o “verde”, que no siempre se ajusta a la realidad.

Debemos ser conscientes de que los recursos son limitados y deben llegar a todos los ciudadanos que los necesiten, para garantizar la solidaridad social, no sólo con las generaciones actuales, sino también con las futuras. Además, esta es una forma importante de contribuir a una sociedad más justa, a través de nuestras decisiones de consumo, que influyen directamente en el mercado, mediante la selección y consumo de determinados productos o servicios, es decir, por medio de las decisiones de compra.

Para eso los consumidores deben estar bien informados y formados para que sus actos de consumo sean saludables y responsables. Este consumo responsable se refiere a todos los ámbitos: alimentación, energía, ocio, actividades, transportes, etc., y además contribuye a la mejora del medio ambiente, tanto rural como urbano, a la lucha contra el desperdicio alimentario, y a mantener un gasto más racional en productos y servicios que verdaderamente importan.

Por lo tanto, es necesario reflexionar sobre el potencial de los consumidores para cambiar la sociedad a través de sus decisiones de consumo sostenible e incluso de pequeños hábitos



cotidianos, con el objetivo de desvincular el crecimiento económico de la degradación medioambiental, aumentar la eficiencia de los recursos y promover estilos de vida sostenibles y saludables.

Además, el aumento del precio del gas, electricidad, materias primas, transportes e incluso de los alimentos, ya están demostrando la necesidad de replantearnos la manera en que consumimos, ya que el consumo y la producción sostenibles también pueden contribuir de manera sustancial a la mitigación de la pobreza y a la transición hacia economías verdes y con bajas emisiones de carbono.

Entre otras cosas, un consumo responsable implica:

- ▶ Considerar qué se pretende conseguir para la sociedad con las decisiones de consumo, y actuar de forma congruente.
- ▶ Ser conscientes de los costes y posibles sacrificios que conlleva.
- ▶ Valorar las ventajas que supone un consumo responsable, tanto a corto como a largo plazo, y a nivel personal y social.
- ▶ Pedir a las empresas información sobre sus políticas de responsabilidad social y medioambiental.
- ▶ A la hora de comprar o consumir, considerar si realmente es necesario y, en este caso, si debe ser un producto nuevo o puede ser de segunda mano, si hay alternativas de comercio justo y, en todo caso, comprar productos duraderos, reciclados o reciclables, sostenibles y ecológicos.
- ▶ Que tengan una baja huella de carbono (este es un indicador ambiental que refleja la totalidad de gases de efecto invernadero emitidos, directa o indirectamente, por un individuo, organización, evento o producto).
- ▶ Utilizar productos que consuman pocos recursos (energía, agua, combustibles, productos químicos, materias primas, etc.).
- ▶ Consumir cantidades de productos o servicios lo más ajustadas a las necesidades reales para evitar el despilfarro.
- ▶ No comprar más alimentos de los necesarios, planificando los menús y aprendiendo recetas nuevas para aprovechar la comida que sobra. El sector de la alimentación representa el 30% del consumo total de energía en el mundo y el 22% del total de emisiones de gases de efecto invernadero. Se estima que, cada año, un tercio de toda la comida producida (el equivalente a 1.300 millones de toneladas con un valor cercano al billón de euros) acaba en la basura.
- ▶ Apostar por el comercio de barrio y los productos de temporada, ya que fomenta las economías locales para lograr el mayor desarrollo de sus poblaciones y reduce las emisiones de CO2 que provoca el transporte de los productos.



- ▶ Reducir el consumo de plástico, apostando por envases y botellas reutilizables y bolsas de tela para hacer la compra.
- ▶ Ser más eficientes energéticamente en el hogar, ajustando el consumo de energía a las necesidades reales y optando por electrodomésticos más eficientes, e incluso por el autoconsumo de energías renovables en las viviendas, mediante placas solares, por ejemplo, ya que el consumo doméstico de energía es el segundo que más ha crecido, después del transporte. Los hogares consumen el 30% de la energía mundial y, en consecuencia, contribuyen al 20% de las emisiones de CO2.
- ▶ Reducir el uso del transporte privado en centros urbanos o en desplazamientos cortos, y sustituirlo por el transporte público o por medios particulares no contaminantes.

En definitiva, el consumo responsable y sostenible es una cuestión de todos:

- ▶ De los consumidores que, a través de sus decisiones cotidianas de consumo, pueden provocar el cambio de conducta del resto de eslabones de la cadena de producción.
- ▶ De las empresas y profesionales, que también pueden y deben colaborar en el consumo responsable, ajustándose a las demandas de unos consumidores cada día más concienciados.
- ▶ De las Administraciones públicas, siendo más sensibles a los problemas ambientales y regulando de forma más precisa el comportamiento responsable de las empresas y el consumo responsable.

c. *La Agenda 2030*

Como ya se ha indicado, hay una gran preocupación social por los problemas medioambientales y el consumo sostenible, a la que los responsables políticos no pueden sustraerse.

En este sentido, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible el 25 de septiembre de 2015⁸⁴, definiéndola como un ambicioso plan de acción a favor de las personas, el planeta y la prosperidad, para fortalecer la paz universal y el acceso a la justicia, fijando las bases del mayor desafío del mundo actual, como es la erradicación de la pobreza, promoviendo una prosperidad económica compartida, el



⁸⁴ Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Proyecto de resolución remitido a la cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación por la Asamblea General en su sexagésimo noveno período de sesiones.

desarrollo social y la protección ambiental para todos los países, como bases para lograr un desarrollo sostenible justo.

Por otra parte, señalaba que el agotamiento de los recursos naturales y los efectos negativos de la degradación del medio ambiente, incluidas la desertificación, la sequía, la degradación del suelo, la escasez de agua dulce y la pérdida de biodiversidad, aumentaban las dificultades a que se enfrenta la humanidad. El cambio climático se consideraba como uno de los mayores retos de nuestra época y sus efectos adversos menoscaban la capacidad de todos los países para alcanzar el desarrollo sostenible.

Por todo ello, y para trabajar por un futuro mejor para todos, la Agenda 2030 contiene 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que se elaboraron en más de dos años de consultas públicas, interacción con la sociedad civil y negociaciones entre los países, que a su vez abarcan 169 metas concretas, referidas a las esferas económica, social y ambiental.

Esta nueva estrategia sin precedentes debía regir los programas de desarrollo mundiales durante los siguientes 15 años y, al adoptarla, los Estados se comprometieron a movilizar los medios necesarios para su implementación mediante alianzas centradas especialmente en las necesidades de los más pobres y vulnerables.

Aunque la Agenda 2030 implica un compromiso común y universal, no obstante, dado que cada país afronta retos específicos en su búsqueda del desarrollo sostenible, y los Estados tienen soberanía plena sobre su riqueza, recursos y actividad económica, cada uno fijará sus propias metas nacionales, en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Finalmente, en la propia Agenda se indican los medios necesarios para hacer realidad estas aspiraciones colectivas, que tienen la misma importancia que los demás objetivos y metas, y se concretan en el Objetivo de Desarrollo Sostenible 17, que se refiere al fortalecimiento de los medios para lograr una auténtica Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible, aglutinando a los gobiernos, la sociedad civil y el sector privado para movilizar todos los recursos disponibles.

d. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

Nunca hasta entonces se habían comprometido tan firmemente los líderes del mundo con una acción y un empeño comunes en pro de una agenda de políticas tan amplia y universal, con el compromiso de emprender el camino hacia el desarrollo sostenible, acometiendo de forma colectiva la tarea de lograr el progreso mundial y una cooperación que puede reportar enormes beneficios a todos los países y en todas las partes del mundo.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible fijados por la ONU y sus metas son de carácter integrado e indivisible, de alcance mundial y de aplicación universal, pero tienen en cuenta las diferentes realidades, capacidades y niveles de desarrollo de cada país, respetando sus políticas y prioridades nacionales, por lo que cada gobierno tiene plena libertad para fijar sus propias metas y la forma de incorporar esas aspiraciones mundiales en sus políticas y estrategias nacionales.



OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE



Estos ambiciosos objetivos en que se concreta la Agenda 2030 abarcan distintos ámbitos de acción con un objetivo común, mejorar las condiciones de vida de todas las personas, y se agrupan en varias metas:

- ▶ Reducir las desigualdades entre los países y dentro de las propias sociedades, promoviendo la paz y el acceso a la justicia para todas las personas, a través de una alianza mundial para el desarrollo sostenible.
- ▶ Poner fin a la pobreza, en todas sus formas, y al hambre, logrando la mejora de la nutrición y de la seguridad alimentaria, garantizando una vida sana a todas las edades.
- ▶ Lograr la plena igualdad de género y una educación inclusiva de calidad, garantizando la igualdad de oportunidades.
- ▶ Combatir el cambio climático y sus efectos, proteger los ecosistemas acuáticos y terrestres, detener la pérdida de la biodiversidad y garantizar el acceso a los recursos naturales.
- ▶ Garantizar para todos el acceso al agua, saneamientos y energías asequibles y no contaminantes, en ciudades y comunidades seguras y sostenibles.
- ▶ Promover la industrialización, la innovación, el crecimiento económico y el pleno empleo, justo y adecuadamente remunerado, garantizando modalidades de producción y consumo sostenibles.

Los propios gobiernos son los principales responsables del seguimiento de los progresos conseguidos en el cumplimiento de estos Objetivos y metas previstos hasta 2030, pero se fomenta la rendición de cuentas mediante un proceso sistemático de examen a través de un foro político de alto nivel, bajo los auspicios de la Asamblea General y el Consejo Económico y Social, que desempeña un papel central en la supervisión de ese proceso de seguimiento a nivel mundial.

e. ODS 12: Producción y consumo responsables

Este objetivo es el que se relaciona más directamente con la actividad de las empresas y con los hábitos cotidianos de los consumidores para lograr la gestión sostenible y el uso eficiente de los recursos naturales.

Centrándonos en este objetivo, se calcula que para 2050 serían necesarios el equivalente a tres planetas para mantener el actual nivel de producción y consumo de la población mundial. Por eso, el ODS 12 busca conseguir un uso eficiente de los recursos y la energía.

Para ello parte de un principio básico, reconocer que el desarrollo social y económico depende de la gestión sostenible de los recursos naturales y tiene como objetivo efectuar cambios fundamentales en la manera en que las sociedades producen y consumen bienes y servicios, siguiendo las directrices del Marco Decenal de Programas sobre Modalidades de Consumo y Producción Sostenibles⁸⁵.

Con este objetivo, los gobiernos, las organizaciones internacionales, el sector empresarial y otros agentes no estatales y particulares, empezando por los países desarrollados, deben contribuir a modificar las modalidades insostenibles de consumo y producción para fortalecer la capacidad científica, tecnológica y de innovación de los países en desarrollo con el fin de avanzar hacia modalidades de consumo y producción más sostenibles.



Para conseguirlo es necesario cambiar de mentalidad y entender que el cuidado del medio ambiente, tanto rural como urbano, es una prioridad, y que aprender a usar de forma sostenible lo que ofrece la naturaleza es clave para nuestro futuro y el de aquellos que vengan detrás.

En este sentido, la gestión y el desarrollo sostenibles del medio urbano son fundamentales para lograr una mejor calidad de vida, renovando y planificando las ciudades y asentamientos humanos, reduciendo los efectos negativos de las actividades urbanas mediante

una gestión ecológicamente racional, la reducción y el reciclado de los desechos y un uso más eficiente del agua y la energía, para minimizar el impacto de las ciudades en el sistema climático mundial. Asimismo, hay que tener en cuenta las tendencias y previsiones demográficas en las estrategias y políticas nacionales de desarrollo rural y urbano.

EL ODS 12 plantea una serie de retos que es necesario cumplir para el año 2030:

⁸⁵ Aprobado en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible (RIO+20) en 2012.

- ▶ Reducir a la mitad el desperdicio de alimentos per cápita mundial en la venta al por menor y a los consumidores, y reducir las pérdidas de alimentos en las cadenas de producción y suministro.
- ▶ Lograr la gestión ecológicamente racional de los productos químicos y de todos los desechos a lo largo de su ciclo de vida, de conformidad con los convenios internacionales, y reducir significativamente su liberación a la atmósfera, el agua y el suelo, a fin de minimizar sus efectos adversos en la salud humana y el medio ambiente.
- ▶ Reducir considerablemente la generación de desechos mediante actividades de prevención, reducción, reciclado y reutilización.
- ▶ Alentar a las empresas, en especial las grandes empresas y las empresas transnacionales, a que adopten prácticas sostenibles e incorporen información sobre la sostenibilidad.
- ▶ Promover prácticas de adquisición pública sostenibles.
- ▶ Hay que asegurar que las personas de todo el mundo tengan la información y los conocimientos pertinentes para el desarrollo sostenible y de estilos de vida en armonía con la naturaleza.
- ▶ Ayudar a los países en desarrollo a fortalecer su capacidad científica y tecnológica para avanzar hacia modalidades de consumo y producción más sostenibles.
- ▶ Elaborar y aplicar instrumentos para vigilar los efectos en el desarrollo sostenible, a fin de lograr un turismo sostenible que cree puestos de trabajo y promueva la cultura y los productos locales
- ▶ Racionalizar los subsidios ineficientes a los combustibles fósiles que fomentan el consumo antieconómico, eliminando las distorsiones del mercado.

f. Unión Europea

La Unión Europea tampoco ha sido ajena a esta problemática, que se recogió inicialmente en la Comunicación “Cerrar el círculo: un plan de acción de la UE para la economía circular”⁸⁶.

La UE, en definitiva, pretende cambiar la actual economía lineal consistente en fabricar, usar y tirar por un moderno y evolucionado plan que valore la vida de los materiales desde su elaboración, el consumo y especialmente el final, mediante una innovadora gestión de reciclado.

El Plan contiene un anexo con 54 medidas relacionadas con la producción y el consumo, la

⁸⁶ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 2 de diciembre de 2015.

gestión de residuos y el mercado de materias primas secundarias. En este sentido, toman especial relevancia cinco sectores para acelerar la transición a lo largo de cadenas de valor como los plásticos, residuos alimentarios, materias primas críticas, construcción y demolición, biomasa y biomateriales. En un informe de marzo de 2019, la Unión Europea afirmaba el pleno cumplimiento, total o en ejecución, de todas y cada una de estas 54 medidas.



Posteriormente la Comisión Europea adoptó en 2020 un nuevo Plan de acción para la economía circular⁸⁷, uno de los principales elementos del Pacto Verde Europeo⁸⁸, en pro del crecimiento sostenible. Con medidas a lo largo de todo el ciclo de vida de los productos, el nuevo Plan de acción tiene por objeto adaptar la economía a un futuro ecológico y reforzar la competitividad, protegiendo al mismo tiempo el medio ambiente y confiriendo nuevos derechos a los consumidores. Sobre la base del trabajo realizado desde 2015, el nuevo Plan se centra en el diseño y la producción con vistas a una economía circular, con el objetivo de asegurar que los recursos utilizados se mantengan en la economía de la Unión Europea durante el mayor tiempo posible.

El Plan de acción para la economía circular, como parte de la estrategia industrial de la Unión Europea, consta de medidas para:

- ▶ Hacer que los productos sostenibles sean la norma en la Unión Europea: la Comisión propondrá nueva legislación para desarrollar una política de productos sostenibles, para que los productos comercializados en la UE duren más, sean más fáciles de reutilizar, reparar y reciclar, e incorporen en la medida de lo posible material reciclado en lugar de materias primas primarias. Se restringirán los productos de un solo uso, se hará frente a la obsolescencia prematura y se prohibirá la destrucción de bienes duraderos que no hayan sido vendidos.
- ▶ Empoderar a los consumidores: los consumidores recibirán información fidedigna sobre aspectos como la reparabilidad y la durabilidad de los productos que les ayudará a tomar decisiones más sostenibles desde el punto de vista del medio ambiente, y podrán acogerse a un verdadero derecho de reparación.
- ▶ Centrarse en los sectores que utilizan más recursos y que tienen un elevado

⁸⁷ Presentado por la Comisión el 11 de diciembre de 2019.

⁸⁸ El Pacto Verde Europeo es un paquete de iniciativas políticas cuyo objetivo es situar a la UE en el camino hacia una transición ecológica, con el objetivo último de alcanzar la neutralidad climática de aquí a 2050.

potencial de circularidad. La Comisión adoptará medidas concretas sobre:

- Electrónica y TIC: una Iniciativa sobre la electrónica circular alargará la vida útil de los productos y mejorará la recogida y el tratamiento de los residuos.
 - Baterías y vehículos: un nuevo marco regulador para las baterías a fin de aumentar la sostenibilidad e impulsar su potencial de circularidad.
 - Envases y embalajes: se establecerán nuevos requisitos obligatorios para una reducción del embalaje excesivo.
 - Plásticos: nuevos requisitos obligatorios sobre el contenido reciclado, con especial atención a los microplásticos, además de los bioplásticos y los plásticos biodegradables.
 - Productos textiles: una nueva estrategia de la UE sobre los productos textiles para reforzar la competitividad y la innovación en el sector e impulsar la reutilización textil.
 - Construcción y vivienda: una estrategia integral para un entorno construido sostenible que fomentará los principios de circularidad en los edificios.
 - Alimentos: nueva iniciativa legislativa sobre la reutilización para sustituir los envases, la vajilla y la cubertería de un solo uso por productos reutilizables en los servicios alimentarios.
- ▶ Garantizar que se produzcan menos residuos: se tratará de evitar los residuos en primer lugar y de transformarlos en recursos secundarios de alta calidad que se integren en un eficiente mercado de materias primas secundarias. La Comisión estudiará la posibilidad de establecer un modelo armonizado a escala de la Unión Europea de recogida separada de residuos y su etiquetado, así como reducir al mínimo las exportaciones de residuos de la UE y hacer frente a los traslados ilícitos.

Con todo ello se establece una ambiciosa hoja de ruta hacia una economía circular climáticamente neutra, en la que el crecimiento económico reduzca la presión sobre los recursos naturales, como condición previa para alcanzar el objetivo de neutralidad climática para 2050 y atajar la pérdida de biodiversidad. Además, la economía circular producirá beneficios netos en términos de crecimiento del PIB y de creación de empleo.

g. Nueva Agenda del Consumidor de la Unión Europea.

En las cinco últimas décadas, la Unión Europea ha aplicado un sólido conjunto de políticas y normas que garantizan un nivel muy elevado de protección y unos derechos fuertes para los consumidores. No en vano, el gasto en consumo representa el 54% del PIB de la Unión Europea.





Partiendo de este bagaje, el 13 de noviembre de 2020 la Comisión Europea adoptó la Nueva Agenda del Consumidor⁸⁹, un marco estratégico general actualizado de la política de protección de los consumidores de la Unión Europea, que pretende hacer frente a los nuevos retos, partiendo de la experiencia vivida durante la pandemia, que cambió muchos hábitos de consumo y demostró importantes carencias en materia de protección de los consumidores.

Su objetivo principal es preparar mejor a la Unión Europea para:

- ▶ Hacer frente a los nuevos retos en materia de derechos y oportunidades de capacitación de los consumidores, planteados por las transiciones ecológica y digital, el COVID-19 y los planes para la recuperación posterior a la pandemia.
- ▶ Proteger más eficazmente a los consumidores vulnerables en las nuevas realidades económicas impuestas por la crisis de la COVID-19 y sus probables consecuencias.
- ▶ Abordar la importancia creciente de la cooperación internacional y su aplicación efectiva para garantizar los derechos de los consumidores en la era de la mundialización.

De las cinco líneas de trabajo de la Nueva Agenda⁹⁰, la primera se refiere a la transición ecológica, en la que los consumidores desempeñan un papel activo, garantizándose una mejor información sobre las características de sostenibilidad de los productos, que sean más duraderos y fáciles de reparar, prohibiendo la obsolescencia programada a través de un mayor compromiso de las empresas, más allá de las obligaciones legales, y eliminando el blanqueo ecológico.

Asimismo, el nuevo Plan de acción para la economía circular establece una serie de iniciativas específicas sobre una política de productos sostenibles y sobre la justificación de las alegaciones ecológicas, para luchar contra la obsolescencia temprana y promover la durabilidad, el reciclado, la reparabilidad y la accesibilidad de los productos.

En particular, la Iniciativa sobre productos sostenibles⁹¹ tendrá por objeto establecer principios sobre la sostenibilidad y revisar la Directiva sobre diseño ecológico⁹², ampliando su ámbito de aplicación más allá de los productos relacionados con la energía y logrando la

⁸⁹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: Nueva Agenda del Consumidor. Reforzar la resiliencia del consumidor para una recuperación sostenible.

⁹⁰ Las cinco áreas prioritarias son la transición ecológica, la transición digital, el cumplimiento de la normativa de consumo y las vías de recurso, la protección de los consumidores vulnerables y la cooperación internacional.

⁹¹ <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12567-Sustainable-Products-Initiative>.

⁹² Directiva 2009/125/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre, por la que se instaura un marco para el establecimiento de requisitos de diseño ecológico aplicables a los productos relacionados con la energía.

circularidad.

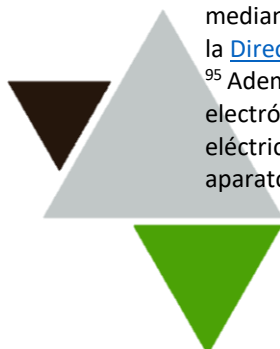
Para ello se necesitarán medidas adicionales para tratar grupos específicos de bienes y servicios, tales como:

- ▶ La Iniciativa de electrónica circular tiene como finalidad garantizar que los aparatos electrónicos se diseñen conforme a los criterios de durabilidad, mantenimiento, reparación, desmontaje, reutilización y reciclaje, y que los consumidores tengan un derecho de reparación, incluidas las actualizaciones de software.
- ▶ La Iniciativa sobre un cargador común para teléfonos móviles y otros dispositivos portátiles tiene como objetivo aumentar la comodidad de los consumidores y reducir el uso de material y los residuos de aparatos eléctricos y electrónicos relacionados con la producción y su eliminación.
- ▶ La estrategia de la UE para el sector textil facultará a los consumidores para optar por tejidos, prendas y calzado sostenibles y garantizar el acceso a servicios de reutilización y reparación.
- ▶ La revisión de la Directiva relativa a los envases y residuos de envases⁹³ tiene como finalidad que todos los envases sean reutilizables y reciclables de manera económicamente viable y abordar el envasado excesivo.
- ▶ La Iniciativa sobre el empoderamiento de los consumidores para la transición ecológica⁹⁴ pretende abordar el acceso de los consumidores a la información sobre las características ambientales de los productos, incluida su durabilidad, reparabilidad o posibilidad de actualización, así como la fiabilidad y la comparabilidad de tal información, estableciendo requisitos generales que complementarían las normas más específicas contenidas en la legislación sectorial sobre productos o grupos de productos específicos.
- ▶ Estas iniciativas darán prioridad a los productos más seguros y duraderos, y mantendrán los materiales en el ciclo económico (refabricar, reducir, reparar, reutilizar y reciclar) durante el mayor tiempo posible, y garantizarán información más fiable y de mayor calidad sobre los aspectos relacionados con la sostenibilidad de los bienes y servicios, a la vez que se evitará la sobrecarga de información⁹⁵. Una mejor información sobre la disponibilidad de piezas de recambio y servicios de reparación puede aumentar aún más la durabilidad de los productos para otorgar a

⁹³ Directiva (UE) 2018/852 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo, por la que se modifica la Directiva 94/62/CE relativa a los envases y residuos de envases.

⁹⁴ Para contribuir a una economía circular, limpia y ecológica la propuesta de Directiva de empoderamiento de los consumidores para la transición ecológica tiene por objeto mejorar los derechos de los consumidores mediante la modificación de la [Directiva 2005/29/CE](#) relativa a las prácticas comerciales desleales y de la [Directiva 2011/83/UE](#) sobre los derechos de los consumidores.

⁹⁵ Además, la Comisión también analizará opciones para los sistemas de recogida y devolución de aparatos electrónicos pequeños en toda la UE para mejorar la recogida y el tratamiento de los residuos de aparatos eléctricos y electrónicos y ofrecer a los consumidores más información y más opciones para devolver sus aparatos utilizados y los residuos electrónicos almacenados en casa.



los consumidores un derecho efectivo de reparación.

- ▶ La futura revisión de la Directiva sobre la compraventa de bienes⁹⁶ ofrecería la oportunidad de examinar qué más se puede hacer para promover la reparación y fomentar el uso de productos circulares más sostenibles. Se analizarán varias opciones relacionadas con las medidas correctoras disponibles para los consumidores, como dar preferencia a la reparación sobre la sustitución, ampliar el período de responsabilidad mínimo para los bienes nuevos o de segunda mano, o reiniciar un nuevo período de responsabilidad tras la reparación.
- ▶ Estos esfuerzos podrían complementarse con la promoción de nuevos conceptos y hábitos de consumo, tales como la economía colaborativa, nuevos modelos de negocio que permitan a los consumidores comprar servicios en vez de bienes o el fomento de las reparaciones a través de acciones de organizaciones comunitarias y de economía social y de los mercados de segunda mano.
- ▶ Proporcionar información más fiable y de mayor calidad a los consumidores implica mejorar las herramientas existentes. Las etiquetas actualizadas que proporcionan información sobre los productos y aparatos cubiertos por la Directiva sobre diseño ecológico y el marco sobre etiquetado energético ayudarán a aumentar la concienciación y a gestionar las expectativas de rendimiento energético de los productos, contribuyendo a la consecución del objetivo de eficiencia energética de la Unión Europea.
- ▶ Asimismo, la aceptación y el conocimiento de la etiqueta ecológica de la Unión Europea⁹⁷ podrían fomentarse a través de actividades de comunicación y asociaciones con las partes interesadas pertinentes, incluidos los minoristas, con la finalidad de promoverla también en los mercados electrónicos. Además, la etiqueta ecológica de la UE se ampliaría a los productos financieros al por menor de conformidad con el Plan de acción sobre la financiación del desarrollo sostenible de 2018⁹⁸, permitiendo a los consumidores confiar en una etiqueta creíble a la hora de invertir en productos financieros ecológicos.
- ▶ Mejorar la protección de los consumidores contra la información falsa o que se presente de 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”. Además, la Comisión propondrá que las empresas fundamenten sus declaraciones ecológicas utilizando los métodos de la huella ambiental de los productos para facilitar a los consumidores información ambiental fiable.

⁹⁶ 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 (UE) 2017/2394 y la Directiva 2009/22/CE y se deroga la Directiva 1999/44/CE (DO L 136 de 22.5.2019, p. 28).

⁹⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aco0012>

⁹⁸ COM (2018) 97 final

- ▶ La Comisión estudiará métodos para crear un marco de etiquetado sostenible que abarque, en sinergia con otras iniciativas pertinentes, los aspectos nutricional, climático, medioambiental y social de los productos alimentarios.
- ▶ La elección de opciones energéticas por parte de los consumidores será fundamental para lograr los nuevos objetivos climáticos para 2030 y la neutralidad climática para 2050. Las nuevas normas que han entrado en vigor el 1 de enero de 2021⁹⁹ mejorarán la información para los consumidores mediante la factura de electricidad y herramientas independientes de comparación de precios. La Comisión propondrá disposiciones para otorgar derechos similares a los consumidores de gas y calefacción urbana.
- ▶ También se están desarrollando medidas en el ámbito de las finanzas sostenibles¹⁰⁰.

h. La Estrategia Española de Economía Circular.

España, siendo una de las cinco mayores economías dentro de la Unión Europea, no es una excepción a estos problemas, y se estima que nuestro país necesitará más de dos veces y media su superficie para abastecer las necesidades de su economía.

Por eso, de acuerdo con el nuevo rumbo más sostenible de la Unión Europea y las principales iniciativas internacionales, se ha desarrollado la Estrategia Española de Economía Circular: España Circular 2030¹⁰¹, que se alinea, lógicamente, con los objetivos de los dos planes de acción de economía circular de la Unión y la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, sentando las bases para impulsar un nuevo modelo de producción y consumo en el que el valor de productos, materiales y recursos se mantengan en la economía durante el mayor tiempo posible, reduciendo al mínimo la generación de residuos, para lograr una economía sostenible, descarbonizada, eficiente en el uso de los recursos y más competitiva. Es decir, lograr poner en marcha el cambio de modelo y apostar por uno más sostenible, ecológico y eficiente.

En este contexto, la EEEEC establece orientaciones estratégicas y una serie de objetivos cuantitativos a alcanzar para el año 2030:

- ▶ Reducir en un 30% el consumo nacional de materiales en relación con el PIB, tomando como año de referencia el 2010.
- ▶ Reducir la generación de residuos un 15% respecto de lo generado en 2010.

⁹⁹ Directiva (UE) 2019/944 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se modifica la Directiva 2012/27/UE (DO L 158 de 14.6.2019, p. 125).

¹⁰⁰ En particular, el Reglamento sobre la divulgación de información relativa a la sostenibilidad (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32019R2088>), la taxonomía de la UE (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:32020R0852>) y la revisión en curso de la Directiva sobre información no financiera.

¹⁰¹ https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/economia-circular/espanacircular2030_def1_tcm30-509532_mod_tcm30-509532.pdf

- ▶ Reducir la generación de residuos de alimentos en toda la cadena alimentaria: 50% de reducción per cápita a nivel de hogares y consumo minorista y 20% en las cadenas de producción y suministro a partir del año 2020.
- ▶ Incrementar la reutilización y preparación para la reutilización hasta llegar al 10% de los residuos municipales generados.
- ▶ Mejorar un 10% la eficiencia en el uso del agua.
- ▶ Reducir la emisión de gases de efecto invernadero por debajo de los 10 millones de toneladas de CO2 equivalente.

La EEEC identifica seis sectores prioritarios de actividad en los que incorporar este reto para una España circular: construcción, agroalimentario, pesquero y forestal, industrial, bienes de consumo, turismo, y textil y confección, y menciona como políticas clave para avanzar en economía circular las de económica, fiscalidad, empleo, I+D+i, consumo, política industrial, del agua, agraria y de desarrollo de áreas rurales.

La Estrategia española tiene una visión a largo plazo, que se desarrollará a través de sucesivos planes de acción trienales, que permitirán incorporar los ajustes necesarios para culminar la transición en 2030. El I Plan de Acción de Economía Circular¹⁰² contempla 116 medidas planteadas por once ministerios, coherentes con las iniciativas y políticas emprendidas a nivel comunitario por el primer Plan de Acción de Economía Circular de la Comisión Europea.

Las medidas propuestas por cada eje de actuación pretenden:

- ▶ Producción: promover el diseño o rediseño de procesos y productos para optimizar el uso de recursos naturales no renovables en la producción, fomentando la incorporación de materias primas secundarias y materiales reciclados y minimizando la incorporación de sustancias nocivas, de cara a obtener productos que sean más fácilmente reciclables y reparables, reconduciendo la economía hacia modos más sostenibles y eficientes.
- ▶ Consumo: reducir la huella ecológica mediante una modificación de las pautas hacia un consumo más responsable que evite el desperdicio y las materias primas no renovables.
- ▶ Gestión de los residuos: aplicar de manera efectiva el principio de jerarquía de los residuos, favoreciendo de manera sustancial la prevención o reducción, la preparación para la reutilización y el reciclaje de los residuos.
- ▶ Materias primas secundarias: garantizar la protección del medio ambiente y la salud humana reduciendo el uso de recursos naturales no renovables y reincorporando

¹⁰² https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/economia-circular/plan_accion_eco_circular_def_nipo_tcm30-529618.pdf

en el ciclo de producción los materiales contenidos en los residuos como materias primas secundarias.

- ▶ Reutilización y depuración del agua: promover un uso eficiente de este recurso, que permita conciliar la protección de la calidad y cantidad de las masas acuáticas con un aprovechamiento sostenible e innovador del mismo.
- ▶ Investigación, innovación y competitividad: impulsar el desarrollo y aplicación de nuevos conocimientos y tecnologías para promover la innovación en procesos, productos, servicios y modelos de negocio, impulsando la colaboración público-privada, la formación de investigadores y personal de I+D+i y favoreciendo la inversión empresarial.
- ▶ Participación y sensibilización: fomentar la implicación de los agentes económicos y sociales en general, y de la ciudadanía en particular, para concienciar de los retos medioambientales, económicos y tecnológicos actuales.
- ▶ Empleo y formación: promover la creación de nuevos puestos de trabajo, y la mejora de los ya existentes, en el marco que ofrece la economía circular.

Para ampliar esta información y comprender en detalle qué es la Estrategia de Economía Circular y cuáles van a ser sus planes de acción, el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico ha elaborado un detallado informe.¹⁰³

Finalmente, la Estrategia Española de Economía Circular establece la creación de un Consejo de Economía Circular con objeto de colaborar en la aplicación, seguimiento, revisión y elaboración de propuestas anuales en el marco de la EEEC. En este Consejo participan los agentes sociales, agentes económicos de los sectores primario, secundario y terciario, gestores de residuos y sistemas de responsabilidad ampliada del productor, así como consumidores y organismos y centros de investigación que impulsen la I+D+i.

Además, podrán participar expertos independientes, incluso del mundo académico, con experiencia y reconocimiento en el ámbito de la economía circular, para que formulen ideas, sugerencias y propuestas que permitan orientar las medidas a aplicar para afrontar los retos medioambientales, económicos y tecnológicos a los que se enfrenta la implantación del modelo circular.

A nivel más local, las CCAA también recogen y aplican el concepto y la terminología de “economía circular” en distintos textos programáticos y en infinidad de disposiciones normativas, especialmente en el ámbito de los residuos.

¹⁰³ https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/economia-circular/espanacircular2030_def1_tcm30-509532_mod_tcm30-509532.pdf

MEDIDAS ADOPTADAS POR EL GOBIERNO PARA COMBATIR LA CRISIS ENERGÉTICA EN 2023. ESPECIAL ATENCIÓN A LOS CONSUMIDORES VULNERABLES, VULNERABLES SEVEROS Y EN RIESGO DE EXCLUSIÓN SOCIAL

D. Gabriela Camayd González.

Miembro de FACUA



La situación de crisis energética actual, debida al alza de precios que se viene produciendo de manera sostenida desde abril del pasado año 2021, y sobre todo por el carácter sistémico de la energía sobre la economía (bienes y servicios), pone en peligro las economías domésticas de una gran parte de los consumidores.

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 mayor volatilidad en mercados mayoristas, lo que se ha visto reflejado en mayor medida en la tarifa regulada (PVPC), que es la tarifa a la que están acogidos los consumidores vulnerables.

Contamos con una fuerte dependencia de los mercados del gas y de los derechos de emisiones de CO₂ en la determinación del coste de la energía como consecuencia del uso de centrales de ciclo combinado, que actualmente están 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 estos meses se han aprobado numerosas medidas por parte del Gobierno para hacer frente a este momento coyuntural de continuos incrementos del precio de la electricidad. Hemos sido testigos de esta situación excepcional, con una escalada de precios y grandes oscilaciones en el mercado mayorista, lo que se ha trasladado a la tarifa del precio voluntario del pequeño consumidor (PVPC), afectando a los consumidores domésticos, y más concretamente a los consumidores vulnerables.

Se acordaron determinadas rebajas de las cargas impositivas, en torno al IVA y el impuesto que grava la electricidad, que tuvieron su primer efecto, pero que no han servido para contrarrestar las fuertes subidas de los costes energéticos. Además, la nueva estructura de peajes y cargos no ha dado los resultados esperados, no pudiendo trasladar los precios más bajos a los periodos valle.

Somos conscientes de que las medidas de carácter urgente y temporales aprobadas hasta ahora por el Gobierno, ante la actual coyuntura de precios elevados de la electricidad, siguen siendo insuficientes, y se necesita garantizar un nivel de protección adecuada para clientes vulnerables, más allá de los parches de carácter temporal de las medidas establecidas.

La fijación de precios a través del sistema marginalista y la medida conocida como tope del gas no han funcionado correctamente en los últimos meses. Se han producido distorsiones en el proceso de las subastas, lo que ha provocado subidas de precios de la electricidad y una gran volatilidad, trasladándose sobre todo a la tarifa PVPC. Consideramos que el hecho de que el precio de factura eléctrica que paga un consumidor dependa del índice del mercado mayorista o *pool* afecta de forma directa a consumidores en mercado regulado PVPC; pero también afecta a los consumidores en mercado libre (aprox. 16,2 millones) ya que acabarán pagando este precio, puesto que las ofertas de dichas comercializadoras se realizarán según evolución del mercado mayorista.

Observamos que el mercado no está funcionando correctamente, y las propuestas regulatorias no han podido dar respuesta suficiente a sus turbulencias, afectando de manera considerable a los consumidores domésticos. El sistema eléctrico, en su conjunto, adolece de varios problemas estructurales, a los que debemos hacer frente de manera consensuada y valorando las mejores opciones para proteger a los consumidores y garantizar la protección debida de los colectivos más vulnerables o en situación de pobreza energética.

a. Medidas introducidas durante 2023 para combatir la crisis energética.

De conformidad con un estudio publicado por Bruegel el pasado mes de agosto de 2022, España se posiciona como la quinta potencia económica de la UE que más ha invertido en medidas para la reducción de las facturas de sus consumidores. En concreto, entre los meses de septiembre de 2021 a julio de 2022, el Gobierno invirtió un total de 27.300 millones de euros, lo que supone un 2,3 % del PIB, en medidas de ahorro energético para los consumidores.

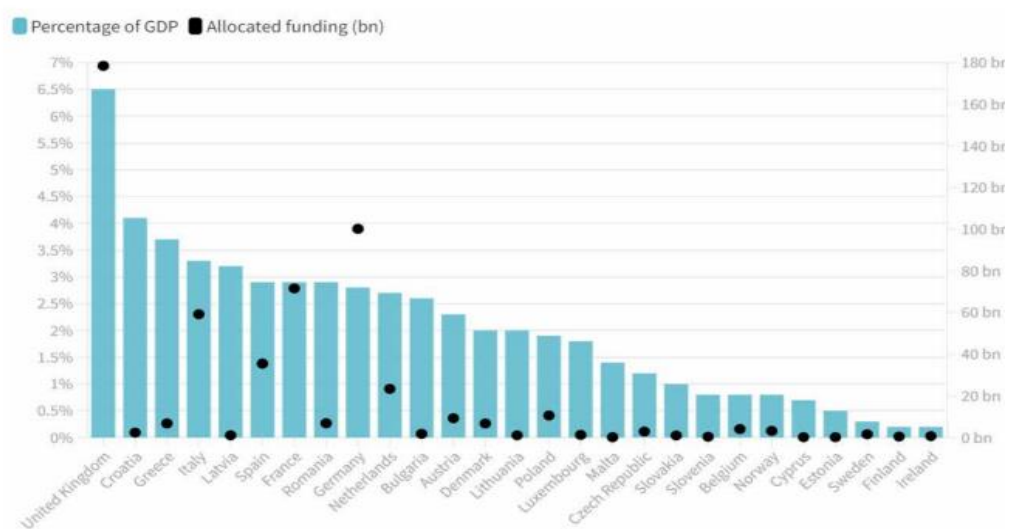


Ilustración: Gasto público destinado a reducir la factura energética de los consumidores.

Fuente: Bruegel, Agosto 2022: *National policies to shield consumers from rising energy prices.*

Dicha inversión se puede desglosar en dos aspectos claves. Por un lado, aquellas medidas implantadas para reducir la dependencia energética de los mercados del gas y dirigidas a la descarbonización y, de otra parte, las medidas encaminadas a la protección de los consumidores vulnerables. A continuación veremos algunas de las medidas que

ha venido aplicando el Gobierno encaminadas a reducir el efecto de la subida del precio del gas en el mercado marginalista.

i. Fomento del autoconsumo

Con la finalidad de dar celeridad a la implantación del autoconsumo en los hogares españoles, el Gobierno ha venido introduciendo normativas en nuestro ordenamiento jurídico entre las que se encuentra el Plan + SE, aprobado por el Gobierno con la finalidad de aportar seguridad energética frente a la subida de los precios de la energía. Este Plan consiste en la adopción de un total de 73 medidas dirigidas a consumidores y empresas para su aplicación a corto plazo. Algunas de las medidas implantadas hasta ahora son:

- ▶ Exención de presentar garantías en instalaciones de autoconsumo con una potencia inferior a 100 Kw (RDL 29/2021).
- ▶ Se permite el autoconsumo colectivo a través de red, independientemente del nivel de tensión (RDL 29/2021).
- ▶ Se libera un 10% de la capacidad existente en los nudos de transporte para instalaciones de autoconsumo conectadas directamente a la red de transporte, o a la red de distribución si la instalación tiene una potencia superior a 5 MW (RDL 6/2022).
- ▶ Se establece un tiempo máximo de dos meses desde la obtención del certificado de instalación eléctrica y la transmisión de la información de las comunidades autónomas a las distribuidoras hasta el vertido a la red de los excedentes. El incumplimiento de estos plazos supone el descuento automático en la factura por parte del comercializador (RDL 14/2022¹⁰⁴).
- ▶ Se amplía a 1.000 metros la distancia para que un consumidor asociado pueda aprovechar la energía producida por una instalación fotovoltaica. Si bien anteriormente estaba establecida en 500 metros, estamos lejos de los 2.000 metros permitidos en otros países como Portugal (RDL 18/2022¹⁰⁵).
- ▶ Se ha habilitado la posibilidad de nombrar a una pluralidad de titulares cuando en una cubierta existan varias instalaciones de autoconsumo (RDL 18/2022).
- ▶ Se establece la posibilidad de realizar autoconsumo colectivo mediante la constitución de comunidades de energías renovables, que podrán actuar como representantes de los consumidores siempre que cuenten con la preceptiva autorización (RDL 18/2022).
- ▶ Siempre y cuando se recoja reglamentariamente, se podrán simplificar los trámites administrativos para instalaciones de producción de hasta 500 kW de potencia instalada (RDL 18/2022).

¹⁰⁴ <https://www.boe.es/buscar/pdf/2022/BOE-A-2022-12925-consolidado.pdf>

¹⁰⁵ <https://www.boe.es/buscar/pdf/2022/BOE-A-2022-17040-consolidado.pdf>

- ▶ Los gestores de las redes de transporte y distribución deberán informar trimestralmente al operador del sistema, y este a su vez a la Dirección General de Política Energética y Minas con la misma periodicidad, sobre las instalaciones de autoconsumo conectadas a su red, haciendo expresa identificación de cada una de ellas (RDL 18/2022).

ii. Reducción de los impuestos repercutibles en la factura eléctrica

Con el objetivo de incidir en el precio de la factura eléctrica y reducir el importe final a abonar, el Real Decreto-ley 20/2022¹⁰⁶, de 27 de diciembre, de medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania y de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad, ha prorrogado hasta el 31 de diciembre de 2023 las siguientes medidas adoptadas en relación a reducir o suprimir algunos de los tipos impositivos aplicables a la factura de la luz:

- ▶ Impuesto de Producción de Energía Eléctrica: Este impuesto se aplica a la producción de energía eléctrica y está establecido en un 7%. No obstante, desde junio de 2021 se ha suspendido temporalmente.
- ▶ Impuesto sobre la Electricidad: Este impuesto se aplica a la comercialización y distribución de energía eléctrica y está establecido en un 5,1127%. No obstante, desde septiembre de 2021 se encuentra reducido al 0,5%.
- ▶ Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA): El IVA es un impuesto que se aplica a la mayoría de los productos y servicios y en la energía eléctrica está estipulada en un 10%. No obstante, su tasa ha sido reducida temporalmente para aliviar la carga de los consumidores. La rebaja del IVA al 5% durará hasta el 31 de diciembre de 2023 para la electricidad, el gas, la biomasa para calefacción y la madera para leña.

iii. Mecanismo ibérico

El Operador del Mercado Ibérico de Energía (OMIE) fija a diario el precio que pagaremos por la luz. El mercado eléctrico mayorista en España sigue un sistema marginalista, consistente en un mercado diario o subasta, conocido como *pool* energético, en el que las distintas tecnologías de generación de electricidad (la eólica, la solar, las nucleares, la hidráulica, etc.) ofertan su producción hasta cubrir la demanda en cada una de las horas del día.

En cada tramo horario se irá cubriendo la demanda comenzando por las energías más baratas. No obstante, será la última tecnología que case la oferta y la demanda la que fije el precio al que se pagará toda la electricidad. Es decir, la más cara de todas las energías empleadas para cubrir la demanda energética del país.

¹⁰⁶ <https://www.boe.es/buscar/pdf/2022/BOE-A-2022-22685-consolidado.pdf>

Las energías renovables y la nuclear suelen ser las más baratas, pero si su producción no alcanza a cubrir la totalidad de la demanda entran en la subasta el gas y el carbón, que son las tecnologías más caras y que acabarán marcando el precio de compra del resto de energías.

Para más inri, la desmesurada subida en el precio del gas a consecuencia de la invasión rusa a Ucrania ha derivado en un incremento en la factura final de electricidad y de gas natural que resulta inasumible para muchas familias.

La inflación en el precio de la energía eléctrica derivó en la implantación por parte de España y Portugal de un mecanismo de ajuste ibérico de carácter temporal, también conocido como tope del gas. El Real Decreto-ley 10/2022¹⁰⁷ introdujo la medida que ponía tope al precio del gas que se usa para producir electricidad en el mercado marginalista. Por consiguiente, si bien hasta ahora los ciclos de gas eran los que marcaban las ganancias que corresponden para las tecnologías inframarginales, al limitar el precio del gas el precio que se paga por toda la electricidad se reduce.

El tope del gas está previsto inicialmente hasta el 31 de mayo de 2023. Durante estos meses, el Gobierno establece un precio de referencia del gas de 40 €/MWh durante seis meses, que se irá incrementando en 5 €/MWh al mes hasta los 70 €/MWh, en el último mes, para que haya una convergencia a la normalidad.

Sin embargo, el tope de gas generaría un perjuicio económico a los generadores térmicos, haciendo necesario compensar la diferencia entre el precio de referencia del gas y su precio real. Es esto lo que se conoce como tope del gas.

No obstante, esta medida no es sino un parche para dar solución a una situación que requiere de una reforma integral en el mercado eléctrico, eliminando la sobrerretribución a determinadas tecnologías y fijando los precios de cada una de ellas en función de los costes de producción de cada una de las tecnologías participantes, de forma tal que conlleve una rentabilidad razonable y evite que los consumidores debamos asumir un coste no justificado en la propia producción.

iv. Reducción de la factura de gas natural y butano

El incremento en el precio del gas natural que hemos comentado en el apartado precedente, también se traduce en un perjuicio para los consumidores en su factura energética.

Para limitar el impacto de la subida del gas en el consumidor doméstico, el Gobierno aprobó en septiembre de 2021 un límite para el incremento trimestral del coste de la materia prima que no podrá superar el 15% en la tarifa de último recurso. Medida que se ha extendido hasta el 31 de diciembre de 2023.

¹⁰⁷ <https://www.boe.es/buscar/pdf/2022/BOE-A-2022-7843-consolidado.pdf>

Por otra parte, y hasta el 30 de junio de 2023, el precio de la bombona de butano no podrá superar los 19,55 euros. Ello se debe a la prórroga de la medida adoptada en junio de 2022, consistente en congelar los precios de los gases licuados del petróleo envasados.

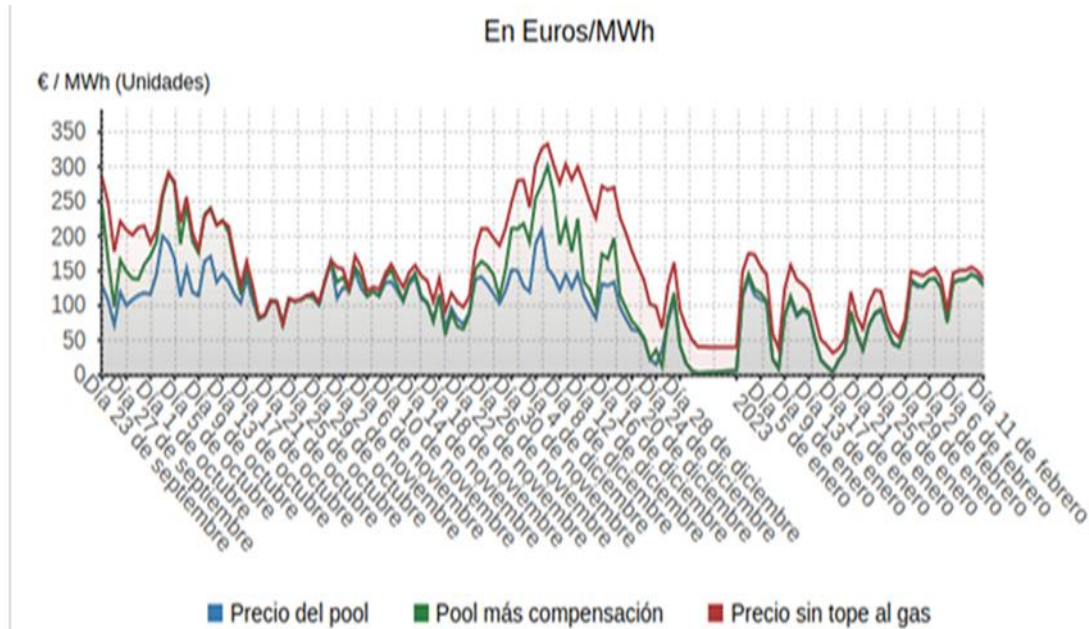


Ilustración: Comparación del precio de la luz con y sin tope del gas
Fuente: OMIE, www.epdata.es

Finalmente, para todos los componentes de la factura de gas natural se ha acordado reducir del 21 al 5% el IVA aplicable.

b. Medidas de protección a los consumidores vulnerables

La principal medida implantada por el Gobierno para la protección de los consumidores más vulnerables es el bono social, que implica un descuento en la factura energética de aquellas unidades de convivencia en las que se reúnan los requisitos reglamentariamente estipulados.

Tal y como hemos expuesto anteriormente, contar con suministro eléctrico y de gas natural es fundamental para que cualquier individuo pueda desarrollarse y relacionarse en unas condiciones mínimas de seguridad, higiene y salubridad. Hoy día la electricidad es necesaria para infinidad de tareas diarias, como cocinar, almacenar alimentos o mantener una vivienda a una temperatura adecuada.

Por ello, no contar con acceso mínimo al suministro energético tiene graves consecuencias sociales, determinando la exclusión de aquella parte de la población que se encuentra en situación de pobreza energética.

En este sentido, tal y como hemos comentado anteriormente, otra de las medidas implantadas por el Gobierno se ha dirigido a asegurar que la volatilidad y el gran

incremento en el precio de la energía, no conlleve un incremento en las familias en situación de pobreza y exclusión energética.

i. Bono social eléctrico

A raíz del Real Decreto 6/2009¹⁰⁸ se introduce el bono social eléctrico como medida de protección a los consumidores vulnerables, con la finalidad de garantizarles suministro eléctrico en sus viviendas, siempre y cuando tengan contratada la tarifa PVPC.

Hasta la pandemia de la Covid-19, los consumidores que podían acogerse al bono social estaban calificados en tres grupos: vulnerable, vulnerable severo y en riesgo de exclusión social. Sin embargo, la crisis económica sufrida a raíz de la pandemia ha derivado en la necesidad de adaptar la configuración del bono social a la situación actual, modificando los requisitos establecidos para cada una de las categorías, e incluso creando nuevos grupos de beneficiarios.

Del mismo modo, la actual crisis ha obligado a crear un nuevo bono de justicia energética, al que se pueden acoger consumidores que, si bien se encuentran en una banda de ingresos superior a la de los consumidores vulnerables, pueden verse afectados por la subida del precio de la factura eléctrica.

▪ *Consumidor vulnerable*

El descuento aplicable al consumidor vulnerable está establecido en el 25% sobre el PVPC. Este descuento se incrementa al 65% siempre que la factura contenga algún día de consumo comprendido entre el 20 de octubre de 2022 y el 31 de diciembre de 2023.

Las personas físicas acogidas a PVPC en su domicilio habitual deberán reunir los siguientes requisitos para ser considerados consumidores vulnerables:

- a) Renta. La renta de la unidad familiar no puede superar 1,5 veces el IPREM de 14 pagas (12.159,42 €/año). Este indicador se incrementará en 0,3 (2.431,88 €/año) por cada miembro mayor de edad que componga la unidad de convivencia, y en 0,5 por cada menor de edad (4.053,14 €/año).

El multiplicador resultante se incrementará en 1 si se da alguna de las siguientes circunstancias especiales:

- ▶ algún miembro de la Unidad de convivencia tiene una discapacidad reconocida igual o superior al 33%.
- ▶ es víctima de violencia de género.
- ▶ es víctima del terrorismo.
- ▶ se encuentre en situación de dependencia reconocida de grado II o III.
- ▶ la unidad de convivencia está integrada por un único progenitor y, al menos, un menor.

¹⁰⁸ <https://www.boe.es/buscar/pdf/2009/BOE-A-2009-7581-consolidado.pdf>

Una modificación muy importante es la introducción del concepto “unidad de convivencia”, que se considera la constituida por todas las personas que residan en un mismo domicilio y que estén unidas entre sí por vínculo matrimonial o como pareja de hecho, o por vínculo hasta el segundo grado de consanguinidad, afinidad, adopción, y otras personas con las que conviva en virtud de guarda con fines de adopción o acogimiento familiar permanente.

Modificar el tradicional concepto de “unidad familiar” por el de “unidad de convivencia” conlleva la ampliación del número de hogares beneficiarios del bono social que se encuentren en el umbral de consumidores vulnerables.

En este punto es importante recordar que, en muchas comunidades autónomas, las parejas de hecho no pueden constituir familia numerosa, quedando reservada esta categoría para matrimonios con dos o más hijos. El contemplar la unidad de convivencia incluyendo las parejas de hecho supone dar una oportunidad a las nuevas formas de familia.

No obstante, no las equipara a la familia tradicional, por cuanto la familia numerosa puede acceder al bono social independientemente del nivel de renta, y las familias por pareja de hecho dependen de si en su comunidad autónoma se les admite la concesión de la categoría de familia numerosa.

- b) Familia numerosa. Sin necesidad de acreditar ningún umbral de renta.
- c) Pensionistas del Sistema de Seguridad Social por jubilación o incapacidad permanente, siempre que perciban la cuantía mínima vigente en cada momento para dichas clases de pensión, y que no obtengan otros ingresos cuya cuantía agregada anual supere los 500 euros.
- d) Ingreso mínimo vital. Que el consumidor o algún miembro de su unidad de convivencia sea beneficiario del Ingreso Mínimo Vital. Esta es una novedad muy importante introducida por el Real Decreto 6/2022. Para aquellos consumidores beneficiarios del ingreso mínimo vital que soliciten el bono social eléctrico se habilitará una aplicación telemática que compruebe el cumplimiento de los requisitos. No obstante, hasta su habilitación estos consumidores deberán presentar ante el comercializador de referencia la documentación que acredite dicha circunstancia.



Consumidores acogidos al Bono social

TIPO	Número			Tasa de variación (%)	
	jul.-22	ago.-22	sep.-22	ago 22 s/ jul 22	sep 22 s/ ago 22
Consumidores vulnerables	597.452	590.765	602.460	-1,1%	2,0%
Pensionistas	69.073	67.387	66.374	-2,4%	-1,5%
Familia numerosas	245.345	243.631	244.141	-0,7%	0,2%
Unidad familiar / Unidad de Convivencia	280.985	277.572	289.667	-1,2%	4,4%
COVID-19 (Art. 28 del RD-ley 11/2020, de 31 de marzo y DA 6ª del RD-ley 30/2020, de 29 de septiembre)	1.898	1.928	1.947	1,6%	1,0%
Ingreso mínimo vital	151	247	331	63,6%	34,0%

Ilustración: Puntos de suministros/ beneficiarios del bono social eléctrico (solo consumidores vulnerables).

Fuente: Boletín de Indicadores Eléctricos, 2 de febrero de 2023. IS/DE/012/23. CNMC.

En comparación con los datos facilitados por la CNMC en su Boletín de Indicadores Eléctricos de 2 de febrero de 2023 (IS/DE/012/23), con los últimos publicados en septiembre de 2022, se observa un claro aumento en el número de puntos de suministro asociados al bono social de familias numerosas de 243.553 en mayo de 2021 a 244.141 en septiembre de 2022. No obstante, los pensionistas beneficiarios del bono social han disminuido de 73.366 en mayo de 2021 a 66.374 en septiembre de 2022

En términos globales el número de consumidores vulnerables totales en septiembre de 2022 es un 1,84% superior a los registrados en mayo de 2021. Este incremento debe relacionarse entre otras cosas con la nueva concepción de unidad de convivencia, que ha permitido aumentar la cifra de unidades familiares beneficiarias del bono social de 274.636 en 2021 a 289.667 en 2022.

▪ *Consumidor vulnerable severo*

En el caso de reunir las condiciones de consumidor vulnerable severo, el descuento será del 40% sobre el PVPC. Este descuento se incrementa al 80%, siempre que la factura contenga algún día de consumo comprendido entre el 20 de octubre de 2022 y el 31 de diciembre de 2023.

Los requisitos que debe reunir un consumidor doméstico para ser considerado vulnerable severo, son los siguientes.

- Renta. El nivel de renta debe ser igual o inferior al 50% de los exigidos para los consumidores vulnerables en cada una de sus categorías.
- Familia numerosa. Que, siendo familia numerosa, la renta percibida por la unidad familiar sea igual o inferior a 2 veces el IPREM (16.212,56 €/año) en 14 pagas.
- Pensionista. Que el consumidor o la Unidad de convivencia sean perceptores de la pensión mínima del Sistema de Seguridad Social, siendo su renta igual o inferior a 1 vez el IPREM (8.106,28 €/año).

De conformidad con los datos publicados por la CNMC, al igual que sucede en los consumidores vulnerables, se ha reducido el número de consumidores vulnerables severos pensionistas (52.038 en mayo de 2021 frente a 48.416 en septiembre de 2022) y aumentado el de familias numerosas (83.528 en 2021 y 103.722 en 2022).

La nueva inclusión del concepto unidad de convivencia ha incrementado el número de unidades familiares beneficiarias de 434.093 en 2021 a 529.336 en septiembre de 2022. Aparece también un nuevo grupo beneficiario, que son los consumidores que tengan reconocido el ingreso mínimo vital.

Consumidores vulnerables severos	656.086	664.770	683.336	1,3%	2,8%
Pensionistas	50.167	49.327	48.416	-1,7%	-1,8%
Familia numerosas	101.226	101.425	103.722	0,2%	2,3%
Unidad familiar / Unidad de Convivencia	503.440	512.458	529.336	1,8%	3,3%
Ingreso mínimo vital	1.253	1.560	1.862		19,4%

Ilustración: Puntos de suministros/ beneficiarios del bono social eléctrico (solo consumidores vulnerables severos).

Fuente: Boletín de Indicadores Eléctricos, 2 de febrero de 2023. IS/DE/012/23. CNMC.

En términos globales el número de consumidores vulnerables severos se ha incrementado en un 19,95% con respecto a septiembre de 2021. Ello supone que en septiembre de 2022 había un total de 113.667 consumidores vulnerables severos más que el año anterior. Este dato es especialmente grave por cuanto la evolución tan abrupta indica un grave empobrecimiento de la población, y un severo aumento de la pobreza energética.

- *Consumidor vulnerable severo en riesgo de exclusión social*

Los consumidores en riesgo de exclusión social se encuentran plenamente exentos del abono de la factura energética. Para ser considerado consumidor en riesgo de exclusión social, debe constar informe de los Servicios Sociales de la Administración autonómica o local, asumiendo dicho organismo la financiación de, al menos, la mitad de su factura. Para que el resto del importe de la factura sea abonado mediante bono social, es necesario que el consumidor no supere los umbrales de renta establecidos para el consumidor vulnerable severo.

De conformidad con los datos publicados por la CNMC en el último informe de supervisión de los mercados minoristas de gas y electricidad IS/DE/027/2, el número de hogares considerados en riesgo de exclusión social en 2020 (últimos datos registrados) ascendía a 4.069.

- *Hogar con bajos ingresos según el Real Decreto-ley 18/2022 (Bono social de justicia energética)*



El Gobierno ha incorporado con carácter temporal un nuevo grupo de beneficiarios de lo que se conoce como bono de justicia energética. El mismo, al igual que el bono social, consiste en una compensación del importe de la factura eléctrica. Sin embargo, estos consumidores quedarían fuera de la aplicación del bono social térmico.

Estas unidades de convivencia deberán tener contratada una Tarifa de Último Recurso y no percibir una renta entre 1,5 y 2 veces el IPREM de 14 pagas (entre 12.159,42 € y 16.121,56 €).

Cuando la unidad de convivencia está formada por más de una persona, el multiplicador anterior se incrementará en 0,3 (2.431,88 €/año) por cada miembro adicional mayor de edad que conforme la unidad de convivencia y 0,5 (4.053,14 €/año) por cada menor de edad de la unidad de convivencia.

Adicionalmente, el multiplicador resultante se incrementará en 1 si se dan las circunstancias especiales mencionadas para consumidores vulnerables.

	Rentas máximas		
	HOGAR CON BAJOS INGRESOS (RD-L 18/2022)	CONSUMIDOR VULNERABLE	CONSUMIDOR VULNERABLE SEVERO
DEMANDANTE INDIVIDUAL	2 veces el IPREM: 16.212,56 €/año	1,5 veces el IPREM: 12.159,42 €/año	0,75 veces el IPREM: 6.079,71 €/año
<i>Si además se cumple alguna circunstancia especial (*)</i>	3 veces el IPREM: 24.318,84 €/año	2,5 veces el IPREM: 20.265,70 €/año	1,25 veces el IPREM: 10.132,85 €/año
UNIDAD DE CONVIVENCIA CON DOS ADULTOS	2,3 veces el IPREM: 18.644,44 €/año	1,8 veces el IPREM: 14.591,30 €/año	0,9 veces el IPREM: 7.295,65 €/año
<i>Si además se cumple alguna circunstancia especial (*)</i>	3,3 veces el IPREM: 26.750,72 €/año	2,8 veces el IPREM: 22.697,58 €/año	1,4 veces el IPREM: 11.348,79 €/año
UNIDAD DE CONVIVENCIA CON DOS ADULTOS Y UN MENOR	2,8 veces el IPREM: 22.697,58 €/año	2,3 veces el IPREM: 18.644,44 €/año	1,15 veces el IPREM: 9.322,22 €/año
<i>Si además se cumple alguna circunstancia especial (*)</i>	3,8 veces el IPREM: 30.803,86 €/año	3,3 veces el IPREM: 26.750,72 €/año	1,65 veces el IPREM: 13.375,36 €/año
UNIDAD DE CONVIVENCIA CON DOS ADULTOS Y DOS MENORES	3,3 veces el IPREM: 26.750,72 €/año	2,8 veces el IPREM: 22.697,58 €/año	1,4 veces el IPREM: 11.348,79 €/año
<i>Si además se cumple alguna circunstancia especial (*)</i>	4,3 veces el IPREM: 34.857,00 €/año	3,8 veces el IPREM: 30.803,86 €/año	1,9 veces el IPREM: 15.401,93 €/año
FAMILIA NUMEROSA	-	Todas	2 veces el IPREM: 16.212,56 €/año
UNIDAD DE CONVIVENCIA/DEMANDANTE INDIVIDUAL - PENSIONISTAS	-	Cuantía mínima para la clase de pensión sin otros ingresos cuya cuantía anual agregada sea superior a	1 vez el IPREM: 8.106,28 €/año

(*) El umbral se incrementa en 1 vez el IPREM siempre que concorra alguna de las siguientes circunstancias especiales:

- El consumidor o alguno de los miembros de la unidad de convivencia tiene discapacidad reconocida igual o superior al 33%
- El consumidor o alguno de los miembros de la unidad de convivencia tiene la condición de víctima de violencia de género
- El consumidor o alguno de los miembros de la unidad de convivencia tiene la condición de víctima de violencia de terrorismo
- El consumidor o alguno de los miembros de la unidad de convivencia se encuentra en situación de dependencia de grado II o III
- La unidad de convivencia está integrada por un único progenitor y, al menos, un menor

Ilustración: Tabla-Ejemplos de posibles rentas máximas beneficiarias.

Fuente: CNMC. <https://www.cnmc.es/bono-social>

Además, los beneficiarios del bono social tienen unos límites máximos de consumo cubiertos por la bonificación, que se recogen en la siguiente tabla:

Categoría	Límites máximos al consumo anual
Unidad de convivencia formada por dos personas o demandante individual	1.587 kWh
Unidad de convivencia formada por tres personas / Pensionistas (cuantía mínima) / Unidad de convivencia formada por dos personas siendo una de ellas un menor.	2.222 kWh
Unidad de convivencia formada por cuatro personas / Unidad de convivencia formada por tres personas siendo dos de ellas menores.	2.698 kWh
Unidad de convivencia formada por cinco o más personas / Unidad de convivencia formada por cuatro personas siendo tres de ellas menores / Familias numerosas.	4.761 kWh

Ilustración: Límites máximos de consumo anual para bono social.

Fuente: Elaboración propia.

- *Bono social térmico*

El bono social térmico constituye una ayuda complementaria al Bono social eléctrico, creado en 2018 para compensar los gastos energéticos que no se encuentran cubiertos por el bono social eléctrico (calefacción, agua caliente sanitaria o cocina).

Se contempla como una ayuda económica directa que se abona en un pago único el primer trimestre de cada año, que gestionará y abonará cada Comunidad Autónoma. La cuantía del bono social térmico depende de los Presupuestos Generales del Estado, de modo que su abono queda supeditado a la existencia de disponibilidad presupuestaria.

Los consumidores que a fecha 31 de diciembre de 2022 fueran beneficiarios del bono social eléctrico tendrán derecho al bono social térmico, sin que haya necesidad de solicitud del mismo, tramitando su concesión de forma automática el organismo competente de la Comunidad Autónoma. Recordar en este punto que los usuarios beneficiarios del nuevo bono de justicia energética no lo serán del bono social térmico.

Para 2023 el Gobierno ha acordado incrementar los importes a que asciende el bono social térmico estableciendo una horquilla entre los 40 y los 375 euros. Su importe vendrá determinado en función de dos factores:

- ▶ Grado de vulnerabilidad: Que de conformidad con los criterios observados para el bono social eléctrico serán vulnerable y vulnerable severo (en esta categoría se encuadran los consumidores en riesgo de exclusión social).
- ▶ Zona climática de la vivienda: Según la crudeza del frío en invierno de la zona geográfica en la que se encuentre el inmueble se establecen seis categorías



distintas, siendo la *alpha* la zona con menor dotación económica, seguido de la A y hasta la letra E, que es la zona más severa.

- *Prohibición de corte de suministro*

Hasta el 31 de diciembre de 2023, queda prohibido a las empresas comercializadoras el corte de suministro eléctrico, de agua o de gas natural a todos aquellos consumidores que sean considerados vulnerables, vulnerables severos o en riesgo de exclusión social.

Según se indica en la web del Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico, para aquellos consumidores vulnerables que precisen acreditar su condición frente a la comercializadora de gas natural o de agua, bastará con presentar la última factura eléctrica en la que quede reflejado ser perceptor del bono social.

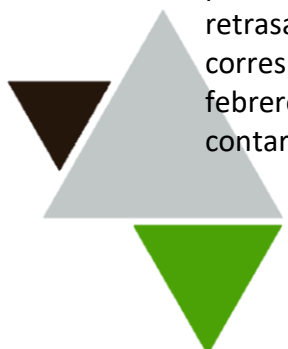
- *Obligación de información para la protección de la persona consumidora que reúne los requisitos para ser considerada vulnerable*

Las comercializadoras de mercado libre que al notificar un impago a un consumidor detecten que el mismo reúne los requisitos para ser considerado consumidor vulnerable y, por tanto, para ser beneficiario del bono social, comunicarán en la misma notificación de impago la posibilidad de acogerse al bono social eléctrico si cambia a mercado regulado.

c. *Problemática y propuestas de mejora*

La configuración del bono social eléctrico deja sin cobertura a muchos hogares que lo necesitan. Según las cifras publicadas por la CNMC en el informe IS/DE/012/23 (tabla 4.3) el número total de consumidores acogidos al bono social alcanza la cifra de 1.285.796 puntos de suministro, es decir, 3.214.490 personas. Sin embargo, según la actualización de Indicadores de la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética 2019-2024, de diciembre de 2022, analizando su evolución para el periodo 2018-2021, el incremento es de un 5,2% para el porcentaje de la población que no pueden mantener una temperatura adecuada en invierno en sus viviendas. Los datos reflejan que, en términos absolutos, 6,8 millones de personas no son capaces de mantener una temperatura adecuada en su vivienda durante el periodo invernal. Ello supone que más de tres millones y medio de personas que se encuentran en situación de pobreza energética no han accedido al bono social.

Los importes contemplados para el bono social térmico son muy escasos y no alcanzan a cubrir las necesidades de los consumidores vulnerables. Además, si bien su pago está previsto para el primer trimestre de cada año, muchas comunidades autónomas se retrasan gravemente en el abono. A modo de ejemplo, el bono social térmico correspondiente a 2022 se ha abonado a muchos consumidores en Cataluña durante febrero de 2023. Esta mala gestión supone que los hogares vulnerables no puedan contar con el importe de la ayuda para hacer frente al abono de sus facturas de gas, lo



que en los casos más severos puede incluso derivar en un corte de suministro por impago una vez el Gobierno levante la prohibición de suspensión.

Indicador primario	2018	2019	2020	2021
Gasto desproporcionado 2M ¹ (% hogares)	16,9	16,7	16,8	16,4
Pobreza energética escondida HEP ² (% hogares)	11,0	10,6	10,3	9,3
Temperatura inadecuada en la vivienda en invierno ³ (% población)	9,1	7,6	10,9	14,3
Retraso en pago de facturas de suministros de la vivienda ⁴ (% población)	7,2	6,6	9,6	9,5

Ilustración: Evolución de los cuatro indicadores de pobreza energética desde el año 2018 hasta 2021.

Fuente: Tabla 2.1. Actualización de Indicadores de la Estrategia contra la Pobreza Energética. Diciembre 2022. Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico.

Los límites máximos de consumo de energía anuales establecidos para los descuentos en la factura de electricidad a causa del bono social no son reales ni acordes a los consumos medios anuales de los hogares españoles.

Hay que tener en cuenta que, si bien se asocia el bono social térmico a los gastos de calefacción del hogar, en la mayoría de los hogares españoles los mecanismos de adecuación de la temperatura son aparatos electrónicos que llevan asociado un alto consumo energético. Por consiguiente, para determinar el límite de consumo, sería preciso establecer nuevos factores no solamente relacionados con el número de habitantes de la vivienda, sino también con la zona geográfica en la que la misma está ubicada. Por otra parte, para ello no habría que tomar únicamente en consideración la severidad del frío en invierno, sino también la crudeza del calor en verano. A modo de ejemplo, en la mayoría de las provincias de Andalucía y Extremadura, resulta prácticamente imposible sobrevivir al verano sin aire acondicionado o ventilador.

Tampoco resulta necesario emplear la misma electricidad para calentar una vivienda de 60 m² que para una de 120 m², por lo que el tamaño del inmueble es un factor que también debería ser tenido en cuenta para establecer el límite máximo de consumo.

Para determinar los umbrales de renta en que se encuentran los solicitantes se toma en consideración la última declaración de la renta. Por tanto, los datos realmente no tienen por qué encontrarse actualizados a la situación real del consumidor. Así, una persona con ingresos medios que sea el único sustento de la unidad de convivencia y que haya perdido su empleo no va a poder beneficiarse del bono social hasta el ejercicio del año siguiente o incluso del otro (suponiendo que la situación se mantenga).

Si bien para la crisis económica surgida a raíz de la pandemia de la Covid-19 se ha implantado una nueva categoría de beneficiarios, en la cual se aceleró el proceso de concesión de la medida y no se supeditó a los niveles de renta recogidos en la declaración del ejercicio anterior, ello no ha sido sino poner un parche a una burocracia y unos requisitos que impiden que los consumidores vulnerables puedan beneficiarse del bono social realmente resulta necesario.

Además, ya el defensor del pueblo se pronunció a este respecto en la Queja núm. 17006846, en la cual pone de manifiesto como, siendo la propia comercializadora la que lleva a cabo el trámite de concesión del bono social eléctrico, muchas solicitudes se han visto denegadas, especialmente para los supuestos de unidades sin ingresos, de las cuales no existen datos registrados en la Agencia Tributaria.

Concretamente, en virtud del Informe Anual de 2021 del Defensor del Pueblo, se han denegado un total de 41.000 solicitudes a causa de no poder realizar el cálculo de la renta.

No se establece límite de renta para la concesión del bono social a familias numerosas. Ello implica que por el mero hecho de ser familia numerosa se va a conceder un descuento en la factura de la luz y, por consiguiente, también el bono social térmico que depende de los presupuestos generales. Esto puede suponer que familias que verdaderamente lo necesiten, a consecuencia de sus bajos ingresos, no puedan acceder a estas ayudas y, en cambio, una familia numerosa que tenga unos niveles de renta muy superiores a la media se aproveche de la medida.

En la práctica resulta muy complejo acceder a la categoría de consumidor vulnerable severo en riesgo de exclusión social. Ello se debe a que, según el territorio al que pertenezca el consumidor, los Servicios Sociales pueden no participar en la aplicación del bono social. Esto supone que, en idéntica situación de vulnerabilidad, algunos consumidores vulnerables severos van a ver bonificada totalmente su factura eléctrica y otros, por pertenecer a otro territorio, serán considerados consumidores vulnerables severos, viendo limitada esta bonificación al 40% (80% con la ampliación temporal).





www.consumo-ccu.consumo.gob.es



Consejo de Consumidores y Usuarios



@CCU_Consumo



CONSEJO DE
CONSUMIDORES
Y USUARIOS



DIRECCIÓN GENERAL DE CONSUMO