



**ESTUDIO SOBRE EL DESARROLLO DE NUEVOS
DERECHOS RECONOCIDOS EN LA LEY 3/2019, DE
22 DE MARZO, DEL ESTATUTO DE LAS
PERSONAS CONSUMIDORAS EN CASTILLA-LA
MANCHA**

Centro de Estudios de Consumo

María del Carmen González Carrasco

Catedrática de Derecho Civil. UCLM

Ana Isabel Mendoza Losana

Profesora Titular de Derecho Civil. UCLM

María Zaballos Zurilla

Profesora Ayudante Doctora. Derecho Civil. UCLM

Observatorio de Estudios de Consumo

22 de diciembre de 2025

Estudio sobre el desarrollo de nuevos derechos reconocidos en la Ley 3/2019, de 22 de marzo, del Estatuto de las Personas Consumidoras en Castilla-La Mancha realizado por el Centro de Estudios de Consumo de la Universidad de Castilla-La Mancha (CESCO), a petición del Observatorio de Consumo de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha

ÍNDICE

PRESENTACIÓN: LOS NUEVOS DERECHOS DEL ARTÍCULO 5 DE LA LEY 3/2019, DE 22 DE MARZO, DEL ESTATUTO DE LAS PERSONAS CONSUMIDORAS EN CASTILLA-LA MANCHA	8
CAPÍTULO I. DERECHO A LA SOBERANÍA DE LA PERSONA CONSUMIDORA PARA LA TOMA DE DECISIONES DE COMPRA DE FORMA LIBRE Y CONSCIENTE (art. 5.1 EPCCLM)	13
1. Introducción	13
2. Soberanía decisoria: escenario normativo.....	14
2.1 Normativa a nivel internacional	14
2.2 Normativa a nivel comunitario europeo	15
2.3 Normativa estatal	18
3. La soberanía decisoria como “nuevo derecho” del consumidor en EPCCLM ..	27
3.1 Identificación y delimitación.....	27
3.2 Identificación de las aplicaciones concretas de este “nuevo derecho” en los diversos ámbitos del mercado y de las relaciones de consumo	29
4. Técnicas de protección y medidas de actuación idóneas para la satisfacción de los nuevos derechos en las relaciones de consumo	33
4.1 El Plan Estratégico de Consumo Responsable (PECR) de Castilla-La Mancha para el período 2021-2024.....	33
4.2 Puntos débiles del EPCCLM en este ámbito y algunas propuestas de mejora	36
Bibliografía.....	48
CAPÍTULO II. LOS “NUEVOS DERECHOS” RELACIONADOS CON EL MEDIO AMBIENTE Y LA SOSTENIBILIDAD EN EL ESTATUTO DE LAS PERSONAS CONSUMIDORAS DE CASTILLA-LA MANCHA (arts. 5.2, 5.3, 5.4 y 5.8)	50
1. Introducción	50
2. Medio ambiente, sostenibilidad y consumo: escenario normativo.....	51
2.1. Normativa a nivel internacional	52
2.2. Normativa a nivel europeo	53
2.3. Normativa española	56
3. Los “nuevos derechos” del consumidor en el EPCCLM	58

3.1. Identificación y delimitación del contenido de los “nuevos derechos” contemplados en los números 2, 3, 4 y 8 del art. 5	59
3.2. Identificación de las aplicaciones concretas de los “nuevos derechos” en los diversos ámbitos del mercado y de las relaciones de consumo	63
3.2.1. Garantía de funcionalidad	63
3.2.2 Empoderamiento de las personas consumidoras	70
3.2.3 Responsabilidad de las personas consumidoras	76
4. Técnicas de protección y medidas de actuación idóneas para la satisfacción de los “nuevos derechos” en las relaciones de consumo	80
4.1. El Plan Estratégico de Consumo Responsable (PECR) de Castilla-La Mancha para el período 2021-2024	81
4.2. La Estrategia de Economía Circular de Castilla-La Mancha 2030 (2021-2030)	83
5. Puntos débiles y algunas propuestas de mejora	87
Bibliografía	93
CAPÍTULO III. DERECHO A UN TRATO CORRECTO, CONSIDERADO, DIGNO Y RESPETUOSO EN LAS RELACIONES DE CONSUMO, Y NO DENIGRATORIO EN PUBLICIDAD, ESPECIALMENTE HACIA COLECTIVOS VULNERABLES (art. 5.5. EPCCLM)	97
1. Derecho a un trato correcto, considerado, digno y respetuoso en la relaciones de consumo, y no denigratorio en publicidad, esecialmente hacia colectivos vulnerables. Delimitación	97
1.1. Un solo derecho, múltiples manifestaciones	97
A) <i>El derecho a un trato correcto como parámetro de buena conducta en todas las relaciones de consumo en sus diversas fases</i>	<i>98</i>
B) <i>El derecho a un trato correcto y respetuoso como derecho subjetivo individual o colectivo</i>	<i>99</i>
C) <i>El derecho a ser tratado correctamente como regla de ponderación para dirimir conflictos</i>	<i>101</i>
1.2. Estándar de buena conducta empresarial acorde con las exigencias de la buena fe en las diversas fases y tipos de relaciones de consumo	103
1.2.1. Códigos de buenas prácticas	105
1.2.2. Tratamiento incorrecto, desconsiderado, indigno o irrespetuoso. Casos	106
2. Derecho a un trato correcto por los servicios de atención a la clientela	108

2.1. Los servicios de atención al cliente en la normativa estatal (art. 21 TRLDCU y normativa sectorial)	108
2.2. Regulación autonómica de los servicios de atención al cliente	111
2.3. La nueva regulación estatal de los servicios de atención a la clientela ..	114
2.4. Impacto del reconocimiento del nuevo derecho a un trato correcto y respetuoso por los servicios de atención a la clientela	116
3. Derecho a un trato correcto y reserva del derecho de admisión.....	118
4. Derecho a un trato no denigratorio en la oferta, publicidad y comercialización de productos, especialmente si va dirigida a colectivos vulnerables	126
4.1. Sujetos protegidos	126
4.2. Delimitación de “trato denigratorio”	128
4.3. El nuevo derecho como plus de protección	129
4.4. En particular, colectivos vulnerables	131
5. Infracciones	133
6. Puntos débiles	136
7. A modo de conclusión: propuesta de medidas de acción para la efectividad del derecho a un trato correcto, digno, respetuoso y no denigratorio	137
Bibliografía.....	141
CAPÍTULO IV. DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y AL CONOCIMIENTO COMO BIENES INTANGIBLES DE USO Y DISFRUTE EN EL ÁMBITO DE LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS CONSUMIDORAS (art. 5.6 EPCCLM).....	
1. Algunas precisiones sobre la definición del nuevo derecho.....	143
2. Normativa internacional	145
3. Normativa estatal	147
4. Concreción de este derecho en el EPCCLM	149
5. Formas de hacerlo efectivo	152
6. Tareas acometidas por la administración competente en materia de consumo en el ámbito de la JCCLM.....	156
7. Propuestas	158
Bibliografía.....	158
CAPÍTULO V. EL DERECHO A LA SEGURIDAD Y PRIVACIDAD EN LAS RELACIONES DE CONSUMO ESTABLECIDAS POR CUALQUIER CANAL DE COMERCIALIZACIÓN, Y EN PARTICULAR, EN LO QUE SE REFIERE A	

**LAS COMUNICACIONES POR VÍA TELEMÁTICA, EN LÍNEA Y A LOS
DISPOSITIVOS ELECTRÓNICOS Y SENSORES BIOMÉTRICOS Y
CUALQUIER OTRO MÉTODO O INSTRUMENTO TECNOLÓGICO QUE SE
UTILICE EN EL FUTURO PARA DICHA FINALIDAD (ART. 5.7 EPCCLM). 160**

1. Definición del “nuevo derecho” del art. 5.7. EPCCLM.....	160
2. Seguridad digital y privacidad como elementos de la equidad digital	161
2.1. Normativa europea	161
2.1.1. Privacidad.....	161
2.1.2 Ciberseguridad.....	164
2.2. Normativa estatal	169
2.2.1. La Ley de Servicios de la Sociedad de la Información	169
2.2.2. Servicios financieros a distancia	171
2.2.3. Comercio electrónico, plataformas e intermediarios.....	171
3. Comunicaciones no solicitadas	177
4. La irrupción de la Inteligencia Artificial en el ámbito del consumo	179
4.1. Los efectos del algoritmo en los canales de comercialización	179
4.2. La respuesta de la nueva Ley de Atención a la Clientela ante la opacidad de perfiles personales.....	182
4.3. En especial, la identificación biométrica en la relación de consumo	182
5. Mirando al futuro: las neurotecnologías de consumo	185
6. Reflejo en el EPCCLM de este nuevo derecho a la seguridad y a la privacidad en cualquier canal de comercialización.....	188
7. Medidas a adoptar en función del sistema de competencia en materia de consumo	189
7.1. La falta de información algorítmica como práctica comercial desleal	190
7.2. Acciones de alta intensidad: inspección y régimen sancionador	192
7.3. Actuaciones de baja intensidad.....	193
Bibliografía.....	194
CAPÍTULO VI. EL NUEVO DERECHO DE ACCESO A LOS BENEFICIOS DERIVADOS DEL USO DE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS EN EL ESTATUTO DE LAS PERSONAS CONSUMIDORAS DE CASTILLA-LA MANCHA (ART 5.9 EPCCLM)	196
1. Antecedentes normativos.....	196

2. Derecho de acceso a los beneficios derivados del uso de las nuevas tecnologías.	
Delimitación.....	200
2.1. Las telecomunicaciones como servicios de interés general competencia exclusiva del Estado	200
2.2. Prestaciones de servicio universal <i>versus</i> beneficios derivados de las TIC 204	
2.3. Calidad mínima	207
2.4. Derecho de acceso a las redes y servicios de comunicaciones electrónicas 211	
2.5. Neutralidad tecnológica.....	215
3. Beneficios derivados del uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación	217
3.1. Dimensión tecnológica.....	217
3.2. Dimensión humana y social	218
3.2.1. Accesibilidad	218
3.2.2. Asequibilidad	223
3.2.3. Capacitación y alfabetización digital	225
3.2.4. Seguridad y confianza	226
3.2.5. Aprovechamiento efectivo de la digitalización de la economía, de la administración y de los servicios	228
3.2.6. Acciones de la CCAA contra la brecha digital	232
4. Acceso como personas consumidoras.....	233
5. Conclusiones: implicaciones del reconocimiento del derecho de acceso a los beneficios del uso de las TIC.....	234
Bibliografía.....	241
ABREVIATURAS	242

PRESENTACIÓN: LOS NUEVOS DERECHOS DEL ARTÍCULO 5 DE LA LEY 3/2019, DE 22 DE MARZO, DEL ESTATUTO DE LAS PERSONAS CONSUMIDORAS EN CASTILLA-LA MANCHA

La Ley 3/2019, de 22 de marzo, del Estatuto de las Personas Consumidoras en Castilla-La Mancha (en adelante, EPCCLM) pretende ajustar el marco normativo autonómico de protección de las personas consumidoras tanto al Derecho estatal como al europeo. Supone un avance en la consecución de retos emergentes como la sostenibilidad, el reconocimiento de los derechos digitales o el reconocimiento de derechos de contenido no estrictamente económico que se podrían englobar en el marco de la Economía Social y Solidaria (ESS), entre otros. El artículo 5, titulado “Nuevos derechos”, refleja especialmente esta voluntad de avance e introduce una serie de derechos adicionales que se reconocen como correspondientes a “necesidades legítimas”, más allá de los “derechos básicos” del artículo 4 del propio Estatuto o de los derechos ya reconocidos en la normativa estatal general de consumo o las regulaciones sectoriales.

El artículo 5 reconoce como “nuevos derechos” los siguientes:

1. Derecho a la soberanía de la persona consumidora para la toma de decisiones de compra de forma libre y consciente.
2. Derecho a un medio ambiente saludable que promueva las condiciones necesarias para ejercer un consumo responsable que fomente el desarrollo sostenible.
3. Derecho a la soberanía alimentaria, vinculada al consumo de productos locales y de estación distribuidos en circuitos cortos de comercialización y a un consumo responsable basado en la prevención del desperdicio alimentario y de recursos básicos.
4. Derecho a la garantía de funcionalidad con arreglo al ciclo de vida útil esperado de todo producto, bien o servicio puesto a disposición en el mercado, de acuerdo con su desarrollo reglamentario.
5. Derecho a un trato correcto, considerado, digno y respetuoso en las relaciones de consumo, y no denigratorio en la oferta, publicidad y comercialización de productos, especialmente si va dirigida a colectivos vulnerables.

6. Derecho de acceso a la información y al conocimiento como bienes intangibles de uso y disfrute en el ámbito de la protección de las personas consumidoras.
7. Derecho a la seguridad y privacidad en las relaciones de consumo establecidas por cualquier canal de comercialización, y en particular, en lo que se refiere a las comunicaciones por vía telemática, en línea y a los dispositivos electrónicos y sensores biométricos y cualquier otro método o instrumento tecnológico que se utilice en el futuro para dicha finalidad.
8. Derecho de acceso a productos y bienes obtenidos y distribuidos según modelos de producción y consumo éticos y sostenibles, participando de forma activa en los procesos circulares de producción y consumo y también en la prevención de residuos y en el reciclaje que permita la transformación, de un objeto o producto sin uso o destinado a ser un residuo, a una nueva identidad y valor.
9. Derecho de acceso a los beneficios derivados del uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación como personas consumidoras.

El artículo 5 del EPCCLM representa un paso decisivo hacia una legislación de consumo más acorde con los retos sociales, económicos y tecnológicos del siglo XXI. En contra de lo que en principio pudiera parecer, el reconocimiento por la ley autonómica como nuevos de derechos que podrían encontrarse implícitamente en la normativa estatal general de consumo o sectorial (ej. medioambiental o protección de datos) no es estéril o puramente programático, pues, dentro de su ámbito competencial, otorga a la Comunidad Autónoma un título de legitimación para adoptar medidas de actuación que no solo incluyen campañas de información y concienciación sino también la tipificación y sanción de infracciones o la provisión de mecanismos de resolución de reclamaciones. En particular, el reconocimiento expreso de estos derechos tiene varias funciones:

- *Orientación de políticas públicas:* obras como el Plan Estratégico de Consumo Responsable¹ se inscriben dentro del contexto de reconocimiento de estos derechos nuevos; la administración autonómica debe adoptar medidas reglamentarias, acciones formativas, controles, incentivos, etc., que permitan su realización.

¹ Resolución de 17/03/2022, de la Secretaría General, por la que se ordena la publicación del Acuerdo del Consejo de Gobierno de 15/03/2022, por el que se aprueba el Plan Estratégico de Consumo Responsable 2021-2024 y se publica el plan (DOCLM 60, 28.3.2022).

- *Empoderamiento del consumidor*: la proclamación como derechos individuales de derechos como el acceso al conocimiento y a la información, trato digno, protección de datos, etc., refuerza la capacidad del consumidor para tomar decisiones libres y conscientes.
- *Exigibilidad*: aunque el contenido específico de algunos de estos nuevos derechos se presenta como genérico o abierto, su reconocimiento legal no solo como derechos colectivos sino también como derechos individuales los hace exigibles a las empresas y a la administración competente en los términos que se expondrán a lo largo del estudio.

En el panorama de la normativa autonómica de consumo, solo hemos hallado un precepto cuyo tenor literal es prácticamente idéntico al de la norma castellanomanchega, es el artículo 13 de la Ley Foral 34/2022, de 12 de diciembre, reguladora del Estatuto de las personas consumidoras y usuarias de Navarra², que reconoce el mismo catálogo de derechos a los que denomina “derechos de nueva generación”. Otras comunidades autónomas han incorporado derechos relacionados con sostenibilidad, economía circular, derechos digitales, protección de datos, etc., pero con menor grado de detalle. En ese sentido, Castilla-La Mancha se adelanta en la redacción y reconocimiento explícito de estos nuevos derechos. Reconoce derechos que antaño quedaban dispersos, implícitos o poco desarrollados (digitales, sostenibilidad, producción ética, etc.), pero su eficacia dependerá en gran medida de cómo se concreten esos derechos, de los medios destinados a garantizarlos, de la claridad normativa para su aplicación y de la vigilancia institucional.

La normativa de desarrollo del artículo 5 está llamada a jugar un papel fundamental para garantizar la efectividad de los derechos reconocidos por el precepto. La mayoría de ellos están formulados en términos generales o como enunciados de principios (por ejemplo, “trato digno y respetuoso”, “producción ética”, “participación activa”), cuya aplicación práctica, supervisión o sanción requiere concreción reglamentaria que fije estándares o directrices de aplicación.

En particular, la efectividad de estos derechos exige la implantación de instrumentos de evaluación tales como indicadores de cumplimiento (porcentaje de empresas que incorporan economía circular, número de reclamaciones relacionadas con privacidad...)

² BON núm. 257, de 22.12.2022.

y de mecanismos para su seguimiento (ej. auditorías periódicas del cumplimiento de estos derechos).

En este estudio, delimitemos el contenido de cada uno de los nuevos derechos reconocidos en el artículo 5 del Estatuto, identificamos puntos débiles y formulamos algunas propuestas que la normativa de desarrollo podrá tener en cuenta para preservar los derechos en cuestión.

El estudio se estructura en seis capítulos que analizan los diversos derechos reconocidos por el artículo 5 y que han sido realizados por un equipo de investigación integrado por tres profesoras de la Universidad de Castilla-La Mancha e investigadoras del Centro de Estudios de Consumo de la misma Universidad: María del Carmen González Carrasco, Catedrática de Derecho Civil; Ana Isabel Mendoza Losana, profesora titular de Derecho Civil y María Zaballos Zurilla, profesora ayudante doctora de Derecho Civil, asumiendo la profesora MENDOZA la labor de coordinación de la obra. Los capítulos son los siguientes:

- CAPÍTULO I. DERECHO A LA SOBERANÍA DE LA PERSONA CONSUMIDORA PARA LA TOMA DE DECISIONES DE COMPRA DE FORMA LIBRE Y CONSCIENTE (art. 5.1 EPCCLM), realizado por María del Carmen González Carrasco.
- CAPÍTULO II. LOS “NUEVOS DERECHOS” RELACIONADOS CON EL MEDIO AMBIENTE Y LA SOSTENIBILIDAD EN EL ESTATUTO DE LAS PERSONAS CONSUMIDORAS DE CASTILLA-LA MANCHA (arts. 5.2, 5.3, 5.4 y 5.8), realizado por María Zaballos Zurilla.
- CAPÍTULO III. DERECHO A UN TRATO CORRECTO, CONSIDERADO, DIGNO Y RESPETUOSO EN LAS RELACIONES DE CONSUMO, Y NO DENIGRATORIO EN PUBLICIDAD, ESPECIALMENTE HACIA COLECTIVOS VULNERABLES (art. 5.5. EPCCLM), realizado por Ana I. Mendoza Losana.
- CAPÍTULO IV. DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y AL CONOCIMIENTO COMO BIENES INTANGIBLES DE USO Y DISFRUTE EN EL ÁMBITO DE LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS CONSUMIDORAS (art. 5.6 EPCCLM), realizado por María del Carmen González Carrasco.

- CAPÍTULO V. EL DERECHO A LA SEGURIDAD Y PRIVACIDAD EN LAS RELACIONES DE CONSUMO ESTABLECIDAS POR CUALQUIER CANAL DE COMERCIALIZACIÓN, Y EN PARTICULAR, EN LO QUE SE REFIERE A LAS COMUNICACIONES POR VÍA TELEMÁTICA, EN LÍNEA Y A LOS DISPOSITIVOS ELECTRÓNICOS Y SENSORES BIOMÉTRICOS Y CUALQUIER OTRO MÉTODO O INSTRUMENTO TECNOLÓGICO QUE SE UTILICE EN EL FUTURO PARA DICHA FINALIDAD (ART. 5.7 EPCCLM), realizado por María del Carmen González Carrasco.

- CAPÍTULO VI. EL NUEVO DERECHO DE ACCESO A LOS BENEFICIOS DERIVADOS DEL USO DE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS EN EL ESTATUTO DE LAS PERSONAS CONSUMIDORAS DE CASTILLA-LA MANCHA (ART 5.9 EPCCLM), realizado por Ana I. Mendoza Losana.

CAPÍTULO I. DERECHO A LA SOBERANÍA DE LA PERSONA CONSUMIDORA PARA LA TOMA DE DECISIONES DE COMPRA DE FORMA LIBRE Y CONSCIENTE (art. 5.1 EPCCLM)

Carmen González Carrasco

Catedrática de Derecho Civil

Universidad de Castilla- La Mancha

Centro de Estudios de Consumo (CESCO)

1. Introducción

El primer derecho que se contiene en la enumeración contenida en el artículo 5 del Estatuto de la Persona Consumidora de Castilla La Mancha (en adelante, EPCCLM) es el “derecho a la soberanía de la persona consumidora para la toma de decisiones de compra de forma libre y consciente”. El concepto de soberanía del consumidor ha sido empleado con frecuencia para hacer referencia al rol determinante que juegan las preferencias de los consumidores en la asignación de los recursos de una economía. Originalmente se le atribuye a William HUTT³; Así partir de la analogía democracia-mercado, se ha afirmado que, al igual que en el caso de un elector que escoge a sus gobernantes en un proceso electoral, el consumidor define qué empresa o qué servicio prevalecerá en el mercado a partir de sus decisiones de consumo. Desde esta perspectiva, podríamos entender la soberanía del consumidor como presupuesto de la libre competencia entre empresarios, siendo así que garantizaría la posición de los proveedores de bienes y servicios contra los actos de competencia desleal de sus competidores, entendidos como “aquellos capaces de distorsionar o poder distorsionar de manera sustancial, con respecto al producto de que se trate, el comportamiento económico del consumidor medio al que afecta o al que se dirige la práctica, o del miembro medio del grupo, si se trata de una práctica comercial

³ HUTT, W. “The concept of consumers' sovereignty”. The Economic Journal, Volume 50, Issue 197, 1, 1940, pp. 66–77. Disponible en; <https://doi.org/10.2307/2225739>.

dirigida a un grupo concreto de consumidores” (Directiva 29/2005). Sin embargo, no ocurre igual en sentido inverso: la existencia de un nivel adecuado de competencia efectiva amplía las posibilidades de elección de los consumidores, pero no reduce las asimetrías de información entre proveedores y consumidores.

En un segundo sentido, más apegado a su definición como derecho persona consumidora, la soberanía exige la garantía de los requisitos de información, transparencia y accesibilidad en todo proceso de adquisición de bienes y servicios. En este segundo sentido, la soberanía de la persona consumidora sería en primer lugar un derecho de esta que las Administraciones competentes en materia de consumo estarían llamadas a garantizar, y cuya vulneración podría constituir, *además*, un acto de competencia desleal que los agentes del mercado estarían interesados en erradicar.

Antes de profundizar en la normativa autonómica, se expondrán las distintas expresiones de esta segunda acepción del derecho a la soberanía del consumidor en el ámbito internacional, europeo y nacional.

2. Soberanía decisoria: escenario normativo

2.1 Normativa a nivel internacional

Las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor⁴ son un conjunto de principios que establecen las principales características que deben tener las leyes de protección del consumidor, las instituciones encargadas de aplicarlas y los sistemas de compensación para que sean eficaces. Además, las Directrices ayudan a los Estados Miembros interesados a formular y aplicar leyes, normas y reglamentos nacionales y regionales adaptados a sus circunstancias económicas, sociales y ambientales; también contribuyen a promover la cooperación internacional entre los Estados Miembros en el ámbito de la aplicación y alientan a que se compartan las experiencias en materia de protección de los consumidores. Las directrices fueron aprobadas por la Asamblea General en su resolución 39/248, de 16 de abril de 1985, ampliadas posteriormente por el Consejo Económico y Social en su resolución 1999/7, de 26 de julio de 1999, y revisadas y aprobadas por la Asamblea General en su resolución

⁴ Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). Nueva York y Ginebra 2016. Disponible en https://unctad.org/es/system/files/official-document/ditccplpmisc2016d1_es.pdf.

70/186, de 22 de diciembre de 2015. Un grupo intergubernamental de expertos en derecho y política de protección del consumidor, que desempeñará sus funciones en el marco de una comisión existente de la Junta de Comercio y Desarrollo de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, actúa como mecanismo institucional de supervisión del cumplimiento de las Directrices.

III. (Principios Generales:

(..) e) El acceso de los consumidores a una información adecuada que les permita hacer elecciones bien fundadas conforme a sus deseos y necesidades.

IV. Principios para unas buenas prácticas Comerciales:

(..) c) Divulgación y transparencia. Las empresas deben facilitar información completa, exacta y no capciosa sobre los bienes y servicios, términos, condiciones, cargos aplicables y costo final para que los consumidores puedan tomar decisiones bien fundadas.

d) Las empresas deben velar por que se pueda acceder fácilmente a esa información, especialmente a los términos y condiciones claves, con independencia del medio tecnológico empleado.

En el apartado V (Directrices) se contempla:

(..)14. Los Estados Miembros deben establecer políticas de protección del consumidor que fomenten: Información clara y oportuna sobre los bienes o servicios ofrecidos por las empresas y los términos y condiciones de la transacción de que se trate.

(...) d) Términos contractuales claros, concisos y fáciles de entender que no sean injustos.

(...) e) Un proceso transparente para la confirmación, anulación, devolución y reembolso de las transacciones.

2.2 Normativa a nivel comunitario europeo

La Comisión Europea presentó la visión de la política europea de consumo para el periodo 2020-2025, con la publicación de la Comunicación, de 13 de noviembre de 2020, sobre la Nueva Agenda del Consumidor titulada «Reforzar la resiliencia del consumidor para una recuperación sostenible». Entre sus finalidades, se subraya la promoción de medidas para un mercado único más ecológico, digital y justo, *fortaleciendo la confianza y toma*

de decisiones de los consumidores, así como la protección eficaz de sus intereses en las relaciones de consumo.

Para alcanzar sus objetivos, la Agenda cubre cinco ámbitos prioritarios, a saber, a) la transición ecológica; b) la transformación digital; c) la tutela y defensa de los derechos de los consumidores; d) las necesidades específicas de determinados grupos de consumidores; y e) la cooperación internacional. Entre ellos, los señalados como b), c) y d) son los que se relacionan más intensamente con el derecho a la soberanía del consumidor que se recoge en el EPCCLM.

La defensa de la soberanía de los consumidores se ha articulado tradicionalmente a través de las obligaciones de información precontractual. El Derecho comunitario de consumo es un modelo regulatorio que se sustenta en la provisión obligada de volúmenes crecientes de información que debe ser suministrada por el empresario al consumidor antes de que éste llegue a estar vinculado por contrato y cuya culminación se plasma en la Directiva 2011/83/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, sobre los derechos de los consumidores, por la que se modifican la Directiva 93/13/CEE del Consejo y la Directiva 1999/44/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y se derogan la Directiva 85/577/CEE del Consejo y la Directiva 97/7/CE del Parlamento Europeo y del Consejo.

Las prácticas comerciales desleales consistentes en “la utilización de una práctica comercial para mermar de manera apreciable la capacidad del consumidor de adoptar una decisión con pleno conocimiento de causa haciendo así que éste tome una decisión sobre una transacción que de otro modo no hubiera tomado” se regulan por la Directiva CE 2005/29/CE, modificada por Directiva UE 2019/2161.

Por su parte, la Directiva CE 1993/13, del Consejo, de 5 de abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores equipara la abusividad y la falta de transparencia. La norma ha de interpretarse según *Comunicación de la Comisión “Directrices sobre la interpretación y la aplicación de la Directiva 93/13/CEE del Consejo sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con los consumidores* de 27.9.2019 (2019/C323/04)”.

Finalmente, la Directiva (UE) 2019/882 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, sobre los requisitos de accesibilidad de los productos y servicios, tiene por

objeto establecer los requisitos de accesibilidad universal de determinados productos y servicios, necesarios para optimizar su utilización previsible de manera autónoma por todas las personas y en particular por las personas con discapacidad. Además, dicha norma persigue garantizar la libre circulación de ciertos productos y servicios en el mercado interior⁵.

Muy recientemente, la Comisión Europea ha publicado la Comunicación COM(2025) 848 final, de 19 de noviembre de 2025, que establece la Agenda del Consumidor 2030 y un plan de acción para los consumidores en el mercado único, bajo el título “*Un nuevo impulso para la protección del consumidor, la competitividad y el crecimiento sostenible*”.

La Comunicación parte del artículo 12 del TFUE y del artículo 38 de la Carta de Derechos Fundamentales, recordando que la protección del consumidor es parte integrante del mercado único. Se constata que, pese a que los consumidores europeos gozan de uno de los niveles de protección más elevados del mundo, persisten retos significativos: el elevado coste de la vida, la exposición a productos inseguros y prácticas comerciales desleales especialmente en el entorno digital, las barreras a las compras transfronterizas y las dificultades para obtener reparación.

Sus ejes de actuación son cuatro:

- Abordaje de los obstáculos específicos en el acceso a bienes y servicios, especialmente servicios financieros, movilidad y transporte;
- Equidad digital y la protección del consumidor en línea;
- Consumo sostenible, apoyando la aplicación de la Directiva de capacitación de los consumidores para la transición ecológica, el Reglamento de diseño ecológico de productos sostenibles y la Directiva sobre reparación.
- El cuarto eje aborda la aplicación efectiva y la reparación.

⁵ La norma de trasposición de la Directiva a nivel interno estatal es la Ley 11/2023, de 8 de mayo, de trasposición de Directivas de la Unión Europea en materia de accesibilidad de determinados productos y servicios, migración de personas altamente cualificadas, tributaria y digitalización de actuaciones notariales y registrales; y por la que se modifica la Ley 12/2011, de 27 de mayo, sobre responsabilidad civil por daños nucleares o producidos por materiales radiactivos.

De los cuatro ejes, al efecto de concretar el derecho a la soberanía en el consumo, nos interesan especialmente los dos primeros, referidos, respectivamente, a la accesibilidad a determinados bienes, y al empoderamiento de los consumidores en la transición digital, tanto a nivel de acceso equitativo (reducción de la brecha digital) como de protección frente a patrones oscuros, diseños adictivos, prácticas problemáticas de *influencers* y personalización desleal. La Agenda 2030 presta especial atención a los menores como consumidores vulnerables, previéndose una investigación a escala de la UE sobre el impacto de las redes sociales en el bienestar de los jóvenes y la creación de un panel de expertos. También se anuncia un plan de acción contra el fraude en línea.

Los anteriores ejes pivotan sobre dos prioridades transversales. La primera es la protección de los consumidores en situación de vulnerabilidad, incluyendo personas con discapacidad, mayores, jóvenes y familias con bajos ingresos, con especial atención a los menores en el entorno digital y al impacto del coste de la vida. La segunda es la simplificación y reducción de cargas administrativas.

2.3 Normativa estatal

La normativa estatal desarrolla las exigencias de soberanía de las personas consumidoras en cuatro principios básicos: el derecho a una información accesible, completa y veraz, la protección frente a cláusulas abusivas y prácticas comerciales desleales, la accesibilidad cognitiva a bienes y servicios, y la especial protección de las personas consumidoras vulnerables.

El artículo 8 TRLGDCU, tras la modificación operada por Ley 4/2022, de 25 de febrero, de protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica, establece como derecho básico de los consumidores ... “d) La información correcta sobre los diferentes bienes o servicios en formatos que garanticen su accesibilidad y la educación y divulgación para facilitar el conocimiento sobre su adecuado uso, consumo o disfrute, así como la toma de decisiones óptimas para sus intereses”.

Los preceptos principales sobre información contractual en el conjunto de la normativa de consumo son los arts. 8.1 d), 17, 18.1 b), c), d), 19, 20, 60, 61, 69, 80, 97, 97 bis 1, 98, 99, 153, 155, 168 LGDCU; arts. 4-9 RD 515/1989, sobre protección de los consumidores en cuanto a la información a suministrar en la compra-venta y arrendamiento de

viviendas⁶; arts. 10, 27, Ley 34/2002, de servicios de la sociedad de la información y comercio electrónico; arts. 7, 8, 9 Ley 22/2007, sobre comercialización a distancia de servicios financieros destinados a los consumidores; arts. 12-14 Ley 2/2009, de contratación con los consumidores de préstamos o créditos hipotecarios y de servicios de intermediación para la celebración de contratos de préstamo o crédito; arts. 7-10, 12, 13, 17, 18, 19 Ley 16/2011, de crédito al consumo; arts. 5-9, 17, 24, 31, 32 novies, 32 *decies*, 33 *ter*, 33 *quinquies*, 33 *sexties*, 33 *septies* Orden EHA 2899/2011, de transparencia y protección del cliente de servicios bancarios y Circular Banco de España 3/2022, de 30.3; 6-10, 18, 30 Ley 4/2012, de contratos de aprovechamiento por turno de bienes de uso turístico y de adquisición de productos vacacionales de larga duración; arts. 6, 9, 10, 14 Ley 5/2019, de contratos de crédito inmobiliario, y su desarrollo en este punto por RD 309/2019; los arts. 18 (etiquetado), 20, 60, 97, 97 bis, 98, 153, 168 LGDCU; 27 Ley 34/2002; 9, 10, 12 Ley 16/2011; 6, 9, 10 Ley 5/2019; 4-7 RD 515/1989; 7-10 Ley 4/2012; art. 67 Ley 11/2022 (Telecomunicaciones); 7-10 RD 309/2019.

Como afirma CARRASCO PERERA⁷, “cada ley especial tiene su propia taxonomía de ítems informativos obligatorios, que se replican y se multiplican con el tiempo, especialmente cuando el nuevo mecanismo de la “transparencia” ha venido a sobrecargar los deberes comunicativos y las taxonomías de mensajes dirigidos al consumidor. La LGDCU no ha sabido unificar este desorden; seguramente quiso consagrar dos regímenes para el conjunto del Derecho de consumo, uno general en el art. 60 y otro de intensidad ampliada para la contratación a distancia (arts. 97 y 97 bis). Pero no lo ha conseguido, ni siquiera dentro de la propia LGDCU, que contiene un régimen propio adicional para los contratos de viajes combinados (art. 153)”. Y más desordenado es el escenario fuera de la LGDCU, como demuestra la desmesura de ítems y momentos informativos en los arts. 9, 10 y 14 de la Ley 5/2019, de contratos de crédito inmobiliario. Esto dificulta enormemente la tarea de determinar cuándo, qué y cómo informar⁸, así como la

⁶ No ha de considerarse derogado tras la Ley 12/2023 por el Derecho a la vivienda, pues esta es de aplicación general a toda persona interesada en la compra y sus requisitos son más limitados.

⁷ “Requerimientos legales de información contractual” (*Derecho de consumo, materiales, fundamentos, aplicaciones*. Aranzadi 2023, p.131 y ss.).

⁸ Tarea que facilita la lectura del trabajo de GÓMEZ CALLE, E., Los deberes precontractuales de información, Madrid, La Ley, 1994, pg. 137, y de MARÍN LÓPEZ, MJ. “Información precontractual en contratos con consumidores: cuándo, qué y cómo informar”. Disponible en: https://www.centrodeestudiosdeconsumo.com/images/CONSULTAS_RECIBIDAS/20.pdf.

posibilidad de aplicar el régimen sancionador con respeto a los principios de tipicidad y proporcionalidad.

Por otra parte, la necesidad de que las cláusulas de los contratos sean conocidas, claras y comprensibles para las personas consumidoras ha sido objeto de un doble desarrollo, según se trate de condiciones generales de la contratación que no superan los requisitos de incorporación, o cláusulas no transparentes en contratos de consumo. En efecto, la Directiva 93/13 fue transpuesta al Ordenamiento jurídico español Ley 7/1998, de 13 de abril, sobre condiciones generales de la contratación, que regula la protección de los adherentes —consumidores o empresarios— en contratos de adhesión, exigiendo una transparencia formal a través de unos requisitos de inclusión basados en la claridad, sencillez, comprensión y no reenvío a otros textos para su conocimiento. Además, únicamente en lo que respecta a cláusulas predispuestas en contratos celebrados con consumidores, los arts. 80 a 91 TRLGDCU establecen un régimen de control material de abusividad aplicable tanto a condiciones generales de la contratación, como a aquellas otras cláusulas particulares siempre que no hubieran sido negociadas individualmente, pero únicamente en el ámbito de los contratos celebrados entre empresario y consumidor. Dentro de los criterios de abusividad, el «control de transparencia» se regula en el art. 80 TRLGDCU y en el art. 83.II TRLGDCU (introducido por Ley 5/2019, de 15 de marzo, reguladora de los contratos de crédito inmobiliario). Por lo tanto, el control de transparencia es aplicable tanto a condiciones generales como particulares, pero únicamente cuando la cláusula no negociada unilateralmente (general o no), se dirija a su imposición a una persona que tenga la condición de consumidor.

El TRLGDCU adopta como derecho básico de las personas consumidoras regulado en su art. 8 la protección de sus legítimos intereses económicos y sociales; en particular frente

Según el autor, “ (...) la información ha de ser comprensible y clara. Esto supone que está redactada de tal modo que puede ser aprehendida por un consumidor medio sin que le suponga un esfuerzo excesivo. Para ello es preciso que sea fácilmente perceptible y legible, que sea susceptible de comprensión directa (sin reenvíos a otros documentos), y que se facilite en una lengua que el destinatario pueda comprender (el nuevo art. 60.4 TRTRLGDCU requiere que se facilite al menos en castellano). (ii) Ha de ser suficiente, esto es, sobre cada una de las menciones obligatorias ha de informarse de todos sus aspectos relevantes, de manera que el consumidor pueda hacerse una idea exacta de los elementos que lo conforman.

(iii) Ha de ser veraz, es decir, exacta y ajustada a la realidad. Están prohibidas las informaciones inexactas y las omisiones engañosas, que pueden confundir al consumidor, induciéndole a error (arts. 5, 7 y 19 y ss. de la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal; arts. 20, 60.1 y 97.2 TRTRLGDCU). (iv) Ha de facilitarse al consumidor de forma gratuita”.

a las prácticas comerciales desleales y la inclusión de cláusulas abusivas en los contratos. Además, el art. 4.1 II Ley Competencia Desleal) considera desleales tanto las prácticas engañosas y agresivas, como, “*en general, las contrarias a la diligencia profesional que distorsionan o pueden distorsionar de manera sustancial, con respecto al producto de que se trate, el comportamiento económico del consumidor medio al que afecta o al que se dirige la práctica, o del miembro medio del grupo*”⁹.

El Proyecto de Ley de Atención a la clientela¹⁰, en el Senado a 20 de noviembre de 2025, introduce cuatro disposiciones finales tendentes a modificar la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal (LCD) el TRLGDCU, la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de Medidas de Reforma del Sistema Financiero, y la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones (LGT).

En lo que tiene que ver con la modificación del TRLGDCU, se modifican los apartados 1 y 4 del artículo 20 para incluir una previsión que permite al consumidor o usuario conocer todos los componentes que incluye el precio final completo y que permitirán comprobar su exactitud. Por otro lado, se recoge una previsión sobre las reseñas que permite aumentar su fiabilidad al obligar al empresario a garantizar que las reseñas publicadas han sido efectuadas por consumidores y usuarios que verdaderamente han utilizado o adquirido el bien o servicio. Se modifica por su parte el art. 62 para garantizar que la voluntad del consumidor o usuario se manifiesta de forma inequívoca.

En cuanto a la Ley 3/1991(LCD), se modifica el artículo 27 para añadir una nueva práctica considerada como desleal por engañosa, esto es, que se dirijan a las personas consumidoras de forma individualizada y personalizada sin informar en la misma comunicación de los parámetros utilizados para dicha personalización.

En especial, en lo que respecta a las situaciones de vulnerabilidad:

⁹ Por ello, como afirma MARÍN LÓPEZ, M.J. “El consumidor” (*Derecho del Consumo materiales, fundamentos, aplicaciones*). Carrasco perera (dir). Aranzadi 2023, pp. 76-77, “las prácticas comerciales que, dirigidas a los consumidores en general, únicamente sean susceptibles de distorsionar de forma significativa, en un sentido que el empresario o profesional pueda prever razonablemente, el comportamiento económico de un grupo claramente identificable de consumidores especialmente vulnerables a tales prácticas o al bien o servicio al que se refieran, por presentar una discapacidad, por tener afectada su capacidad de comprensión o por su edad o su credulidad, se evaluarán desde la perspectiva del miembro medio de ese grupo (art. 4.3 LCD). El parámetro para medir la deslealtad de la práctica comercial es el de ese consumidor vulnerable, y no el de un consumidor normal”.

¹⁰ https://www.senado.es/legis15/publicaciones/pdf/senado/bocg/BOCG_D_15_338_2974.PDF

En virtud del artículo Primero.dos de la Ley 4/2022, de 25 de febrero, de protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica, se modifica el apartado 2 del artículo 20 TRLGDCU, y se añade un apartado 3, quedando redactados del modo siguiente:

«2. A efectos del cumplimiento de lo previsto en el apartado anterior y sin perjuicio de la normativa sectorial que en su caso resulte de aplicación, la información necesaria a incluir en la oferta comercial deberá facilitarse a los consumidores o usuarios, principalmente cuando se trate de personas consumidoras vulnerables, en términos claros, comprensibles, veraces y en un formato que garantice su accesibilidad, de forma que aseguren su adecuada comprensión y permitan la toma de decisiones óptimas para sus intereses.

3. El incumplimiento de lo dispuesto en los apartados anteriores será considerado práctica desleal por engañosa en iguales términos a los que establece el artículo 7 de la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal.»

Finalmente, la vulnerabilidad de las personas consumidoras en sentido amplio ha sido objeto de especial atención en la normativa consumerista estatal de fecha posterior a la entrada en vigor del Estatuto, iniciada por el Real Decreto Ley 1/2021, de 19 de enero, de protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica, que en la actualidad ha de considerarse sustituido, tras su tramitación parlamentaria, por la citada Ley 4/2022, de 25 de febrero, de protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica. En esta norma, se plantea la vulnerabilidad de consumo en su relación con factores de distintas dimensiones (social, racial, cultural, funcional, económica, de género, de capacidad, de acceso a internet, y de edad) que afecta a todos los ámbitos de consumo, siendo especialmente patentes en algunos sectores de consumo específicos como el financiero, el energético o el de comercio electrónico. En virtud de la introducción por la norma del nuevo apartado art. 3 TRLGDCU, “*tienen la consideración de personas consumidoras vulnerables respecto de relaciones concretas de consumo, aquellas personas físicas que, de forma individual o colectiva, por sus características, necesidades o circunstancias personales, económicas, educativas o sociales, se encuentran, aunque sea territorial, sectorial o temporalmente, en una especial situación de subordinación,*

indefensión o desprotección que les impide el ejercicio de sus derechos como personas consumidoras en condiciones de igualdad».

En el artículo 8.2 TRLGDCU se establece, tras la modificación operada en el mismo por esta ley 4/2022, que “los derechos de las personas consumidoras vulnerables gozarán de una especial atención, que será recogida reglamentariamente y por la normativa sectorial que resulte de aplicación en cada caso. Los poderes públicos promocionarán políticas y actuaciones tendentes a garantizar sus derechos en condiciones de igualdad, con arreglo a la concreta situación de vulnerabilidad en la que se encuentren, tratando de evitar, en cualquier caso, trámites que puedan dificultar el ejercicio de los mismos”.

Especialmente importante se presenta la normativa sobre accesibilidad en el acceso a bienes y servicios. En este aspecto cabe resaltar la Ley 6/2022, de 31 de marzo, de modificación del Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, para establecer y regular la accesibilidad cognitiva y sus condiciones de exigencia y aplicación. Aunque España dispone de legislación relacionada con la accesibilidad universal desde el año 2003, posteriormente queda subsumida e integrada junto con otras ordenaciones legales (Ley 13/1982, de 7 de abril y Ley 49/2007, de 26 de diciembre) en el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, la accesibilidad cognitiva no había sido considerada a la hora de desarrollar e instaurar actuaciones relacionadas con la accesibilidad universal a los bienes y servicios. En España, fue la Ley 6/2022 la que por primera vez introdujo la accesibilidad cognitiva en el concepto de accesibilidad universal, para permitir la fácil comprensión, la comunicación e interacción a todas las personas.

La Ley 6/2022 incluye un apartado 2º en el art. 18 de la LGDCU según el cual, «2. Sin perjuicio de las exigencias concretas que se establezcan reglamentariamente y de la normativa sectorial que en cada caso resulte de aplicación, que prestarán especial atención a las personas consumidoras vulnerables, todos los bienes y servicios puestos a disposición de los consumidores y usuarios deberán ser de fácil acceso y comprensión, ofrecidos en formatos que garanticen su accesibilidad y, en todo caso, incorporar,

acompañar o, en último caso, permitir obtener, de forma clara y comprensible, información veraz, eficaz, suficiente y accesible sobre sus características esenciales”.

Además, añade un nuevo artículo 29 bis en el TR Real Decreto Legislativo 1/2013 para establecer lo que debe considerarse como condiciones básicas de accesibilidad cognitiva, para su posterior desarrollo normativo, que vino a concretarse en el Real Decreto 193/2023, de 21 de marzo, por el que se regulan las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización de los bienes y servicios a disposición del público¹¹. Esta norma reglamentaria reúne aquellas condiciones básicas aplicables en todo el territorio nacional cuya concurrencia y observancia se consideran inexcusables para garantizar los derechos de las personas con discapacidad y sus familias, en la esfera de los bienes y servicios a disposición del público¹². Junto al catálogo de condiciones básicas, incorpora también el real decreto un elenco de medidas de acción positiva orientadas a compensar las desventajas de partida que experimentan de forma generalizada las personas con discapacidad. Especialmente relevante es el art. 14 (dedicado a la información y a la comunicación), por el cual “las personas físicas y jurídicas proveedoras de bienes y las prestadoras de servicios a disposición del público deberán proporcionar a las personas usuarias y clientes con discapacidad, información sobre sus bienes y servicios en soportes y formatos accesibles y adecuados a sus necesidades, independientemente del canal que se utilice. En cualquier caso, las personas físicas y jurídicas proveedoras de bienes y las prestadoras de servicios incorporarán aquellas medidas necesarias, que resulten razonables y proporcionadas, en atención al tipo de bien y de servicio de que se trate de modo que las personas con discapacidad puedan acceder efectivamente a su contenido en igualdad de condiciones que cualquier otra persona cliente o usuaria, de forma que se asegure su adecuada

¹¹ El Reglamento es la consecuencia de la decisión de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo (STS 894/2019, de 20 de marzo), de estimar por inactividad de la administración el recurso 691/2017 interpuesto por el Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI) declarando la obligación del Gobierno del Estado de elaborar, aprobar y promulgar la norma reglamentaria que regule las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los bienes y servicios a disposición del público por las personas con discapacidad.

¹² El Reglamento se aplicará a las relaciones entre personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, que tengan por objeto la provisión de bienes o el suministro o la prestación de servicios disponibles para el público y, en todo caso, a los bienes y servicios que, con arreglo a la legislación de consumo, tengan la consideración de uso o consumo común, ordinario y generalizado y de bienes de naturaleza duradera (art. 3), salvo que por tratarse de bienes o prestaciones de servicios que, por constituir servicios públicos, de utilidad pública o de interés general, dispongan de una regulación específica en que quede suficientemente garantizada la no discriminación y la accesibilidad universal de las personas con discapacidad (art. 4).

comprensión”, debiéndose prestar especial atención a la accesibilidad de la información alimentaria y sobre productos peligrosos.

Los deberes de accesibilidad universal y de la consignación de su grado de accesibilidad son especialmente aplicables a las Administraciones públicas y las empresas que dispongan de páginas o sitios de Internet abiertos al público para la prestación de servicios al público de “especial trascendencia económica”¹³. Asimismo, deberán indicar si llevan a cabo alguna línea de acción o atención dirigida específicamente a personas con discapacidad. Los sitios web o aplicaciones móviles no financiadas con fondos públicos cuyo contenido se refiera a bienes y servicios a disposición del público deben incorporar los criterios de accesibilidad establecidos en el Real Decreto 1112/2018, de 7 de septiembre, sobre accesibilidad de los sitios web y aplicaciones para dispositivos móviles del sector público y los requisitos de prioridad aplicables a las personas con discapacidad.

Sin perjuicio de la normativa sobre accesibilidad cognitiva referida, que sigue formalmente vigente, ha sido la posterior Ley 11/2023, de 8 de mayo, de trasposición de Directivas de la Unión Europea en materia de accesibilidad de determinados productos y servicios, migración de personas altamente cualificadas, tributaria y digitalización de actuaciones notariales y registrales; y por la que se modifica la Ley 12/2011, de 27 de mayo, sobre responsabilidad civil por daños nucleares o producidos por materiales radiactivos la que ha venido a trasponer formalmente la Directiva (UE) 2019/882 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, sobre los requisitos de accesibilidad de los productos y servicios.

Las disposiciones de la norma de transposición se aplican a los siguientes productos (art. 2):

¹³ Son los recogidos en el artículo 2.2 de la Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información, esto es, las que agrupen a más de cien trabajadores o su volumen anual de operaciones, calculado conforme a lo establecido en la normativa del Impuesto sobre el Valor Añadido, exceda de 6.010.121,04 euros y que, en ambos casos, operen en a) servicios de comunicaciones electrónicas a consumidores, b) Servicios financieros destinados a consumidores, que incluirán los servicios bancarios, de crédito o de pago, los servicios de inversión, las operaciones de seguros privados, los planes de pensiones y la actividad de mediación de seguros), c) Servicios de suministro de agua a consumidores, d) Servicios de suministro de gas al por menor, e) Servicios de suministro eléctrico a consumidores finales, f) Servicios de agencia de viajes, g) Servicios de transporte de viajeros por carretera, ferrocarril, por vía marítima, o por vía aérea, h) Actividades de comercio al por menor (estas, únicamente obligadas a mantener vías de comunicación telemática para reclamaciones y ejercicio de los derechos ARCO para la protección de sus datos personales).

a) Equipos informáticos de uso general de consumo y sistemas operativos para dichos equipos informáticos.

b) Los siguientes terminales de autoservicio:

1.º) Terminales de pago.

2.º) Los siguientes terminales de autoservicio dedicados a la prestación de servicios contemplados en el presente título:

i) Cajeros automáticos.

ii) Máquinas expendedoras de billetes.

iii) Máquinas de facturación.

iv) Terminales de autoservicio interactivos que faciliten información, con exclusión de los terminales instalados como partes integradas de vehículos, aeronaves, buques o material rodante.

v) Terminales de gestión de turno, tanto quioscos expendedores como dispositivos donde se anuncie el turno.

3.º) Equipos terminales de consumo con capacidad informática interactiva, utilizados para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas.

4.º) Equipos terminales de consumo con capacidad de informática interactiva, utilizados para acceder a servicios de comunicación audiovisual.

5.º) Lectores electrónicos.

2. Las disposiciones de este título se aplican a los siguientes servicios que se presten a los consumidores:

a) Servicios de comunicaciones electrónicas, a excepción de los servicios de transmisión utilizados para la prestación de servicios de máquina a máquina.

b) Servicios que proporcionan acceso a los servicios de comunicación audiovisual.

c) Los siguientes elementos de los servicios de transporte aéreo de viajeros, de transporte regular de viajeros por autobús, de transporte de viajeros por ferrocarril y de transporte de pasajeros por mar y por vías navegables, salvo los servicios de transporte urbanos, suburbanos y regionales para los cuales serán de aplicación únicamente los elementos del inciso v):

1.º) Sitios web.

2.º) Servicios mediante dispositivos móviles, incluidas las aplicaciones para dispositivos móviles.

3.º) Billetes electrónicos y servicios de expedición de billetes electrónicos.

4.º) Distribución de información sobre servicios de transporte, en particular información sobre viajes en tiempo real; en lo que respecta a las pantallas informativas, se limitará a las pantallas interactivas situadas dentro del territorio de la Unión Europea.

5.º) Terminales de servicio interactivos situados dentro del territorio de la Unión Europea, excepto los instalados como partes integradas en vehículos, aeronaves, buques y material rodante empleados para la prestación de cualquier parte de dichos servicios de transporte de viajeros.

d) Servicios bancarios para consumidores.

e) Libros electrónicos y sus programas especializados.

f) Servicios de comercio electrónico.

g) Los siguientes elementos de los servicios de suministro eléctrico, de agua y gas a consumidores:

1.º) Sitios web.

2.º) Servicios mediante dispositivos móviles, incluidas las aplicaciones para dispositivos móviles.

h) Los siguientes elementos de los servicios de agencia de viajes y turoperadores:

1.º) Sitios web.

2.º) Servicios mediante dispositivos móviles, incluidas las aplicaciones para dispositivos móviles.

i) Las redes sociales.

3. Asimismo, las disposiciones de este título se aplican a las respuestas a las comunicaciones de emergencia al número único europeo de emergencia «112».

En el ámbito subjetivo, la norma impone obligaciones a fabricantes, importadores y distribuidores (arts. 7, 9 y 10) y en el ámbito objetivo, los requisitos de accesibilidad tanto a los servicios descritos en el listado del art. 2 como a los productos que se utilicen para prestarlos (art. 14).

3. La soberanía decisoria como “nuevo derecho” del consumidor en EPCCLM

3.1 Identificación y delimitación

En el artículo 5 de la LEPC se contempla la “soberanía decisoria para la toma de decisiones de compra de forma libre y consciente” como un nuevo derecho de las personas consumidoras. Se trata de un término no utilizado por la LGDCU, pero no por ello necesariamente ausente de la regulación ya existente, lo que nos obliga a definir su operatividad dentro de los contextos anteriormente expresados, así como en relación con la estructura del propio Estatuto. En la identificación y delimitación de estos derechos es requisito imprescindible partir de las definiciones del art. 2 LEPC, según las cuales considera consumo responsable “el que se realiza de forma moderada y reflexiva, y está

basado en una toma de decisiones libre, consciente e informada”, además de con arreglo a criterios económico, social, laboral y ambiental (letra h). Para ello, la información ha de ser “accesible”.

Se considera información accesible “el conjunto de medios, mecanismos y alternativas comunicativas y técnicas que posibilitan el acceso a la comunicación e información de toda la población y de un modo especial a las personas con limitaciones sensoriales, cognitivas y/o físicas y a las personas mayores (letra m), si bien ha de tenerse en cuenta que la pertenencia a un colectivo en situación de vulnerabilidad puede ser indicativo de un acceso deficitario a la información”. Se consideran colectivos en situación de vulnerabilidad aquellos que precisan de una protección especial o diferenciada como personas consumidoras según determinadas circunstancias personales, sociales o de otro tipo, tanto con carácter crónico, temporal o sobrevenido. Se pueden considerar colectivos vulnerables, “todo(a)s aquello(a)s que se encuentren en situación de inferioridad, subordinación, vulnerabilidad y un mayor grado de desprotección” (letra j)¹⁴.

Especialmente importante se presentan las situaciones en las que, debido a la situación de desequilibrio y subordinación en que se encuentra la persona consumidora, que afecta a su voluntad, se le llegan a imponer contratos que no hubiera celebrado o aceptado o cláusulas que contienen cargas desproporcionadas, que no hubiera aceptado de forma voluntaria en la adopción de sus decisiones. Este efecto puede producirse tras promociones o comunicaciones comerciales o, en general, en todo momento de la contratación que se realice en dichas circunstancias (por ejemplo, en el contexto de prácticas o cláusulas abusivas y muy especialmente en el contexto de cláusulas poco transparentes. El resultado de esta influencia perjudicial en la voluntad libre y consciente es definida en la letra r) del Estatuto como “*violencia económica ejercida contra la persona consumidora*”.

Por su parte, en su letra o), la norma define la promoción de ventas como “toda actividad que utiliza técnicas de comunicación persuasivas para acercar los bienes o servicios a las personas consumidoras”, teniendo tal consideración “las ventas en rebajas, las ventas en oferta o promoción, las ventas de saldos, las ventas en liquidación, las ventas con obsequio y las ofertas de venta directa”.

Finalmente, se entiende como “invitación a comprar” cualquier comunicación comercial que indica las características del bien o servicio y su precio, y que permite su adquisición a la persona consumidora (letra p).

¹⁴ La norma establece el mandato de **desarrollar reglamentariamente el índice o protocolos de los colectivos de personas consumidoras necesitados de especial protección**, cuyo cumplimiento está pendiente. Entendemos que es ineficiente crear nuevos concepto y grados distintos de aquellos definidos por la normativa social existente, pero sí es necesaria una concreción de ámbitos de especial vulnerabilidad en atención a catálogos concretos de bienes y servicios, para ajustar el nivel de protección a la media de los consumidores habituales de cada uno de ellos.

Todas las anteriores definiciones se engloban en la definición de práctica comercial de la normativa estatal. Según lo dispuesto en la Directiva CE 2005/29/CE, modificada por Directiva UE 2019/2161, traspuesta esta última en el TRLGDCU por Real Decreto-ley 24/2021, de 2.11; los arts. 19 y 20 TRLGDCU; y los arts. 19 a 31 de Ley de Competencia Desleal, la definición de práctica comercial incluye toda actuación empresarial pública o privada (omisión, conducta, manifestación o comunicación comercial, sea o no generalizada, incluida la publicidad y la comercialización) directamente relacionada con la promoción, la venta o el suministro de bienes muebles o inmuebles o servicios, propios o de terceros, así como directamente relacionada con los derechos y obligaciones, con independencia de que sea realizada antes, durante o después de una operación comercial que posibiliten que el consumidor o usuario tome una decisión sobre la contratación¹⁵.

3.2 Identificación de las aplicaciones concretas de este “nuevo derecho” en los diversos ámbitos del mercado y de las relaciones de consumo

En el EPCCLM se planteó, de acuerdo con los objetivos de la Agenda 2030, la necesidad de un consumo más consciente, accesible e inclusivo. Como concreción del derecho a la soberanía decisoria, la LEPC consagra, si bien de forma llamativamente asistemática y reiterativa, un conjunto de derechos de las personas consumidoras, deberes de las empresas y mandatos y directrices de actuación dirigidos a las Administraciones Públicas competentes en materia de consumo. Algunos de ellos son el trasunto del “nuevos derechos” a la soberanía decisoria recogido en el art. 5. Así ocurre con:

- La garantía de la seguridad y privacidad en lo que se refiere a las relaciones de consumo en el ámbito de la transición digital (art.5).
- La atención a la diversidad funcional en el acceso a un consumo inclusivo y superador de la brecha tecnológica (artículo 7: “asistencia a personas consumidoras con dificultades o necesidades de apoyo para su autonomía personal”).
- El empoderamiento financiero y digital de las personas previsto en el art. 22.
- El derecho a la información precontractual orientada a la diversidad de las personas consumidoras a quienes se dirige, que habrá de atender a los parámetros de accesibilidad

¹⁵ En este sentido, por ejemplo, la “penalización por no permanencia” a que se refiere el art. 62. el 66 *quater* (envíos no solicitados) o los suplementos de pago opcionales marcados por defecto o del art. 60 bis TRLGDCU pueden construirse como prácticas desleales engañosas, pues la conducta es susceptible de determinar una vinculación del consumidor no consentida libremente. Sobre ello, GARCÍA VIDAL, A. “Las prácticas comerciales desleales en la Ley 3/2014, por la que se modifica el Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios”. *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, nº 9, 2014 (Ejemplar dedicado a la ley 3/2014, por la que se modifica la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios), pp. 85-88.

universal, fiabilidad, actualidad, imparcialidad, exactitud, pertinencia, carácter sucinto, comprensibilidad, claridad, legibilidad, fácil acceso y no discriminación por razón de género, raza, religión, lugar de nacimiento o discapacidad (art. 27).

- El derecho a la transparencia y la información sobre precios, especialmente en los establecidos como dinámicos o fluctuantes (arts. 29 a 32).

- El deber de las Administraciones Públicas de velar por la transparencia y la simetría informativa en las relaciones comerciales (art. 28), tanto en relación con las características de los bienes y servicios ofertados, como en la formación de los precios.

- El derecho a una protección frente a las prácticas comerciales consideradas desleales por agresivas, abusivas o engañosas, ya sean por acción o por omisión, realizadas antes, durante y después de una transacción comercial, siempre que afecten a las personas consumidoras y usuarias (art. 33).

-El empoderamiento de las personas consumidoras a través de políticas de educación y formación en materia de consumo de modo que favorezca la transparencia, la simetría informativa y el equilibrio de mercado (art. 40).

-El deber de las Administraciones Públicas competentes en materia de consumo de velar para que la información sobre los bienes, productos y servicios sea clara, veraz, transparente, y accesible (art. 41).

- El derecho de las personas consumidoras a una información sobre productos, servicios y actividades que sea veraz, accesible, no discriminatoria, y que no genere “violencia” (art. 42), entendiéndose por esto la violencia económica definida en el art. 2.^r¹⁶.

- De nuevo insiste la LEPCCLM en que la Administración ha de velar por las actuaciones informativas y divulgativas en materia de consumo, pero en este caso por las encomendadas a los medios de comunicación social (art. 43).

¹⁶ “Se considera que este tipo de violencia económica es la producida en el momento de la contratación, debido a la situación de desequilibrio y subordinación en que se encuentra la persona consumidora, que afecta a su voluntad, al imponerle contratos que no hubiera celebrado o aceptado o cláusulas que contienen cargas desproporcionadas, que no hubiera aceptado de forma voluntaria en la adopción de sus decisiones”. Esta definición amplía de forma considerable pero retórica e inane el concepto de “agresividad” recogido en la LCD.

El art. 4 LEPCCCLM ya regula como derechos básicos de las personas consumidoras la protección de los legítimos intereses económicos y sociales frente a situaciones de desequilibrio como las *prácticas comerciales desleales o abusivas*, o la introducción de *cláusulas abusivas en los contratos* (apdo. 2), añadiendo a dicho derecho el relativo a una información, educación y formación en materia de consumo que favorezca la simetría informativa y el equilibrio de mercado, y que contribuya al empoderamiento de las personas consumidoras (apdo. 4).

Descendiendo al calificativo de “desleal” que la LEPCCCLM adopta de la Directiva de prácticas comerciales y de la Ley 3/1991, lo son los actos de engaño activo u omisivo (arts 5 y 7 y 20 a 27 Ley 3/1991), los de confusión (art. 6 y 25), las prácticas comerciales agresivas (art. 8 y 28-31) y, en general, el comportamiento del empresario que, en contra las exigencias de la buena fe empresarial, distorsione de manera significativa el comportamiento económico del consumidor medio del grupo al que vaya dirigida, utilizando una práctica comercial para mermar de manera apreciable la capacidad de la persona consumidora de adoptar una decisión con pleno conocimiento de causa, y haciendo así que tome una decisión sobre su comportamiento económico que de otro modo no hubiera tomado, todo ello “sin perjuicio de la práctica publicitaria habitual y legítima de efectuar afirmaciones exageradas o respecto de las que no se pretenda una interpretación literal”. Ha de tenerse en cuenta, además, que todas las conductas impuestas al empresario o prohibidas al mismo por la normativa sectorial, relativas a información o publicidad, se consideran supuestos de prácticas comerciales desleales en el sentido de la normativa comunitaria, del 19.II TRLGDCU y del art. 4 LEPCCCLM, aunque no encuentre apoyo en los arts. 6, 7 y Anexo I de la Directiva o no se encuentren entre las prácticas engañosas reguladas en los artículos en los artículos 4, 5, 7 y 8 y 20 a 27 de dicha ley, como expresamente reconoce el artículo 19.2 de la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal.

En definitiva, el consumidor será soberano en el sentido del art. 5 LEPCCCLM cuando, a pesar de las condiciones que puedan situarlo en un escenario de vulnerabilidad, a) pueda acceder a los bienes y servicios y a la información previa¹⁷ necesaria para adoptar

¹⁷ Determinadas normas sectoriales (ej. Ley 5/2019, para préstamos hipotecarios sujetos a su ámbito subjetivo de aplicación) imponen el plazo de antelación con que proporcionar la información precontractual. En el resto de casos, según CARRASCO PERERA, A., salvo que por el volumen o dificultad de asimilación de la información resulte inmanejable la siguiente propuesta, toda información

decisiones de forma libre y consciente en un escenario comercial exento de prácticas comerciales desleales (incluyendo las conductas contrarias a las normas sectoriales sobre información y publicidad), b) tenga una información y educación en materia de consumo adecuada para detectar los riesgos derivados de las prácticas comerciales desleales, incluyendo la existencia de cláusulas abusivas, y c) disponga de los mecanismos adecuados para exigir los remedios contractuales frente a los déficits de información y falta de transparencia y las consecuencias contractuales de las prácticas comerciales desleales en virtud de lo dispuesto en los arts. 60 y 115 ter apartado 2 d) TRLGDCU (integración contractual de la publicidad inveraz y de las declaraciones engañosas sobre las cualidades del bien como estándares de conformidad).

Por ello, el derecho a la soberanía del art. 5.1 EPCCLM no constituye en sí un “nuevo derecho”, si bien, convenientemente concretado, amplía los diversos requisitos de la autonomía decisoria, y añade compromisos de cara a las acciones positivas de protección que se podrían desarrollar desde el marco competencial autonómico.

Desde nuestro punto de vista, son dos los aspectos claves que debe perseguir el derecho a la soberanía de las personas consumidoras que quiera ir más allá de la regulación “básica” de las prácticas comerciales desleales: la protección de la autonomía decisoria, especialmente amenazada en la era de la digitalización, haciendo primar el pleno respeto a los derechos fundamentales en la transición digital (intimidad, confidencialidad, protección de datos de carácter personal), y en segundo lugar, la accesibilidad en términos de igualdad de las personas vulnerables, y en especial, los menores y las personas con algún tipo de discapacidad que afecte al acceso a bienes y servicios o al proceso o ejecución de la toma de decisiones. En los siguientes epígrafes exploraremos las acciones desarrolladas hasta la actualidad en nuestra Comunidad Autónoma y proponemos acciones para desarrollar estos objetivos.

debida y omitida puede ser “recuperada” antes de la firma del contrato, o mejor, antes de que el consumidor quede obligado por contrato. Es innecesario determinar un plazo fijo independizado del contexto, y lo apropiado será, cuando esto sea preciso, imponer una antelación en función de las circunstancias. Si el soporte es una página web, la información en cuestión tiene que estar finalmente accesible (incluso en un plazo razonable después del contrato) en un “soporte duradero”, pero deberá haberse entregado antes de la perfección del contrato, aunque sea en un soporte no duradero (arts. 98.2, 98.7 TRLGDCU) y éste el significado de antes de iniciar el procedimiento de contratación, del art. 27.1 Ley 34/2002, que debe entenderse sinónimo de antes de que el consumidor quede obligado por contrato de los arts. 60.1, 97.1 y 97.5 TRLGDCU (“Requerimientos de información contractual”, Derecho de Consumo.op.cit.).

4. Técnicas de protección y medidas de actuación idóneas para la satisfacción de los nuevos derechos en las relaciones de consumo

4.1 El Plan Estratégico de Consumo Responsable (PECR) de Castilla-La Mancha para el período 2021-2024

El Plan Estratégico de Consumo, aprobado el 15 de marzo de 2022 por el Consejo de Gobierno¹⁸, desarrolló la el LEPC en lo relativo a cinco ejes de acción, de los cuales, dos ellos son especialmente relevantes para el fomento de la soberanía de las personas consumidoras de Castilla- La Mancha: consumo consciente y seguro (CS)¹⁹, y consumo accesible e inclusivo (AI)²⁰. En definitiva, el Plan tuvo como objetivo “la asunción por el liderazgo como personas consumidoras dentro del proceso de toma de decisiones de consumo, que permitiera transitar de la sociedad de consumo gobernada por la publicidad y el diseño de la información por parte de las empresas, a una sociedad de personas consumidoras plenamente implicadas en dotar a sus decisiones de compra de un valor de accesibilidad e inclusividad”.

En cumplimiento de estos objetivos, el Plan contiene determinadas previsiones que se han llevado a cabo, y otras dignas de ser mejoradas y desarrolladas en la siguiente estrategia de Consumo 2025-2027 cuyo plazo para aportaciones ciudadanas sigue abierto (hasta el día 4 de diciembre de 2025) en el momento de redactarse estas líneas. El Plan 2022-2024, conformado en torno a cinco ejes, desarrolló los siguientes puntos en relación con la soberanía del consumidor: (2) Consumo consciente y seguro (CS), y (3) Consumo accesible e inclusivo (AI).

El bloque *Consumo consciente y seguro* (CS) es el bloque de acciones encargado de las políticas de información, protección y defensa de las personas consumidoras. Políticas

¹⁸ Resolución de 17/03/2022, de la Secretaría General, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de Consejo de Gobierno de 15/03/2022, por el que se aprueba el Plan Estratégico de Consumo Responsable 2021-2024 y se publica el plan (DOCM 60/2022 de 28 de Marzo de 2022). A su vez, el artículo 5.ñ del decreto 105/2023, de 25 de julio, de estructura orgánica y competencias de la Consejería de Sanidad, contempla que corresponde a la Dirección General de Salud Pública la elaboración y ejecución de planes estratégicos y anuales para el diseño y desarrollo de las políticas de consumo en la región.

¹⁹ Bloque de acciones encargado de las políticas de información, protección y defensa de las personas consumidoras. Políticas que, mediante herramientas como la producción normativa, el control de mercado, la mediación y arbitraje, o la información y formación, promueven la seguridad, la salud y los intereses económicos de las personas consumidoras.

²⁰ Eje dedicado a las acciones que tienen por objetivo facilitar un consumo accesible e inclusivo, que toma en consideración a todas las personas, “sin dejar a nadie atrás”, y teniendo en cuenta sus distintas capacidades, limitaciones y situaciones de vulnerabilidad.

que, mediante herramientas como la producción normativa, el control de mercado, la mediación y arbitraje, o la información y formación, promueven la seguridad, la salud y los intereses económicos de las personas consumidoras. Este eje estratégico incorpora como idea clave la del empoderamiento de las personas consumidoras, con énfasis en el fomento de la organización colectiva mediante herramientas como el asociacionismo (o el cooperativismo) de consumo. También en clave de empoderamiento, la apelación a un consumo más consciente hace hincapié en la formación de las personas consumidoras para la toma de decisiones de compra en base a los propios intereses y necesidades, con mayor independencia de las presiones de la publicidad, las modas y la cultura consumista imperante.

El *Consumo accesible e inclusivo* (AI) es el eje dedicado a las acciones que tienen por objetivo facilitar un consumo accesible e inclusivo, que toma en consideración a todas las personas, “sin dejar a nadie atrás”, y teniendo en cuenta sus distintas capacidades, limitaciones y situaciones de vulnerabilidad. El objetivo es que todas las personas puedan ejercer su derecho a consumir productos y servicios del modo más autónomo, accesible y seguro posible, sin que exista discriminación de ningún tipo que imposibilite el disfrute de ese derecho

Para lograr el objetivo de un consumo consciente y seguro (CS), en el Plan anual de desarrollo del Plan Estratégico de Consumo Responsable para 2024 ²¹se previeron:

- Campañas para la visibilización y potenciación de los servicios públicos y recursos asociativos de información y defensa de las personas consumidoras²².
- Coordinación, homogeneización y concertación de los diferentes servicios y recursos públicos y asociativos de información y defensa de las personas consumidoras²³.

²¹ Aprobado por Resolución de 02/07/2024, de la Consejería de Sanidad, por la que se aprueba el Plan Anual de Consumo Responsable de Castilla-La Mancha para el año 2024, en el marco del Plan Estratégico de Consumo Responsable 2022-2024 (DOCM AÑO XLIII Núm. 133 11 de julio de 2024 22649).

²² Campaña para la visibilización y potenciación de los servicios públicos y recursos asociativos de información y defensa de las personas consumidoras: CS-1a Campaña de difusión del Teléfono del Consumidor (900-501089) CS-1b Campaña informativa sobre los puntos de atención telepresencial en materia de consumo CS-1c Cartografía de recursos en materia de consumo CS-1d Emisión de notas informativas a medios y redes sociales. Portal de Consumo. CS-1e Aprobación de cartas de servicios CS-1f Desarrollo de procedimientos de trabajo CS-1g Diseño y elaboración de un plan de formación en materia de consumo para el año 2024

²³ CS-2 Coordinación, homogeneización y concertación de los diferentes servicios y recursos públicos y asociativos de información y defensa de las personas consumidoras: CS-2a Formalización de convenios

- Refuerzo de las políticas preventivas en materia de consumo²⁴.
- Acciones de investigación, formación y divulgación para avanzar hacia un consumo consciente y seguro²⁵.

En la línea de garantizar un consumo más inclusivo, en el Plan anual de 2024 se previeron:

- Acciones para garantizar el acceso al consumo de las personas en situación de vulnerabilidad.
- Desarrollo y ampliación del programa de Compra Asistida.
- Acciones para el empoderamiento digital de las personas consumidoras.
- Acciones para el empoderamiento energético de las familias.
- Acciones para el empoderamiento financiero y la prevención del sobreendeudamiento familiar.

Con el Plan Estratégico de Consumo Responsable 2025-2027 previsto para el próximo trienio, se pretende continuar en un proceso de mejora continua sobre los resultados obtenidos durante el período de vigencia del anterior (2022-2024), con especial énfasis en asegurar el acceso en condiciones de igualdad a los recursos públicos de información y protección de los derechos de las personas consumidoras y usuarias.

singularizados con entidades locales en materia de consumo CS-2b Jornada de Políticas Locales de Consumo CS-2c Reuniones del Consejo Regional de Consumo CS-2d Reuniones del Foro de reducción del desperdicio alimentario CS-2e Apoyo al movimiento asociativo de personas consumidoras CS-2f Reuniones de coordinación para la gestión de los Puntos de Inclusión Digital en materia de consumo CS-2g Acciones formativas para técnicos de consumo CS-2h Convenio con la Federación de Municipios y Provincias de Castilla-La Mancha CS-2i Convenios con la Universidad de Castilla-La Mancha

²⁴ CS-3 Refuerzo de las políticas preventivas en materia de consumo CS-3a Aprobación y desarrollo del Plan de Inspección de Consumo para 2024 CS-3b Programa anual de control de calidad de los productos CS-3c Actuaciones no programadas de inspección y control de mercado CS-3d Actuaciones en materia de seguridad de los productos derivadas de notificaciones de la Red de Alerta de Productos Peligrosos CS-3e Renovación y desarrollo del Acuerdo de Coordinación de Competencias en materia de seguridad infantil CS-3f Reuniones de la Comisión Regional de Prevención y Erradicación de las Prácticas Comerciales Desleales CS-3g Aprobación de un decreto que regule los derechos de información y económicos de los usuarios de centros privados que imparten enseñanzas no oficiales CS-3h Aprobación de un decreto que regule las Hojas de Reclamaciones de los consumidores y usuarios. CS-3i Desarrollo del convenio suscrito con Autocontrol de la Publicidad CS-3j Desarrollo del convenio suscrito con Confianza Online CS-3k Convenio con el Consejo Regional de Colegios de Mediadores de Seguros

²⁵ CS-4 Acciones de investigación, formación y divulgación para avanzar hacia un consumo consciente y seguro CS-4a Concurso Escolar “Consumópolis” sobre consumo responsable CS-4b Programa Laboratorio del Ahorro y el Consumo Responsable CS-4c Monitorización del panel de precios de productos básicos CS-4d Itinerancias de exposiciones en el marco del programa “Expoconsumo” CS-4e Programas de actividades en centros de Formación del Consumidor y otros recursos educativos en materia de consumo.

Por lo tanto, y habida cuenta de que el Plan 2025-2027 aún no se ha aprobado, procede realizar algunas propuestas de mejora en relación con el camino ya recorrido, dentro del ámbito competencial que corresponde a los órganos de la Junta de Comunidades de Castilla la Mancha implicadas en la estrategia de consumo consciente, soberano e inclusivo conforme a los objetivos globales la Agenda 2030²⁶ expuestos *supra*, y en especial, en los dos ejes centrados en la soberanía del consumidor: el abordaje de obstáculos específicos en el acceso a bienes y servicios, especialmente servicios financieros, movilidad y transporte, y la equidad digital y la protección del consumidor en línea, con especial atención a los menores como consumidores vulnerables²⁷.

4.2 Puntos débiles del EPCCLM en este ámbito y algunas propuestas de mejora

El art. 43 EPCCLM enumera las actuaciones que las Administraciones Públicas pueden desarrollar en el marco de sus competencias en materia de consumo. De lo que ahora se trata es de encuadrar las actuaciones específicas para la defensa de la soberanía de las personas consumidoras en el listado de actuaciones genéricas que nos ofrece la norma, con el fin de eliminar duplicidades y redundancias, sistematizar, ordenar y proponer acciones de consecución de este objetivo en función de las limitaciones competenciales de la Administración Autonómica para la producción normativa de efectos interprivados, pero con plena explotación del enorme potencial de la actividad inspectora y de la competencia sancionadora, así como de las funciones de educación y formación en materia de consumo que le encomienda la propia CE.

Como expresamente se reconoce en la Estrategia de Consumo Responsable 2022-2025, la consecución de este objetivo es de carácter transversal. Por lo tanto, cobra especial sentido el principio de coordinación y colaboración entre Administraciones Públicas enunciado en el propio EPCCLM, y que posibilita que algunas de las actuaciones previstas sean llevadas a cabo por las encuadradas en Consejerías diferentes; y dentro de

²⁶ COM(2025) 848 final, de 19 de noviembre de 2025, que establece la Agenda del Consumidor 2030 y un plan de acción para los consumidores en el mercado único, bajo el título “Un nuevo impulso para la protección del consumidor, la competitividad y el crecimiento sostenible”.

²⁷ La Comisión anuncia una propuesta de Ley de Equidad Digital (cuarto trimestre de 2026) para reforzar la protección frente a patrones oscuros, diseños adictivos, prácticas problemáticas de influencers y personalización desleal. Se prestará especial atención a los menores como consumidores vulnerables, previéndose una investigación a escala de la UE sobre el impacto de las redes sociales en el bienestar de los jóvenes y la creación de un panel de expertos. También se anuncia un plan de acción contra el fraude en línea.

esta, las actuaciones requeridas para conseguir la soberanía de las personas consumidoras en sus procesos de adquisición de bienes y servicios deberán llevarse a cabo desde Administraciones Públicas de ámbito local²⁸, así como desde órganos distintos de distintos de la Dirección General de Salud Pública. Esta transversalidad se muestra especialmente importante en el ámbito sancionador. Por poner un ejemplo, la DG de planificación, Ordenación e Inspección Sanitaria y Farmacia ha de tener en cuenta que la soberanía de las personas consumidoras de productos farmacéuticos queda especialmente comprometida a través de la comercialización y venta de productos farmacéuticos online²⁹, y la DG de Turismo, Comercio y Artesanía encuadrada orgánicamente en la Consejería de Economía, Empresas y Empleo será la competente para controlar y sancionar el alquiler vacacional y la oferta viajes combinados desde una perspectiva de consumo soberanista. Por otra parte, la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas puede establecer ventajas fiscales para las empresas que cumplan con los requisitos de accesibilidad universal e inclusión en las prácticas comerciales dirigidas a la adquisición de bienes y servicios. Por ello, sin perjuicio de la competencia de la Dirección General de Salud Pública para la elaboración y ejecución de planes estratégicos y anuales para el diseño y desarrollo de las políticas de consumo en la región³⁰, la siguiente propuesta implica a otros órganos en la consecución de los objetivos marcados por dichas políticas.

²⁸ Conforme al principio de subsidiariedad enunciado en el art. 3 del Estatuto, “*Las administraciones públicas conforme al sistema de distribución competencial establecido, podrán articular, con arreglo a criterios de solidaridad interadministrativa, sinergias a través de la disposición compartida de recursos que, alícuota y territorialmente, contribuyan a hacer efectivos los derechos de las personas consumidoras con la máxima inmediatez y proximidad posible*”.

²⁹ La reciente STS (3ª), de lo Contencioso-administrativo, Sección 4ª, Sentencia 961/2025 de 14 Jul. 2025, ha ratificado la sanción de 90.001 euros impuesta por la STSJ Madrid (Sala de lo Contencioso Administrativo), Sección 8ª, 16 septiembre 2022 (núm. 804/2022) a una oficina de farmacia por utilizar la aplicación Telefarmacia para la dispensación y entrega de medicamentos a domicilio. La resolución considera probado que la profesional empleó esta plataforma para comercializar tanto fármacos sujetos a receta como de venta libre, sin ajustarse a lo establecido en la legislación vigente. El TJUE —en su Sentencia de 19 de febrero del 2024, C-606/21, ECLI:EU:C:2024:179— ya había sentado doctrina sobre las plataformas que ponen en contacto a farmacias y a clientes para la comercialización de medicamentos.

³⁰ El Decreto 105/2023, de 25 de julio, de estructura orgánica y competencias de la Consejería de Sanidad, contempla que corresponde a la Dirección General de Salud Pública la elaboración y ejecución de planes estratégicos y anuales para el diseño y desarrollo de las políticas de consumo en la región, incluyendo aquellas actuaciones de cooperación técnica y jurídica que permitan establecer alianzas estratégicas con entidades e instituciones públicas y privadas, y la participación en programas y proyectos de ámbito internacional.

Las actuaciones que se consideran más necesarias de entre las recogidas en el art. 43 LEPCCLM de cara a la realización del derecho a la soberanía del consumidor son las siguientes:

a) Actuaciones de regulación normativa.

Con pleno respeto a la competencia estatal exclusiva para la regulación de remedios contractuales inter privados, las actuaciones normativas en consecución de la soberanía decisoria de las personas consumidoras han de tener como objeto principal la adecuación de la normativa autonómica a la normativa estatal de protección de las personas vulnerables de fecha posterior a la entrada en vigor del EPCCLM, iniciada por el Real Decreto Ley 1/2021, de 19 de enero, de protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica.

Sin embargo, incluso antes de aprobarse la estrategia de consumo responsable 2022-2024 (28 de marzo de 2022) ya se había aprobado la Ley 4/2022, de 25 de febrero, de protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica, en la que se convertía, tras su tramitación parlamentaria, el RD Ley 1/2021 citado, que perdía por lo tanto su vigencia, y se modificaba la LGDCU; y lo mismo ocurría, tres días después, con la Ley 6/2022, de 31 de marzo, que establece y regula la accesibilidad cognitiva y sus condiciones de exigencia y aplicación, modificando el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad. Puede decirse que el Plan nació ya en un “ecosistema legislativo” que precedió a su tramitación, y por lo tanto, consideramos que en esta fase, correspondiente al período 2025-2027, urge coordinar la normativa autonómica con las normas estatales que ya habían incorporado los objetivos del consumo inclusivo a través de las variables de la protección de las situaciones de vulnerabilidad y de la promoción de la accesibilidad cognitiva a los procesos de consumo libre y consciente, en otras palabras, soberano.

Además, aunque ninguna de estas dos normas incluye competencias en materia de consumo ni se dicta al amparo de las mismas, con posterioridad a la aprobación de la estrategia de Consumo entró en vigor el importante Reglamento de accesibilidad aprobado por RD 193/2023, de 21 de marzo, que establece las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para las personas con discapacidad en el acceso y utilización de bienes y servicios a disposición del público, y la Ley 11/2023, de 8 de mayo,

de trasposición de Directivas de la Unión Europea en materia de accesibilidad de determinados productos y servicios, que amplía y detalla los requisitos de accesibilidad de los productos y servicios incluidos en su ámbito de aplicación con ejemplos de cumplimiento específicos.

En este aspecto, la acción normativa de la Junta de Comunidades de CLM debería centrarse en:

1º) Desarrollar, concretar y graduar normativamente el concepto dinámico de consumidor vulnerable que se prevé con motivo de tal definición en el propio estatuto (art. 2, j).

La norma establece el mandato de desarrollar reglamentariamente el índice o protocolos de los colectivos de personas consumidoras necesitados de especial protección, cuyo cumplimiento está pendiente. Entendemos que es ineficiente crear nuevos conceptos y grados distintos de vulnerabilidad aquellos definidos por la normativa social existente, pero sí es necesaria una concreción de ámbitos de especial vulnerabilidad en atención a catálogos concretos de bienes y servicios (al modo del art. 19 del RD 193/2023, sobre accesibilidad en el acceso a bienes y servicios y de la Ley 11/2023, de 8 de mayo, de trasposición de Directivas de la Unión Europea en materia de accesibilidad de determinados productos y servicios,), para ajustar el nivel de protección a la media de los consumidores habituales de cada uno de ellos.

2º) En segundo lugar, se recomienda una clarificación y redefinición de los ilícitos sancionables en materia de soberanía de las personas consumidoras (información, prácticas desleales y engañosas), con el fin de facilitar las actuaciones inspectoras dirigidas al control de cumplimiento de dichos requisitos, ya detallados en la legislación estatal.

3º) En tercer lugar, se debería regular normativamente la concesión de reconocimientos específicos y la incorporación de códigos de conducta empresarial en materia de información, transparencia, accesibilidad y especial atención a la vulnerabilidad³¹,

³¹ La Orden 52/2019, de 20 de marzo, de la Consejería de Sanidad, por la que se aprueba el Reglamento interno que regula el régimen jurídico de la Comisión Regional de Distintivos a las Mejores Prácticas en Materia de Consumo establece la estructura orgánica de la Comisión y el procedimiento para la concesión, pero no existe una previsión normativa que centre la concesión de distintivos al establecimiento y cumplimiento de códigos de conducta en consumo responsable, consciente, accesible e inclusivo. La Orden puede consultarse en:

controlando la legitimación y la veracidad en su exhibición (pues lo contrario constituye un supuesto de práctica comercial desleal contraria a la soberanía del consumidor).

4º) En cuarto lugar, desarrollo reglamentario de la LEPCCLM.

Ello, habida cuenta de que, según la Disp. Final Primera de la LEPC, en el plazo máximo de tres años desde la entrada en vigor, el Consejo de Gobierno debería haber completado el desarrollo reglamentario del EPCCLM.

b) Actuaciones de prevención y abordaje de conductas de consumo contrarias a la soberanía del consumidor a través de las alertas y la inspección.

Según lo dispuesto en el art. 19 LGDCU, las políticas públicas que inciden en el ámbito del consumo y las prácticas comerciales orientadas a las personas consumidoras vulnerables estarán destinadas, en su caso y siempre dentro del ámbito de las relaciones entre consumidores o usuarios y empresarios, a prever y remover, siempre que sea posible, las circunstancias que generan la situación de vulnerabilidad, así como a paliar sus efectos y a garantizar el ejercicio de sus derechos en condiciones de igualdad, en particular en relación con las comunicaciones comerciales o información precontractual facilitada, la atención post contractual o el acceso a bienes o servicios básicos

La LEPC, en su art. 43 pone como meros ejemplos del punto de mira de estas actuaciones de prevención la compra compulsiva, los comportamientos disfuncionales, las adicciones o los desórdenes alimentarios y de hábitos derivados del consumo y utilización de bienes, productos y servicios con una vida útil, impulsando la reparación de los productos y la existencia de las piezas de recambio, esto es, un consumo responsable basado en la salud y el medio ambiente. Y en efecto, la Consejería de Sanidad ha actuado de forma muy activa en las estrategias de “soberanía alimentaria” con diversas actuaciones de erradicación del desperdicio alimentario³². Pero el nuevo derecho a la soberanía requiere un consumo responsable desarrollado o “de paso erguido”, que incorpore estrategias de información, prevención y control con impacto en las prácticas comerciales dirigidas a los consumidores para garantizar el derecho a una información completa y accesible, con

https://docm.castillalamancha.es/portaldocm/descargarArchivo.do?ruta=2019/03/29/pdf/2019_3024.pdf&tipo=rutaDocm .

³² Resolución de 10/09/2025, de la Consejería de Sanidad, por la que se aprueba el Plan Anual de Reducción Eficiente del Desperdicio Alimentario en Castilla-La Mancha para 2025. [2025/7086]. DOCM AÑO XLIV Núm. 183, de 23 de septiembre de 2025 29828.

atención especial a la inclusión informativa de las personas y colectivos vulnerables y a la garantía de la accesibilidad física y cognitiva a los bienes y servicios, según la normativa expuesta en este informe. Para este objetivo se muestra especialmente importante la labor inspectora de los servicios de consumo.

En este ámbito, Plan de Inspección de Consumo y Control de Mercado en Castilla La Mancha para el año 2024³³ ha abordado campañas de inspección de programas regionales (programa control del comercio minorista presencial, programa control de comercio electrónico, programa de control de instalaciones de suministro de combustibles, programa de establecimientos de nueva apertura), inspecciones de campañas autonómicas de control (de talleres de reparación y de la venta de productos de calidad diferenciada en hostelería), e inspecciones de planes y campañas nacionales³⁴, además de las campañas que se anuncian en el ámbito de la Unión Europea en relación con la Agenda 2030.

En relación con la Agenda 2030, uno de sus objetivos es maximizar el uso de herramientas de inteligencia artificial en las actividades de vigilancia del mercado en torno a los ejes del plan, en lo que aquí interesa, en la eliminación de obstáculos de acceso a bienes y servicios (p. ej. vigilancia y control del cumplimiento de los requisitos del RD 193/2023, de 21 de marzo, *por el que se regulan las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización de los bienes y servicios a disposición del público*³⁵) y en la equidad digital y la protección del

³³ Orden 36/2024, de 2 de marzo, de la Consejería de Sanidad, por la que se aprueba el Plan de Inspección de Consumo y Control de Mercado de Castilla-La Mancha para el año 2024. [2024/1851]. Año XLIII Núm. 51, 12 de marzo de 2024, p. 8019.

³⁴ Tales como la inspección en el marco del Plan Nacional de Control Oficial de la Cadena Alimentaria PNCOCA (control de información alimentaria, control de calidad alimentaria, control de prácticas desleales, control de productos de calidad diferenciada, control de productos alimenticios ecológicos y control de comercio electrónico de alimentos), en el Plan Nacional de etiquetado y calidad de aceite de oliva virgen y virgen extra, el Plan Nacional reforzado control azúcares exógenos en miel, el Plan Nacional de control de plaguicidas en productos ecológicos, el Plan Nacional Sectorial de Vigilancia de Mercado de Productos Industriales no alimenticios (juguetes, textiles, calzado, equipos de protección individual, detergentes de uso doméstico, etiquetado de eficiencia energética, etiquetado de neumáticos y etiquetado y seguridad de electrodomésticos), el Plan Nacional de control de etiquetado y seguridad de termos eléctricos portátiles, el Plan Nacional de control de etiquetado y seguridad de barbacoas portátiles, el Plan Nacional de control de condiciones de contratación de servicios de telecomunicaciones, el Plan de Nacional Control de condiciones de contratación de servicios energéticos y el Plan Nacional de control de condiciones de contratación de servicios de compra de entradas de eventos.

³⁵ Este Reglamento, basado en el estudio integral sobre la accesibilidad a bienes o servicios que se consideren más relevantes desde el punto de vista de la no discriminación y accesibilidad universal a que se refiere el artículo 29.5 del texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, y titulado «Estudio de accesibilidad de los bienes y servicios a disposición del público en España, 2017», se verá necesariamente complementado por la norma de transposición de la

consumidor en línea, con especial atención a los menores como consumidores vulnerables³⁶.

En cuanto a las actuaciones de control por parte de las actuaciones inspectoras de las condiciones de accesibilidad y no discriminación, cuya exigibilidad para bienes y servicios de carácter privado se ha diferido a 1 de enero de 2029 (para servicios nuevos) y 1 de enero de 2030 para ajustes razonables en los ya existentes, deberían centrar las actuaciones de control en:

- La realización por parte de los profesionales y empresas de los ajustes razonables y proporcionados requeridos por los criterios de accesibilidad universal en el acceso de las personas con discapacidad a las dependencias e instalaciones de concurrencia pública, a sus procedimientos y servicios en los plazos establecidos en la disposición final sexta del RD (art. 5).
- El ejercicio del derecho de admisión podrá utilizarse para impedir, restringir o condicionar el acceso de ninguna persona, por motivo de o por razón de discapacidad, salvo que exista riesgo justificado para personas usuarias o trabajadoras (art. 8).
- El derecho de acompañamiento y acceso de los asistentes personales u otras personas de apoyo de la persona con discapacidad a los servicios de atención personal, así como de sus perros de asistencia, siempre que esta así lo requiera, sin que ello suponga un sobrecoste para dichas personas (art. 11 y 13).
- La preferencia en el acceso y utilización de bienes y servicios a disposición del público que impliquen esperas tanto de la persona con discapacidad como de sus asistentes, siempre que así lo soliciten sin que ello suponga un sobrecoste para dichas personas (art. 12).
- El derecho de información, acceso y preferencia a los servicios ofertados en internet regulado en el art. 14³⁷.

Directiva (UE) 2019/882 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, sobre los requisitos de accesibilidad de los productos y servicios, que tiene por objeto establecer los requisitos de accesibilidad universal de determinados productos y servicios, necesarios para optimizar su utilización previsible de manera autónoma por todas las personas y en particular por las personas con discapacidad

³⁶ El desarrollo de este punto se realiza en otro capítulo de este estudio (v. comentario art. 5.9 EPCCLM).

³⁷ *Ídem*.

- La información los derechos de las personas consumidoras con discapacidad, así como la documentación contractual, la facturación, y los medios de reclamación de consumo en formatos cognitivamente accesibles (art.16).

-La accesibilidad en todos los bienes y servicios enumerados en los artículos 17 a 29 del RD.

Además, a través de la red de alertas, de los distintivos códigos de buenas prácticas, denuncias de las propias personas consumidoras e inspecciones conjuntas con las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, surgen otras oportunidades puntuales de control de prácticas comerciales que actúan eficazmente para la consecución del objetivo de la soberanía de consumo en las relaciones entre empresarios y consumidores.

c) Actuaciones de promoción, desarrollando programas de información, formación y educación.

Como apunta CARRETERO GARCÍA³⁸, el consumismo constituye una prioridad para un sistema económico cuyo modelo productivo no está basado en la satisfacción de las necesidades reales de la población, sino únicamente en el lucro. En ellas, el consumidor vulnerable ha de gozar de una “especial atención” (art. 8.2 LGDCU, que tiene carácter básico), lo que significa que serán especialmente recogidos en la normativa reglamentaria y sectorial, y que los poderes públicos “promocionarán políticas y actuaciones tendentes a garantizar sus derechos en condiciones de igualdad... tratando de evitar, en cualquier caso, trámites que puedan dificultar el ejercicio de los mismos” (art. 8.2). La vulnerabilidad en el ámbito de los bienes y servicios ofrecidos al público en general es un concepto dinámico que se aborda especialmente con medidas de educación e información pública. Pero existen esferas de riesgo definidas por la vulnerabilidad media del colectivo al que va dirigido normalmente el producto o servicio que pueden ser claramente identificables (servicios para mayores, servicios de la sociedad de la información dirigidos a menores, transportes, vivienda y suministros básicos, todo ello de acuerdo con la Agenda de Consumo 2030).

³⁸ CARRETERO GARCÍA, A. ¿Consumo impulsivo o consumo responsable? la importancia de reflexionar porque desde octubre ya es Navidad. Disponible en: https://www.centrodeestudiosdeconsumo.com/images/Consumo_impulsivo_o_consumo_responsable.pdf

Siguiendo los ejes y prioridades establecidos en la Agenda 2030 comunicados por la Comisión Europea el pasado 19 de noviembre, se hacen especialmente necesarias las campañas de información y educación para promover la accesibilidad real, eliminando los obstáculos de acceso a los bienes y servicios, en especial en servicios financieros, transportes y movilidad (p.ej. la interpretación de la documentación sobre consumos energéticos dirigidas a los mayores), así como las campañas tendentes a promover la equidad digital y protección del consumidor en línea³⁹, en especial, las dirigidas al consumidor adolescente ante las redes sociales.

d) Actuaciones de restauración de la legalidad y de corrección de mercado, en este caso, a través del procedimiento sancionador.

Se echa en falta una definición más concreta de las infracciones consistentes en la omisión de la información contractual legalmente exigida, y sobre todo, una graduación más acorde con el nuevo derecho a la soberanía.

Son infracciones de consumo por vulneración del “derecho a la soberanía de las personas consumidoras”, por remisión del art. 139 del EPCCLM a las conductas tipificadas en el art. 47 TRLGDCU las prácticas comerciales consistentes en:

- (j) La introducción o existencia de cláusulas abusivas en los contratos (que, según las SSTS 1557/2017, de 16.9], 308/2019, de 21.5 y 849/2019, de 18.6), puede sancionarse sin perjudicialidad civil), así como la no remoción de sus efectos una vez declarado judicialmente su carácter abusivo o sancionado tal hecho en vía administrativa con carácter firme;
- (k) Las limitaciones o exigencias injustificadas al derecho del consumidor de poner fin a los contratos de prestación de servicios o suministro de productos de tracto sucesivo o continuado, la obstaculización al ejercicio de tal derecho del consumidor a través del procedimiento pactado, la falta de previsión de éste o la falta de comunicación al usuario del procedimiento para darse de baja en el servicio;
- (m) El uso de prácticas comerciales desleales con los consumidores o usuarios⁴⁰;

³⁹ Según el informe “*Behavioural study on unfair commercial practices in the digital environment. Dark patterns and manipulative personalisation*”, liderado por Francisco Lupiáñez-Villanueva, profesor de Ciencias de la Información y de la Comunicación de la Universitat Oberta de Catalunya (UOC), el 97 % de las webs y aplicaciones más populares utilizadas por los consumidores de la Unión Europea despliegan al menos un patrón oscuro (normalmente más).

⁴⁰ La utilización de determinados patrones oscuros en las páginas web de comercio electrónico es un claro ejemplo de conductas sancionables por la Administración de consumo por considerarse tales, sin perjuicio de la competencia de la AEPD si, además, se vulnera la protección de los datos de carácter personal. En el documento ‘Patrones adictivos en el tratamiento de datos personales’, elaborado por la AEPD, (disponible

- (r), (s) y (t) relativas al incumplimiento de los regímenes de contratos celebrados fuera de establecimiento mercantil y ventas a distancia.

Las infracciones relacionadas con la falta de información adecuada sobre precios y cláusulas contractuales tipificadas letras (f) y (g) del art. 47 TRLGDCU merecen un comentario especial. La letra g) -antes letra f)- dispone: “El incumplimiento de las normas relativas a registro, normalización o denominación de productos, etiquetado, envasado y publicidad de bienes y servicios, incluidas las relativas a la información previa a la contratación”. La reforma de la Ley 24/2021 ha incluido por fin este incumplimiento como infracción el incumplimiento de las normas relativas a la información previa en la contratación de bienes y servicios con consumidores y usuarios. El EPCCLM (art. 140) califica como infracción leve en su apartado 21 (8 en el Proyecto) *la omisión de la información necesaria en la publicidad, oferta comercial o exhibición en los establecimientos de bienes y servicios*. Como constata ZABALLOS⁴¹, esta infracción puede llegar a calificarse de leve a grave atendiendo a los criterios del art. 48.3 TRLGDCU, y en concreto a los que tienen en cuenta la vulnerabilidad de las personas

en <https://www.aepd.es/guias/patrones-adictivos-en-tratamiento-de-datos-personales.pdf>) se mencionan patrones ocultos habituales en las plataformas de microcompras que pueden considerarse prácticas comerciales desleales:

- *Scroll infinito*. Los usuarios pueden desplazarse sin limitaciones por el contenido, y siempre hay más, en lugar de hacer clic en diferentes páginas. Por lo general, se combina con recomendaciones algorítmicas para ofrecer al usuario contenido personalizado con más probabilidades de atraer su atención.
- Dotación (*endowment*). Cada vez que los usuarios visitan la plataforma o utilizan la aplicación o servicio, mejoran su situación o reputación (puntos, seguidores, trofeos, nivel...). Esto les dificulta mucho desconectarse o incluso eliminar su cuenta, porque perderían todo lo que han ganado.
- *Grinding* y exposición innecesaria. Se requiere que los usuarios realicen tareas fáciles o repetitivas solo para estar conectados o expuestos a algún contenido, y así obtener puntos, créditos o recompensas.
- Patrones de escasez. Este enfoque está relacionado con el tiempo y el compromiso, basado en crear una sensación de disponibilidad limitada, lo que motiva a los usuarios a tomar medidas inmediatas.
- Patrones de urgencia (mensajes de alerta, cuenta atrás). Se basan en generar una falsa urgencia y aversión a la pérdida, con un impacto en la toma de decisiones de los usuarios bajo el pretexto de la emergencia.
- *Misdirection*. Uso de colores, fuentes o diseños para centrar la atención en un elemento muy específico.
- Sobrecarga informativa. Se basa en abrumar al usuario con demasiada información, contenidos y distracciones, con muchas opciones simultáneamente, influyendo en su capacidad cognitiva. Esto le facilita perder la noción del tiempo o la capacidad de evaluar las consecuencias de sus decisiones.

⁴¹ “La nueva lista de infracciones en materia de defensa de consumidores y usuarios”. Disponible en: https://centrodeestudiosdeconsumo.com/images/La_nueva_lista_de_infracciones_en_materia_de_defensa_de_consumidores_y_usuarios.pdf.

afectadas⁴². Es cierto que la remisión del art. 137 del Estatuto a los principios generales de la potestad sancionadora del TRLGDCU permiten este mismo efecto. También es cierto que en los casos en los que la falta de información (sea publicitaria o precontractual) determine la prestación de un consentimiento que de otra forma no se habría dado, estaremos ante una práctica comercial desleal considerada infracción grave en la TRLGDCU (letra m) si concurren las circunstancias del mismo art. 48.3. No obstante, el estatuto debería atender de forma acorde con la especial atención a las situaciones de vulnerabilidad la graduación de esta infracción, dado el plus normativo de la especial consagración del derecho a la soberanía como nuevo derecho.

Finalmente, el art. 47 u) TRLGDCU tipifica como infracción cualquier otro incumplimiento de requisitos establecidos en el TRLGDCU o en las disposiciones que la desarrollen, que será sancionado como infracción de consumo en los términos previstos en la legislación autonómica aplicable. Estamos de acuerdo con CORDERO LOBATO⁴³ en la idea de que, “en la medida en que esta previsión general no describe suficientemente el tipo de injusto ni, por tanto, permite predecir la conducta sancionable, su constitucionalidad es dudosa (cfr., sobre disposiciones similares, las SSTC 41/1993, 162/2008, 81/2009, 160/2019)”. Y, por lo tanto, la remisión del art. 139 a esta infracción abstracta no debería operar en este sentido.

- Se echa también en falta la solución a posibles concurrencias de ilícitos generales y sectoriales afectantes a este derecho a la soberanía cuya competencia corresponde a otras Administraciones Públicas⁴⁴. Por ejemplo, los “incumplimientos de la normativa

⁴² “Las infracciones que, de acuerdo con el apartado anterior, merezcan en principio la calificación de leve o grave de acuerdo con el apartado anterior serán calificadas respectivamente como graves o muy graves si concurren alguna de las siguientes circunstancias:

a) Haber sido realizadas aprovechando *situaciones de necesidad* de determinados bienes, productos o servicios de uso o consumo ordinario y generalizado, así como originar igual situación.

b) Haberse realizado *explotando la especial inferioridad*, subordinación o indefensión de determinados consumidores o grupos de ellos.

(...)”.

d) Producir una alteración social grave, injustificada y previsible en el momento de la comisión, originando alarma o desconfianza en los consumidores o usuarios o *incidiendo desfavorablemente en un sector económico*.

⁴³ “Tipificación y concurrencia en infracciones de consumo”. *Derecho de consumo. Materiales, fundamentos, aplicaciones* / coord. por Ángel Carrasco Perera, 2023, pp. 579-600.

⁴⁴ CESCO ha elaborado interesantes estudios sobre la cuestión. CORDERO LOBATO, E., “Tipificación y competencia en el Derecho sancionador de consumo. Un estudio de la jurisprudencia contencioso-administrativa”, abril de 2008, pp. 100-101 Disponible en:

http://centrodeestudiosdeconsumo.com/images/DERECHO_SANCCIONADOR/derechosancionador/46.pdf
f; ZABALLOS ZURILLA, M. “Una nueva declaración de inconstitucionalidad en materia de sanciones administrativas de consumo”. Febrero 2021. Disponible en:

de accesibilidad a bienes y servicios” que se contemplan como infracción en la reforma del Estatuto deben ser sancionadas de conformidad con lo previsto en el título III del texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social y no conforme al EPCLM (artículo 15 RD 193/2023).

En cuanto a las infracciones cometidas a través de internet, en la reforma de la LGDCU por ley 24/2021 se ha dispuesto que el lugar relevante es el domicilio habitual del consumidor (art. 53 bis.3, párrafo II), lo cual debería ser tenido en cuenta en el régimen sancionador del Estatuto.

k) Actuaciones de fomento de los acuerdos de las empresas en sistemas de autorregulación y regulación compartida en los distintos sectores económicos.

Se garantizará por parte de las administraciones públicas un uso adecuado y proporcionado de estos instrumentos, y en particular respecto de la participación del sector empresarial, preservando en todo caso el predominio del interés público sobre el privado.

Se engloban aquí las iniciativas sobre sellos de calidad y el fomento de códigos de conducta empresarial.

l) Aquellas otras que reglamentariamente se establezcan. Como propuesta: Reglamento de algoritmos de consumo de CLM.

El Reglamento de la LEPC debía haberse aprobado en los tres años siguientes a la entrada en vigor del Estatuto. Debe cumplirse con este mandato, y aprovecharlo para, previa habilitación de la propia LEPC, incluir previsiones reglamentarias que, sin constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza de las establecidas por la ley formal, contribuyan a identificar y a precisar las sanciones correspondientes de acuerdo con las especificidades del catálogo de nuevos derechos ⁴⁵.

<https://centrodeestudiosdeconsumo.com/index.php/2-principal/5145-una-nueva-declaraci%C3%83%C2%B3n-de-inconstitucionalidad-en-materia-de-sanciones-administrativas-de-consumo>.

⁴⁵ Pues, como afirma CORDERO LOBATO, E., a diferencia del ámbito penal, en el Derecho administrativo sancionador la reserva de ley no impide que las disposiciones con rango formal de ley sean desarrolladas o concretadas por previsiones reglamentarias, ya que la tipicidad alcanza a la sanción aplicable, que no puede estar indeterminada en su cuantía, por lo que se exige que la ley fije un límite máximo a la sanción, pero los tribunales admiten que la determinación concreta de la sanción dentro de tales límites quede remitida a reglamento (“Tipificación y concurrencia de infracciones de consumo”. Derecho de Consumo...cit. .)

A nivel reglamentario, cabría plantearse seguir muy atentamente una iniciativa legislativa en ciernes, pero fundamental para el respeto a la soberanía en la transición digital impulsada por el Colegio de la Abogacía de Madrid (ICAM), en cooperación con la Asociación Española de Derechos del Consumo, relativa a la creación de un Registro Estatal de Algoritmos con impacto en las relaciones de consumo⁴⁶. Su objetivo es dotar de transparencia a los procesos algorítmicos que utilizan las empresas para garantizar que los sistemas automatizados que influyen en precios, decisiones comerciales y condiciones contractuales estén sometidos a obligaciones de transparencia, control y responsabilidad. Sistemas automatizados deciden hoy qué precio se le ofrece a cada usuario, qué anuncio ve, qué condiciones se le aplican o si accede o no a determinados servicios, sin que el consumidor pueda conocer los criterios empleados ni los datos utilizados. Este y otros problemas relacionados con la digitalización de las prácticas comerciales y la contratación electrónica serán desarrolladas en otro de los capítulos de este estudio.

Bibliografía

CARRASCO PERERA, A. “Requerimientos legales de información contractual” (*Derecho de consumo, materiales, fundamentos, aplicaciones*. Aranzadi 2023, pp.131 y ss.

CARRETERO GARCÍA, A. ¿Consumo impulsivo o consumo responsable? la importancia de reflexionar porque desde octubre ya es Navidad. Disponible en: https://www.centrodeestudiosdeconsumo.com/images/Consumo_impulsivo_o_consumo_responsable.pdf

CORDERO LOBATO, E. “Tipificación y concurrencia en infracciones de consumo”. *Derecho de consumo. Materiales, fundamentos, aplicaciones* / Ángel Carrasco Perera, (coord.) 2023, pp. 579-600.-“Tipificación y competencia en el Derecho sancionador de consumo. Un estudio de la jurisprudencia contencioso-administrativa”, abril de 2008, pp. 100-101 Disponible en:

⁴⁶ Disponible en: <https://www.europapress.es/europapress-legal/noticia-colegio-abogados-madrid-icam-impulsa-registro-estatal-algoritmos-mercados-bienes-servicios-consumo-20251106123647.html>

http://centrodeestudiosdeconsumo.com/images/DERECHO_SANCCIONADOR/derechos sancionador/46.pdf

GARCÍA VIDAL, A. “Las prácticas comerciales desleales en la Ley 3/2014, por la que se modifica el Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios”. *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, ISSN-e 2254-2582, nº. 9, 2014 (Ejemplar dedicado a la ley 3/2014, por la que se modifica la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios), pp. 85-88.

GÓMEZ CALLE, E., *Los deberes precontractuales de información*, Madrid, La Ley, 1994.

HUTT, W. The concept of consumers' sovereignty. Disponible en: *The Economic Journal*, Volume 50, Issue 197, 1, 1940, pp. 66–77, <https://doi.org/10.2307/2225739>.

MARÍN LÓPEZ, M.J. “El consumidor” (*Derecho del Consumo materiales, fundamentos, aplicaciones*). Carrasco Perera, A. (dir). Aranzadi 2023. - “Información precontractual en contratos con consumidores: cuándo, qué y cómo informar”. Disponible en: https://www.centrodeestudiosdeconsumo.com/images/CONSULTAS_RECIBIDAS/20.pdf.

ZABALLOS ZURILLA, M. “Una nueva declaración de inconstitucionalidad en materia de sanciones administrativas de consumo”. Febrero 2021. Disponible en: <https://centrodeestudiosdeconsumo.com/index.php/2-principal/5145-una-nueva-declaraci%C3%83%C2%B3n-de-inconstitucionalidad-en-materia-de-sanciones-administrativas-de-consumo>

CAPÍTULO II. LOS “NUEVOS DERECHOS” RELACIONADOS CON EL MEDIO AMBIENTE Y LA SOSTENIBILIDAD EN EL ESTATUTO DE LAS PERSONAS CONSUMIDORAS DE CASTILLA- LA MANCHA (arts. 5.2, 5.3, 5.4 y 5.8)

María Zaballos Zurilla

Profesora Ayudante Doctora

Universidad de Castilla-La Mancha

Centro de Estudios de Consumo (CESCO)

1. Introducción

El Derecho de Consumo ha evolucionado significativamente a lo largo de los años, pasando de una visión puramente defensiva, centrada en la protección de los consumidores, a un enfoque proactivo que requiere de su participación al abordar desafíos globales como la crisis climática y el consumo insostenible. Esta transformación queda patente en la Ley 3/2019, de 22 de marzo, del Estatuto de las Personas Consumidoras en Castilla-La Mancha (en adelante EPCCLM), que surge como un marco normativo novedoso en el panorama jurídico español. El Preámbulo de la Ley señala como aportación destacable de la misma “la incorporación de contenidos innovadores de trascendencia económica, social y ambiental que enriquezcan el acervo competencial de consumo y fortalezcan su dimensión transversal y multidisciplinar”. En ese sentido, ya en el artículo 3 EPCCLM, los principios inspiradores reflejan una clara voluntad de trascender la visión clásica de esta rama del Derecho. Estos principios no son simples declaraciones de intenciones, sino mandatos directos para las Administraciones públicas que buscan potenciar los derechos de las personas consumidoras. Algunos de los contemplados son: la buena gobernanza, la sostenibilidad, la innovación compartida, el impulso de la economía funcional o la participación de las personas consumidoras. De esta forma, la ley se posiciona como una herramienta de política pública orientada hacia la conversión del modelo de consumo tradicional.

Un aspecto novedoso del EPCCLM es la inclusión, en el artículo 5, de un bloque de “nuevos derechos” que podrían considerarse complementarios de los derechos básicos de los consumidores previstos en el art. 4. Estos derechos corresponden a necesidades legítimas de las personas consumidoras y abarcan una amplia variedad de materias: soberanía y trato respetuoso del consumidor, medioambiente y sostenibilidad, información y conocimiento sobre bienes intangibles, privacidad y beneficios derivados del uso nuevas tecnologías, entre otras.

Esta parte del estudio se centra en los apartados 2, 3, 4 y 8 del artículo 5 que reconocen diversos derechos a los consumidores, todos estrechamente vinculados con el derecho a un medio ambiente saludable y la sostenibilidad. Veremos cómo esta ley no se limita a tratar de corregir los efectos negativos del consumo, sino que busca activamente empoderar al consumidor.

Antes de profundizar en la normativa autonómica, contextualizaré su relevancia dentro del marco jurídico internacional, europeo y nacional, lo que permitirá comprender el alcance de la ley, demostrando la preocupación de Castilla-La Mancha en la promoción de un futuro más sostenible a través del Derecho de Consumo.

2. Medio ambiente, sostenibilidad y consumo: escenario normativo

El modelo de producción y acumulación de riqueza actual se sustenta sobre la idea de que los recursos naturales son ilimitados, aunque desde hace algún tiempo se alzan voces en sentido contrario como tendremos ocasión de observar. Por este motivo, es difícil hablar de un medio ambiente saludable cuando vivimos en una sociedad consumista y donde la sustitución acelerada de productos en una constante⁴⁷. A continuación, se exponen las principales medidas adoptadas en el ámbito internacional, europeo y nacional en aras a conseguir un consumo más responsable y sostenible, con el objetivo de poner freno al consumo desenfrenado⁴⁸.

⁴⁷ TRUCCOLO REATO, T. y CALGARO, C. “Los impactos de la obsolescencia programada para lograr la sostenibilidad ambiental en la sociedad consumocentrista y su contribución al efecto de la Teoría de Gaia”, *Sostenibilidad: económica, social y ambiental*, núm. 3, 2021, pp. 50 y 51.

⁴⁸ Vid. GONZÁLEZ VAQUÉ, L. “¿Del consumo sostenible a una economía circular?”, *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, núm. 17, 2016, pp. 179-191.

2.1. Normativa a nivel internacional

En actualidad estamos ante un modelo de consumo lineal de *extraer, producir, comprar, usar (poco o muy poco) y tirar*, con las negativas consecuencias que ello conlleva. Por un lado, genera mayores costes al consumidor y, por otro, impulsa la pérdida de confianza en la calidad de los productos, lo que perjudica a las empresas. A ello se une el uso de prácticas de obsolescencia programada lo que reduce la durabilidad de los bienes y potencia la adquisición de otros nuevos o el *greenwhasing*⁴⁹.

A fin de hacer frente a esta situación, se han ido adoptando a lo largo de los años a nivel internacional distintas propuestas. Entre ellos destaca la estrategia aprobada en la Cumbre Mundial de 2015 celebrada en Nueva York, *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. De estos objetivos, el 12 se centra en el consumo y persigue la finalidad de garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles⁵⁰. Entre sus metas destacan: lograr la gestión sostenible y el uso eficiente de los recursos naturales, reducir a la mitad el desperdicio de alimentos *per capita* mundial en la venta al por menor y a nivel de los consumidores, y asegurar que las personas de todo el mundo tengan la información y los conocimientos pertinentes para el desarrollo sostenible y los estilos de vida en armonía con la naturaleza⁵¹.

En línea con lo anterior, también las *Directrices de Protección del Consumidor de Naciones Unidas*⁵² de 2016 en su apartado III señalan como principios generales: la protección de los consumidores frente a los riesgos para su salud y su seguridad, la promoción y protección de los intereses económicos de los consumidores, la educación del consumidor, incluida la educación sobre las consecuencias ambientales, sociales y económicas que tienen sus elecciones y la promoción de modalidades de consumo sostenible. También, en el apartado V dedica la letra c) a la “Promoción y protección de los intereses económicos de los consumidores”, determinando que corresponde a los Estados Miembros tratar de que los consumidores obtengan el máximo beneficio de sus

⁴⁹ Es una técnica de marketing mediante la cual empresa promociona una imagen ecológica o “verde” a través de su marketing, pero en realidad, sus prácticas no son sostenibles o incluso son dañinas para el medio ambiente.

⁵⁰ AVILÉS GARCÍA, J. “La implementación del Objetivo de Desarrollo Sostenible 12 en el marco de la Unión Europea”, *CEFLegal: Revista práctica de derecho. Comentarios y casos prácticos*, núm. 268, 2023, pp. 5-38.

⁵¹ Vid. [Consumo y producción sostenibles - Desarrollo Sostenible](#) [Último acceso: 24-09-2025]

⁵² Disponible en: https://unctad.org/system/files/official-document/ditccplmisc2016d1_es.pdf [Último acceso: 24-09-2025]

recursos económicos y alcanzar las metas consistentes en el establecimiento de normas de producción y funcionamiento satisfactorias, métodos de distribución adecuados, prácticas comerciales leales, comercialización informativa y protección efectiva contra las prácticas que puedan perjudicar los intereses económicos de los consumidores y la posibilidad de elegir en el mercado. Adicionalmente, señala que los Estados Miembros deben adoptar o mantener políticas que especifiquen que incumbe al fabricante asegurar que los bienes satisfagan requisitos razonables de durabilidad, utilidad y fiabilidad, y sean aptos para el fin al que se destinan, y que incumbe al vendedor velar por que esos requisitos se cumplan.

Por último, más recientemente, la Asamblea General de las Naciones Unidas, en el *Pacto para el Futuro* aprobado el 22 de septiembre de 2024⁵³, insiste en que el desarrollo sostenible es un “objetivo crucial en sí mismo” subrayando que “debemos conservar, restaurar y utilizar de forma sostenible los ecosistemas y los recursos naturales de nuestro planeta para contribuir a la salud y el bienestar de las generaciones presentes y futuras”, lo que denota limitación de los recursos naturales. Concluye señalando que es necesario “Promover modalidades de consumo y producción sostenibles, incluidos estilos de vida sostenibles, y enfoques de economía circular como vía para lograr modalidades de consumo y producción sostenibles, así como iniciativas de cero desechos”.

2.2. Normativa a nivel europeo

En lo que se refiere al medio ambiente y a la sostenibilidad, resulta indispensable hacer alusión al art. 37 de la *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*: “En las políticas de la Unión Europea se integrarán y garantizarán, conforme al principio de desarrollo sostenible, un nivel elevado de protección del medio ambiente y de la mejora de su calidad”.

Como he señalado previamente, la economía actual es lineal y el consumo es de usar y tirar, por lo que para hacer frente a esta tendencia surge la denominada economía circular⁵⁴. Aunque no existe una definición unívoca de economía circular, es un modelo que “sugiere la implicación de autoridades, empresas y ciudadanía para llevar a cabo

⁵³ Disponible en: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n24/272/25/pdf/n2427225.pdf> [Último acceso: 24-09-2025]

⁵⁴ Vid. SANTAMARÍA ARINAS, R. J. “Economía circular: líneas maestras de un concepto jurídico en construcción”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. 10, núm. 1, 2019, pp. 1-37.

cambios significativos no sólo en los sistemas de extracción y producción, sino también en los patrones de comportamiento y consumo tanto de las personas consumidoras como de las administraciones públicas”⁵⁵.

En el año 2015, la Comisión presentó el *Plan de Acción para una economía circular en Europa*⁵⁶, con el objetivo de impulsar la competitividad de la UE al proteger a las empresas contra la escasez de recursos y la volatilidad de los precios, y contribuir a crear nuevas oportunidades empresariales, así como maneras innovadoras y más eficientes de producir y consumir.

Cuatro años más tarde, siguiendo ese planteamiento, 11 de diciembre de 2019 la Comisión Europea publicó la comunicación conocida como el *Pacto Verde Europeo*⁵⁷ que pretende conseguir, mediante una transición justa, una economía con cero emisiones, eficiente en recursos y competitiva, que convierta así a Europa en el primer continente climáticamente neutro el año 2050. En relación con el tema que nos ocupa, sobresale entre las iniciativas que plantea el *Nuevo Plan de Acción para la economía circular por una Europa más limpia y más competitiva*⁵⁸. Su objetivo es “establecer un marco sólido y coherente para la política de productos que convierta en norma la sostenibilidad de productos, servicios y modelos de negocio, además de transformar las pautas de consumo para evitar que se produzcan residuos en primer lugar”. Centra especialmente su atención en el diseño de productos sostenibles a fin de, entre otros aspectos, mejorar la durabilidad e incrementar las posibilidades de reutilización, de actualización y de reparación de los productos, abordar la presencia en ellos de sustancias químicas peligrosas e intensificar su eficiencia en cuanto al uso de energía y de recursos⁵⁹. En la misma línea, el *Reglamento de Diseño Ecológico*⁶⁰ de 2024, tiene por objeto establecer “un marco para el establecimiento de

⁵⁵ CARRETERO GARCÍA, A. “La ineficaz respuesta del Derecho comunitario y del Reglamento de diseño ecológico a la insoportable insostenibilidad de la obsolescencia programada”, *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, núm. 52, 2024, p. 171.

⁵⁶ [plandeaccioncomes_tcm30-425898.pdf](#) [Último acceso: 4-12-2025]

⁵⁷ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: *El Pacto Verde Europeo* (COM (2019) 640 final de 11 de diciembre de 2019).

⁵⁸ COM (2020) 98 final de 11 de marzo de 2020.

⁵⁹ Vid. SANAHUJA PERALES, J. A. “Pacto Verde Europeo: el giro ambiental de un actor global”, *Anuario CEIPAZ*, núm. 14, 2021 (Ejemplar dedicado a: El mundo después de la pandemia: enfrentar la desigualdad y proteger el planeta), pp. 69-96.

⁶⁰ Disponible en: [Reglamento \(UE\) 2024/1781 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por el que se insta a un marco para el establecimiento de requisitos de diseño ecológico aplicables a los productos sostenibles, se modifican la Directiva \(UE\) 2020/1828 y el Reglamento \(UE\) 2023/1542 y se deroga la Directiva 2009/125/CE](#) texto pertinente a efectos del EEE.

requisitos de diseño ecológico que deben cumplir los productos para su introducción en el mercado o su puesta en servicio, con el objetivo de mejorar la sostenibilidad medioambiental de los productos para hacer de los productos sostenibles la norma y reducir la huella de carbono y la huella medioambiental global de los productos a lo largo de su ciclo de vida, y de garantizar su libre circulación en el mercado interior” (art. 1)⁶¹.

La Comisión Europea tiene previsto proponer una Ley de Economía Circular (*Circular Economy Act*) para mejorar la seguridad económica y la competitividad de la UE, al tiempo que promueve una producción más sostenible, modelos de negocio de economía circular y descarbonización⁶². En agosto de 2025, la Comisión puso en marcha una consulta pública sobre la misma y su adopción está planificada para el cuarto trimestre de 2026⁶³.

Para finalizar, la recentísima Comunicación de la Comisión COM (2025) 848 final, de 19 de noviembre de 2025, "Agenda del consumidor 2030 y plan de acción para los consumidores en el mercado único 'Un nuevo impulso para la protección del consumidor, la competitividad y el crecimiento sostenible'"⁶⁴, determina el plan estratégico para la política de consumidores de la UE para los próximos cinco años, estableciendo como uno de sus cuatro objetivos esenciales la promoción del consumo sostenible. Recoge las siguientes acciones a llevar a cabo en el futuro próximo:

En primer lugar, apoyar a los Estados miembros en la implementación de la Directiva sobre el empoderamiento de los consumidores para la transición verde, el Reglamento de Ecodiseño para Productos Sostenibles y la Directiva sobre normas comunes para promover la reparación de bienes, mediante: la promoción del aviso armonizado sobre la garantía legal de conformidad y una etiqueta armonizada para la garantía comercial de durabilidad (Q3 2026) y con el lanzamiento de una plataforma europea online para reparaciones (para 2028).

⁶¹ En abril de 2025 se publicaba la COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN sobre el Plan de trabajo 2025-2030 sobre diseño ecológico para productos sostenibles y etiquetado energético. Disponible en: eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025DC0187 [Último acceso: 25-9-2025]

⁶² En este momento, la tasa de circularidad de Europa es de alrededor del 12%, pero el objetivo es duplicarla al 24% para 2030. Este objetivo forma parte del Pacto por una industria limpia de la UE. Disponible en: EUR-Lex - 52025DC0085 - EN - EUR-Lex

⁶³ La tramitación de esta iniciativa puede seguirse en: [Circular Economy Act](#) [Último acceso: 15-12-2025]

⁶⁴ Disponible en: [84cfc60e-f264-4f31-9f79-9ec83dce064d_en](#) [Último acceso: 3-12-2025]

En segundo lugar, apoyar la economía circular, en particular, intercambiando buenas prácticas con los actores para promover la devolución de bienes que ya no se utilizan, mercados de segunda mano, los producto-como -servicio como modelos de negocio y start-ups circulares innovadoras (2027).

Por último, explorar la necesidad de una Recomendación para fomentar las características 'ecológicas desde el diseño' en el comercio electrónico, y fomentar el desarrollo de herramientas digitales y su uso (2027).

Todas estas disposiciones son un claro reflejo de la preocupación europea por la protección del entorno y los consumidores.

2.3. Normativa española

El art. 45 de la Constitución Española reconoce el derecho de todos “a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo” y lo acompaña de un mandato a los poderes públicos a los que corresponde velar “por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva”⁶⁵.

En materia de consumo, tiene un papel destacado La *Estrategia Española de Economía Circular* (EEEC, también conocida como España circular 2030⁶⁶). Es el instrumento nacional que asienta en España los objetivos ambiciosos de la Unión Europea y de las Naciones Unidas, a los que he hecho referencia previamente, asegurando una transición coherente hacia la sostenibilidad.

La EEEC exige que el gobierno elabore planes de acción trienales⁶⁷. Estos planes tienen como objetivo coordinar las acciones de las distintas agencias estatales, garantizando que la economía circular se incorpore en todas las políticas sectoriales. El propósito es asegurar un progreso constante hacia un modelo que sea sostenible en los ámbitos

⁶⁵ Vid. ALONSO GARCÍA, M^a. C. *La protección de la dimensión subjetiva del derecho al medio ambiente*, Aranzadi, 2015. La autora realiza un profundo análisis sobre la configuración del art. 45 CE, en el que subraya que el alcance de este artículo no se limita únicamente a la protección del entorno natural y los recursos que ofrece, sino que también va enfocado a que se realice un uso racional de ellos para así lograr un entorno propicio para el desenvolvimiento de la vida humana.

⁶⁶ PUENTES COCIÑA, B. “¿España Circular 2030? Comentario al borrador de la estrategia española de economía circular”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. 9, Núm. 2, 2018, pp. 1-39.

⁶⁷ El primer Plan de Acción de Economía Circular 2021- 2023 está disponible en: [Plan de Acción de Economía Circular](#) [Último acceso: 26-9-2025]

económico, social y ambiental. Actualmente, se encuentra en tramitación el II Plan de Economía circular 2024-2026 contiene 95 medidas lideradas por distintos centros directivos de la AGE y distribuidas en 5 ejes y 3 líneas de actuación: producción, consumo, gestión de residuos, materias primas secundarias y reutilización del agua⁶⁸.

Uno de los aspectos más interesantes contemplados en la EEEC es la creación de un Consejo de Economía Circular encargado de colaborar en la aplicación, seguimiento, revisión y elaboración de propuestas anuales en el marco de la estrategia.

A nivel autonómico, algunas Comunidades Autónomas han elaborado su propia legislación en la materia.

A título ilustrativo, sin ánimo de exhaustividad: la Ley 7/2019, de 29 de noviembre, de Economía Circular de Castilla-La Mancha cuyo objetivo principal es la transformación del modelo productivo y de consumo en la región, promoviendo la eco-innovación y la simbiosis industrial. En su art. 5 h) establece como línea de actuación en la promoción de la economía circular: “Concienciar a personas consumidoras, productores y administraciones locales de la importancia de las líneas anteriores fomentando cambios de comportamiento y mentalidad a favor de una economía más circular”⁶⁹. También, la Ley 3/2023, de 30 de marzo, de Economía Circular de Andalucía⁷⁰ y, más recientemente, Ley 1/2024, de 17 de abril, de Economía Circular de la Comunidad de Madrid, busca optimizar el uso de recursos, reducir la generación de residuos e impulsar la reutilización y la simbiosis industrial en el ámbito regional, alineándose con la estrategia estatal⁷¹.

Otras comunidades han integrado los principios de circularidad en su legislación sobre residuos y suelos contaminados, siguiendo la línea de la Ley estatal 7/2022⁷², por ejemplo,

⁶⁸ Puede consultarse en: [\(FIN DE PLAZO 2024-10-08\) Información pública sobre II Plan de Acción de Economía Circular](#) [Último acceso: 26-9-2025]

⁶⁹ En el art. 4 entre sus objetivos, algunos se refieren expresamente a patrones de consumo: “b) Fomentar la transición hacia una economía hipocarbónica vinculada con el desarrollo sostenible, contribuyendo a la lucha contra el cambio climático y la transición energética, mediante la reducción del consumo de recursos y materias primas. c) Reducir la generación de residuos y su carga contaminante, fomentando la prevención en origen, tratando de desmaterializar la economía y desvinculando el crecimiento económico del consumo de recursos. e) Reducir las pérdidas y el desperdicio de alimentos en la cadena de producción y consumo promoviendo prácticas eficientes y de consumo responsable”.

⁷⁰ Disponible en: [BOE-A-2023-9957 Ley 3/2023, de 30 de marzo, de Economía Circular de Andalucía](#). [Último acceso: 6-10-2025]

⁷¹ Disponible en: [BOE-A-2024-14999 Ley 1/2024, de 17 de abril, de Economía Circular de la Comunidad de Madrid](#). [Último acceso: 6-10-2025]

⁷² La Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular pretende impulsar “la prevención y la reducción de la generación de residuos y de los impactos adversos de su generación y gestión, la reducción del impacto global del uso de los recursos y la mejora de la eficiencia de

la Ley 5/2022, de 29 de noviembre, de residuos y suelos contaminados para el fomento de la economía circular de la Comunidad Valenciana⁷³.

Es importante destacar que, además de estas leyes específicas, la mayoría de las comunidades autónomas han adoptado estrategias y planes de acción de Economía Circular como Cataluña⁷⁴, Canarias⁷⁵ o La Rioja⁷⁶).

En última instancia, en 2025, se ha aprobado el *Anteproyecto de Ley de Consumo sostenible*⁷⁷ (traspone las Directivas (UE) 2024/825 y 2024/1799, orientadas al empoderamiento del consumidor ecológico y al reconocimiento del derecho a reparar, a las que aludiré después). Su objetivo es reforzar la protección de las personas consumidoras y del medio ambiente, garantizando el correcto funcionamiento del mercado interior europeo⁷⁸.

Con base en todo lo anterior, cabe concluirse que el panorama normativo en la materia está en constante cambio y evolución, pero con una vocación clara: fomentar la economía circular como herramienta clave frente a la economía lineal, el consumo irresponsable e insostenible y a prácticas como el *greenwashing* o la obsolescencia programada, cuestión que abordaré con detalle en el apartado correspondiente.

3. Los “nuevos derechos” del consumidor en el EPCCLM

En los siguientes apartados se analizan los derechos contemplados en los números 2, 3, 4 y 8 del artículo 5, todos ellos vinculados a la protección del consumidor y del medio ambiente. En primer lugar, se procederá a identificar y delimitar el contenido de estos

dicho uso con el objeto de, en última instancia, proteger el medio ambiente y la salud humana y efectuar la transición a una economía circular y baja en carbono con modelos empresariales, productos y materiales innovadores y sostenibles para garantizar el funcionamiento eficiente del mercado interior y la competitividad de España a largo plazo” (art. 1.2). Disponible en: [BOE-A-2022-5809 Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular](#). [Último acceso: 6-10-2025]

⁷³ Disponible en: [BOE-A-2023-3348 Ley 5/2022, de 29 de noviembre, de residuos y suelos contaminados para el fomento de la economía circular en la Comunitat Valenciana](#). [Último acceso: 6-10-2025]

⁷⁴ Disponible en: [Full de Ruta de l’Economia Circular a Catalunya \(FRECC\) 2030](#) [Último acceso: 6-10-2025]

⁷⁵ Disponible en: [Plan de Acción de Economía Circular 2024-2026 en Canarias - Economía Circular Canarias](#) [Último acceso: 6-10-2025]

⁷⁶ Disponible en: [Economía Circular - Medio ambiente - Portal del Gobierno de La Rioja](#) [Último acceso: 6-10-2025]

⁷⁷ Disponible en: [Anteproyecto de Ley de consumo sostenible | Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030](#) [Último acceso: 9-12-2025]

⁷⁸ Para un análisis pormenorizado del Anteproyecto vid. MARTÍNEZ ESPÍN, P. “Reparar, informar, transformar: anatomía crítica del nuevo marco legal para un consumo sostenible en España”, *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, núm. 55, 2025, pp. 24-99.

derechos. Después, se identificarán las aplicaciones concretas de los mismos en los diversos ámbitos del mercado y de las relaciones de consumo, siempre poniendo el foco dentro del propio Estatuto. Y, por último, se señalarán las técnicas de protección y medidas de actuación idóneas para la satisfacción de los “nuevos derechos”, proponiendo algunas líneas de mejora.

3.1. Identificación y delimitación del contenido de los “nuevos derechos” contemplados en los números 2, 3, 4 y 8 del art. 5

En el artículo 5.2 reconoce el “derecho a un medio ambiente saludable que promueva las condiciones necesarias para ejercer un consumo responsable que fomente el desarrollo sostenible”, que como insistiré después se complementa con el resto de los enumerados en los números 3, 4 y 8 del EPCCLM. Está integrado por tres elementos interconectados: el medio ambiente saludable, el consumo responsable y el desarrollo sostenible.

El primero de ellos, el “medio ambiente saludable” en este contexto va más allá de la mera ausencia de contaminación. Tal y como subraya el TC: “la relación entre medioambiente y salud es manifiesta desde los orígenes del Derecho medioambiental que se encuentran, sin lugar a duda, en las antiguas normas de salubridad de las poblaciones. Los daños y el deterioro del medio ambiente no sólo afectan al medio natural, sino también a la salud y a la calidad de vida de las personas. La conciencia sobre la interacción entre medioambiente y salud ha ido, además, en aumento en los últimos años y ha resultado ser mucho más intensa y relevante de lo que se pensaba”, STC de 17 de marzo de 2016 (RTC 2016, 53). Por ello, considero que este derecho debe interpretarse de manera amplia y dinámica, en línea con la jurisprudencia constitucional y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Cabe plantearse en este punto si existe un derecho subjetivo a un medio ambiente propicio. La doctrina mayoritaria considera que no, que se trata de un principio rector de la política social y económica⁷⁹, y que únicamente existe un derecho subjetivo al medio ambiente cuando se materializa una lesión a un particular y esa lesión puede ser imputada a un particular o a

⁷⁹ CARRASCO PERERA, A. “El régimen civil de la responsabilidad por inmisiones ambientales preexistente a la Ley”, *Comentarios a la Ley de Responsabilidad Medioambiental Thomson-Civitas*, 2008, p.147; PARRA LUCÁN, M. A. “El Derecho civil al medio ambiente”, *Revista de responsabilidad civil, circulación y seguro*, núm. 4, 2006, pp. 4-24.

la Administración, exigiendo un dar, un hacer o un no hacer. Sin embargo, su estrecha conexión con otros derechos, como el derecho a la integridad física o el derecho a la intimidad personal y familiar e inviolabilidad del domicilio, ha permitido que los tribunales lo protejan de manera indirecta⁸⁰.

El segundo, el “consumo responsable”. No existe un acuerdo uniforme en la doctrina sobre la definición del consumo responsable, por ello se utilizan diversos términos que aluden al carácter ético, medioambiental y social que debe estar presente en el comportamiento de compra y consumo⁸¹. Si bien, el EPCCLM, en el artículo 2 letra h) determina que será considerado como tal “el que se realiza de forma moderada y reflexiva, y está basado en una toma de decisiones libre, consciente e informada, con arreglo a criterios económico, social, laboral y ambiental”. El consumidor deja así de tener un rol pasivo, pues la ley lo empodera transformándolo en un agente activo en la transición hacia la sostenibilidad⁸². De esta manera, el legislador castellanomanchego reconoce que el consumidor no es un mero receptor pasivo de información y productos, sino que debe “asumir responsabilidad en cuanto a la utilización de recursos”⁸³. En definitiva, se

⁸⁰ CLIMENT GALLART, J.A. “El TEDH y la contaminación acústica: Comentario a la STEDH sobre el caso Cuenca Zarzoso C. España” *Actualidad jurídica Iberoamericana* núm. 9, 2018, pp. 531 y 532. Realiza este autor la siguiente reflexión: “Dado que la agresión al medio en el que se desenvuelve la persona pueda llegar a afectar a sus derechos reconocidos en el CEDH (y en sus protocolos), la protección que otorgue el TEDH a esos derechos tiene como consecuencia indirecta la protección del medio agredido. En consecuencia, sí que podemos afirmar que la Corte Europea otorga una cobertura indirecta al derecho a un medio ambiente sano. Pero debe quedar claro que dicha cobertura se da como consecuencia indirecta de la protección del derecho humano concreto reconocido en el CEDH (o en sus protocolos). En consecuencia, en modo alguno, podremos interponer una demanda ante el TEDH fundándola en la vulneración de dicho derecho a un medio ambiente sano, sino en la violación de uno de los derechos sí positivizados”. Sobre el papel del TEDH en la protección del medio ambiente, vid. DRIGO, C. “El rol de la jurisprudencia del TEDH en el desarrollo de las formas indirectas de protección del medio ambiente: desde los primeros casos de contaminación y protección de la propiedad hasta los nuevos desafíos planteados por los efectos del cambio climático”, *Justicia ambiental. Perspectivas nacional y comparada* (Coord. RODRÍGUEZ RUÍZ, R), Tirant lo Blanch, 2024, pp. 153-190.

⁸¹ MURGADO ARMENTEROS, E. M. “El consumo socialmente responsable: un enfoque conceptual”, *Revista de Antropología Experimental*, núm. 16, 2016, p. 61.

⁸² Como indica CARRETERO GARCÍA “El término consumo responsable apunta a un consumidor que, a la hora de elegir productos y servicios, no lo hace sólo sobre la base de su calidad y precio, sino que también tiene en cuenta el impacto ambiental y social, así como la conducta que las empresas que los elaboran adoptan hacia el medioambiente y los derechos humanos. Las prácticas de consumo responsable, entendidas de modo amplio como una forma de entender nuestro papel en la sociedad desde un punto de vista social y medioambiental que prioriza los derechos de las personas y la preservación de los recursos naturales y de los entornos en los que nos desenvolvemos, se centran en nuestras necesidades reales (y no artificiales) con el fin de detener el consumismo”, en “La ineficaz respuesta...” op. cit., pp. 196 y 197.

⁸³ En este sentido, el principio informador contenido en el número 6 del art. 3 sobre la protección frente a la vulnerabilidad y la pobreza energética dispone que “Las administraciones públicas adoptarán las medidas necesarias para evitar la exclusión social de las personas consumidoras, protegiéndolas frente a la vulnerabilidad y la pobreza energética, instando igualmente a todas las personas consumidoras a **asumir**

pretende que los consumidores adopten prácticas que contribuyan a la salud del planeta con un estilo de vida más sostenible y consciente, impactando positivamente en nuestro entorno y en la sociedad. También alude expresamente al “consumo responsable” basado en la prevención del desperdicio alimentario y de recursos básicos el art. 5.3 EPCCLM.

Finalmente, el último elemento, a que se refiere el artículo 5.2 es el “desarrollo sostenible”. Este versa sobre las conductas que debemos adoptar en nuestro día a día si queremos luchar por un futuro mejor. Por ende, implica ocuparse de satisfacer las necesidades presentes sin comprometer las oportunidades de las generaciones futuras de cubrir las suyas.

Además, este derecho está íntimamente conectado con varios de los “nuevos derechos” contemplados en el mismo artículo, a saber:

El derecho a la soberanía alimentaria, reconocido en el art. 5.3 EPCLM. Conforme lo define el art. 2 letra q) es “el derecho a una alimentación nutritiva y culturalmente adecuada, accesible y producida de forma sostenible y ecológica, lo que implica la capacidad de decidir libremente un sistema alimentario y productivo propio”⁸⁴. Pero, además, el art. 5.3 va más allá pues añade que la soberanía alimentaria estará “vinculada al consumo de productos locales y de estación distribuidos en circuitos cortos de comercialización y a un consumo responsable basado en la prevención del desperdicio alimentario y de recursos básicos”. Es decir, el consumidor no sólo tiene derecho a una alimentación nutritiva “vinculada al consumo de productos locales” sino que también le impone una obligación “la prevención del desperdicio alimentario y recursos básicos” (esta es precisamente una de las responsabilidades del consumidor, contemplada en la letra i) del artículo 53 del EPCCLM, cuestión sobre la que profundizaré más adelante). Este derecho se desarrolló por el RD 19/2019, de 26 de marzo, por el que se promueven

responsabilidad en cuanto a la utilización de recursos energéticos, sostenibles y renovables”, la negrita es mía.

⁸⁴ La base jurídica del derecho a la alimentación en el derecho internacional se encuentra en el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que reconoce el derecho de toda persona “a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación...” (art. 25). Este derecho también está protegido por el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que estipula que los Estados “el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia” y les exige que “tomen las medidas apropiadas para garantizar la realización de este derecho” (art. 11.1), entre otros instrumentos internacionales.

medidas para evitar el desperdicio alimentario y se facilita la redistribución de alimentos en Castilla-La Mancha.

El derecho a la garantía de funcionalidad se contempla en el art. 5.4 EPCCLM y se enfoca en la vida útil de los productos. Por ende, se encuentra relacionado con la problemática de la obsolescencia programada, (a la que se refiere el art. 26 del EPCCLM, cuestión que trataré después pormenorizadamente), y es un pilar fundamental para el consumo sostenible. Considero relevante delimitar los elementos que le dotan de autonomía respecto al derecho básico a la protección de los legítimos intereses económicos y sociales de los consumidores (arts. 8.1 del Real Decreto Legislativo 1/2007, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios -en adelante TRLGDCU- y 4.2 del EPCCLM). Su autonomía se debe a que trasciende la mera protección frente a daños o desequilibrios contractuales, enfocándose en la sostenibilidad intrínseca del bien. Además, el derecho básico de protección de intereses económicos se centra en la relación bilateral entre el consumidor y el proveedor, mientras que el derecho a la garantía de funcionalidad tiene una dimensión colectiva y macroeconómica. Su finalidad no se centra exclusivamente en proteger el bolsillo del consumidor, sino que va un paso más allá al pretender reducir la generación de residuos y promover la economía circular, introduciendo una dimensión ambiental en el Derecho de Consumo.

Finalmente, el art. 5.2 se relaciona con el art. 5.8 EPCCLM que reconoce *el derecho a los consumidores de acceso a productos y bienes obtenidos y distribuidos según modelos de producción y consumo éticos y sostenibles, participando de forma activa en los procesos circulares de producción y consumo y también en la prevención de residuos y en el reciclaje que permita la transformación, de un objeto o producto sin uso o destinado a ser un residuo, a una nueva identidad y valor*. Este derecho es una clara manifestación de la promoción del consumo responsable, estrechamente vinculada a los derechos de información y educación del consumidor, ya que exige a las administraciones facilitar la disponibilidad de bienes producidos y distribuidos de manera ética, fomentando la “economía circular” y la “innovación compartida”⁸⁵.

⁸⁵ Precisamente, la innovación compartida es uno de los principios informadores de la Ley 3/2019, que conforme al art. 3.10 implica que: “Las administraciones públicas promoverán la participación de las personas consumidoras en los procesos de eco-diseño en el marco de la economía circular y en iniciativas

Por todo ello, cabe concluir que la interrelación de estos derechos demuestra que el EPCCLM no aborda la sostenibilidad de forma aislada, sino con una amplia perspectiva articulando diversos aspectos de la relación de consumo.

3.2. Identificación de las aplicaciones concretas de los “nuevos derechos” en los diversos ámbitos del mercado y de las relaciones de consumo

Las aplicaciones prácticas del reconocimiento de los derechos contemplados en los números 2, 3 4 y 8 del art. 5 EPCCLM pueden ser infinitas, tanto por los sectores afectados (salud, alimentación, agricultura, construcción y vivienda, industria, comercio de todo tipo de bienes desde elementos desechables a electrodomésticos y equipos informáticos, transporte, ocio y turismo, etc.), como por sus implicaciones con las técnicas de protección de otros derechos (información precontractual sobre el origen y formas de producción de los bienes y servicios puestos en el mercado; métodos de ejecución de los contratos; desistimiento; remedios ante el incumplimiento contractual; etc.).

Por este motivo, este punto del estudio, más que delimitar los (inabarcables) ámbitos de aplicación de estos “nuevos derechos” incentivadores del consumo responsable y del desarrollo sostenible, pretende identificar, en el marco del propio Estatuto, las acciones concretas adoptadas para satisfacerlos. Para ello, primero se abordará la configuración estatutaria de la garantía de funcionalidad, después, el empoderamiento y los consumidores y, finalmente, su responsabilidad.

3.2.1. Garantía de funcionalidad

El art. 5.4 del EPCCLM reconoce a los consumidores el “Derecho a la garantía de funcionalidad con arreglo al ciclo de vida útil esperado de todo producto, bien o servicio puesto a disposición en el mercado, de acuerdo con su desarrollo reglamentario”. Claramente, está haciendo referencia a que se evite el uso de prácticas de obsolescencia programada⁸⁶.

de co-creación de valor y uso compartido, fomentando la innovación social y distribuida de consumo y el acceso a los avances tecnológicos”.

⁸⁶ Algunos de los ejemplos clásicos más utilizados son el de las bombillas. En 1924, los fabricantes de bombillas más importantes se reunieron en Ginebra para formar el cártel Phoebus. Su objetivo era dividir el mercado global y, crucialmente, reducir intencionalmente la vida útil de las bombillas. Para ello, establecieron un estándar de 1.000 horas (mucho menos que las 1.500 o 2.000 habituales), e incluso multaban a las empresas que fabricaban bombillas más duraderas. En el sector automovilístico Alfred P.

¿En qué consiste esta práctica? A pesar de no existir una definición estandarizada⁸⁷, como apunta CARRETERO GARCÍA, la obsolescencia programada (también llamada planificada o incorporada) “hace referencia a una forma de producir cuyo objetivo es que los bienes se conviertan de forma rápida en obsoletos con el fin de que sean remplazados por dejar directamente de funcionar, por las dificultades existentes para reparar, por la utilización de materiales poco duraderos, por la realización de cambios frecuentes en el diseño, etc”⁸⁸. En el EPCCLM es definida como “el conjunto de técnicas aplicadas para reducir artificialmente el ciclo de vida o la durabilidad esperada de un producto con arreglo a su composición y fabricación, incluyendo el empleo de piezas, materiales o componentes de menor resistencia o durabilidad” (art. 2 1)-).

Con base al anterior, se concluye que el problema central radica en dos puntos: la planificación intencional de una vida útil limitada y la falta total de información transparente al consumidor sobre esta limitación. Esta opacidad empresarial coloca al consumidor en una clara situación de indefensión. Aunque el Derecho en general no está obligado a ofrecer respuestas contra conductas que, *a priori*, no son ilegales (antijurídicas), la obsolescencia programada tiene méritos para ser analizada y combatida bajo el paraguas del Derecho de Consumo⁸⁹.

Además, la obsolescencia programada posee diversas modalidades⁹⁰ que configuran esta conducta por parte de las empresas:

Obsolescencia técnica o programada (la más conocida): Consiste en el diseño y fabricación de un producto con componentes que están intencionalmente ideados para dejar de funcionar después de un período de tiempo específico, lo que garantiza que el artículo se averíe o se vuelva inútil de forma predeterminada, en un plazo de tiempo no excesivamente largo. La finalidad del uso de esta práctica es claramente económica, si el

Sloan, presidente de General Motors, ideó un plan para superar a Ford. Mientras Henry Ford se centraba en mejorar el Modelo T para atraer a nuevos compradores, Sloan tenía otra meta: que los clientes de GM sintieran una “cierta insatisfacción” con su coche actual, incluso si funcionaba perfectamente, y lo cambiaran por el último modelo. Básicamente, Sloan promovió la idea de que un coche no se cambiaba por necesidad, sino por el deseo de tener lo más nuevo.

⁸⁷ En 2017, el Parlamento Europeo pidió a la Comisión que propusiera una definición a escala de la Unión de la obsolescencia de bienes tangibles y servicios digitales.

⁸⁸ “La ineficaz respuesta...” op. cit., p. 160.

⁸⁹ SOTO PINEDA, J. A. “Reflexiones acerca de las posibles incompatibilidades de la obsolescencia programada con el sistema de defensa de los consumidores”, en *Actualidad Civil*, núm. 6, 2015, p. 2 y ss.

⁹⁰ GARCÍA GOLDAR, M. “Tipos de obsolescencia y formas de combatirla desde el derecho privado”, *Revista Análisis Jurídico-Político*, Vol. 3, núm. 6, 2021, pp. 234-237.

producto tiene una vida útil limitada o reducida, se impulsa a los clientes a comprar versiones nuevas o actualizadas de estos a medida que falla o se estropea totalmente el anterior⁹¹.

Obsolescencia de estilo, preceptiva o de diseño: Esta estrategia usa un marketing persuasivo para hacer que los consumidores se desinteresen emocionalmente de sus posesiones actuales a pesar de que funcionen correctamente. La meta es crear un deseo implacable por lo nuevo y un desapego de lo antiguo, promoviendo modelos que son funcionalmente idénticos, pero que han sido maquillados con una estética “a la moda” para que lo viejo parezca obsoleto⁹² -estrechamente vinculado con la *fast fashion*⁹³.

Obsolescencia funcional o por innovación: Consiste en la introducción de nuevas funcionalidades en un producto que ya se encuentra en el mercado. De este modo, los consumidores que los poseen los perciben como insuficiente, obsoletos, en definitiva, pasados de moda, lo que les incite a adquirir el último modelo. El ejemplo más claro son los smartphones. Prácticamente cada año sale un nuevo modelo, con alguna mejora (por ejemplo, en la cámara) o una nueva prestación.

Obsolescencia informática (o por Software): En este caso la obsolescencia se genera a través de medios informáticos como *software* o actualizaciones que limitan o acortan artificialmente el funcionamiento o el rendimiento del producto (por ejemplo, ralentizando deliberadamente dispositivos o volviéndolos incompatibles con nuevos servicios⁹⁴.

Obsolescencia indirecta (también conocida en el ámbito legal como un aspecto de la falta de conformidad o la negación del derecho a reparar) es una modalidad de obsolescencia que no se deriva de un fallo deliberado o de diseño en el producto en sí, sino de la imposibilidad o dificultad desproporcionada de repararlo una vez que se ha dañado. Se

⁹¹ MARTÍNEZ, A.N. y PORCELLI, A. M. “Un difícil camino en pos del consumo sustentable: el dilema entre la obsolescencia programada, la tecnología y el ambiente”. *Lex: Revista de la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Alas Peruanas*, Vol. 14, núm.18, 2016, p. 345 y ss.

⁹² FLETCHER, K. “Durability, Fashion, Sustainability: The Processes and Practices of Use”, *The Journal of Design, Creative Process & the Fashion Industry*, Vol. IV, núm. 2, 2012, pp. 221-238.

⁹³ Vid. LUQUE ORTIZ, S. “Los dueños de la moda: del lujo a la fast fashion retail”, *Cuadernos del Centro de Estudios en Diseño y Comunicación. Ensayos*, núm. 152, 2022 (Ejemplar dedicado a: La moda en su laberinto. Parte IV), pp. 53-69.

⁹⁴ Sobre la pérdida de rendimiento o funcionalidades por falta de actualizaciones Vid. HIDALGO CERREZO, A. “Obsolescencia programada y obsolescencia provocada. La falta de conformidad sobrevenida por las actualizaciones de contenidos digitales y el derecho al regreso a la versión anterior («the right to downgrade»)”, *Anuario de Derecho Civil*, Vol. 77, núm. 2, 2024, pp. 617-666.

manifiesta cuando faltan de piezas de recambio, hay imposibilidad técnica de reparación o cuando el coste de la reparación es tan alto que resulta económicamente más rentable para el consumidor comprar un producto nuevo que intentar reparar el que ya posee⁹⁵.

Centrándome ya en el plano normativo, además de todas las disposiciones a las que me he referido previamente en materia de sostenibilidad y economía circular, resulta especialmente relevante en la materia la Directiva 2005/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2005, relativa a las prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores en el mercado interior («Directiva sobre las prácticas comerciales desleales»), que ha sido modificada por la Directiva (UE) 2024/825⁹⁶, con el fin de garantizar un elevado nivel de protección de los consumidores y de protección del medio ambiente, y avanzar para que los consumidores puedan tomar decisiones mejor informados y estimular así la demanda y la oferta de bienes más sostenibles, no debiendo ser inducidos a error sobre las características medioambientales o sociales o los aspectos de circularidad de un producto, como su durabilidad, sus posibilidades de reparación o de reciclaje a través de la presentación general del producto y la Directiva (UE) 2024/1799, por la que se establecen normas comunes para promover la reparación de bienes⁹⁷.

También aluden transversalmente a la obsolescencia programada la Directiva 2008/98/CE de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas; la Directiva 2012/19/UE, de 4 de julio de 2012, sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE) y, más recientemente el *Reglamento de Diseño Ecológico*⁹⁸ previamente citado.

⁹⁵ Sobre esta cuestión resulta particularmente ilustrativo el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo *Por un consumo más sostenible: la duración de la vida de los productos industriales y la información al consumidor para recuperar la confianza* (2014/C 67/05).

⁹⁶ Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de febrero de 2024, por la que se modifican las Directivas 2005/29/CE y 2011/83/UE en lo que respecta al empoderamiento de los consumidores para la transición ecológica mediante una mejor protección contra las prácticas desleales y mediante una mejor información.

⁹⁷ SÁNCHEZ GARCÍA, J. y TORREGROSSA ACUÑA, E. “La obsolescencia programada y la protección al consumidor. La Directiva (UE) 2024/825 y su relación con el ODS 12 (consumo y producción responsables”, *Revista de Derecho vLex*, núm. 247, 2024, pp. 1-23.

⁹⁸ En el Considerando 7 señala que: “Los requisitos de diseño ecológico también deben abordar las prácticas asociadas a la obsolescencia prematura. Estas prácticas repercuten negativamente de manera general en el medio ambiente mediante un aumento de los residuos y del uso de energía y materiales que pueden reducirse mediante requisitos de diseño ecológico, lo que contribuye al mismo tiempo al consumo sostenible”.

En España, no contamos con una regulación específica de la obsolescencia programada⁹⁹ ni tampoco está prohibida a nivel nacional¹⁰⁰. No obstante, en el TRLGDCU se contemplan algunos mecanismos útiles para mitigar estas prácticas. En primer lugar, el art. 115 ter establece que los bienes y los contenidos o servicios digitales serán conformes con lo establecido en el contrato, además de cumplir cualesquiera requisitos subjetivos para la conformidad, deberán “presentar la cantidad y poseer las cualidades y otras características, en particular respecto de la durabilidad¹⁰¹ del bien” (letra d). En segundo lugar, art. 120 sobre el plazo para la manifestación de la falta de conformidad establece

⁹⁹ Francia es el país europeo pionero global en la lucha contra la obsolescencia programada, estableciendo un marco legal robusto que obliga a los fabricantes a asumir mayor responsabilidad sobre la durabilidad y reparabilidad de sus productos. Destaca la *Ley 2014-344, de 17 de marzo de 2014, de protección de los consumidores*. También, la reforma de la *Ley n.º 2021-1485 de 15 de noviembre de 2021 destinada a reducir la huella medioambiental de la tecnología digital en Francia* modificó el art. L441-2 del *Código del Consumidor* que queda redactado en los siguientes términos: “Está prohibida la práctica de la obsolescencia programada, que se define como el uso de técnicas, incluido el software, mediante las cuales la persona responsable de colocar un producto en el mercado tiene como objetivo reducir deliberadamente su vida útil”. Además, Francia es el único país en el mundo que ha tipificado como delito la utilización de estas prácticas. Vid. MICHEL, A. “Est-il pertinent de définir légalement et de pénaliser les pratiques d’obsolescence prématurée? Analyse de la loi française au regard des récentes décisions italiennes contre Apple et Samsung”, en *Le droit en transition. Les clés juridiques d’une prospérité sans croissance*, (DIR. BAILLEUX, A.), Presses de l’Université Saint-Louis, Bruxelles, 2020, pp. 245-283; LANUX, T. “La lucha contra la obsolescencia programada, entre protección y responsabilidad de los consumidores”, *Bioderecho*, núm. 16, 2022, pp. 1-10. Igualmente, en Ecuador se aprobó en 2016 el *Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e Innovación*. En su disposición vigesimoprimerª establece: “.- Las instituciones públicas deberán realizar un control aleatorio de sus bienes ex post a la adquisición, para verificar que estos no sufran de obsolescencia programada. Para efecto de aplicación de esta norma se entenderá como obsolescencia programada el conjunto de técnicas mediante las cuales un fabricante, importador o distribuidor de bienes, en la creación o a través de la modificación del producto, reduce deliberada e injustificadamente su duración con objeto de aumentar su tasa de reemplazo. El órgano público encargado de las compras públicas en coordinación con el INEN regulará la aplicación de esta disposición. En los casos en los que se determine la existencia de obsolescencia programada, los proveedores de dichos bienes quedarán impedidos para contratar con el Estado de manera permanente, sin perjuicio de la responsabilidad civil y las sanciones administrativas y penales a las que hubiere lugar en aplicación de la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor, la Ley Orgánica de Control del Poder del Mercado y el Código Orgánico Integral Penal, respectivamente.” Disponible en: [Codigo-Organico-Economia-Social-de-los-Conosimientos.pdf](#) [Último acceso: 30-09-2025]. En materia de obsolescencia programada y derecho comparado Vid. DENIS, P. “The battle against planned obsolescence – legal remedies”, en *Routledge Handbook of Private Law and Sustainability* (Ed. SANTOS SILVA, M., NICOLUSSI, A., WENDEHORST, C., SALVADOR CODERCH, P., CLÉMENT, M y ZOLL, F.), Routledge, 2024.

¹⁰⁰ A pesar de ello, he de apuntar que el Ministerio de Consumo es consciente de esta problemática. En 2021 lanzó una consulta pública sobre la futura regulación del índice de reparabilidad de aparatos electrónicos y electrónicos. El índice de reparabilidad es un etiquetado frontal que muestra de manera sencilla y visual en qué grado es posible o no la reparación del aparato eléctrico o electrónico (AEE) en cuestión, permitiendo a las personas consumidoras contar con esta información a la hora de contrastar diferentes opciones de compra. Constataría de un etiquetado gráfico compuesto por las palabras «índice de reparabilidad» y un pictograma que indica la puntuación del índice y una puntuación entre 0 y 10 puntos. Creo que sería interesante que el índice, que todavía no se publicado, no se limitara únicamente a aparatos eléctricos o electrónicos y se extendiera a otras categorías de productos.

¹⁰¹ La durabilidad se define en el art. 59 bis 1 i) del TRLGDCU como “la capacidad de los bienes de mantener sus funciones y rendimiento requeridos en condiciones normales de utilización durante el tiempo que sea razonable en función del tipo de bien”.

la garantía legal de los productos nuevos a tres años (antes era de dos) y de dos años en el caso de contenidos o servicios digitales. Igualmente, se presumirá que las faltas de conformidad que se manifiesten en los dos años siguientes a la entrega del bien o en el año siguiente al suministro del contenido o servicio digital (art. 121)¹⁰². A mayor abundamiento, el art. 127 bis obliga a los fabricantes a garantizar la existencia de un servicio técnico adecuado y de piezas de repuesto durante un plazo mínimo de diez años (antes eran cinco) a partir de la fecha en que el producto deje de fabricarse y prohíbe el incremento injustificado en el precio de los repuestos al aplicarlos en reparaciones, garantizando que el consumidor pueda acceder a ellos a precios razonables. Precisamente la información, la garantía y la reparación son considerados algunos de los mejores modos de combatir la obsolescencia programada¹⁰³.

¿Qué previsiones contiene en este sentido el EPCCLM? Su artículo 26 dispone que “La Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, en el ámbito de sus competencias, adoptará reglamentariamente medidas informativas sobre la durabilidad y la reparación de los productos con objeto de prevenir y erradicar las prácticas de producción que tengan por objeto la reducción intencionada de la vida útil de los productos, pudiendo a su vez actuar cautelarmente sobre la comercialización de estos”.

A pesar de haber transcurrido seis años desde la promulgación de la Ley 3/2019 no se ha adoptado reglamentariamente ninguna medida sobre la durabilidad y la reparación de los productos (está en trámite el Decreto para la prevención de la obsolescencia programada de los productos).

Más contundente frente a la obsolescencia programa se muestra el art. 26 de la Ley 6/2019, de 20 de febrero del Estatuto de las personas consumidoras de Extremadura, que, además de definir esta práctica y subrayar que “la vida útil estimada de los bienes de naturaleza duradera se considerará una característica esencial del producto”- lo que resulta sumamente interesante-, establece una serie de medidas para frenarla¹⁰⁴ y la

¹⁰² Sobre la interrelación entre la obsolescencia programada y los criterios objetivos de conformidad resulta sumamente interesante SANCHEZ GARCÍA, M. “La obsolescencia programada en las prácticas comerciales y su relación con el régimen de vicios ocultos y garantías de consumo”, *Aproximaciones jurídicas a la obsolescencia programada* (Coord, SOTO PINEDA, J.A.), Universidad Externado de Colombia, 2017, PP. 168-198.

¹⁰³ GARCÍA GOLDAR, M. “Tipos de obsolescencia...” op. cit., pp. 237-252; SOTO PINEDA, J. A. “Reflexiones acerca...” op. cit., pp. 6-18.

¹⁰⁴ Artículo 26. Obsolescencia programada. Se prohíben las prácticas de obsolescencia programada, entendida como tales el conjunto de técnicas que introduzcan defectos, debilidades, paradas programadas, obstáculos para su reparación y limitaciones técnicas mediante las cuales un fabricante reduce de forma

califica en el art. 73 como una infracción grave que deberá ser sancionada, conforme al art. 75.1, con una multa de 3.001 a 15.000 euros. Sí contempla el estatuto castellanomanchego como infracción leve en el art. 140.20 EPCCLM “El incumplimiento de las disposiciones y régimen sobre garantía o conformidad de los productos de consumo, así como la insuficiencia de la asistencia técnica o de la existencia de repuestos con relación a la ofrecida o exigible por las personas consumidoras en la adquisición de tales bienes” y señala como infracción grave en el art. 141.8 EPCCLM el fraude¹⁰⁵, apuntando que “La obsolescencia programada podrá considerarse fraude en materia de calidad cuando así se desarrolle reglamentariamente”.

De todo lo expuesto queda claro que la obsolescencia programada es uno de los enemigos principales de la economía circular. Si se quieren proteger, tanto los derechos de los consumidores como el medio ambiente, es necesario que se adopten medidas efectivas que, a mi juicio, deben hacer hincapié en la responsabilidad de los fabricantes de los productos. Por este motivo creo que, sobre este aspecto, el Estatuto castellanomanchego podría haber sido más específico y haber dado un paso al frente, por ejemplo, tipificando infracciones sancionables a nivel autonómico como hace el Estatuto extremeño. Entiendo que la intención del legislador autonómico es buena al contemplar el desarrollo reglamentario de medidas tan importantes como la durabilidad y la reparabilidad de los productos, pero todo ello queda en papel mojado si no se establecen medidas concretas y contundentes, lo cual es enormemente difícil, especialmente teniendo en cuenta que no

deliberada la durabilidad de la producción con el objeto de aumentar la tasa de reemplazo o sustitución. A tal efecto, la vida útil estimada de los bienes de naturaleza duradera se considerará una característica esencial del producto. La información sobre la duración estimada de estos bienes en ningún caso puede entenderse como un aumento del plazo de la garantía legal. Adicionalmente, se impulsarán medidas: a) Para que las empresas faciliten la reparación de sus productos. b) Para que las empresas mejoren la calidad y la sostenibilidad de los productos manufacturados. c) Para establecer un sistema que garantice una duración de vida mínima de los productos adquiridos. d) Para el fomento, sobre todo en fase de educación, del consumo responsable, con el objetivo que las personas consumidoras tengan en cuenta el impacto sobre el medioambiente, la huella ecológica y la calidad de los productos. e) Para fomentar la realización de proyectos I+D+i basados en el diseño ecológico de los productos, la economía circular, el residuo mínimo y la economía de la funcionalidad. f) Para fomentar una etiqueta voluntaria que incluya, en particular, la durabilidad del producto, el diseño ecológico, la capacidad de modulación de conformidad con el progreso técnico y la posibilidad de reparación.

¹⁰⁵ “En cuanto al origen, presentación, calidad, marca, composición, cantidad, peso o medida, duración, así como la elaboración, distribución o venta de bienes a los cuales se les haya añadido o sustraído cualquier sustancia o elemento o condición o prestación para variar su composición, estructura, peso, volumen o valor con fines fraudulentos, o cuando su composición, calidad, presentación o duración no se ajusten a las declaradas o contratadas por cualquier medio o a lo que pudiese esperar la persona consumidora”.

existen actualmente métodos de cálculo o de la vida útil de un determinado bien, lo que complica la lucha frente a este tipo de prácticas¹⁰⁶.

3.2.2 Empoderamiento de las personas consumidoras

Como he señalado, la información, es clave en la lucha contra la obsolescencia programada, pero no sólo frente a ella, sino frente a otras prácticas desleales como el *greenwashing*¹⁰⁷. Es esencial que el público sea susceptible de discernir y valorar de forma crítica qué productos y servicios son genuinamente respetuosos con el medio ambiente y la salud humana, lo que está estrechamente vinculado con los “nuevos derechos” contemplados en los números 2, 3, 4 y 8 del art. 5 de la Ley 3/2019. Recordemos que, precisamente, el número 8 se refiere al derecho de acceso a productos y bienes obtenidos y distribuidos según modelos de producción y consumo éticos y sostenibles, para lo que necesariamente el consumidor debe estar debidamente informado.

Al ofrecer al consumidor las herramientas y el conocimiento necesario para poder identificar y elegir debidamente opciones responsables, se logra un doble impacto: el impulso de la demanda de bienes y servicios ecológicos y el estímulo de la economía circular. Un consumidor bien informado y, por tanto, empoderado tenderá a elegir productos diseñados para durar, repararse y reutilizarse.

En Europa, tiene un papel fundamental en el impulso de la economía circular *la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas, previamente citada, así como las posteriores que la modifican: Directiva (UE) 2018/851, por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos*¹⁰⁸ y la recentísima

¹⁰⁶ Tal y como subraya LANUX los consumidores no tienen acceso a los datos técnicos que los fabricantes usan para determinar la vida de sus productos. Y si los tuvieran, la información sería tan compleja que no la entenderían. Por eso, para probar que un producto está diseñado para durar menos, es necesario contratar a expertos técnicos, lo que haría que el proceso sea más lento y mucho más costoso, en LANUX, T. “La lucha contra...” op. cit., p. 7

¹⁰⁷ Sobre los principios que deben articular las alegaciones comerciales medioambientales Vid. NOVAL PATO, J. “El blanqueo ecológico (greenwashing) como conducta competitiva desleal”, *Revista de derecho mercantil*, núm. 334, 2024.

¹⁰⁸ Como apunta CARRETERO GARCÍA, dentro de la Directiva la información al consumidor “se configura como un elemento esencial para el éxito de la gestión de los residuos de envases. Los consumidores deben conocer cómo prevenir la generación de residuos y cómo, en el caso de generarse, entregar los envases usados y los residuos de envases en función de los distintos tipos de contenedores, puntos de aportación o puntos limpios, en función del modelo de gestión de cada entidad local. Para ello, está previsto que las administraciones públicas promuevan campañas de información, sensibilización y formación”, en “Economía circular versus economía lineal. Propuestas normativas en España y Francia relativas al uso de envases y a la información dirigida al consumidor sobre cualidades ambientales de los productos”, *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, núm. 42, 2022, pp. 41 y 42.

Directiva (UE) 2025/1892, por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos. Esta insiste sobre la importancia de la información para reducir residuos considerando fundamental que “la Comisión y los Estados miembros sigan desarrollando, apoyando y ampliando las campañas de información y educación sobre prevención y gestión de residuos” haciendo alusión a sectores específicos como el alimentario¹⁰⁹ o el textil¹¹⁰. También, el *Reglamento de Diseño Ecológico* de 2024 subraya en su considerando 46 que “Para orientar a los consumidores hacia elecciones sostenibles, las etiquetas deben, cuando así lo exijan los actos delegados adoptados en virtud del presente Reglamento, proporcionar información clara y fácilmente comprensible que permita una comparación efectiva de los productos, por ejemplo, indicando las clases de rendimiento. Las etiquetas físicas pueden representar una fuente adicional de información en el punto de venta, en particular para los consumidores” y la Directiva (UE) 2024/825 (ya citada) que además remarca la importancia de que los consumidores estén debidamente informados por los comerciantes sobre los aspectos sociales y medioambientales. Cabe concluir que, desde hace algún tiempo, la normativa europea de consumo es un medio para promover los intereses de los consumidores de diversas maneras interconectadas¹¹¹.

¹⁰⁹ Considerando 13: Habida cuenta de su potencial para reducir los residuos alimentarios, los Estados miembros deben apoyar soluciones innovadoras y tecnológicas que indiquen con precisión la vida útil de almacenamiento de un alimento, garanticen la seguridad alimentaria y, de conformidad con el Reglamento (UE) n.o 1169/2011, faciliten información clara y fácilmente comprensible para los consumidores, incluida la indicación de las fechas de «duración mínima» o de «caducidad».

¹¹⁰ Considerando 38: “Los productores y las organizaciones competentes en materia de responsabilidad del productor deben participar de forma activa en el suministro de información a los usuarios finales, en particular a los consumidores, sobre que los productos textiles, relacionados con textiles y de calzado usados y residuos de esos productos deben recogerse por separado, que se dispone de sistemas de recogida y que los usuarios finales desempeñan un papel importante a la hora de garantizar la prevención de residuos y una gestión óptima desde el punto de vista medioambiental de los residuos textiles. Debe incluirse información sobre la disponibilidad de modalidades de reutilización para los productos textiles y el calzado, así como los beneficios medioambientales del consumo sostenible y las repercusiones medioambientales, sanitarias y sociales de la industria textil de la confección. Los usuarios finales también deben ser informados de la relevancia de tomar decisiones de consumo de productos textiles responsables y sostenibles con conocimiento de causa, y de garantizar una gestión óptima desde el punto de vista medioambiental de los residuos de productos textiles, relacionados con textiles y de calzado. Estos requisitos de información se aplican además de los requisitos sobre el suministro de información a los usuarios finales en relación con los productos textiles que figuran en los Reglamentos (UE) n.o 1007/2011 (13) y (UE) 2024/1781 (14) del Parlamento Europeo y del Consejo. La divulgación de información a todos los usuarios finales debe realizarse haciendo uso de tecnologías de la información modernas. La información debe facilitarse por medios convencionales, como carteles, tanto en el interior como en el exterior, y campañas en redes sociales, y a través de vías más innovadoras, como el acceso electrónico a sitios web mediante códigos QR”

¹¹¹ DE ALMEIDA, L y ESPOSITO, F. “The blinding effect of EU consumer policy overshadows the role of consumer law in delivering the green transition”, en *Routledge Handbook of Private Law and Sustainability* (Ed. SANTOS SILVA, M., NICOLUSSI, A., WENDEHORST, C., SALVADOR CODERCH, P., CLÉMENT, M y ZOLL, F.), Routledge, 2024.

En España, el TRLGDCU contempla como derecho básico del consumidor en el art. 8. 1 d) “la información correcta sobre los diferentes bienes o servicios en formatos que garanticen su accesibilidad y la educación y divulgación para facilitar el conocimiento sobre su adecuado uso, consumo o disfrute, así como la toma de decisiones óptimas para sus intereses”. Este derecho se desarrolla en el Capítulo IV del TRLGDCU en los artículos 17 y ss., lo que pone de relieve la importancia del derecho a la información, formación y la educación en materia de consumo en términos generales, resultando un instrumento esencial para el empoderamiento de las personas consumidoras.

En lo que se refiere a aspectos ambientales, la EEEEC considera también crucial que los consumidores tengan la información necesaria justo en el momento de tomar sus decisiones de compra. Lo decisivo está en que el mercado ofrezca herramientas claras y confiables que permitan a los compradores elegir productos con menor impacto ambiental. Un ejemplo destacado es la Etiqueta Ecológica Europea (ECOLABEL)¹¹². Asimismo, el *RD 1055/2022, de 27 de diciembre, de envases y residuos de envases*, subraya la importancia de que los consumidores conozcan los modelos de gestión de residuos y obliga a las administraciones públicas a promover “campañas de información, sensibilización y formación pública, dirigidas a los productores iniciales de los residuos de envases, tendentes al logro de los objetivos de prevención y gestión contenidos en este real decreto” (art. 50). También, *el Anteproyecto de Ley de Consumo sostenible*, previamente citado, pretende reforzar los derechos de las personas consumidoras en términos de obtención de información¹¹³.

El artículo 40 del Estatuto de consumidores de CLM igualmente refleja la importancia de la información de los consumidores, clave para su participación activa “en los procesos circulares de producción y consumo y también en la prevención de residuos y en el reciclaje que permita la transformación, de un objeto o producto sin uso o destinado a ser un residuo, a una nueva identidad y valor” (art. 5.8). En el número 1 del art. 40 se establece que “Las administraciones públicas con competencias en materia de consumo promoverán iniciativas y programas de información, educación y formación en materia de consumo de modo que favorezca la transparencia, la simetría informativa y el

¹¹² Desde 1982, esta etiqueta garantiza de forma voluntaria que los productos que la ostentan cumplen con altos estándares de rendimiento y desempeño ambiental. Su enfoque abarca todo el ciclo de vida del producto, buscando reducir la contaminación, el consumo excesivo de recursos y la energía.

¹¹³ Vid. MARTÍNEZ ESPÍN, P. “Reparar, informar, transformar...”, op. cit., pp. 24-99.

equilibrio de mercado, y contribuya al empoderamiento financiero y digital de las personas consumidoras en los términos establecidos en el artículo 22¹¹⁴”, y continúa apuntando en el número 2 que “Las actividades informativas, formativas y educativas deberán estar orientadas a la adquisición y consolidación de hábitos, actitudes y conductas compatibles con un consumo inclusivo, sostenible, ético y creativo en lo personal, y activo, comprometido y corresponsable en lo social basado en valores, y que contribuya a acciones positivas para la mejora de la sociedad”. También el art. 41. 2 del EPCCLM sobre la información de los bienes productos y servicios determina que “corresponde a las administraciones públicas con competencias en materia de consumo velar porque la información de los productos, servicios o actividades que aleguen propiedades de carácter ambiental, social o terapéutica se ajusten exclusivamente a propiedades probadas o demostrables científicamente sin que puedan darse interpretaciones con sesgos informativos al respecto. A tal efecto, las empresas anunciantes deberán acreditar de forma fehaciente la veracidad de sus afirmaciones”¹¹⁵. En el mismo sentido, el art. 130. 1 del EPCCLM establece que corresponde a la Administración Regional llevar a cabo y fomentar campañas informativas y actividades de difusión sobre “Las políticas informativas, formativas y educativas que fomenten el consumo responsable, reflexivo, solidario, inclusivo y sostenible de los bienes y servicios; así como en el marco del cooperativismo de consumo, la economía social y solidaria, los circuitos cortos de comercialización y el consumo de alimentos locales producidos de forma ecológica y estacional. Todo ello, siempre que no suponga discriminación que pueda generar comportamientos anticompetitivos” (letra d)-) y de “Información a las personas consumidoras sobre las huellas ambientales y sociales de los productos y servicios ofertados, así como por su consumo y utilización” (letra e)-).

¹¹⁴ “1. Las administraciones públicas con competencias en materia de consumo promoverán cuantas medidas sean necesarias para asegurar el empoderamiento financiero y digital de las personas consumidoras en relación con sus legítimos intereses económicos y sociales. 2. Asimismo, las administraciones públicas con competencias en materia de consumo fomentarán la información y acceso a instrumentos financieros alternativos como los microcréditos o el micromecenazgo y otras fórmulas de financiación colectiva; y también en lo relativo a las inversiones socioambientalmente responsables y otras herramientas o útiles financieros que puedan existir, según la evolución o las disponibilidades del mercado”.

¹¹⁵ El art. 42 sobre el Derecho de información sobre productos, servicios y actividades, en el número 2 relativo a la “información que figura en los envases, embalajes y etiquetas de los productos debe ser veraz y suficiente, y fácilmente legible, y debe incluir, a fin de que sea posible hacer una elección racional entre bienes y servicios competitivos” señala que se debe hacer referencia a “g) El origen. Debe informarse, si procede, sobre los procesos de producción, comercialización y adquisición de los bienes y servicios para comprobar su adecuación a los principios de consumo responsable y sostenible”.

Estrechamente vinculada a la información como modo de empoderamiento del consumo está la educación. En este sentido, el art. 44. 1 dispone que el órgano competente en materia de consumo de CLM “fomentará la formación y educación de las personas consumidoras, y de modo especial el conocimiento de sus derechos para que puedan ejercerlos de acuerdo con pautas de consumo responsable y sostenible en un mercado global, altamente tecnificado y cambiante” y, entre sus fines incluye “La orientación hacia pautas de consumo responsables, impulsando la utilización de criterios de sostenibilidad medioambiental, económica y social, y de forma especial tales como la prevención del sobreendeudamiento, la promoción de hábitos saludables, y también del consumo solidario y el comercio justo” (letra d)-). En la misma línea, los arts. 132 y 133 EPCCLM aluden a la importancia de la educación y la formación en materia de consumo.

Estas disposiciones son, a mi juicio, sumamente importantes ya que considero que la educación es un pilar fundamental para el fomento de un consumo ecológico y la economía circular. Si se otorga a los ciudadanos el conocimiento necesario sobre el impacto ambiental y social de sus elecciones de compra, la educación les empodera para tomar decisiones debidamente informadas y responsables. Esto incluye comprender conceptos esenciales como algunos de los tratados en este trabajo: la economía circular, el ciclo de vida de los productos, la durabilidad, el derecho a la reparación, etc¹¹⁶. Una sociedad debidamente educada y consciente de sus posibilidades de elección y sus repercusiones es susceptible de priorizar productos duraderos, locales y éticamente producidos, en lugar de caer en el bucle del consumismo desechable. No me cabe duda de que la educación ambiental, especialmente llevada a cabo desde una edad temprana puede transformar la mentalidad del consumidor, fomentando una cultura de moderación, reutilización y aprecio por los recursos naturales, lo que es esencial para la salud a largo plazo de nuestro planeta y de las futuras generaciones¹¹⁷.

¹¹⁶ Como señala CARRETERO GARCÍA “no se trata solo de mejorar la importancia y el contenido de la información ambiental, sino también de garantizar su difusión y comprensión por parte del consumidor, ya que las decisiones de millones de personas repercutirán en apoyo o detrimento de la economía circular”, en “Economía circular...” op. cit., p. 49.

¹¹⁷ Sobre el papel de la educación ambiental Vid. TERRONES RODRÍGUEZ, J. L. “El desafío de un consumo sostenible en la sociedad tecnologizada: la importancia de apostar por la educación ambiental”, *Educación ética y filosófica para el desarrollo de hábitos sostenibles* (Coord. SUAREZ MONTOYA, L., ORTS GARCÍA, M. Y FERNÁNDEZ, M), Dykinson, 2024, pp. 137-145.

Con base en todo lo anterior, considero que el EPCCLM, especialmente a través de sus artículos 40, 41, 44, 130, 132 y 133 se alinea de manera ejemplar con la regulación europea en lo que atañe a la importancia y promoción de la educación en materia de consumo y, concretamente, consumo sostenible y responsable (Directivas 2025/1892, 2024/825, y el Reglamento de Diseño Ecológico de 2024, previamente citados) y nacional (EEEC, RD 1055/2022). La normativa castellanomanchega no se limita a reconocer el derecho a la información, sino que establece un mandato activo para las Administraciones públicas, como he señalado. Es vital que las Administraciones continúen promoviendo la comprensión de los “nuevos derechos” (art. 5) para que los consumidores utilicen su poder de compra como una herramienta efectiva contra prácticas como el *greenwashing* o la obsolescencia programada.

En este ámbito, tiene un papel destacado la Estrategia de Educación Ambiental de Castilla-La Mancha (Horizonte 2030). Subraya la importancia de “fomentar el conocimiento y divulgación de nuestro entorno natural y su valor, así como de nuestra biodiversidad; sensibilizar sobre su fragilidad, interconectividad y nuestra dependencia del medio como especie; y concienciar sobre la necesidad de asumir un comportamiento ambiental generalizado en la sociedad que incluya hábitos como la separación de residuos en origen o el uso responsable del agua y la energía, y actitudes que favorezcan el consumo responsable, la reducción del desperdicio alimentario, la movilidad sostenible o la lucha contra el cambio climático”¹¹⁸. Se articula a través de 5 objetivos, 12 líneas estratégicas y 55 acciones concretas a desarrollar en un horizonte de cinco años (2020-2025). Se distribuye a lo largo de tres etapas: Primera etapa (2020), Segunda etapa (2021-2022) y Tercera etapa (2023-2025). Cada una de las etapas se gestiona por vía de un programa operativo y un informe de seguimiento, ambos anuales, acompañados de un cronograma de actuación¹¹⁹. Todo ello muestra el esfuerzo e interés de Castilla-La Mancha, en garantizar una educación ambiental consistente en toda la región.

¹¹⁸ Disponible en: [Estrategia de Educación Ambiental de Castilla-La Mancha. Horizonte 2030 \(2020-2025\) | Gobierno de Castilla-La Mancha](#) [Último acceso: 22-10-2025]

¹¹⁹ Disponible en: [Así avanza la Estrategia | Educación Ambiental](#) [Último acceso: 22-10-2025]

3.2.3 Responsabilidad de las personas consumidoras

Otro de los artículos clave, de especial trascendencia para los derechos de los consumidores consagrados en los números 2, 3, 4 y 8 del artículo 5 ECCLM, es el art. 53 relativo a la responsabilidad de las personas consumidoras.

El número 1 señala que los consumidores son responsables del “uso y disfrute adecuado de los recursos y bienes compartidos en el marco de las relaciones de consumo preservando la disponibilidad ajena y respetando los derechos de otras personas consumidoras”. En otras palabras, parece querer responsabilizar a los consumidores de la adopción de conductas de consumo sostenibles que no perjudiquen el acceso a productos de otros consumidores al imponerles un “uso y disfrute adecuado de los recursos y bienes”.

Por su parte, el número 2, amplía la responsabilidad social del consumidor “a su participación en el ámbito de la responsabilidad social de las empresas como al ejercicio efectivo de un consumo responsable conforme a criterios de decisión de compra económicos, sociales y medioambientales, no basados exclusivamente en la relación calidad/precio”. Pretende así, hacer partícipe al consumidor del impulso en el cambio de las tendencias del mercado. Entre las manifestaciones de la responsabilidad social que recoge, a los efectos de este análisis, nos interesan aquellas vinculadas con las ideas de sostenibilidad, economía circular, protección del medio ambiente y la salud. Son las previstos en las siguientes letras:

La letra i) habla de “evitar el desperdicio alimentario mediante el consumo responsable de alimentos y, en general, la obsolescencia de los productos mediante la selección de bienes reparables y sustituibles”. Se mezclan en esta letra dos cuestiones, a mi parecer distintas. Por un lado, alude al desperdicio alimentario (uno de los mayores problemas ambientales)¹²⁰ y, por otro lado, le hace responsable de seleccionar bienes “reparables y sustituibles”, es decir, le hace responsable de la lucha contra la obsolescencia programada. Es cierto que el consumidor con sus elecciones de compra es capaz de ejercer presión

¹²⁰ Algunos datos recogidos en el Informe sobre Desperdicio Alimentario de España son: los consumidores españoles hemos desperdiciado un total de 1.125,23 millones de kilogramos o litros* de alimentos y bebidas en 2024; La media semanal de desperdicio alimentario en 2024 es de 21,64 millones de kilogramos o litros; Se han desperdiciado 24,38 kg o litros por persona y año. La tasa del desperdicio en 2024 dentro del hogar es del 4,1 % frente al 4,3% en 2023, mientras que fuera de casa es del 0,7% en 2024, frente al 0,8% en 2023. Desde el año 2020, el desperdicio alimentario dentro del hogar se ha reducido un 19,5%. Informe disponible en: [Desperdicio Alimentario](#) [Último acceso: 6-10-2025]

sobre los fabricantes para que implementen el ecodiseño y luchen contra la obsolescencia programada, no obstante, insisto en que el peso en la lucha contra la obsolescencia programada debe recaer en los fabricantes/productores y no en el consumidor final.

La letra j) responsabiliza al consumidor de “adoptar comportamientos de consumo sostenible en lo que se refiere a la prevención de residuos y el reciclado, reutilización y recuperación”. Por tanto, se le invita a tomar decisiones y acciones del consumidor orientadas a minimizar el impacto ambiental intentando, siendo el objetivo principal reducir la producción de residuos¹²¹.

La letra k) determina que el consumidor no debe “obstaculizar los procesos de economía circular y ecodiseño e innovación compartida”. En contraposición al tenor positivo de “adoptar comportamientos” (letra j), la letra k) tiene por objeto que el consumidor adopte una postura pasiva “no obstaculizar”. Por tanto, establece la obligación de no poner trabas ni dificultar los esfuerzos que empresas y administraciones realizan para implementar modelos de sostenibilidad.

La letra l) hace referencia a “Colaborar en la sostenibilidad y en el uso inteligente y eficiente de los recursos naturales”. Puede deducirse que el “uso inteligente” hace referencia a la aplicación de la información y el conocimiento para tomar la mejor decisión de consumo y uso. Por ejemplo, informarse sobre el consumo energético de un electrodoméstico antes de comprarlo o sobre la disponibilidad de piezas para su potencial reparación. Además, implica que, a través de sus decisiones de consumo, el ciudadano debe apoyar aquellas prácticas que aseguren que el uso de los recursos naturales actuales (agua, energía, materias primas) no comprometa la disponibilidad o calidad de esos recursos para las futuras generaciones evitando malgastarlos.

Por último, la letra m) apunta como responsabilidad del consumidor “Evitar los costes derivados de conductas o hábitos no responsables y de usos inadecuados o irresponsables de los productos, bienes y servicios adquiridos, incluido lo relativo a su movilidad”. Se insiste nuevamente en que los hábitos de consumo irresponsable generan costes de gestión de residuos, costes de contaminación y costes de reparación o sustitución prematura, que son externalidades que la sociedad (o el propio consumidor) termina asumiendo. Incluir

¹²¹ En este sentido resulta interesante el Decreto 35/2024, de 2 de julio, de aprobación del Plan de Prevención y Gestión de Residuos de Castilla-La Mancha (PPGR). Disponible en: [ppgr_2030_docm.pdf](https://www.pgrj.clm.es/wp-content/uploads/2024/07/ppgr_2030_docm.pdf) [Último acceso: 6-10-2025]

una referencia a la movilidad es un reconocimiento directo al impacto del transporte (especialmente relevante en la actualidad dado el alto volumen de compra *online*) en la huella de carbono individual¹²².

A estas responsabilidades, se suma la corresponsabilidad¹²³ del consumidor, en los aspectos contemplados en el número 3 del art. 53. La primera, la de colaborar con las Administraciones. El consumidor debe asistir a las administraciones públicas (especialmente aquellas con competencias en consumo) para el mejor cumplimiento de sus funciones (participando en encuestas, grupos de trabajo o aportando información importante para la elaboración de políticas de consumo)¹²⁴. La segunda, la de denunciar prácticas irregulares que afecten a terceros. De este modo, se impone al consumidor un deber de vigilancia y alerta que no se limita a defender el propio interés, sino que exige denunciar aquellas prácticas (como fraudes, publicidad engañosa o cláusulas abusivas) que, si bien el consumidor individual puede sortear, afectan a la colectividad de consumidores. La tercera, su corresponsabilidad en la aceptación, facilitación y promoción del diálogo y el acuerdo amistoso en la resolución de conflictos. Ello pretende fomentar el uso de la resolución extrajudicial de conflictos, utilizando métodos como la mediación o el arbitraje con buena fe, sumamente en línea con la tendencia actual de impulsar los medios adecuados de solución de controversias (MASC). La cuarta, la responsabilidad del consumidor de participar activamente. Esta responsabilidad implica el uso de los mecanismos de participación que establece el propio EPCCLM (por ejemplo, a través de las asociaciones de personas consumidoras¹²⁵) debiendo el consumidor ejercer

¹²² La huella de carbono individual corresponde al total de gases de efecto invernadero que una persona produce a través de sus actividades diarias. Para determinar el impacto ambiental de los patrones de consumo, la Comisión Europea en la Recomendación de 16 de diciembre de 2021 “sobre el uso de los métodos de la huella ambiental para medir y comunicar el comportamiento ambiental de los productos y las organizaciones durante el ciclo de vida”, recoge 16 indicadores de impacto ambiental relacionados con el uso de los recursos naturales y con las emisiones generadas en el suelo, el agua y el aire. Disponible en: [Recommendation on the use of Environmental Footprint methods - Environment](#) [Último acceso: 6-10-2025]

¹²³ Como principio informador, el artículo 3.12 EPCCLM se refiere a la corresponsabilidad en los siguientes términos: “La Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha promoverá un consumo responsable y sostenible. Asimismo, habilitará el desarrollo de mecanismos de resiliencia ante situaciones de emergencia o crisis que puedan derivar, de forma sobrevenida y ajena, en riesgos de exclusión en el conjunto de las personas consumidoras”.

¹²⁴ El deber de colaboración, como determina el número 4 del art. 53 “se extiende a la obligación de comunicar inmediatamente, a la unidad administrativa correspondiente, si han sido resarcidas en sus pretensiones por la empresa. Esta comunicación dará lugar al archivo del expediente que se estuviera tramitando.”

¹²⁵ El art. 48. 3 del EPCCLM determina que, “Independientemente de los derechos contemplados en la normativa básica vigente, las asociaciones de personas consumidoras, gozarán de los derechos de carácter

su voz e influencia para la defensa de sus derechos de manera colectiva y organizada. Finalmente, vinculado con el derecho a la información, es corresponsabilidad del consumidor aprovechar las actividades informativas, formativas y educativas que las administraciones públicas con competencias en materia de consumo desarrollen.

Por último, el art. 53.4 EPCCLM reitera la obligación de colaboración de las personas consumidoras y, en concreto, se refiere a su obligación de comunicar inmediatamente, a la unidad administrativa correspondiente, si han sido resarcidas sus pretensiones por la empresa. La comunicación conlleva el archivo del expediente que se estuviera tramitando.

Un aspecto que me ha llamado la atención, en relación con la responsabilidad del consumidor, es que en las sanciones contempladas en el art. 144 EPCCLM, en el número 3, “otras medidas sancionadoras” se establece en la letra d) que “se podrán dictar sanciones accesorias con finalidad pedagógica en relación con el artículo 53, mediante la realización de actividades que faciliten la adquisición, consolidación y refuerzo de pautas de comportamiento corresponsable como personas consumidoras y usuarias. El incumplimiento de cada sanción accesoria podrá ser objeto de multa de 150 euros”. Este precepto subraya una vez más la importancia de la educación, incluyendo la vía sancionatoria, siempre en aras de la promoción de conductas comprometidas y sostenibles de los consumidores¹²⁶.

En definitiva, cabe concluirse que en el art. 53 EPCCLM redefine de la figura del consumidor. El Estatuto va más allá de la protección clásica de los derechos (protección

participativo siguientes: a) Colaborar en los sistemas de arbitraje y propiciar sistemas voluntarios de resolución alternativa de litigios en materia de consumo. b) Representar a las personas asociadas y ejercer las acciones que procedan en los términos que establezca la legislación vigente. c) Solicitar y poder ser declaradas de utilidad pública cuando reúnan los requisitos establecidos para ello. d) Derecho a obtener información de interés para las personas consumidoras de los poderes públicos y derecho de audiencia en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general relativas a materias que afecten directamente a los intereses de las personas consumidoras. Se entenderá cumplido este trámite cuando las asociaciones citadas se encuentren representadas en órganos colegiados que participen en la elaboración de la disposición. e) Ejercer las correspondientes actuaciones y acciones legales en defensa de sus socios y en defensa de los intereses colectivos de las personas consumidoras. f) Integrarse en agrupaciones o federaciones con idénticos fines. g) Proponer iniciativas y formular peticiones, en el marco de la legislación vigente, acerca del funcionamiento correcto y eficiente del mercado de nuestra región. h) Establecer acuerdos de colaboración con entidades e instituciones sin ánimo de lucro que contribuyan a la búsqueda de fuentes de financiación siempre que se preserve que las actuaciones correspondientes cumplen con lo previsto en el siguiente artículo”.

¹²⁶ También subraya la importancia de la educación respecto a las empresas la medida sancionadora contemplada en el art. 144. 3. c): “Se podrán dictar sanciones accesorias con finalidad pedagógica en casos reincidentes, mediante la realización de acciones que promuevan una práctica empresarial corresponsable”.

de sus intereses socioeconómicos, salud, etc.) para imponer un nuevo modelo de corresponsabilidad a las personas consumidoras en mi opinión, nada fácil de conseguir. No obstante, aunque la intención del legislador castellanomanchego es loable, la aplicación de esta disposición es sumamente difícil en la práctica. El art. 53 posee en términos generales un carácter programático que debería concretarse mediante normas de desarrollo. En el apartado 5 del trabajo, se realizarán algunas sugerencias en este sentido.

4. Técnicas de protección y medidas de actuación idóneas para la satisfacción de los “nuevos derechos” en las relaciones de consumo

El art. 5.2 EPCCLM como hemos visto, reconoce a los consumidores “Derecho a un medio ambiente saludable que promueva las condiciones necesarias para ejercer un consumo responsable que fomente el desarrollo sostenible”. Conviene en este punto destacar que la utilización de la palabra “promueva” en la redacción del art. 5.2 es crucial, ya que implica una acción positiva que abarca la intervención tanto de los consumidores como de los poderes públicos. Es decir, se ha optado por un enfoque que no se limita a corregir los efectos negativos de un consumo insostenible, sino que busca activamente crear las condiciones necesarias para que los ciudadanos puedan tomar decisiones conscientes y sostenibles. Esta obligación de promoción se satisface con la creación de políticas públicas, planes estratégicos, campañas de sensibilización e instrumentos de fomento, como tendremos ocasión de ver a continuación.

La materialización del derecho al consumo responsable, tal como lo establece el artículo 5.2 del Estatuto de Consumidores, se articula a través de instrumentos de planificación estratégica que dotan de coherencia y operatividad al mandato legal. Estos documentos de política pública son el enlace entre la norma y su ejecución práctica, demostrando que la ley no es una mera declaración de intenciones. Destacan en este sentido a nivel regional el *Plan Estratégico de Consumo Responsable (PECR) de Castilla-La Mancha para el*

*período 2021-2024*¹²⁷ y la *Estrategia de Economía Circular de Castilla-La Mancha 2030 (2021-2030)*¹²⁸.

Veamos qué medidas de protección y actuación contemplan en relación con los “nuevos derechos” contemplados en los números 2, 3, 4 y 8 del art. 5 EPCCLM.

4.1. El Plan Estratégico de Consumo Responsable (PECR) de Castilla-La Mancha para el período 2021-2024

Este nuevo Plan Estratégico de Consumo, aprobado el 15 de marzo de 2022 por el Consejo de Gobierno, se basa en el espíritu del plan anterior (2010-2014) y desarrolla la el EPCCLM.

Se estructura en cinco ejes de acción: Organización, recursos y políticas transversales de consumo (ORT)¹²⁹, consumo consciente y seguro (CS)¹³⁰, consumo accesible e inclusivo (AI)¹³¹, consumo local y sostenible (LS)¹³² y consumo cooperativo y comunitario (CC)¹³³. A efectos de este estudio, nos interesan especialmente los dos últimos ejes.

¹²⁷ El plan fue aprobado por el Consejo de Gobierno el 15 de marzo de 2022 y publicado oficialmente en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha el 28 de marzo de 2022. El PECR se estructura en cinco ejes estratégicos que desglosan el amplio concepto de "consumo responsable" en áreas de actuación concretas: 1. Organización, recursos y políticas transversales de consumo (ORT). 2. Consumo consciente y seguro (CS). 3. Consumo accesible e inclusivo (AI). 4. Consumo local y sostenible (LS). 5. Consumo cooperativo y comunitario (CC).

¹²⁸ El 2 de marzo de 2021 se aprueba, por el Consejo de Gobierno, el Decreto 17/2021, de 2 de marzo, por el que se aprueba la Estrategia de Economía Circular de Castilla-La Mancha, cumpliendo con lo establecido en lo establecido en el artículo 6.1 de la Ley 7/2019 de Economía Circular de Castilla-La Mancha, que indica que “La Consejería competente en materia de medio ambiente, en el plazo máximo de doce meses desde la entrada en vigor de esta Ley, elaborará en coordinación con las Administraciones implicadas y las consejerías que ostenten competencias de agua, energía, industria, economía, hacienda, comercio, consumo, educación, suelo y ordenación del territorio la Estrategia de Economía Circular de Castilla-La Mancha (en adelante la Estrategia)”. La Estrategia se asienta sobre seis ejes de actuación, dos de los cuales están directamente vinculados con el ámbito de consumo: el eje de “Consumo” y el de “Gestión de residuos”.

¹²⁹ Eje dedicado a las acciones que tienen por objetivo la dotación y organización de los recursos humanos, materiales, económicos y jurídicos necesarios para la realización de las medidas del resto de ejes del Plan.

¹³⁰ Bloque de acciones encargado de las políticas de información, protección y defensa de las personas consumidoras. Políticas que, mediante herramientas como la producción normativa, el control de mercado, la mediación y arbitraje, o la información y formación, promueven la seguridad, la salud y los intereses económicos de las personas consumidoras.

¹³¹ Eje dedicado a las acciones que tienen por objetivo facilitar un consumo accesible e inclusivo, que toma en consideración a todas las personas, “sin dejar a nadie atrás”, y teniendo en cuenta sus distintas capacidades, limitaciones y situaciones de vulnerabilidad.

¹³² Eje entendido como una herramienta útil para el reto demográfico que enfrenta Castilla-La Mancha. Con medidas dirigidas tanto a incentivar la demanda de productos, servicios y canales de comercialización locales y respetuosos con el medio ambiente; como impulsando la creación, crecimiento y coordinación de iniciativas locales que amplíen y fortalezcan la oferta local comprometida, a la vez, con el empleo local de calidad y la transición ecológica.

¹³³ Eje dedicado a la promoción de productos, servicios y canales de comercialización dedicados al consumo sostenible en formato cooperativo y comunitario; y a la creación de mercado social en línea con la apuesta

Dentro del eje de consumo local y sostenible se contemplan cuatro acciones destacadas:

LS-1 Plan de fomento de la compra pública responsable y de ambientalización de la JCCM. Su objetivo es formar al personal público, servicios de apoyo y consulta, publicación de guías (y traducción y adaptación de las ya existentes), planes de ambientalización y consumo responsable en dependencias y eventos públicos, coordinación y apoyo a otras administraciones y organizaciones, planes de comunicación y puesta en valor (tanto dentro como fuera de la institución) de las acciones realizadas.

LS-2 Medidas de apoyo al consumo local y sostenible. Programa de apoyo a las empresas y establecimientos comprometidos con la oferta y valores del consumo local y sostenible. Consiste en un mapeo de productos, servicios y establecimientos con valores de la Región.

LS-3 Fomento de la alimentación local, saludable y sostenible. Acciones de fomento del consumo de productos alimentarios locales, así como unos hábitos alimentarios saludables y sostenibles. Tales como: - Elaborar una estrategia con relación al desperdicio alimentario, que promueva la sensibilización social sobre esta problemática, la investigación de causas y soluciones y fomente una economía más circular y redistributiva. - Promocionar mercados de consumo responsable. Mercados no sedentarios que incluyan, tanto venta directa o de proximidad de productos alimentarios como otros productos y servicios de consumo responsable y economía social. - Medidas de divulgación del modelo de tiendas y supermercados cooperativos y de financiación y apoyo técnico para la creación de iniciativas cooperativas de distribución y consumo agroecológico en la región. - Acciones de promoción de las iniciativas agroecológicas y de fomento a la creación de redes alimentarias locales. Y acciones educativas y de sensibilización desarrolladas o con participación de los agentes agroecológicos de la región.

LS-4 Prevención de la obsolescencia temprana y fomento de la reparación y la reutilización. Acciones para la promoción de la mayor durabilidad de los productos y del “derecho a reparar”.

estratégica por la economía plural, y en concreto por el impulso a las economías transformadoras y la Economía Social y Solidaria.

Además, en el Plan se alude a otros proyectos llevados a cabo en España que pueden servir como inspiración para la consecución de los fines perseguidos. El plan abarca los años 2021-2024, por lo que resulta oportuno en 2025 señalar si se han puesto en marcha las iniciativas y acciones planteadas.

Por lo que respecta al Plan de fomento de la compra pública responsable y de ambientalización de la JCCM, todavía se encuentra en tramitación.

Por el contrario, dentro de las acciones de fomento del consumo de productos alimentarios locales, así como unos hábitos alimentarios saludables y sostenibles, destaca la puesta en marcha de la estrategia contra el desperdicio alimentario en Castilla-La Mancha, “Sin desperdicio 2030”¹³⁴.

Actualmente, se está elaborando el Plan Estratégico de Consumo Responsable de Castilla-La Mancha 2025-2027. Su objetivo es seguir la línea marcada por el anterior plan, pero mejorando los resultados obtenidos en el anterior período¹³⁵.

4.2. La Estrategia de Economía Circular de Castilla-La Mancha 2030 (2021-2030)

La Estrategia de Economía Circular de Castilla-La Mancha¹³⁶ da cumplimiento al mandato estipulado en el art. 6.1 de la Ley 7/2019 de Economía Circular de Castilla-La Mancha¹³⁷. Como paso previo a la elaboración de la Estrategia se llevó a cabo un “Diagnóstico de Economía Circular de Castilla-la Mancha”, un documento independiente, que recabando y analizando todos los datos disponibles alcanzó unas conclusiones, tanto a nivel regional como provincial, sumamente útiles¹³⁸ que han contribuido a elaborar objetivos horizonte 2030 para la región¹³⁹.

¹³⁴ Disponible en: [21. publicacion_docm.pdf](#) [Último acceso: 30-09-2025]

¹³⁵ Más información en: [Consumo CLM | Proceso participativo para la Estrategia de Consumo Responsable de Castilla-La Mancha 2025-2027](#)

¹³⁶ Vid. [Estrategia de Economía Circular 2030 \(2021-2030\) | Gobierno de Castilla-La Mancha](#) [Último acceso: 8-10-2025]

¹³⁷ “La Consejería competente en materia de medio ambiente, en el plazo máximo de doce meses desde la entrada en vigor de esta Ley, elaborará en coordinación con las Administraciones implicadas y las consejerías que ostenten competencias de agua, energía, industria, economía, hacienda, comercio, consumo, educación, suelo y ordenación del territorio la Estrategia de Economía Circular de Castilla-La Mancha (en adelante la Estrategia)”.

¹³⁸ Disponible en: [20200916_diagnostico_economia_circular_clm.pdf](#) [Último acceso: 30-09-2025]

¹³⁹ Reducción de la generación de residuos domésticos en un 15% en relación con los generados en 2010. Reducción de la generación de residuos industriales en un 15 % en relación con los generados en 2010. Objetivos de preparación para la reutilización de RAEE establecidos en el Anexo XIV apartado B del Real

La Estrategia señala cuatro sectores de aplicación (agroalimentario, construcción y demolición, industrial y turismo) y se estructura en 6 ejes (Gobernanza. Educación, concienciación y divulgación. Competitividad, investigación, desarrollo e innovación. Producción, bienes y servicios. Consumo. Gestión de residuos) que recogen 21 líneas y 48 medidas generales de aplicación, que se concretarán y particularizarán en los diferentes planes de acción a implementar al amparo de la Estrategia, con dos escenarios temporales: 2021-2025 y 2026-2030.

De esos 6 ejes, tres son interesantes para las cuestiones tratadas en este trabajo: producción, bienes y servicios, consumo y gestión de residuos, que van acompañadas de una batería de medidas (fomento del ecodiseño para alargar la vida útil de los productos y evitar la obsolescencia programada; elaboración de guías de consumo responsable en diversos sectores - agentes de la cadena alimentaria, sector público- y para la prevención de residuos generados por productos de un solo uso, y correcta gestión de los residuos generados).

Un aspecto reseñable de la Estrategia castellanomanchega es la creación de la Comisión de Coordinación de Economía Circular de Castilla-La Mancha, que quedó constituida formalmente el 27 de mayo de 2020. Esta comisión posee un papel fundamental a nivel autonómico pues es la encargada de coordinar la Estrategia para avanzar hacia un desarrollo económico sostenible. Está formada por cuatro grupos de trabajo encargados del análisis y la definición de acciones concretas en cada uno de los ejes de actuación que conformarán la futura Estrategia de Economía Circular¹⁴⁰.

La Estrategia va acompañada de un primer plan de acción (2021-2025) sumamente detallado¹⁴¹. Con base en el diagnóstico realizado en materia de economía circular, la región queda dividida en 17 áreas, señalándose para cada una de ellas los sectores

Decreto 110/2015 sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos y objetivos de establecidos en el Anexo XIV.A del mencionado Real decreto. Incrementar la reutilización y preparación para la reutilización hasta llegar al 10 % de los residuos municipales generados. Reducir la generación residuos de alimentos en toda cadena alimentaria (hogar, consumo minorista y cadenas de producción y suministro) en un 50% respecto al año 2020. Incrementar en un 10 % la reutilización de agua respecto al año 2020. Incrementar el gasto en I+D+i en materia de economía circular en un 25% en relación con el gasto de 2018. Incrementar el uso energías renovables en un 30 % sector agroalimentario, 30 % en el sector industrial y 20 % en el sector del turismo respecto a los datos de 2010.

¹⁴⁰ Orden 18/2020, de 31 de enero, de la Consejería de Desarrollo Sostenible, por la que se crea y se establece la composición de la Comisión de Coordinación de Economía Circular de Castilla-La Mancha. Disponible en: [descargarArchivo.do](#) [Último acceso: 30-09-2025]

¹⁴¹ Disponible en: [20210317_plan_de_accion_economia_circular.pdf](#) [Último acceso: 30-09-2025]

estratégicos, ejes de actuación prioritaria y puntos clave de actuación, quedando recogidas, en el anexo 2, las acciones prioritarias a implementar en cada área y los agentes implicados en su impulso e implementación, destacando que dichas acciones no son exclusivas ni excluyentes.

Para cerrar este apartado, sin ánimo de exhaustividad, se recogen algunas de las iniciativas que se han puesto en marcha a lo largo de los años desde que en 2019 viera la luz el EPCCLM:

En primer lugar, proyectos subvencionados por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha: El proyecto DISCONSUMO 2024, cuyo objetivo principal es fomentar un consumo responsable en todos los sectores de la sociedad¹⁴²; el proyecto “Creación de espacios de encuentro entre la Producción y el Consumo Agroalimentario, Economía Social y Solidaria, Consumo Responsable y Alimentación Sostenible y Saludable” (Observatorio de Cultura y Territorio); el proyecto de sensibilización en Consumo Responsable y Cuidado Ambiental (Fundación CERES); y el proyecto de reparabilidad de productos en el ámbito rural contra la despoblación.

En segundo lugar, se han elaborado varios documentos informativos. Destacan la “Guía sobre consumo responsable: 30 consejos prácticos”¹⁴³, el “Folleto informativo sobre consumo responsable” ambos elaborados por la Fundación general de la Universidad de Castilla-La Mancha o la “Guía para el diseño de la tasa local de residuos en Castilla-La Mancha”¹⁴⁴ y la “Guía sobre alimentación sostenible y saludable”¹⁴⁵.

¹⁴² DISCONSUMO 2024 se centra en sensibilizar a la población sobre la necesidad de realizar cambios en nuestros patrones de consumo. Para ello, se llevarán a cabo diversas actividades orientadas a promover una actitud crítica antes de realizar compras, fomentar el comercio de proximidad y los productos de temporada, reducir el consumo innecesario de materiales y servicios, y priorizar el cuidado del medio ambiente y los recursos naturales. Entre las actividades destacadas del proyecto se encuentran los talleres “Nos vamos de compras” y “0 Residuos”, ambos programados para el mes de septiembre. Estos talleres están diseñados para educar a los participantes sobre prácticas de consumo más sostenibles y responsables. El último taller, titulado “Cuidamos la naturaleza”, se realizará en el entorno natural del Río Mundo, en la provincia de Albacete. En este escenario privilegiado, se abordará la importancia de preservar el medio ambiente mediante la adopción de hábitos que garanticen la sostenibilidad a largo plazo del planeta. [Consumo CLM | DISCONSUMO 2024: Un paso adelante hacia un Consumo Sostenible e Inclusivo en Castilla-La Mancha](#)

¹⁴³ Disponible en: [DEFINITIVA Guía Consumo Responsable 2024](#) [Última consulta 29-9-2025]

¹⁴⁴ Realizada en el marco de los proyectos de investigación “Estrategias fiscales aplicadas al territorio en la transición hacia una economía circular” (CIRCULECON II) Ref: TED2021-131369B-100, financiado por MCIN/AEI/NextGenerationEU/PRTR y “Reforma fiscal y economía circular: factores claves para la transición ecológica para el cumplimiento de los objetivos ambientales” (CIRCULECON III), Ref. PID2022-138149NB-100, financiado por MCIN/FEDER/AEI.

¹⁴⁵ Disponible en: [AF-GUIA ALIMENTACION SOSTENIBLE_compressed.pdf](#) [Último acceso: 23-10-2025]

Por último, pero no menos importante, se ha creado la Base de datos de servicios de reparaciones en Castilla-La Mancha¹⁴⁶, que ofrece una lista de puntos de reparación en Castilla-La Mancha organizado por sector (calzado, electrodomésticos, electrónica y textil), provincia y municipio.

El análisis de las técnicas de protección y medidas de actuación en Castilla-La Mancha nos ofrecen una panorámica del compromiso de los poderes públicos regionales con la materialización del nuevo derecho al consumo responsable y el desarrollo sostenible, tal como prevén los números 2, 3, 4 y 8 del artículo 5 EPCCLM.

A fin de promover las condiciones necesarias para ejercer el consumo responsable, se han puesto en marcha, entre otras, el Plan Estratégico de Consumo Responsable (PECR) 2021-2024 y la Estrategia de Economía Circular de Castilla-La Mancha 2030, lo que muestra los esfuerzos y el interés de los poderes públicos de la región por dar cumplimiento a lo establecido en el EPCLM. Por un lado, el PECR despliega acciones relevantes, especialmente en el eje “Consumo Local y Sostenible”, focalizadas en la compra pública responsable, el apoyo a empresas con valores locales y el fomento de la alimentación saludable y sostenible. De manera destacada, se implementa la estrategia “Sin desperdicio 2030” y el Mapa de Iniciativas Agroecológicas, aunque es necesario impulsar acciones aún pendientes como el Plan de fomento de la compra pública responsable. Por otro lado, la Estrategia de Economía Circular 2030 complementa este marco, centrándose en el ecodiseño, la sensibilidad del consumidor en materia ambiental y la gestión circular de residuos a través de la Comisión de Coordinación de Economía Circular y un detallado plan de acción (2021-2025).

A mayor abundamiento, la aparición de proyectos subvencionados (como DISCONSUMO 2024) guías informativas y, en especial, la Estrategia de Educación Ambiental de Castilla-La Mancha (Horizonte 30) y la creación de la Base de datos de servicios de reparaciones, demuestran un esfuerzo multisectorial por hacer palpable el “derecho a reparar” y fomentar un cambio cultural hacia un consumo más consciente, resiliente e inclusivo en toda la región. Sin embargo, y a pesar de todo lo anterior, el

¹⁴⁶ Se puede acceder a la misma desde: [Servicios de reparaciones en Castilla-La Mancha. Base de Datos](#) [Último acceso: 30-09-2025]

desafío actual reside en la ejecución plena y la evaluación continua de todas las medidas estratégicas planteadas.

5. Puntos débiles y algunas propuestas de mejora

Aunque en términos generales, el estatuto ofrece mecanismos encaminados a proteger y garantizar los “nuevos derechos” contemplados en los números 2, 3, 4 y 8 del artículo 5, como hemos tenido ocasión de observar, considero que hay algunos aspectos susceptibles de mejora.

Sobre la garantía de funcionalidad (art. 5.4 EPCCLM), como ya he indicado, el art. 26 del EPCCLM se limita a un compromiso de la Junta de adoptar reglamentariamente medidas informativas sobre durabilidad y reparación para prevenir la reducción intencionada de la vida útil que, tras seis años, no se ha implementado. Aunque está en trámite el Decreto para la prevención de la obsolescencia programada de los productos, habría sido interesante que, el propio Estatuto, estableciera algunas medidas de actuación concretas frente a la obsolescencia programada, en la línea del Estatuto de personas consumidoras de Extremadura. De este modo, se habría dado respuesta a una problemática trascendental en la protección de los consumidores y del entorno con mayor celeridad. También, como he señalado previamente, sería oportuno que se tipificaran con precisión como infracciones las conductas empresariales que afectarían negativamente a la durabilidad de los productos a nivel regional.

Muy recientemente se ha aprobado (el 26 de noviembre de 2025) el Proyecto de Ley de modificación de la Ley 3/2019, de 22 de marzo, del Estatuto de las Personas Consumidoras en Castilla-La Mancha, con el objetivo de modificar el régimen sancionador para ajustar dicha regulación a la básica estatal, depurar cuestiones de redacción y eliminar conceptos jurídicos indeterminados. En el Proyecto de modificación, sí se considera la obsolescencia programada como infracción grave en el art. 141. 4: “El fraude en el origen o en la presentación de los productos o servicios, en su calidad, en su marca, en su composición, peso o medida, en su duración, o cuando los mismos no se ajustan a lo declarado o contratado por cualquier medio. **La obsolescencia prematura también se considera fraude en la duración**” (la negrita es mía), lo que supone un

avance ya que no se deberá esperar a su desarrollo reglamentario¹⁴⁷. Otro cambio es que desaparece en el Proyecto de modificación, del listado de infracciones leves, la contemplada en el art. 140. 20 del EPCCLM que, como ya se ha especificado previamente, tipifica como infracción “El incumplimiento de las disposiciones y régimen sobre garantía o conformidad de los productos de consumo, así como la insuficiencia de la asistencia técnica o de la existencia de repuestos con relación a la ofrecida o exigible por las personas consumidoras en la adquisición de tales bienes”. Entiendo que se debe a que su tenor viene a reiterar la infracción contemplada en el art. 47. 1 e) del TRLGDCU relativa al “incumplimiento del régimen de garantías y servicios posventa, o del régimen de reparación de productos de naturaleza duradera”, calificada como grave en el art. 48. 2 b) del TRLGDCU.

En relación con el derecho de acceso a productos y bienes obtenidos y distribuidos según modelos de producción y consumo éticos y sostenibles (art. 5.8 EPCCLM), aunque el Estatuto establece una consistente base legal sobre los derechos a la información y a la educación (arts. 40, 41, 44, 130, 132 y 133 EPCCLM), parece asumir que el consumidor, una vez informado, se convierte automáticamente en un agente de cambio empoderado y pierde de vista algunos factores críticos como el coste y la disponibilidad (los productos más sostenibles y/o duraderos suelen ser significativamente más caros y menos accesibles, creando una barrera económica que la información por sí sola no puede superar). Además, la búsqueda y evaluación crítica de etiquetas, códigos o de información en materia de trazabilidad y reparabilidad imponen una carga de trabajo difícilmente asumible para el consumidor promedio y prácticamente imposible para los consumidores vulnerables. Por último, pienso que se subestima el poder persistente y la sofisticación del *marketing* de consumo masivo y del consumismo impulsivo, que son una constante en la sociedad actual y a menudo anulan las decisiones informadas basadas en la sostenibilidad. Sin embargo, frente a ello, son muy numerosas las actividades de formación planteadas a nivel regional, por ejemplo, por vía de la Estrategia de Educación Ambiental (Horizonte 2030) que incluye, entre otras, dentro del programa operativo anual 2025: Acciones formativas en el programa de formación del profesorado JCCM, realización de jornadas educativas en los espacios naturales dirigidas especialmente a

¹⁴⁷ Recordemos que el vigente art. 144. 8 EPCCLM determina que: “La obsolescencia programada podrá considerarse fraude en materia de calidad cuando así se desarrolle reglamentariamente”.

jóvenes (en el marco del AULA EA-UCLM), jornadas y cursos relacionados con los espacios naturales y la biodiversidad, concurso Consumopolis sobre consumo responsable, programa Expoconsumo: exposiciones itinerantes sobre consumo responsable y de cercanía, de alimentación saludable y sostenible, y de prevención del desperdicio alimentario. Todo ello, acompañado de un cronograma concreto estimado que establece la realización aproximada de las principales acciones planificadas en este documento¹⁴⁸.

Tampoco debe perderse de vista que, a pesar de que el EPCCLM subraya en el art. 41 la necesidad de que las alegaciones ambientales y sociales sean “probadas o demostrables científicamente” y que las empresas “acrediten, de forma fehaciente, la veracidad” de las mismas, no profundiza en la autorregulación empresarial ni en cómo puede comprobarse su adecuado cumplimiento. Por ello, lo ideal sería que la regulación se acompañara de una propuesta de sistemas de verificación, control y sanción contundentes que sirviera como herramienta para garantizar la veracidad de la información facilitada al consumidor final.

En lo que se refiere a la regulación efectuada en el art. 53 del EPCCLM, “apuesta pionera por la corresponsabilidad en el ámbito normativo de consumo” -como la denomina el Preámbulo del EPCCLM-, considero que a fin de concretar su contenido sería interesante que fuera desarrollado reglamentariamente.

En términos generales, creo que hay una falta de concreción significativa al sustentarse la responsabilidad del consumidor sobre verbos de acción y colaboración de difícil evaluación: “evitar el desperdicio alimentario” (letra i), “adoptar comportamientos de consumo sostenible” (letra j), “no obstaculizar procesos de economía circular y ecodiseño” (letra k), “colaborar en la sostenibilidad” (letra l), “evitar los costes derivados de conductas o hábitos no responsables” (letra m). En definitiva, se trata de conceptos jurídicos indeterminados que el Estatuto intenta elevar a la categoría legal de deber, pero que carecen de parámetros objetivos que permitan determinar su cumplimiento, pues ¿qué nivel de “adopción” o “colaboración” debe cumplir un consumidor para ver cubierta su responsabilidad? Por ello, cabe en este punto plantearse si podría la normativa de desarrollo del EPCCLM estandarizar estos conceptos. Creo que se trata de una cuestión

¹⁴⁸ Disponible en: [POA 2025.pdf](#) [Último acceso: 22-10-2025]

sumamente compleja que, quizá, sería más fácil de conseguir respecto a los comportamientos pasivos (no obstaculizar, evitar), ¿cómo? Una posibilidad sería estableciendo sanciones para los consumidores que realicen actos de consumo insostenibles o irresponsables (desperdicien alimentos, no reciclen, etc.). Sin embargo, no creo que sea la solución idónea. Pienso que la responsabilidad debería recaer en fabricantes, cadenas de distribución y hostelería y que la normativa de desarrollo podría incluir medidas en este sentido. En el Plan de Acción de Economía Circular de Castilla-La Mancha 2021-2025, ya se incluyen algunas. A saber, dentro de la difusión de la Guía de consumo sostenible, se prevé que se lleven a cabo campañas y acciones de sensibilización y concienciación junto a los sectores productivos, distribución, hostelería y redistribución de alimentos y el fomento del aprovechamiento de los excedentes alimentarios. Creo que se trata de una línea de actuación muy sugestiva que debería continuar desarrollándose.

En cuanto a las conductas activas (adoptar o colaborar) pienso que una posibilidad interesante podría ser crear incentivos para los consumidores. Por ejemplo, en Italia, uno de las principales cadenas de supermercados e hipermercados “Conad”, en colaboración con Coripet (consorcio voluntario sin ánimo de lucro, reconocido de manera definitiva por el Ministerio del Medio Ambiente, que pone en el centro las botellas de PET) ha puesto en marcha una interesante iniciativa: Los consumidores descargando la aplicación Coripet y registrándose con su tarjeta de fidelidad Conad, llevando las botellas de plástico PET a los eco-compactadores presentes en los puntos de venta de Conad, obtienen puntos que luego se convierten en vales para gastar en la compra. Cada botella vale un punto y, una vez alcanzados los 200 puntos, es posible obtener un vale de 3 euros¹⁴⁹. También, en Alemania, cuentan con un sistema de retorno de botellas “Pfand system” desde el año 2003¹⁵⁰. Cuando compras ciertos productos, pagas un depósito (Pfand) por el recipiente (entre 15 y 25 céntimos, aproximadamente). Al devolver el recipiente vacío (botellas de plástico, cristal o latas) en máquinas disponibles en los supermercados, recuperas tu depósito y las botellas vacías se reciclan o reutilizan, lo que supone un gran impulso de la economía circular. A pesar de las dificultades que puede suponer poner un

¹⁴⁹ [Riciclo bottiglie PET Conad, come funziona il servizio | Conad](#) [Último acceso: 22-10-2025]

¹⁵⁰ Más información sobre este sistema disponible en: [The DPG deposit process](#) [Último acceso: 4-12-2025]

funcionamiento este tipo de iniciativas, creo que podría ser una forma interesante de transformar el valor puramente programático del Estatuto.

Adicionalmente, en relación con el número 3 del artículo 53 que, asimismo, establece una serie de obligaciones a los consumidores considero que, para que puedan ser considerados realmente obligados/responsables, deben estar suficientemente informados y familiarizados con ellas, por ejemplo, respecto a la existencia y funcionamiento de medios de resolución alternativa de conflictos (especialmente dado el impulso que se quiere dar a los MASC tras la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia). En cuanto al aprovechamiento y uso adecuado de las actividades informativas, formativas y educativas que las administraciones públicas con competencias en materia de consumo desarrollen, a fin de conocer si están siendo realmente efectivas, podrían realizarse encuesta de opción y medir, por ejemplo, si tras su realización se incrementa el reciclaje en un territorio concreto o si se acude con mayor asiduidad a los puntos de reparación disponibles. No obstante, considero un punto positivo que entre las medidas sancionadoras contempladas en el art. 144 EPCCLM se establezca la posibilidad de establecer sanciones accesorias con carácter pedagógico, que de no cumplirse pueden ser objeto de multa de 150 euros. Esta modalidad de sanción se mantiene en el Proyecto de modificación del Estatuto¹⁵¹.

Por último, aunque el Estatuto sienta una buena base legal para la protección del derecho a un medio ambiente saludable (art. 5.2 EPCCLM), estimo que existen áreas clave que podrían mejorarse. Un reto significativo es la ejecución efectiva y la monitorización de todas las acciones planificadas. Además, como he indicado, hay iniciativas cruciales como el Plan de fomento de la compra pública responsable y de ambientalización de la JCCM que todavía no se han puesto en funcionamiento. A fin de evitar la inacción en estos puntos importantes en la promoción de la sostenibilidad, creo que sería interesante elaborar un calendario de implementación forzoso para asegurar que las políticas públicas se elaboren e implementen en un margen de tiempo razonable

¹⁵¹ La redacción propuesta para el apartado 4 (antes el apartado 3) del art. 144 del Estatuto es la siguiente “Otras medidas sancionadoras: a) Se podrán dictar sanciones accesorias con finalidad pedagógica en casos reincidentes, mediante la realización de acciones que promuevan una práctica empresarial corresponsable. b) Igualmente, se podrán dictar sanciones accesorias con finalidad pedagógica en relación con el artículo 53, mediante la realización de actividades que faciliten la adquisición, consolidación y refuerzo de pautas de comportamiento corresponsable como personas consumidoras y usuarias. c) El incumplimiento de cada sanción accesoria podrá ser objeto de multa de 150 euros”.

Sin embargo, aunque es cierto que algunas de las iniciativas ya se han puesto en funcionamiento, el principal problema, como sucede con la mayor parte de la normativa en materia de protección medioambiental y consumo, es la subestimación de los obstáculos económicos y de mercado que limitan el poder real de las decisiones del consumidor final.

A modo de recapitulación, sería interesante proponer en la normativa de desarrollo del EPCCLM acciones como las siguientes:

- Tipificar específicamente como infracciones las conductas empresariales que afecten negativamente a la durabilidad de los productos y, en general, cualquier comportamiento que obstaculice o niegue a los consumidores sus “nuevos derechos”.
- Actualizar periódicamente la Base de Datos de Servicios de Reparación de CLM y publicitarla.
- Simplificar, en la medida de lo posible, los etiquetados y códigos ecológicos en los productos para facilitar la decisión de compra del consumidor final.
- Seguir potenciando campañas y programas de formación y educación en materia de sostenibilidad tanto destinados a consumidores como a fabricantes y al sector hostelero, entre otros.
- Establecer mecanismos que incentiven el consumo sostenible de los consumidores.
- Promoción de tiendas y mercados de segunda mano.
- En lo que se refiere a la información ofrecida por las empresas, sería interesante crear sistemas de verificación, control y sanción potentes que sirvan como herramienta para garantizar la veracidad de la información facilitada al consumidor final y que le ayude a adoptar decisiones de compra éticas y responsables.
- Elaborar un calendario de implementación forzoso para asegurar que las políticas públicas se elaboren y pongan en funcionamiento dentro de un margen prudencial (algunos de los planes ya van acompañados de cronogramas orientativos).

El establecimiento de este tipo de medidas en la normativa de desarrollo ayudaría a todas de operatividad a los “nuevos derechos” reconocidos a los consumidores y usuarios en el Estatuto.

Bibliografía

ALONSO GARCÍA, M^a. C. *La protección de la dimensión subjetiva del derecho al medio ambiente*, Aranzadi, 2015.

AVILÉS GARCÍA, J. “La implementación del Objetivo de Desarrollo Sostenible 12 en el marco de la Unión Europea”, *CEFLegal: Revista práctica de derecho. Comentarios y casos prácticos*, Núm. 268, 2023, pp. 5-38.

CARRASCO PERERA, A. “El régimen civil de la responsabilidad por inmisiones ambientales preexistente a la Ley”, *Comentarios a la Ley de Responsabilidad Medioambiental Thomson-Civitas*, 2008, p.147

CARRETERO GARCÍA, A. “La ineficaz respuesta del Derecho comunitario y del Reglamento de diseño ecológico a la insostenible insostenibilidad de la obsolescencia programada”, *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, núm. 52, 2024, p. 71.

CARRETERO GARCÍA, A. “Economía circular versus economía lineal. Propuestas normativas en España y Francia relativas al uso de envases y a la información dirigida al consumidor sobre cualidades ambientales de los productos”, *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, núm. 42, 2022, pp. 41 y 42.

CLIMENT GALLART, J.A. “El TEDH y la contaminación acústica: Comentario a la STEDH sobre el caso Cuenca Zarzoso C. España” *Actualidad jurídica Iberoamericana*” núm. 9, 2018, pp. 531 y 532.

DE ALMEIDA, L y ESPOSITO, F. “The blinding effect of EU consumer policy overshadows the role of consumer law in delivering the green transition”, en *Routledge Handbook of Private Law and Sustainability* (Ed. SANTOS SILVA, M., NICOLUSSI, A., WENDEHORST, C., SALVADOR CODERCH, P., CLÉMENT, M y ZOLL, F.), Routledge, 2024.

DENIS, P. “The battle against planned obsolescence – legal remedies”, en *Routledge Handbook of Private Law and Sustainability* (Ed. SANTOS SILVA, M., NICOLUSSI, A.,

WENDEHORST, C., SALVADOR CODERCH, P., CLÉMENT, M y ZOLL, F.),
Routledge, 2024.

DRIGO, C. “El rol de la jurisprudencia del TEDH en el desarrollo de las formas indirectas de protección del medio ambiente: desde los primeros casos de contaminación y protección de la propiedad hasta los nuevos desafíos planteados por los efectos del cambio climático”, *Justicia ambiental. Perspectivas nacional y comparada* (Coord. RODRÍGUEZ RUÍZ, R), Tirant lo Blanch, 2024, pp. 153-190.

FLETCHER, K. “Durability, Fashion, Sustainability: The Processes and Practices of Use”, *The Journal of Design, Creative Process & the Fashion Industry*, Vol. IV, núm. 2, 2012, pp. 221-238.

GARCÍA GOLDAR, M. “Tipos de obsolescencia y formas de combatirla desde el derecho privado”, *Revista Análisis Jurídico-Político*, Vol. 3, núm. 6, 2021, pp. 234-237.

GONZÁLEZ VAQUÉ, L. “¿Del consumo sostenible a una economía circular?”, *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, núm. 17, 2016, pp. 179-191.

HIDALGO CEREZO, A. “Obsolescencia programada y obsolescencia provocada. La falta de conformidad sobrevenida por las actualizaciones de contenidos digitales y el derecho al regreso a la versión anterior («the right to downgrade»)", *Anuario de Derecho Civil*, Vol. 77, núm. 2, 2024, pp. 617-666.

LANUX, T. “La lucha contra la obsolescencia programada, entre protección y responsabilidad de los consumidores”, *Bioderecho*, núm. 16, 2022, pp. 1-10.

LUQUE ORTIZ, S. “Los dueños de la moda: del lujo a la fast fashion retail”, *Cuadernos del Centro de Estudios en Diseño y Comunicación. Ensayos*, núm. 152, 2022 (Ejemplar dedicado a: La moda en su laberinto. Parte IV), pp. 53-69.

MARTÍNEZ, A.N. y PORCELLI, A. M. “Un difícil camino en pos del consumo sustentable: el dilema entre la obsolescencia programada, la tecnología y el ambiente”.

Lex: Revista de la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Alas Peruanas, Vol. 14, núm.18, 2016, p. 345 y ss.

MARTÍNEZ ESPÍN, P. “Reparar, informar, transformar: anatomía crítica del nuevo marco legal para un consumo sostenible en España”, *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, núm. 55, 2025, pp. 24-99.

MICHEL, A. “Est-il pertinent de définir légalement et de pénaliser les pratiques d’obsolescence prématurée? Analyse de la loi française au regard des récentes décisions italiennes contre Apple et Samsung”, en *Le droit en transition. Les clés juridiques d’une prospérité sans croissance*, (DIR. BAILLEUX, A.), Presses de l’Université Saint-Louis, Bruxelles, 2020, pp. 245-283.

MURGADO ARMENTEROS, E. M. “El consumo socialmente responsable: un enfoque conceptual”, *Revista de Antropología Experimental*, núm. 16, 2016, p. 61.

NOVAL PATO, J. “El blanqueo ecológico (greenwashing) como conducta competitiva desleal”, *Revista de derecho mercantil*, núm. 334, 2024.

PARRA LUCÁN, M. A. “El Derecho civil al medio ambiente”, *Revista de responsabilidad civil, circulación y seguro*, núm. 4, 2006, pp. 4-24.

PUENTES COCIÑA, B. “¿España Circular 2030? Comentario al borrador de la estrategia española de economía circular”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. 9, Núm. 2, 2018, pp. 1-39.

SANAHUJA PERALES, J. A. “Pacto Verde Europeo: el giro ambiental de un actor global”, *Anuario CEIPAZ*, núm. 14, 2021 (Ejemplar dedicado a: El mundo después de la pandemia: enfrenar la desigualdad y proteger el planeta), pp. 69-96.

SANCHEZ GARCÍA, M. “La obsolescencia programada en las prácticas comerciales y su relación con el régimen de vicios ocultos y garantías de consumo”, *Aproximaciones*

jurídicas a la obsolescencia programada (Coord, SOTO PINEDA, J.A.), Universidad Externado de Colombia, 2017, PP. 168-198.

SÁNCHEZ GARCÍA, J. y TORREGROSSA ACUÑA, E. “La obsolescencia programada y la protección al consumidor. La Directiva (UE) 2024/825 y su relación con el ODS 12 (consumo y producción responsables)”, *Revista de Derecho vLex*, núm. 247, 2024, pp. 1-23.

SANTAMARÍA ARINAS, R. J. “Economía circular: líneas maestras de un concepto jurídico en construcción”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. 10, núm. 1, 2019, pp. 1-37.

SOTO PINEDA, J. A. “Reflexiones acerca de las posibles incompatibilidades de la obsolescencia programada con el sistema de defensa de los consumidores”, en *Actualidad Civil*, núm. 6, 2015, p. 2 y ss.

TERRONES RODRÍGUEZ, J. L. “El desafío de un consumo sostenible en la sociedad tecnologizada: la importancia de apostar por la educación ambiental”, *Educación ética y filosófica para el desarrollo de hábitos sostenibles* (Coord. SUAREZ MONTOYA, L., ORTS GARCÍA, M. Y FERNÁNDEZ, M), Dykinson, 2024, pp. 137-145.

TRUCCOLO REATO, T. y CALGARO, C. “Los impactos de la obsolescencia programada para lograr la sostenibilidad ambiental en la sociedad consumocentrista y su contribución al efecto de la Teoría de Gaia”, *Sostenibilidad: económica, social y ambiental*, núm. 3, 2021, pp. 50 y 51.

CAPÍTULO III. DERECHO A UN TRATO CORRECTO, CONSIDERADO, DIGNO Y RESPETUOSO EN LAS RELACIONES DE CONSUMO, Y NO DENIGRATORIO EN PUBLICIDAD, ESPECIALMENTE HACIA COLECTIVOS VULNERABLES (art. 5.5. EPCCLM)

Ana Isabel Mendoza Losana

Profesora Titular de Derecho Civil

Universidad de Castilla-La Mancha

Centro de Estudios de Consumo (CESCO)

1. Derecho a un trato correcto, considerado, digno y respetuoso en la relaciones de consumo, y no denigratorio en publicidad, especialmente hacia colectivos vulnerables. Delimitación

El apartado 5 del artículo 5 del EPDCLM reconoce el «derecho a un trato correcto, considerado, digno y respetuoso en las relaciones de consumo, y no denigratorio en la oferta, publicidad y comercialización de productos, especialmente si va dirigida a colectivos vulnerables».

1.1. Un solo derecho, múltiples manifestaciones

El artículo 5.5 del Estatuto reconoce dos nuevos derechos: 1º) el derecho a un trato correcto, considerado, digno y respetuoso en las relaciones de consumo; 2º) el derecho a un trato no denigratorio en la oferta, publicidad y comercialización de productos, especialmente si va dirigida a colectivos vulnerables.

Una lectura meditada de la norma permite afirmar que estamos ante un solo derecho, “el derecho a un trato correcto, digno y respetuoso”, que necesariamente excluye el trato

denigratorio o humillante en todas las relaciones de consumo y en todas las fases de la relación derivada de la actividad de comercialización, desde la oferta publicitaria hasta la extinción y liquidación de la situación contractual. Este nuevo derecho pretende satisfacer la legítima necesidad de ser tratado dignamente en todos los ámbitos de la vida, -como demanda el artículo 10 de la Constitución española-, y en particular, en las relaciones de consumo en el contexto de la economía de mercado, que incluye la actividad publicitaria y la comercialización de bienes y servicios.

Las directivas de la UE en materia de consumidores (Directiva 2006/123/CE, de servicios¹⁵², Directiva 2011/83/UE, sobre los derechos de los consumidores¹⁵³ y Directiva (UE) 2024/825, relativa al empoderamiento de los consumidores¹⁵⁴) no hablan expresamente de “trato correcto, digno, no denigratorio” pero sí consagran principios relativos a publicidad honesta, trato justo, no discriminación, protección especial de personas vulnerables, buenas prácticas en publicidad, etc. con lo que proveen el acervo interpretativo con que deben entenderse las leyes nacionales y autonómicas.

Este nuevo derecho aparece implícitamente en el Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre (en adelante, TRLGDCU)¹⁵⁵, especialmente aquellas disposiciones que prohíben prácticas abusivas, publicidad engañosa o discriminatoria, aunque no se hable expresamente de trato correcto, digno o no denigratorio.

En este contexto, cabe cuestionarse por la finalidad del reconocimiento expreso de este nuevo derecho. Se nos plantean tres posibilidades (no incompatibles entre sí):

A) El derecho a un trato correcto como parámetro de buena conducta en todas las relaciones de consumo en sus diversas fases

¹⁵² Directiva 2006/123/CE del Parlamento europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006 relativa a los servicios en el mercado interior (DOUE L 376, 27.12.2006).

¹⁵³ Directiva 2011/83/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, sobre los derechos de los consumidores, por la que se modifican la Directiva 93/13/CEE del Consejo y la Directiva 1999/44/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y se derogan la [Directiva 85/577/CEE](#) del Consejo y la [Directiva 97/7/CE](#) del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 304, 22.11.2011).

¹⁵⁴ Directiva (UE) 2024/825 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de febrero de 2024, por la que se modifican las Directivas 2005/29/CE y 2011/83/UE en lo que respecta al empoderamiento de los consumidores para la transición ecológica mediante una mejor protección contra las prácticas desleales y mediante una mejor información (DOUE L, 6.3.2024).

¹⁵⁵ BOE núm. 287, de 30.11.2007.

La demanda de trato correcto es transversal, podría configurarse como un principio general que se proyecta en todos los procesos y procedimientos relativos a la relación de consumo, desde la oferta publicitaria hasta la extinción de la relación, pasando por la atención de cualquier tipo de reclamación o incidencia. En cada una de estas fases el principio demanda una regla de buena conducta.

Este derecho está conectado con algunos de los principios esenciales informadores del EPCCLM: “dignidad”, “no discriminación”, “transparencia” y “equilibrio” en la relación de consumo. Podría hablarse de una “desmercantilización” o “humanización” del Derecho de Consumo. El consumidor no es solo receptor de un bien o servicio en el mercado, sino persona con dignidad, derechos humanos y vulnerabilidades específicas.

Desde esa perspectiva, el derecho a ser tratado correctamente ha de concretarse en parámetros o estándares objetivos de conducta que delimiten su contenido en cada ámbito de las relaciones de consumo. A este empeño se dedicarán algunos de los subepígrafes siguientes.

B) El derecho a un trato correcto y respetuoso como derecho subjetivo individual o colectivo

En este sentido, el propio título del artículo 5 invita a pensar que el legislador no ha querido quedarse en el terreno de los principios, sino que ha elevado a la categoría de derecho el trato correcto, considerado, digno, respetuoso y no denigratorio en las relaciones de consumo. En los diversos momentos de la relación de consumo, este derecho a ser tratado correctamente habría de adquirir matices propios que le otorgaran especificidad y permitieran definirlo y diferenciarlo de otros derechos básicos clásicos.

En ciertas relaciones de consumo el derecho a un trato correcto y respetuoso no es solo un estándar de buena conducta que ha de informar el cumplimiento de todas las prestaciones contractuales, sino que es un elemento esencial inherente a la propia prestación contractual¹⁵⁶. Esta concepción del derecho subjetivo a ser tratado

¹⁵⁶ Un ejemplo puede ilustrar esta diferencia: en los contratos bancarios, el cliente tiene derecho a un trato correcto, pero el objeto esencial de la prestación no es el cuidado, ni la atención correcta sino el servicio bancario correspondiente (crédito, disposición de efectivo, pago de un recibo...etc.). Sin embargo, en los servicios de cuidados, el trato correcto es una prestación incluida en el objeto del contrato: la persona que cuida a una persona mayor no se limitará a dar de comer, realizar higiene, vestir... sino que tendrá que acompañar, escuchar, preguntar por las preferencias o necesidades en cada momento y realizar todas las actividades inherentes a la prestación del servicio con especial atención y respeto a la persona.

correctamente adquiere peculiar significación en aquellas relaciones de consumo basadas en los cuidados (asistencia a mayores, a personas con discapacidad o a menores; prestaciones estéticas o sanitarias ...) en los que existe lo que, coloquialmente, podríamos denominar “relación cuerpo a cuerpo” y en las que el trato correcto y respetuoso equivale no solo a “un trato diligente” (que es inherente al objeto de la prestación), sino a un trato considerado o incluso “cariñoso” que también forma parte del objeto del contrato.

Este derecho subjetivo al buen trato queda incluido en la exigencia del cumplimiento de los contratos conforme a las exigencias de la buena fe (art. 1258 del Código Civil), por lo que podrá ser tutelado mediante los mecanismos civiles y procesales propios del Derecho privado (acción de cumplimiento, resolutoria, indemnizatoria) y también a través de las acciones colectivas en cuanto se cumplan los presupuestos previstos en la legislación reguladora de este mecanismo¹⁵⁷.

Se ha de llamar la atención sobre las “debilidades” de esta concepción desde la perspectiva autonómica. Puesto que la Comunidad Autónoma carece de competencias en materia de legislación civil que le permitieran regular el ejercicio de estas obligaciones contractuales, su intervención se ha de limitar a la regulación administrativa de las condiciones higiénico-sanitarias de los establecimientos, a la promoción de la adhesión a códigos de buenas prácticas por parte de los establecimientos o profesionales en los que se presten estos servicios, en su caso, a la definición de la cualificación académica y profesional de quien ofrece este tipo de servicios y a la concreción del régimen de infracciones, sanciones y fiscalización de posibles incumplimientos.

¹⁵⁷ Nuestro legislador ha ido reconociendo en distintas leyes sectoriales, relativas a materias en las que se podían ver afectados los derechos e intereses de los consumidores y usuarios, la legitimación de órganos públicos o de asociaciones de consumidores y usuarios, como forma adecuada de alcanzar una protección más eficaz de los intereses de aquellos. Entre ellas cabe mencionar, la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad, la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal, o la Ley 7/1998, de 13 de abril, sobre condiciones generales de la contratación. Con la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, se abordó la realidad de la tutela de intereses jurídicos colectivos, llevados al proceso, no ya por quien se haya visto lesionado directamente y para su individual protección, o por grupos de afectados, sino por personas jurídicas constituidas y legalmente habilitadas para la defensa de aquellos intereses. 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, diseña un modelo de procedimiento colectivo en cuanto tal, por el que deban sustanciarse las acciones de representación, correspondiendo a los Estados miembros la configuración por entero del procedimiento para el ejercicio de estas acciones colectivas, en sus dos modalidades —cesación y resarcitorias—, de conformidad con el principio de autonomía procesal. La citada Directiva está pendiente de transposición mediante el Proyecto de Ley 121/000048, de acciones colectivas para la protección y defensa de los derechos e intereses de los consumidores y usuarios (BOCG 48, 14.3.2025), que se tramita actualmente en las cortes.

En aras de la seguridad jurídica, la normativa de desarrollo debería delimitar el ámbito de contratos en los que este derecho al buen trato adquiere peculiar importancia y tipificar posibles infracciones que concreten las ya contempladas en el propio EPCCLM (arts. 140.1 y 141.3)¹⁵⁸. Siempre en el marco del procedimiento sancionador de consumo y conforme al artículo 51.6 del TRLGDCU y 39 del EPCCLM¹⁵⁹, titulado «indemnizaciones y resarcimiento del daño», cabría la eventual exigencia de la indemnización de daños y perjuicios por la vulneración del derecho a ser tratado correctamente¹⁶⁰.

C) El derecho a ser tratado correctamente como regla de ponderación para dirimir conflictos

El derecho a ser tratado correctamente puede concebirse también como regla de ponderación que permite dirimir conflictos individuales y colectivos sobre el desarrollo de las relaciones contractuales. Como toda regla de ponderación, en este sentido, el derecho a ser tratado correctamente se concretará en cada caso en función de las circunstancias concurrentes. El derecho a ser tratado correctamente en las relaciones de consumo necesariamente ha de suponer algo más que ser tratado conforme a la legalidad vigente. Ante cualquier conflicto de derechos entre empresas y personas consumidoras, el intérprete y aplicador de la norma se ha de cuestionar por la solución al conflicto más acorde con el trato correcto y respetuoso con el consumidor (art. 3.5 EPCCLM).

Mutatis mutandi se podría decir que como en el ámbito político es preciso diferenciar la responsabilidad penal o administrativa de la responsabilidad política, en el ámbito del consumo es preciso diferenciar la infracción normativa de la infracción ética. El reconocimiento de este derecho en las relaciones de consumo obliga a la empresa a actuar no solo legalmente sino también éticamente.

¹⁵⁸ V. epígrafe de este capítulo dedicado a “infracciones”.

¹⁵⁹ Ley 3/2019, de 22 de marzo, del Estatuto de las Personas Consumidoras en Castilla-La Mancha (DOCM 64, 1.4.2019), en adelante EPCCLM.

¹⁶⁰ V. CORDERO LOBATO, E., “La liquidación de daños entre particulares en el procedimiento administrativo”, *InDret*, n.º 132 Barcelona, abril de 2003 (www.indret.com); CARRASCO PERERA, A., “Alcance de la reposición e indemnización al consumidor en el seno del procedimiento sancionador de consumo (artículo 48 TRLGDCU)”, *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, 6, 2013, págs. 1-35 ([Dialnet-AlcanceDeLaReposicionEIndemnizacionAlConsumidorEnE-4329742\(1\).pdf](http://Dialnet-AlcanceDeLaReposicionEIndemnizacionAlConsumidorEnE-4329742(1).pdf)).

Esta concepción también obliga a llamar la atención sobre dos peligros o puntos débiles: a) la definición de las conductas éticamente correctas realizada por la normativa de desarrollo ha de responder a criterios objetivos; b) todas las conductas ilícitas o contrarias a la norma son también faltas éticas y, por ende, vulneración del derecho a ser tratado respetuosamente. Desde la perspectiva del ejercicio de la potestad sancionadora, el aplicador del Derecho ha de ser especialmente cauto para evitar la doble sanción por un mismo comportamiento. Un ejemplo puede ilustrar lo que se dice: la falta de información o no atender las reclamaciones en los plazos señalados por la norma son en sí mismas casos de trato incorrecto o no respetuoso, pero también suponen incumplimiento de la normativa general o sectorial, estatal o autonómica que impone obligaciones informativas o define los plazos de resolución de reclamaciones. Caben situaciones de concurso de infracciones (v. el epígrafe sobre infracciones), que se resolverán siempre en favor de la infracción más específica.

El ejemplo que acaba de exponerse pone de manifiesto que el reconocimiento de este derecho y su concepción como regla de ponderación alcanza especial significación en los sectores que no cuenten con una regulación consumerista detallada (el de la vivienda podría ser uno de ellos).

Sea cual sea el sentido que se dé, el reconocimiento del derecho a ser tratado correctamente revela la intención del legislador autonómico de dar un paso más en el empoderamiento de las personas consumidoras. Refleja el avance de las nuevas políticas de consumo que ya no se limitan a proteger al consumidor (más o menos vulnerable) sino a proveer mecanismos que permitan al consumidor decidir libre y conscientemente y a no ser mero agente pasivo receptor de bienes y servicios en las condiciones impuestas por el mercado.

Aquí nos vamos a centrar en algunos aspectos de las relaciones de consumo en las que el reconocimiento de estos derechos puede elevar el nivel de protección del que ya gozan las personas consumidoras por la invocación de los derechos reconocidos como básicos. En particular, nos detendremos en los servicios de atención al cliente; en la reserva del derecho de admisión y en la publicidad, en particular la dirigida a colectivos vulnerables como pueden ser los menores o las personas con discapacidad. Pero antes de analizar las posibles concreciones del derecho a ser tratado correctamente, procede intentar identificar qué se entiende por «trato correcto, considerado, digno y respetuoso».

1.2. Estándar de buena conducta empresarial acorde con las exigencias de la buena fe en las diversas fases y tipos de relaciones de consumo

La redacción del artículo 5.5 del EPCCLM es casi tautológica pues el derecho a un trato correcto equivale a un trato «considerado, digno y respetuoso», que, naturalmente excluye el trato “denigratorio”. Todos los calificativos aluden a un mismo estándar o parámetro objetivo de buena conducta por parte del empresario, acorde con las exigencias de la buena fe en cada uno de los contextos presentes en el mercado. Es un concepto jurídico indeterminado que requerirán ser concretado en cada ámbito y fase de la relación de consumo.

Naturalmente, estandarizar este comportamiento para convertirlo en un comportamiento exigible y en su caso, en una infracción sancionable es una labor compleja que la normativa de desarrollo debería asumir.

Esa concreción se ha de realizar en atención no solo al contexto económico en el que se desarrolla la relación de consumo, sino también en el contexto cultural, social e incluso emocional de la persona consumidora. Pero para no comprometer la seguridad jurídica y en aras de la efectividad del derecho, es indispensable que la labor de concreción atienda a elementos objetivos estandarizados que, en su caso, permitan tipificar y sancionar como infracción la vulneración del derecho. La definición de un trato digno o respetuoso no puede determinarse en función de la sensibilidad de la persona consumidora, salvo que las circunstancias o su estado emocional sitúen a la persona en una situación objetiva de especial vulnerabilidad (coyuntural o reversible) de acuerdo con el artículo 3.2 del TRLGDCU y 6.3 del Estatuto. Pongamos algunos ejemplos:

- Piénsese en la contratación de bienes y servicios funerarios, en cuyo contexto el derecho a un trato correcto exige tener en consideración las peculiares circunstancias en las que se encuentran los contratantes (por lo general, personas que acaban de perder a un ser querido, de forma más o menos traumática). Si este contexto es aprovechado por la empresa para ofrecer con una sonrisa en los labios y una aptitud muy empática un catálogo de bienes o servicios con precios especialmente elevados o para imponer servicios no solicitados a sabiendas de que las personas, por el contexto en el que se encuentran, no buscarán, ni compararán y ni siquiera

preguntarán por otras alternativas más económicas de la propia empresa por entender que se ello supondría una muestra de cierto desprecio o minusvaloración de la persona fallecida, cabría afirmar que la empresa ha vulnerado el derecho a un trato correcto, considerado, digno y respetuoso.

- Sistemas de atención automatizados en los que todos los procesos (solicitud de cita, selección y dispensación del producto o servicio, pago en caja...) están íntegramente automatizados y no hay personal de atención o éste es tan escaso que acudir a sus servicios resulta disuasorio (ej. una sola caja atendida personalmente para todo el establecimiento en el que hay numerosos puestos de autocobro y en la que frecuentemente se forman enormes colas para pagar en efectivo o ser atendido personalmente). Sistemas de este tipo se están imponiendo en todas las relaciones de consumo (estaciones de servicio, tiendas de ropa, establecimientos sanitarios...). Tratándose de bienes esenciales (ej. combustibles o servicios sanitarios), el propio sistema puede situar al consumidor en una situación de vulnerabilidad (ej. personas mayores no familiarizados con la tecnología). La automatización de los procesos y la ausencia total o carencia de personal de atención en un establecimiento abierto al público, especialmente cuando se ofrecen bienes o servicios básicos, puede constituir una forma de trato incorrecto, desconsiderado y poco respetuoso en cuanto excluye o genera barreras al acceso y disfrute de tales bienes y servicios para ciertos colectivos de usuarios.

En la definición de estándar de trato correcto, digno y respetuoso jugará un papel importante la promoción del consumo accesible e inclusivo más allá del estricto cumplimiento de la normativa imperativa de accesibilidad¹⁶¹. Las comunicaciones comerciales y la documentación precontractual y contractual dirigidas a consumidoras vulnerables deberán cumplir además con los requisitos de

¹⁶¹ Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social (BOE 3.12.2013) en redacción dada por la Ley 6/2022, de 31 de marzo; Real Decreto 193/2023, de 21 de marzo, por el que se regulan las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización de los bienes y servicios a disposición del público (BOE núm. 69, de 22.3.2023); Ley 1/1994, de 24 de mayo, de accesibilidad y eliminación de barreras en Castilla-La Mancha (BOE núm. 34, de 9.2.1995); Ley 7/2014, de 13 de noviembre, de Garantía de los Derechos de las Personas con Discapacidad en Castilla-La Mancha (DOCM 2.12.2014); Ley 5/2018, de 21 de diciembre, de acceso al entorno de las personas con discapacidad acompañadas de perros de asistencia (DOCM 27.12.2018).

accesibilidad, claridad, comprensión, transparencia y adecuación al contexto de su vulnerabilidad (por ejemplo, en cuanto a lenguaje, formato, soporte, adaptaciones razonables).

1.2.1. Códigos de buenas prácticas

Para delimitar el estándar de buena conducta empresarial en las diversas y heterogéneas relaciones de consumo, cobrarán especial importancia los protocolos y códigos de buenas prácticas sectoriales a los que las empresas pudieran adherirse voluntariamente. Corresponde a la Comunidad Autónoma propiciar, fomentar y promover la aprobación y adhesión a estos códigos de buenas prácticas, a las que las empresas se adhirieran voluntariamente. En la elaboración de estos códigos han de participar las organizaciones de personas consumidoras y sectores afectados (art. 3 a EPCCLM).

El Plan Estratégico de Consumo responsable 2022-2024 alude expresamente al otorgamiento de distintivos de calidad como una medida de acción al servicio del eje estratégico “Reconocimiento y promoción de buenas prácticas en el ámbito del consumo. Distintivos de mejores prácticas de Códigos de Conducta”¹⁶². La normativa de desarrollo podría incentivar la adhesión estableciendo distintivos de calidad reconocidos en el mercado, valorándola positivamente en procedimientos de concesión de ayudas y

¹⁶² El Plan describe esta acción en los siguientes términos:

El EPCCLM propone en su art. 135.1 acciones de promoción de la calidad y la competencia basadas en el autocontrol, las iniciativas y códigos de mejoras prácticas, y los procesos de autorregulación y regulación compartida. Se trata de una aplicación práctica del principio de “Coproducción de las políticas públicas” señalado en los principios metodológicos que rigen el presente Plan Estratégico. En esta línea, la Administración ya está trabajando activamente en un sistema de distintivos de mejores prácticas desde la aprobación del Decreto 83/2018, de 13 de noviembre, por el que se regula la concesión de los Distintivos a las Mejores Prácticas en Materia de Consumo y se crea su registro. Así, desde 2020 se han otorgado 12 distintivos a entidades y empresas de la Región por su destacada labor en materia de consumo (<https://consumo.castillalamancha.es/node/23782>).

La acción ORT-7 consiste en ampliar la acción de promoción basada en distintivos, incluyendo al menos una nueva tipología de promoción: los Códigos de Conducta empresarial. Mediante esta acción, se fomentará la adopción de acuerdos sectoriales que definan cuáles son las mejores prácticas a adoptar para dar el mejor servicio a la persona consumidora, y se otorgarán distinciones a las empresas que cumplen con estos requisitos mediante un sello de calidad similar al que ya se utiliza en el ámbito más general del consumo bajo el Decreto 83/2018.

subvenciones públicas o en la adjudicación de contratos públicos¹⁶³ o incluso introduciendo algún tipo de incentivo (o penalización) fiscal¹⁶⁴.

1.2.2. Tratamiento incorrecto, desconsiderado, indigno o irrespetuoso. Casos

Sin ignorar la compleja labor de estandarización de conceptos jurídicos indeterminados como los analizados, sí resulta fácilmente identificable sin necesidad de descender al caso concreto los ítems que podrían configurar una delimitación negativa del concepto. La normativa de desarrollo podría elaborar un listado de comportamientos o «prácticas negras» que en todo caso constituirían vulneración del derecho a ser tratado correctamente o un listado de «prácticas grises» que podrían suponer una vulneración del derecho en función de las circunstancias concurrentes y en particular, de la eventual vulnerabilidad del consumidor.

Así, cabe identificar algunas conductas que constituirán en todo caso trato incorrecto, desconsiderado, indigno e irrespetuoso ya sea por su propia naturaleza, por sus destinatarios o por cualquier otra circunstancia consustancial o coyuntural¹⁶⁵:

- El tratamiento denigratorio en publicidad. Más adelante se profundizará en el análisis de este comportamiento.
- Las prácticas desleales, fraudulentas o engañosas en la venta y contratación de bienes y servicios (art. 33 EPCCLM).
- El incumplimiento de los requisitos generales (art. 21 TRLGDCU) o sectoriales en materia de atención al cliente. Por ejemplo, la atención exclusivamente automatizada

¹⁶³ Sobre la relevancia de la toma en consideración de elementos propios de la economía social y sostenible por la Administración pública, v. Plan Estratégico de Consumo responsable 2022-2024, pág.29: LS-1 Fomento de la compra pública responsable y de ambientalización de la JCCM.

¹⁶⁴ La aplicación de incentivos (o penalizaciones) fiscales que estimulen las buenas prácticas empresariales es una de las herramientas innovadoras puestas al servicio de las políticas de consumo según el Plan Estratégico de Consumo Responsable (pág. 5).

¹⁶⁵ Algunos ejemplos de este tipo de prácticas pueden verse en GARCÍA VIDAL A., “¿Es una práctica desleal agresiva hacer que el consumidor tenga que tomar la decisión final ante el mensajero que le entrega el contrato-tipo?”, blog CESCO, abril 2019 ([Es una practica desleal agresiva hacer que el consumidor tenga que tomar la decisión final ante el mensajero.pdf](#)); TAPIA HERMIDA, A., “Defensa del consumidor digital, utilización del correo electrónico con fines de venta directa y prácticas comerciales desleales. Sentencia del TJUE de 25 de noviembre de 2021 (asunto C-102/20)”, Blog de Alberto J. Tapia Hermida ([Defensa del consumidor digital, utilización del correo electrónico con fines de venta directa y prácticas comerciales desleales. Sentencia del TJUE de 25 de noviembre de 2021 \(asunto C-102/20\) - El Blog de Alberto J. Tapia Hermida](#))

- o la no habilitación de números de atención al cliente gratuitos tratándose de empresas prestadoras de servicios esenciales.
- La creación o no eliminación de barreras que dificulten el acceso a la contratación de bienes y servicios a las personas consumidoras por razón de su discapacidad, raza, religión, sexo, orientación sexual, edad (salvo que existan razones que justifiquen la diferenciación, en particular atendiendo a las normas de protección de los menores) u otra circunstancia personal inherente a la dignidad de la persona.
 - La realización de comunicaciones comerciales no deseadas¹⁶⁶.
 - La publicidad ilícita definida en el artículo 3 de la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad (LGP). En particular, la publicidad que atente contra la dignidad de la persona o vulnere los valores y derechos reconocidos en la Constitución Española, especialmente a los que se refieren sus artículos 14, 18 y 20, apartado 4. En esta previsión “se incluyen los anuncios que presenten a las mujeres de forma vejatoria, bien utilizando particular y directamente su cuerpo o partes del mismo como mero objeto desvinculado del producto que se pretende promocionar, bien su imagen asociada a comportamientos estereotipados que vulnere los fundamentos de nuestro ordenamiento, coadyuvando a generar las violencias a que se refieren la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género y la Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual”. Asimismo, se considerará publicidad ilícita “cualquier forma de publicidad que coadyuve a generar violencia o discriminación en cualquiera de sus manifestaciones sobre las personas menores de edad, o fomente estereotipos de carácter sexista, racista, estético o de carácter homofóbico o transfóbico o por razones de discapacidad, así como la que promueva la prostitución o las prácticas comerciales para la gestación por sustitución (art. 3 LGP).

Existe un punto débil no desdeñable de este planteamiento basado en la estandarización y tipificación de prácticas negras por constituir supuestos de tratamiento incorrecto, desconsiderado o indigno: la mayoría de ellas están

¹⁶⁶ V. Orden TDF/149/2025 del Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública, de 12 de febrero, por la que se establecen medidas para combatir las estafas de suplantación de identidad a través de llamadas telefónicas y mensajes de texto fraudulentos y para garantizar la identificación de la numeración utilizada para la prestación de servicios de atención al cliente y realización de llamadas comerciales no solicitadas (BOE núm. 40, de 15/02/2025). Sobre el régimen de las llamadas no deseadas v. el Capítulo V, epígrafe 3 de este estudio.

expresamente tipificadas como infracciones de consumo por lo que existe el riesgo de incurrir en supuestos de doble tipificación.

2. Derecho a un trato correcto por los servicios de atención a la clientela

El nuevo derecho a un trato correcto está directamente relacionado con el derecho básico a la protección de los derechos de los consumidores mediante procedimientos eficaces (art. 8.1,f LGDCU). Este nuevo derecho encuentra en la atención al cliente su ámbito natural de aplicación, lo que exige analizar, como punto de partida para formular propuestas, el estado actual de la regulación. Cuando se terminan de redactar estas líneas (22 de diciembre de 2025), la atención al cliente está regulada en el artículo 21 del TRLGDCU cuyos apartados 2 y 3 van a ser objeto de modificación inminente por la Ley de Atención a la Clientela (Proyecto de Ley 121/000012 por la que se regulan los servicios de atención a la clientela, aprobada por el Congreso de los Diputados y pendiente de publicación en el Boletín Oficial del Estado¹⁶⁷). No obstante y a reserva de la publicación oficial del texto, cabe constatar que la novedad más trascendente del artículo 21 del TRLGDCU es la reducción del plazo de resolución de reclamaciones (pasa de un mes a quince días desde la presentación de la reclamación) (art. 21.3 TRLGDCU en redacción dada por disposición final 3ª. Dos).

2.1. Los servicios de atención al cliente en la normativa estatal (art. 21 TRLDCU y normativa sectorial)

La legislación estatal exige que el régimen de comprobación, reclamación, garantía y posibilidad de renuncia o devolución que se establezca en los contratos con consumidores permita asegurarse de la naturaleza, características, condiciones y utilidad o finalidad del bien o servicio así como “reclamar con eficacia en caso de error, defecto o deterioro”, “hacer efectivas las garantías de calidad o nivel de prestación ofrecidos y obtener la devolución equitativa del precio de mercado del bien o servicio, total o parcialmente, en caso de incumplimiento o cumplimiento defectuoso” (art. 21.1 LGDCU). Con carácter

¹⁶⁷ Aprobado por el Congreso de los Diputados, -con las enmiendas introducidas en el Senado- el pasado 11 de diciembre de 2025 (BOCG 17.12.2025).

general, la TRLGDCU no determina la forma en la que se ha de prestar la atención al cliente. Se limita a reconocer el derecho del usuario a reclamar con eficacia y a imponer a las empresas la obligación de habilitar los instrumentos para preservar ese derecho. Ello se concreta en el deber de articular un régimen contractual de comprobación, reclamación, garantía y posibilidad de renuncia o devolución que preserve ese derecho (*cf.* art. 21.1 LGDCU)¹⁶⁸.

La LGDCU se limita a exigir que las empresas pongan a disposición de los consumidores y usuarios información sobre los diversos medios de comunicación a través de los que puedan interponer quejas y reclamaciones o solicitar información sobre los bienes o servicios ofertados o contratados (art. 21.3). Los medios sobre los que se debe informar son “la dirección postal, número de teléfono, fax, cuando proceda, y dirección de correo electrónico”, además de “su dirección legal si esta no coincidiera con la dirección habitual para la correspondencia”.

En línea con el espíritu de las directivas europeas, el artículo 21 prevé diversas vías de comunicación para garantizar tanto la inmediatez en la atención (servicio telefónico) como el intercambio de documentos (correo ordinario, fax y dirección electrónica), así como el acceso de personas con alguna discapacidad. Se obliga también a informar sobre la dirección legal, si no coincide con la dirección postal para facilitar la presentación de demandas judiciales o arbitrales y acabar con la práctica de algunas empresas que se limitan a ofrecer un apartado de correos al que dirigir reclamaciones. Como tiene declarado el TJUE (STJUE 10.7.2019, Amazon), la exigencia de comunicación “rápida y eficaz” obliga al empresario a articular mecanismos que faciliten la comunicación tanto con sus clientes como con cualquier eventual destinatario de los bienes o servicios sin intermediarios de forma que la respuesta no implique un tratamiento diferido de datos transmitidos, sino un tratamiento casi inmediato.

Solo las empresas proveedoras de servicios básicos de interés general, como los de telecomunicaciones, los suministros de agua y energéticos, los servicios bancarios y de seguros, los de transportes y los de protección de la salud deben facilitar un teléfono de atención telefónica gratuita (art. 21.2, último párrafo LGDCU). En contra de lo que cabría

¹⁶⁸ Un análisis crítico de este régimen se encuentra en MENDOZA LOSANA, A., § 21 “Servicios de atención a la clientela” en CARRASCO PERERA, A. (director), *Derecho de Consumo. Materiales, fundamentos, aplicaciones*. Aranzadi, 2023, págs. 511-532.

esperar, la nueva Ley de Atención a la Clientela no modifica este régimen (v. la nueva redacción del artículo 21.2 TRLGDCU y el artículo 10 de la nueva ley¹⁶⁹).

Se ha de traer aquí a colación lo previsto en la Ley 56/2007, de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información, que obliga a las empresas que presten servicios al público en general de especial trascendencia económica a facilitar a sus usuarios, sin perjuicio de otros medios de comunicación a distancia con los clientes, un medio seguro de interlocución electrónica que les permita, entre otros trámites, la presentación de quejas, incidencias, sugerencias y, en su caso, reclamaciones, garantizando la constancia de su presentación para el consumidor y asegurando una atención personal directa (art. 2.1,c). En particular y sin perjuicio de la ampliación de esta obligación por el Gobierno o el órgano competente de las comunidades autónomas o de la modificación de su ámbito e intensidad por los comunidades autónomas con competencias exclusivas en las materias objeto de obligación de comunicación telemática (art. 2.3), están obligadas a disponer de este medio de interlocución electrónica las empresas prestadoras de servicios de comunicaciones electrónicas destinados a consumidores, servicios financieros (bancarios, de crédito o de pago, de inversión, de seguros privados, planes de pensiones, mediación de seguros), suministro de agua, gas o electricidad a consumidores, servicios de agencia

¹⁶⁹ Artículo 10. Régimen de atención telefónica.

1. Las empresas pondrán a disposición de la clientela un servicio de atención telefónica a los efectos de esta ley y deberán asegurar que el uso de la atención telefónica no suponga para la persona consumidora o usuaria un coste superior al coste de una llamada a una línea telefónica fija geográfica o móvil estándar. Asimismo, las empresas podrán poner a disposición de los clientes un servicio de mensajería instantánea para resolver dudas al tiempo que se formaliza la prestación del servicio.

2. En el supuesto de utilizarse, de acuerdo con el apartado anterior, una línea telefónica de tarificación especial que suponga un coste para la persona consumidora o usuaria, el empresario le facilitará, junto con la información sobre dicha línea telefónica de tarificación especial, y en igualdad de condiciones, información sobre un número geográfico o móvil alternativo, e informando sobre el coste del servicio asociado a cada numeración.

3. La comunicación iniciada por la clientela vía telefónica deberá ser atendida de forma efectiva por la empresa a la mayor brevedad, garantizando que el 95 % de las llamadas recibidas sean atendidas, de media, en un plazo inferior a tres minutos.

A los efectos de este apartado, no se considerará que una comunicación iniciada por vía telefónica ha sido atendida de forma efectiva cuando dicha atención no permita a la clientela exponer el motivo de la comunicación y solicitar la atención personalizada por parte de un operador.

3. En caso de contradicción respecto al precio o contraprestación por la adquisición de un bien o servicio que se realice en cualquier comunicación comercial se interpretará a favor de la persona consumidora.

4. Cuando por parte de una empresa se indique que una prestación de un servicio o la entrega de un bien es gratuita o se utilice algún tipo de publicidad o comunicación comercial en este sentido, no podrá exigirse por la misma ninguna contraprestación, ni directa ni indirectamente, salvo las permitidas normativamente, cuando por la persona consumidora se exija su entrega o la prestación. En este caso, la empresa, estará obligada a la efectiva entrega del bien o a la efectiva prestación del servicio. La empresa, en la publicidad o comunicación comercial, ha de advertir expresamente que a pesar del carácter gratuito se cobrarán ciertas contraprestaciones, debiendo identificarlas.

de viajes, de transporte o grandes superficies dedicadas a actividades de comercio minorista, siempre que agrupen a más de cien trabajadores o su volumen anual de operaciones, calculado conforme a lo establecido en la normativa del IVA exceda de 6.010.121,04 € (art. 2.2).

Cualquiera que sea la forma de atención (presencial o a distancia; por la propia empresa o por un tercero) se ha de facilitar al usuario justificante de la reclamación y la atención telefónica o electrónica se ha de prestar de forma personal y directa. En cualquier caso, los medios de interlocución deben figurar en los contratos.

Las exigencias impuestas con carácter general en el artículo 21 se concretan en relación con ciertos servicios básicos de interés general, como los de telecomunicaciones, los suministros de agua y energéticos, los servicios bancarios y de seguros, los de transportes y los de protección de la salud (v. art. 21.2, último párrafo LGDCU). Para algunos de estos servicios, la atención al cliente se define como uno de los parámetros que determina la calidad de prestación del servicio. Por citar algunos ejemplos, el concepto de calidad del suministro eléctrico se hace extensivo a la calidad en la atención y relación con el cliente, definida en atención al conjunto de actuaciones de información, asesoramiento, contratación, medida, facturación comunicación y reclamación (arts. 51.1 Ley 24/2013, del Sector Eléctrico; 99.2,c RD 1955/2000), definiéndose como parámetro de calidad de atención al cliente el conjunto de aspectos referidos al asesoramiento del consumidor en materia de contratación, facturación, cobro, medidas de consumos y demás aspectos derivados del contrato (arts. 103.1, 103.2,G RD 1955/2000 y DA 5.ª RD 1435/2002), así como el plazo para la atención de reclamaciones sobre medida de consumo, facturación o cortes indebidos. Del mismo modo, la Orden IET/1090/2014 define parámetros relacionados con la atención a los clientes de los servicios de comunicaciones electrónicas recogidos en el documento ETSI EG 202 057-1, como el tiempo de respuesta para consultas sobre asuntos administrativos o de facturación, la frecuencia de reclamaciones de los clientes o el tiempo de resolución de reclamaciones (Anexo I, parámetros I.5, I.6, I.7 y I.8).

2.2. Regulación autonómica de los servicios de atención al cliente

El legislador autonómico también ha regulado los servicios de atención a la clientela en los artículos 36 y 37 del EPCCLM, cuyo régimen coincide en gran parte con el del artículo

21 del TRLGDCU. Se garantiza el acceso a la información a las personas consumidoras sobre sus derechos y deberes, debiendo favorecer la presentación, tramitación y, si procede, resolución de sus quejas, reclamaciones y denuncias a través de medios rápidos y eficaces, como los sistemas de comunicación electrónica; se obliga a la entrega del resguardo acreditativo o copia registrada de la queja o, reclamación y denuncia, inmediatamente cuando se efectúe físicamente y a la remisión en el plazo de 24 horas cuando se haga por medios electrónicos; las empresas deberán disponer de un número de teléfono atendido totalmente gratuito y un correo electrónico para presentar reclamaciones cuando no existan establecimientos físicos o de otras empresas a través de los cuales puedan presentarse reclamaciones, sin perjuicio de lo establecido en la normativa sectorial o para determinadas formas de contratación en lo relativo a la presentación de reclamaciones o peticiones de información. Las empresas prestadoras de servicios de carácter continuado deberán disponer de un teléfono de atención cuyo coste se atenga a lo establecido en la normativa específica y que funcione las veinticuatro horas de todos los días del año. Los teléfonos de atención deberán disponer de atención personalizada a través de sistemas que no supongan esperas, salvo las que técnicamente estén justificadas.

Además de definir las características de los sistemas de atención, el artículo 37 del EPC impone a las empresas las siguientes obligaciones:

1ª. *Informar personalmente, si se les solicita.* En concreto y según la literalidad del artículo 37, deben «atender, facilitar y suministrar la información que les sea solicitada de forma personal y, si procede, presencial, por los medios adecuados».

El precepto detalla información básica que la empresa ha de «poner a disposición de las personas consumidoras, sea cual sea su lugar de residencia» y «en cualquier relación de consumo». Esta información debe incluir la dirección postal, el número de teléfono de atención y el número de fax o la dirección de correo electrónico donde poder solicitar cualquier tipo de asesoramiento o información sobre el bien o servicio adquirido o contratado, o pueden formular las quejas o reclamaciones sobre cualquier asunto que afecte al funcionamiento normal de las relaciones de consumo. Además, las empresas han de facilitar su dirección legal cuando esta no coincida con la habitual para la correspondencia.

Sobre oficinas físicas, el art. 142 califica como infracción muy grave “la infracción consistente en no disponer de oficinas físicas de atención personal a las personas consumidoras, cuando tal obligación esté recogida en la normativa sectorial o de consumo”. La normativa que desarrolle el derecho a ser tratado correctamente podría concretar los casos en los que se impone la atención a través de una oficina física de atención personal.

- 2^a. *Informar sobre incidencias.* Las empresas deben «atender e informar, en cualquier caso, de forma inmediata y adecuada y, preferentemente de forma presencial, de cualquier incidencia, acontecimiento o circunstancia que afecte al funcionamiento normal de las relaciones de consumo».
- 3^a. *Minimizar eventuales perjuicios derivados de posibles incidencias.* Las empresas deben adoptar las medidas adecuadas para minimizar y paliar los posibles daños y perjuicios que se deriven.
- 4^a. *Evitar las esperas excesivas e injustificadas.* Sería deseable que la normativa de desarrollo que defina parámetros de tratamiento correcto concretara estos conceptos jurídicos indeterminados y definiera o aportara criterios para definir cuándo la espera se considera excesiva o injustificada.
- 5^a. *Informar y facilitar el número o números telefónicos de atención al cliente, si dispusieran de él.* En cuyo caso, la norma establece que «el coste de su utilización no puede correr a cargo de la persona consumidora, ya sea de forma total o compartida». A modo de observación, conviene llamar la atención del regulador sobre esta cuestión: sin perjuicio de la normativa sectorial aplicable (ej. la que regula los servicios básico que sí obliga a las empresas a ofrecer un número de atención telefónica gratuita), conforme a la normativa autonómica, solo es obligatoria la habilitación de un número telefónico de atención cuando no existan establecimientos físicos de la empresa frente a la cual se pretende presentar una reclamación o de otras empresas a través de los cuales puedan presentarse reclamaciones. En los demás casos, el número de teléfono no es obligatorio, pero si se facilita, éste debe ser gratuito. ¿No supondrá esto un desincentivo para que las empresas habiliten números de atención telefónica?

En este sentido, debe considerarse que la nueva ley estatal reguladora de los servicios de atención a la clientela tampoco exige, con carácter general, la gratuidad del número de atención.

- 6ª. Garantizar de forma fehaciente para hacer valer el eventual ejercicio de sus derechos que la persona consumidora tenga constancia, por escrito o en cualquier soporte duradero, de la presentación de cualquier tipo de queja o reclamación relativa a incidencias, acontecimientos o circunstancias que afecten al funcionamiento normal de las relaciones de consumo.
- 7ª. *Responder a las quejas y reclamaciones recibidas lo antes posible, en cualquier caso, en el plazo de un mes desde que son presentadas.* En el supuesto de que durante este plazo no se hubiese resuelto de forma satisfactoria la queja o la reclamación formuladas, la empresa que esté adherida a un sistema extrajudicial de resolución de conflictos debe proporcionar los medios adecuados para garantizar el acceso al correspondiente sistema extrajudicial de resolución o, si procede, dirigirla a los servicios públicos de consumo. Se ha de insistir en que la nueva ley de servicios de atención a la clientela reduce a quince días el plazo de resolución de reclamaciones (nueva redacción del artículo 21.3 del TRLGDCU dada por la DF 3ª. Dos)¹⁷⁰.

2.3. La nueva regulación estatal de los servicios de atención a la clientela

El legislador estatal acaba de aprobar una nueva regulación de los servicios de atención a la clientela (en adelante LSAC), de inminente publicación en el Boletín Oficial del Estado (Proyecto de Ley 121/000012 por la que se regulan los servicios de atención a la clientela,

¹⁷⁰ La nueva ley se pronuncia sobre su aplicación en las CCAA:

“Disposición adicional única. Aplicación de la ley en el ámbito autonómico.

Esta ley se aplicará en las comunidades autónomas en lo que no se oponga a los regímenes competenciales existentes en los respectivos Estatutos de Autonomía.

Cuando de la aplicación de la norma resultasen competentes órganos de diversas administraciones, se establecerán mecanismos de colaboración con carácter previo a la aplicación de la norma en el ámbito sancionador”.

aprobada por el Congreso de los Diputados el 11 de diciembre de 2025 y pendiente de publicación en el Boletín Oficial del Estado).

Las empresas deberán disponer de un servicio de atención al cliente gratuito, eficaz, universalmente accesible, inclusivo, no discriminatorio y evaluable (art. 4.1). Las empresas deberán proporcionar información clara sobre los medios de atención al cliente disponibles incluyendo horarios en sus contratos, facturas y páginas web. La nueva LSAC define los “servicios de atención a la clientela” como “la organización de medios materiales y personales que la empresa pone a disposición de la clientela, cuya finalidad es la emisión de información, recepción de consultas, gestión y resolución de quejas o reclamaciones, averías o cualquier otra incidencia técnica, comercial o administrativa relativa a la venta de bienes o a la prestación de servicios, independientemente de que sean gestionados por la propia empresa o por un tercero” (art. 3.11). Los canales de comunicación que utilicen las empresas podrán incluir la comunicación presencial, tanto a través de establecimientos abiertos al público, como visitas de agente comercial, siempre que no esté expresamente prohibido en la normativa sectorial aplicable, y cualquier forma de comunicación a distancia para la interlocución (correo ordinario, atención telefónica, correo electrónico, formulario web u otras formas de comunicación electrónica). En cualquier caso, deberá tenerse en consideración la obligación de atención por persona física (no de modo automático o maquinal), a demanda del cliente.

La normativa se aplicará a empresas que ofrezcan servicios básicos de interés general (agua, energía, transporte, telecomunicaciones, servicios postales, financieros), así como a otras empresas que ofrezcan bienes y servicios a consumidores, siempre y cuando, en el ejercicio económico anterior, de forma individual o en el seno del grupo de sociedades del que formen parte, hayan ocupado al menos a 250 personas trabajadoras, su volumen de negocios anual haya excedido de 50 millones de euros, o su balance de negocios anual haya excedido de 43 millones de euros.(art. 2).

La Ley establece los niveles mínimos de calidad exigible a los servicios de atención a la clientela de las empresas, regulándose aspectos básicos de estos servicios tales como los medios mínimos que las empresas deben poner a disposición de su clientela. En este sentido, se considera básico que el servicio se preste, al menos, a través del mismo medio por el que se inició la relación contractual, pues es el más idóneo para que la clientela pueda llevar a cabo estas comunicaciones, dado que fue el elegido inicialmente (art. 15).

En aras de facilitar la comunicación independientemente del lugar de residencia de la clientela, el Proyecto establece que “también se deberá permitir el inicio de comunicaciones por parte de la clientela a través de medios de comunicación a distancia, tales como la vía postal, telefónica o a través de medios electrónicos”. En este punto, se pretende que la norma abarque los desarrollos tecnológicos tanto presentes como futuros, pudiéndose hacer uso de sistemas de inteligencia artificial que faciliten y sistematicen las comunicaciones entre las partes.

La ley establece parámetros mínimos de calidad (art. 6). Sus principales novedades incluyen: el derecho del cliente a elegir si prefiere ser atendido por un operador humano o por un sistema automatizado (arts. 8.1, 8.2 y 9); la obligación de que el 95% de las llamadas sean atendidas en menos de tres minutos (art.8.2) y la reducción del plazo de resolución de reclamaciones a quince días con carácter general y a menos aún si se trata de servicios esenciales (art. 17). Se regula la prestación telefónica del servicio de atención, exigiendo la gratuidad del número de atención únicamente a los prestadores de servicios esenciales (art. 10); se fija el horario de disponibilidad, que para prestadores de servicios esenciales de tracto continuado ha de ser permanente (art. 14); se crea un servicio de atención gratuito, accesible, inclusivo y no discriminatorio, con especial atención a las personas vulnerables, para los que se establece una atención especializada (art. 4.1, e y 15). Además, se regula la tramitación de quejas, consultas y reclamaciones (arts. 11 a 13) y se establecen condiciones específicas para los servicios financieros (DF 2ª).

Las empresas estarán sujetas a auditorías externas para garantizar que cumplen con los estándares de calidad establecidos (arts. 18) y serán evaluadas por organismos externos que definirán los niveles de calidad, de tal forma que el consumidor pueda saber qué calidad tiene el servicio de atención a la clientela de esa empresa (arts. 21 y 22).

2.4. Impacto del reconocimiento del nuevo derecho a un trato correcto y respetuoso por los servicios de atención a la clientela

Siendo tan exhaustiva la regulación general (estatal y autonómica) y sectorial de los servicios de atención a la clientela, cabe cuestionarse, ¿qué puede aportar a esta regulación el reconocimiento del nuevo derecho a un trato correcto y respetuoso?

Como se ha dicho, el nuevo derecho a un trato correcto planea sobre cualquier reclamación de modo que la persona consumidora no solo tiene derecho a una atención que cumpla los requisitos del artículo 21 del TRLGDCU o de la correspondiente normativa sectorial y autonómica, sino que además dicha atención ha de cumplir los estándares de buena conducta derivados del artículo 5.5 del EPCCLM y que, en la medida de lo posible, la normativa de desarrollo ha de concretar. Este nuevo derecho a un trato correcto introduce una regla de ponderación en las relaciones de consumo que permitirá valorar cuándo el cliente está siendo tratado correctamente en el contexto contractual. Por ejemplo, la normativa sectorial obliga a la empresa eléctrica a ofrecer asesoramiento en materia de contratación. Si la información facilitada se ajustara a los estándares establecidos en la normativa de calidad, pero en atención a las circunstancias del cliente (persona mayor o con discapacidad) puede decirse que no cumple las exigencias de información accesible, la empresa podría incurrir en la vulneración de este nuevo derecho. De nuevo, se ha de poner de manifiesto un punto débil de este planteamiento que es el elevado riesgo de incurrir en doble tipificación (la derivada de la vulneración del artículo 5.5 y la derivada del incumplimiento de la norma sectorial sobre servicios de atención al cliente o incluso de la normativa de accesibilidad). Como regla, en el caso en el que se planteen estos supuestos, habrá de estar a la normativa sectorial más específica.

La concepción del derecho a un trato correcto como principio general o incluso como regla de ponderación, puede servir para concretar algunos de los conceptos jurídicos indeterminados que se observan en la regulación de los servicios de atención al cliente. Por ejemplo, el artículo 37 del EPCCLM obliga a responder las reclamaciones “*lo antes posible*”. En este contexto, el reconocimiento del derecho a un trato adecuado permitirá ponderar las circunstancias del supuesto en concreto y en su caso, determinar si el plazo de resolución (aún, siendo inferior a un mes) supone una vulneración de este derecho; se impone también la obligación de «*evitar las esperas excesivas e injustificadas*», el derecho a un trato correcto obliga a ponderar las circunstancias de cada caso y determinar cuándo la espera puede considerarse excesiva e injustificada. No obstante, hay que advertir de los riesgos de concretar un concepto jurídico indeterminado a través de otro concepto de similar naturaleza: desde el punto de vista de un eventual ejercicio de la potestad sancionadora, puede generar inseguridad jurídica.

El derecho a ser tratado correctamente por los servicios de atención a la clientela tendrá especial virtualidad en aquellos sectores carentes de una regulación sectorial específica.

3. Derecho a un trato correcto y reserva del derecho de admisión

La reserva del derecho de admisión es una potestad del titular de un establecimiento abierto al público, que, en ejercicio de su libertad de empresa o incluso como manifestación del derecho de propiedad, decide las condiciones de acceso a su establecimiento. Naturalmente, el derecho de admisión ha de ser ejercido conforme a parámetros objetivos, proporcionales y no discriminatorios, dentro del marco de la Constitución y de la legalidad vigente (entre otras, STS, Sala 2ª de 16 de diciembre de 1993). No supone una facultad arbitraria para decidir quién accede o no a cierto establecimiento, sino una potestad fundada en la necesidad de preservar la seguridad, la higiene u otros motivos análogos aplicados de forma objetiva, proporcionada y no discriminatoria.

En el ámbito estatal, la reserva del derecho de admisión se regula en el artículo 21 de la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación, titulado «derecho a la igualdad de trato y no discriminación en establecimientos, o espacios y espectáculos abiertos al público». El precepto exige que los criterios y prácticas sobre admisión a establecimientos o espacios abiertos al público, espectáculos públicos o actividades recreativas excluyan «cualquier forma de discriminación por razón de las causas previstas en el apartado primero del artículo 2¹⁷¹». La prohibición de discriminación comprende tanto las condiciones de acceso a los locales o

¹⁷¹ Artículo 2 *Ámbito subjetivo de aplicación*

1. Se reconoce el derecho de toda persona a la igualdad de trato y no discriminación con independencia de su nacionalidad, de si son menores o mayores de edad o de si disfrutan o no de residencia legal. Nadie podrá ser discriminado por razón de nacimiento, origen racial o étnico, sexo, religión, convicción u opinión, edad, discapacidad, orientación o identidad sexual, expresión de género, enfermedad o condición de salud, estado serológico y/o predisposición genética a sufrir patologías y trastornos, lengua, situación socioeconómica, o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

2. No obstante lo previsto en el apartado anterior, y de acuerdo con lo establecido en el apartado 2 del artículo 4 de esta ley, podrán establecerse diferencias de trato cuando los criterios para tal diferenciación sean razonables y objetivos y lo que se persiga es lograr un propósito legítimo o así venga autorizado por norma con rango de ley, o cuando resulten de disposiciones normativas o decisiones generales de las administraciones públicas destinadas a proteger a las personas, o a grupos de población necesitados de acciones específicas para mejorar sus condiciones de vida o favorecer su incorporación al trabajo o a distintos bienes y servicios esenciales y garantizar el ejercicio de sus derechos y libertades en condiciones de igualdad.

3. La enfermedad no podrá amparar diferencias de trato distintas de las que deriven del propio proceso de tratamiento de la misma, de las limitaciones objetivas que imponga para el ejercicio de determinadas actividades o de las exigidas por razones de salud pública.

establecimientos como la permanencia en los mismos, así como el uso y disfrute de los servicios que en ellos se presten, sin perjuicio de la existencia de organizaciones, actividades o servicios destinados exclusivamente a la promoción de grupos identificados por algunas de las causas mencionadas en el artículo 2. Se ha de subrayar que el apartado 3 del citado artículo 21 establece que «las personas titulares de los establecimientos y locales [...] o las organizadoras de espectáculos públicos o actividades recreativas darán a conocer en un espacio visible *los criterios y limitaciones* que resulten del ejercicio del derecho de admisión». Obsérvese que la exigencia legal no se limita a publicar la reserva del derecho de admisión sino a publicar los criterios y limitaciones que disciplinan el ejercicio de este derecho. El propio precepto remite a las administraciones públicas competentes el desarrollo de las medidas necesarias, en particular las de vigilancia e inspección, para garantizar el cumplimiento de las exigencias legales.

La Ley 4/2023, de 28 de febrero, para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI en su artículo 25 sobre “medidas en el ámbito de la cultura y el ocio” encomienda a las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus funciones, “fomentar el conocimiento y la correcta aplicación del derecho de admisión para que las condiciones de acceso y permanencia en los establecimientos abiertos al público, así como el uso y disfrute de los servicios que en ellos se prestan, en ningún caso puedan restringirse por razón de orientación sexual, identidad sexual, expresión de género o características sexuales.”

Desde el ángulo de la discapacidad, el artículo 29 del Real Decreto Legislativo también condiciona el ejercicio del derecho de admisión de modo que no puede fundarse en la discapacidad¹⁷².

¹⁷² **Artículo 29. Condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los bienes y servicios a disposición del público.**

1. Todas las personas físicas o jurídicas que, en el sector público o en el privado, suministren bienes o servicios disponibles para el público, ofrecidos fuera del ámbito de la vida privada y familiar, estarán obligadas, en sus actividades y en las transacciones consiguientes, al cumplimiento del principio de igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad, evitando discriminaciones, directas o indirectas, por motivo de o por razón de discapacidad.

2. Lo previsto en el apartado anterior no afecta a la libertad de contratación, incluida la libertad de la persona de elegir a la otra parte contratante, siempre y cuando dicha elección no venga determinada por su discapacidad.

3. No obstante lo dispuesto en los apartados anteriores, serán admisibles las diferencias de trato en el acceso a bienes y servicios cuando estén justificadas por un propósito legítimo y los medios para lograrlo sean adecuados, proporcionados y necesarios.

En el ámbito autonómico, la Ley 1/1994, de 24 de mayo, de accesibilidad y eliminación de barreras en Castilla-La Mancha regula las condiciones de accesibilidad desde diversos ámbitos (edificación, transportes, urbanismo...) y la Ley 5/2018, de 21 de diciembre, de acceso al entorno de las personas con discapacidad acompañadas de perros de asistencia específica que el ejercicio del derecho de acceso de la persona acompañada no puede condicionarse por el derecho de admisión (art. 5.2).

Más allá de estos dos ámbitos sobre los que el Estado ha ejercido sus competencias (prohibición de discriminación y accesibilidad universal), la regulación del derecho de admisión corresponde a las Comunidades Autónomas¹⁷³, ya que se engloba dentro de la regulación en materia de actividades recreativas, espectáculos públicos y establecimientos en los que estos se celebren, competencia exclusiva de la CCAA (arts. 31.1.19º y 23º de la Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, respectivamente). En algunas CCAA, el ejercicio del derecho de admisión requiere su comunicación a la Consejería correspondiente. En Cataluña, la

4. Las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los bienes y servicios a disposición del público por las personas con discapacidad serán exigibles en los plazos y términos establecidos reglamentariamente.

No obstante, las condiciones previstas en el párrafo anterior serán exigibles para todos los bienes y servicios, de acuerdo con las condiciones y plazos máximos previstos en la disposición adicional tercera.2.

5. En el plazo de dos años desde la entrada en vigor de esta ley, el Gobierno deberá realizar los estudios integrales sobre la accesibilidad a bienes o servicios que se consideren más relevantes desde el punto de vista de la no discriminación y accesibilidad universal.

¹⁷³ Andalucía: [Decreto 10/2003, de 28 de enero](#), por el que se aprueba el Reglamento General de la Admisión de Personas en los Establecimientos de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas.

Asturias: Decreto 100/2006, de 6 de septiembre, por el que se regulan los servicios de vigilancia y seguridad en los espectáculos públicos y actividades recreativas y el ejercicio del derecho de admisión.

Castilla-León: [Decreto 50/2010, de 18 noviembre](#), por el que se aprueba el Reglamento Regulador del Derecho de Admisión en espectáculos públicos y actividades recreativas.

Cataluña: [Ley 11/2009, de 6 de julio](#), de regulación administrativa de los espectáculos públicos y las actividades recreativas, desarrollada en este aspecto por Decreto 112/2010, de 31 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de espectáculos públicos y actividades recreativas.

Galicia: [Decreto 226/2022, de 22 de diciembre](#), por el que se regulan determinados aspectos de la organización y desarrollo de los espectáculos públicos y las actividades recreativas y se constituye el Registro de Empresas y Establecimientos

Islas Baleares: Ley 7/2013, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de instalación, acceso y ejercicio de actividades en las Illes Balears (art. 19)

Madrid: Ley 17/1997, de 4 de julio, de espectáculos públicos y actividades recreativas de la Comunidad de Madrid (artículo 24.2) y Real Decreto 2816/82, de 27 de agosto de 1982, por el que se aprueba el Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativa (art. 50) ([Derecho de admisión | Mostoles Consumo](#))

Región de Murcia: Ley 2/2011, de 2 de marzo, de admisión en espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos de la Región de Murcia.

Comunidad Valenciana: [Ley 6/2018, de 12 de marzo](#), de modificación de la Ley 14/2010, de 2 de diciembre, de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos, por la que se regula el derecho, la reserva y el servicio de admisión en los establecimientos públicos.

comunicación del ejercicio a la correspondiente consejería de Interior conlleva una tasa de 52,05 €.

En Castilla-La Mancha, el ejercicio del derecho de admisión en el ámbito de los «espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos» está regulado por la Ley 7/2011, de 21 de marzo, de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos de Castilla-La Mancha regula el derecho de admisión. El regulador se ha esforzado por concretar el contenido y limitar las razones que justifican el ejercicio del derecho de admisión para evitar las prácticas arbitrarias y discriminatorias (art. 27, d¹⁷⁴ y 29¹⁷⁵ Ley 7/2011). Las condiciones de admisión deberán ser objetivas, es decir, basadas en criterios claros, razonables, no arbitrarios (por ejemplo, aforo completo, estado de embriaguez, portar armas, no respetar normas de seguridad) y, en ningún caso, pueden ser contrarias a los derechos reconocidos en la Constitución y las leyes, implicar algún tipo de discriminación o situar al usuario en condiciones de inferioridad, indefensión o agravio comparativo. No pueden imponerse prohibiciones o requisitos que discriminen por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición personal o social. Podrían imponerse condiciones relacionadas con el régimen de vestimenta (siempre que sea general y no arbitrario). Dichas condiciones han de figurar en lugar visible en los accesos de los establecimientos públicos y, en su caso, en las taquillas y en todos los puntos de venta de entradas o localidades (si la venta de entradas se lleva a cabo online, la página o portal de compra deberá también informar de las condiciones de reserva del derecho de admisión), donde debe aparecer la

¹⁷⁴ Artículo 27. Derechos de espectadores y asistentes. Además de los que tengan reconocidos con arreglo a la normativa sobre defensa de los consumidores y usuarios, los espectadores y, en general, el público de los espectáculos y las actividades recreativas, así como los clientes de los establecimientos públicos tienen los siguientes derechos:

[...]

d) Derecho a ser admitido en el establecimiento público en las mismas condiciones objetivas que cualquier otro usuario, dentro de las limitaciones que tenga establecidas la empresa en el ejercicio del derecho de admisión, siempre que la capacidad del aforo lo permita y no concurra alguna de las causas de exclusión que por razones de seguridad o alteración del orden se determinen reglamentariamente.

¹⁷⁵ Artículo 29. Derecho de admisión. 1. Los titulares de los establecimientos destinados a la realización de espectáculos públicos y actividades recreativas podrán establecer condiciones objetivas de admisión que, en ningún caso, deberán ser contrarias a los derechos reconocidos en la Constitución Española y las leyes, implicar algún tipo de discriminación o situar al usuario en condiciones de inferioridad, indefensión o agravio comparativo. 2. Asimismo, dichas condiciones deberán figurar en lugar visible en los accesos de los establecimientos públicos y, en su caso, en las taquillas y en todos los puntos de venta de entradas o localidades. También deberán figurar, de forma fácilmente legible, en la publicidad o propaganda del espectáculo o actividad recreativa de que se trate. En las correspondientes localidades o entradas se incluirá la siguiente frase: «Reservado el derecho de admisión».

expresión «reservado el derecho de admisión». Obviamente, la mera existencia del cartel no garantiza la validez del rechazo: debe haber proporcionalidad y justificación objetiva.

La Ley 7/2011 califica como infracción grave “el ejercicio del derecho de admisión de forma arbitraria, discriminatoria o abusiva” (art. 46.9 Ley 7/2011) y la falta de exhibición de la correspondiente información será infracción leve (art. 47.6 y 12 Ley 7/2011). Las sanciones económicas van de 301 a 30.000 euros, en el caso de la infracción grave, o hasta 300 euros para infracciones leves y las sanciones no pecuniarias pueden ser, entre otras, la clausura del establecimiento o suspensión de la actividad durante un plazo máximo de seis meses¹⁷⁶.

En CLM, se regula también el derecho de admisión de los talleres de reparación de vehículos en el artículo 11 del Decreto 96/2002, de 25-06-2002, de protección de los consumidores en la prestación de servicios por talleres de reparación de vehículos automóviles¹⁷⁷, con su correspondiente régimen de infracciones y sanciones (arts. 19 y 20).

En este contexto regulatorio, sin perjuicio de la normativa estatal y autonómica en materia de no discriminación y accesibilidad, el ámbito de aplicación del derecho de admisión es una cuestión compleja. El ámbito principal de aplicación de la Ley 7/2011 es el de los establecimientos en los que se realizan espectáculos públicos o actividades recreativas (art. 2). La propia ley define establecimiento público como “cualquier local, recinto o instalación de concurrencia pública fija, portátil o desmontable, en el que se celebren espectáculos públicos, se realicen actividades recreativas o se ofrezcan servicios con fines de ocio, entretenimiento o diversión” (art. 1.2, c). Conforme a esta definición, no todos

¹⁷⁶ En la Comunidad de Madrid se considera una falta muy grave, con sanciones que van desde los 60.001 a los 600.000 euros y la clausura del local entre seis meses y un día hasta dos años. En Cataluña también se tipifica como falta muy grave “incumplir la prohibición de discriminación”, con sanciones desde 10.001 a 100.000 euros y, en caso de reincidencia en la comisión de faltas muy graves, de hasta 200.000 euros.

¹⁷⁷ Artículo 11 *Derecho de admisión*

Los talleres atenderán al público en sus establecimientos, siempre que las peticiones se presenten dentro del horario establecido, sin perjuicio de poder reservarse el derecho de admisión amparándose en causas razonables, objetivas y proporcionadas que han de ser, en todo caso, comunicadas por escrito al usuario. Los servicios cubiertos por garantía no deberán sufrir ninguna postergación.

Los talleres oficiales de marca podrán reservarse el derecho de admisión de vehículos de otras marcas que no sean su representada.

los locales abiertos al público pueden aplicar el derecho de admisión por más que cuelguen el cartel de “reservado el derecho de admisión”. La ley contiene un anexo con el catálogo de espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos. Conforme a dicho catálogo y aunque no tiene carácter exhaustivo (art. 2.2 Ley 7/2011), solo los establecimientos en los que se realicen actividades de ocio, entretenimiento, diversión o espectáculos públicos pueden aplicar el derecho de admisión, esto es, cines, teatros, auditorios, bares, discotecas, restaurantes, hoteles, pabellones deportivos, plazas de toros... Ello significa que no todos los establecimientos abiertos al público pueden aplicar el derecho de admisión. Por mucho que ir de compras o hacer ejercicio se convierta en una actividad de ocio para cierto sector de la población, los establecimientos comerciales (tiendas de alimentación, ropa y complementos, cosmética... o supermercados) no se incluyen en el ámbito de aplicación de la Ley 7/2011, como tampoco los establecimientos sanitarios (clínicas dentales, de estética, ópticas...) o educativos (colegios, academias...) y podrían ofrecer dudas los gimnasios en los que se practica deporte pero no como espectáculo. Esto genera inseguridad jurídica. Ciertamente, el hecho de que no esté expresamente regulado el derecho de admisión para todos los establecimientos abiertos al público no significa necesariamente que no se pueda ejercer, pero la falta de regulación de las condiciones concretas de ejercicio y la falta de tipificación puede dificultar, -si no impedir-, el ejercicio de la potestad sancionadora salvo que se incurra en infracciones tipificadas por la legislación estatal en materia de igualdad o por la legislación sobre accesibilidad.

El desarrollo normativo del nuevo derecho a un trato correcto y adecuado puede ser una buena oportunidad para diseñar el régimen jurídico completo del derecho de admisión aplicable a todos los establecimientos abiertos al público en el territorio de la comunidad autónoma, independientemente de que se dediquen a actividades recreativas y de ocio, culturales, comerciales, educativas, sanitarias... El regulador debería concretar el ámbito de aplicación, las condiciones de ejercicio, prestando especial atención a la publicidad y obligaciones informativas de los responsables de establecimiento, regular el cartel informativo estandarizado sobre la reserva del derecho de admisión (dimensiones, tamaño de letra, contenido...), el régimen de infracciones y sanciones, el procedimiento de comunicación de este derecho a la consejería competente y en su caso, fijar la tasa correspondiente.

Particularmente relevante y necesario sería definir el régimen sancionador en aras de la buscada seguridad jurídica de la legislación de consumo¹⁷⁸. Un repaso por las infracciones tipificadas por el Estatuto de las Personas Consumidoras de 2019 permite afirmar que, sin perjuicio de las más graves relacionadas con la no discriminación por las causas graves previstas en la legislación estatal, ninguna de ellas da cobertura segura a la sanción por infracción del derecho de admisión en cualquier establecimiento abierto al público en Castilla-La Mancha (cfr. arts. 140.1, 6, 12 y 21¹⁷⁹; 141.3 y 15¹⁸⁰; 143.8¹⁸¹). Abundan los conceptos jurídicos indeterminados o incluso las dobles tipificaciones. Por ejemplo, el artículo 140.6 tipifica como infracción leve la negativa injustificada a satisfacer las demandas de las personas consumidoras, “producidas de buena fe o conforme al uso

¹⁷⁸ Precisamente, la elevación de las cotas de seguridad jurídica del régimen sancionador de consumo es el motivo principal de la anunciada próxima reforma del Estatuto de las Personas Consumidoras de Castilla-La Mancha el ([Castilla-La Mancha impulsa la reforma del Estatuto de las Personas Consumidoras con la aprobación del proyecto de ley | Gobierno de Castilla-La Mancha](#), nota de prensa del Gobierno de CLM de 26.11.2025).

¹⁷⁹ El artículo 140 del Estatuto de las Personas Consumidoras de CLM califica como infracción leve las siguientes:

1. La incorrección, falta de consideración o respeto a las personas consumidoras que pueda suponer una situación de inferioridad de la persona consumidora en cuestión, o bien, impedir el ejercicio de sus derechos o lesionar estos.

6. La negativa injustificada a satisfacer las demandas de las personas consumidoras, producidas de buena fe o conforme al uso establecido, cuando su satisfacción esté dentro de las disponibilidades de la empresa vendedora o prestadora de un servicio, así como cualquier forma de discriminación con respecto a las referidas demandas, siempre y cuando no se demuestre que tal discriminación fue en razón de género, raza, religión, lugar de nacimiento o discapacidad en el acceso, porque en esos casos la infracción deberá ser tipificada conforme a lo estipulado en el artículo 141.15.

12. El incumplimiento de las normas relativas a instalaciones, información de horarios, accesibilidad, documentación, información, libros o registros establecidos obligatoriamente para el adecuado régimen y funcionamiento de la empresa, instalación o servicio, para el control de la trazabilidad de los productos y como garantía para la protección de la salud, la seguridad o los intereses económicos de las personas consumidoras.

21. La omisión de la información necesaria en la publicidad, oferta comercial o exhibición en los establecimientos de bienes y servicios.

¹⁸⁰ El artículo 141 del Estatuto de las Personas Consumidoras de Castilla-La Mancha califica como infracción grave las siguientes:

3. La ausencia de corrección, consideración o respeto a las personas consumidoras con actuaciones ofensivas.

15. Las conductas discriminatorias en razón de género, raza, religión, lugar de nacimiento o discapacidad en el acceso a bienes y a la prestación de servicios.

¹⁸¹ El artículo 143. 8 califica como infracción muy grave “La imposición de diferentes precios sobre un producto cuya única diferenciación está en el hecho de que la persona destinataria sea hombre o mujer.

establecido”, así como “cualquier forma de discriminación con respecto a las referidas demandas (...)”; por su parte los artículos 140.1 y 141.3 tipifican como infracción leve y grave, respectivamente, la incorrección, falta de consideración o respeto a las personas consumidoras con matices muy sutiles entre una y otra infracción (cuando “pueda suponer una situación de inferioridad de la persona consumidora en cuestión, o bien, impedir el ejercicio de sus derechos o lesionar estos” o cuando el trato irrespetuoso se manifieste con “con actuaciones ofensivas”, respectivamente).

En síntesis y como propuesta, por su conexión con el derecho a ser tratado correctamente, la nueva norma debería regular los requisitos para ejercer correctamente la reserva del derecho de admisión, así como la forma de dar publicidad a las condiciones objetivas y proporcionadas que justificarían su ejercicio, articular un procedimiento de comunicación a la Administración competente y definir el régimen de infracciones y sanciones huyendo de conceptos jurídicos indeterminados. En particular, la normativa de desarrollo podría imponer a los titulares de establecimientos públicos en los que se ofrezcan bienes o servicios o se realicen actividades comerciales en general (no solo espectáculos públicos o actividades de recreo) las siguientes obligaciones:

- 1º. Elaborar un protocolo del ejercicio del derecho de admisión, que en su caso podría ser público y/o comunicado a la Consejería competente. Este documento debería contener los criterios de admisión uniformes para todos los clientes y no discriminatorios (aforo, seguridad, horario, estado del cliente, normativa municipal), así como las condiciones de ejercicio del derecho de admisión. En este sentido, el derecho a ser tratado correctamente añade un nuevo matiz al ejercicio del clásico derecho de admisión. Imagínese un supuesto en el que el cliente rechazado se encuentra en estado de embriaguez, el portero o vigilante de seguridad del local no solo no debe utilizar la violencia verbal o física para impedirle el acceso (lo que podría ser constitutivo de delito) sino que debe tratarle conforme a las exigencias del estándar de buena conducta derivado del nuevo derecho a ser tratado correctamente. El protocolo debería concretar el ejercicio del derecho de admisión preservando el derecho a ser tratado correctamente (ej. número de amonestaciones que ha de realizar el personal antes de expulsar a un usuario por su eventual conducta perturbadora del buen funcionamiento del establecimiento).

- 2º. Colocar cartel normalizado visible en la entrada con la frase: «Reservado el derecho de admisión» y, si existen condiciones específicas (vestimenta, menores, etc.), hacer referencia clara a ellas, sin perjuicio de poner a disposición de cualquier interesado el resto de condiciones, que justifican el ejercicio del derecho de admisión (ej. mediante un enlace a su web o a través de un código QR);
- 3º. Publicar en la web, en publicidad o en el punto de atención al cliente las condiciones de admisión, para cumplir con las exigencias en materia transparencia;
- 4º. Formar al personal competente (porteros, vigilantes, personal de recepción...) para que aplique los criterios objetivamente y documente mediante un registro de incidencias la negativa de admisión o expulsión, para, en su caso, poder justificar la expulsión o la denegación de acceso.
- 5º. Llevar un registro de incidencias que, en su caso, podría ser requerido por la autoridad competente en el ejercicio de las funciones de inspección.

4. Derecho a un trato no denigratorio en la oferta, publicidad y comercialización de productos, especialmente si va dirigida a colectivos vulnerables

El reconocimiento de este derecho a un trato no denigratorio en la publicidad obliga a traer a colación la definición de “actos de denigración” de la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal, así como su interpretación doctrinal y jurisprudencial.

4.1. Sujetos protegidos

Antes de delimitar qué actos podrían incluirse dentro del concepto de “trato denigratorio” en el sentido del artículo 5.5., conviene reflexionar sobre los sujetos protegidos por el reconocimiento de este derecho a las personas consumidoras y usuarias. Literalmente, el artículo 5 establece que “se reconocen los siguientes derechos *que corresponden a necesidades legítimas de las personas consumidoras*: 5. Derecho a un trato correcto, considerado, digno y respetuoso en las relaciones de consumo, y *no denigratorio en la oferta, publicidad y comercialización de productos, especialmente si va dirigida a colectivos vulnerables*”. Naturalmente, por el contexto de la norma que proclama este

derecho, los sujetos titulares del mismo son las personas consumidoras y usuarias a las que se les atribuye la necesidad legítima de un trato correcto... y no denigratorio en la publicidad y comercialización de bienes y servicios. Pero, implícitamente, la norma también supone volver a reconocer el derecho de las empresas competidoras tutelado por la Ley 3/1991, de Competencia Desleal, a no ser denigradas en la publicidad y comercialización de productos. Las empresas tienen el deber de no denigrar a los competidores y el derecho a no ser denigradas por ellos, con el objetivo de preservar la competencia en el mercado y la libertad de decisión de los consumidores. Desde esta óptica, el derecho de las personas consumidoras a no recibir un trato denigratorio resulta reforzado, pues, en caso de vulneración del derecho, tanto los consumidores como las empresas pueden acudir a los mecanismos de protección del derecho, en particular, las acciones previstas el artículo 32 de la Ley 3/1991 (acción de cesación e indemnizatoria, entre otras).

Como ha subrayado el Tribunal Supremo en su copiosa jurisprudencia sobre los actos de competencia desleal¹⁸², la necesidad de reforzar la posición del consumidor como parte débil de las relaciones típicas del mercado se ofrece como el motivo último de la normativa concurrencial. La exclusión de los actos de denigración trata de evitar el daño al crédito en el mercado producido a un agente económico. Pero no tiene como última finalidad dar protección a dicho crédito o reputación, sino asegurar, por medio de su tutela, el correcto funcionamiento del mercado (entre otras, SSTS [627/2010](#), 26.10.2010; [167/2014](#), de 7.4.2014). Se pretende proteger al mercado y por ende a los consumidores ante manifestaciones falsas, inexactas o impertinentes para permitir un adecuado desenvolvimiento de la institución de la competencia. Se trata, en definitiva, de impedir que las leyes de la oferta y la demanda resulten influidas por un acto injustificado de obstaculización del competidor o por una decisión del consumidor deficientemente formada.

En la normativa sobre competencia desleal confluye el tríptico de protección tanto de los intereses privados de los empresarios, como el colectivo de los consumidores, como el público en general. En particular, sobre el triple impacto de los actos denigratorios (sobre

¹⁸² V. STS, Sala Primera, de lo Civil, Sentencia 714/2003 de 14.7.2003, Rec. 3589/1997 (RJ\2003\4634), que cita abundante jurisprudencia (FJ 5º).

los consumidores, sobre las empresas y, por ende, sobre el mercado en general) ilustra la sentencia 8/2012 de la Audiencia Provincial de Madrid, de 13 de enero de 2012¹⁸³. Aunque la sentencia fue parcialmente casada en cuanto a una posible discriminación a los consumidores (STS 167/2014 de 7 abril 2014¹⁸⁴), su fundamentación sirve para ilustrar del impacto de los actos de denigración sobre consumidores y empresas. La sentencia se pronuncia sobre el conflicto entre una agencia de viajes online (RUMBO) y una compañía aérea (RYANAIR), que descalificó hasta el insulto la práctica de las agencias de viajes online y canceló muchos de los billetes reservados a través de la agencia. La sentencia concluye que las afirmaciones realizadas por la aerolínea demandada referidas a la actividad de la agencia actora, con expresiones que provocan descrédito en el mercado, hasta el punto de resultar insultantes (se reprochaba que roba, tima o estafa a los clientes, cuando dicha actividad consiste en la posibilidad de comparar las distintas ofertas del mercado y asistir al cliente en la adquisición de los billetes de manera inmediata), constituyen una estrategia tendente a generar desconfianza en los consumidores sobre la licitud de la actividad de las agencias de viajes on line y generarles un miedo sobre la validez de las reservas de vuelos en estos casos (“susceptible de generar una situación de pánico entre los pasajeros con billetes adquiridos de ese modo, entrañando gravísimos perjuicios para el crédito y la imagen de la actora”).

4.2. Delimitación de “trato denigratorio”

La cláusula general que define los actos de competencia desleal en el artículo 5 de la Ley 3/1991, conforme al cual "se reputa desleal todo comportamiento que resulte objetivamente contrario a las exigencias de la buena fe", viene a resaltar el contenido ético-social de las conductas y los valores generales de honradez, propia responsabilidad y atencimiento a las consecuencias que todo acto consciente y libre puede provocar en el ámbito de la confianza ajena (STS de 20.3.1996)¹⁸⁵. El artículo 5 permite calificar como desleales conductas no descritas en los demás preceptos de la Ley 3/1991, cuando,

¹⁸³ Sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid, Sección 28ª, 8/2012 de 13 de enero de 2012, Rec. 225/2011 (ECLI:ES:APM:2012:2738; AC\2012\609).

¹⁸⁴ STS, Sala Primera, de lo Civil, Sentencia 167/2014 de 7 abril 2014, Rec. 993/2012, RJ\2014\5285, ECLI:ES:TS:2014:1876

¹⁸⁵ STS, Sala Primera, de lo Civil, Sentencia de 20.3.1996, Rec. 2737/1992 (RJ1996\2246).

concurriendo los presupuestos sancionados en los artículos 1 a 4, sean contrarias al modelo o estándar en que la buena fe consiste - sentencia 476/2012, de 20 de julio -.

El artículo 9 de la Ley 3/1991, de Competencia Desleal define como actos desleales los actos de denigración definidos como “la realización o difusión de manifestaciones sobre la actividad, las prestaciones, el establecimiento o las relaciones mercantiles de un tercero que sean aptas para menoscabar su crédito en el mercado, a no ser que sean exactas, verdaderas y pertinentes. En particular, no se estiman pertinentes las manifestaciones que tengan por objeto la nacionalidad, las creencias o ideología, la vida privada o cualesquiera otras circunstancias estrictamente personales del afectado”.

Este parámetro de buena conducta excluye los mensajes, contenidos y prácticas comerciales que contengan expresiones, imágenes, insinuaciones o recursos comunicativos que resulten denigratorios, humillantes, estigmatizantes, discriminatorios, ofensivos o que exploten la vulnerabilidad de las personas consumidoras, especialmente cuando estén dirigidos a colectivos vulnerables —por razón de edad, discapacidad, nivel educativo, situación socioeconómica, dependencia, minorías, condición de víctima de violencia, inestabilidad residencial u otras circunstancias determinantes.

Sin perjuicio de los parámetros generales de buena conducta, la casuística en este sentido puede ser muy variada. La normativa de desarrollo del precepto debería estandarizar y en su caso, definir una lista ejemplificativa de prácticas que pueden constituir un trato denigratorio por sus efectos sobre la conducta y estado de los consumidores.

4.3.El nuevo derecho como plus de protección

El reconocimiento de este nuevo derecho ha de servir para empoderar al consumidor y dotarle de herramientas que le permitan defender su derecho a la adecuada toma de decisiones ante prácticas publicitarias o comerciales que puedan constituir actos de denigración a los competidores no solo por su potencial influencia en la toma de

decisiones, sino también por el estado anímico y psicológico con el que la persona consumidora afronta la decisión de consumo¹⁸⁶.

El reconocimiento del nuevo derecho exige mayor responsabilidad de anunciantes y empresarios: ya no basta con evitar falsedades técnicas o engaños sobre el producto; se debe cuidar el tono, el mensaje, el contexto, el lenguaje y los efectos en la dignidad de las personas. Esto supone un cambio cultural, que demanda publicidad ética, responsable, inclusiva y sensible a posibles vulnerabilidades y excluye la publicidad del miedo, del alarmismo, de la ansiedad... Anunciadores y empresas deberán abstenerse de emplear técnicas de presión emocional, urgencia injustificada, miedo, culpabilización, manipulación de vulnerabilidades, comparativas peyorativas de personas o colectivos o estereotipos humillantes.

En este punto y desde la perspectiva del impacto que la actividad del empresario puede generar en la decisión y en el estado psicológico del consumidor, cabe cuestionarse si el reconocimiento del nuevo derecho añade protección adicional a la que ya confiere la ley estatal de competencia desleal, que legitima activamente a los consumidores para ejercer acciones contra actos de competencia desleal (art. 33.1 y 3 LCD). Conforme al ámbito de aplicación de la LCD (art 2), la legitimación frente a actos denigrantes solo se confiere en tanto en cuanto el acto tenga una finalidad concurrencial, que se presume cuando “por las circunstancias en que se realice, se revele objetivamente idóneo para promover o asegurar la difusión en el mercado de las prestaciones propias o de un tercero” (art. 2.2). La inclusión del nuevo derecho dentro del artículo 5.5 asociado al derecho a un trato (individual o colectivo) correcto como persona consumidora y al margen de las legislación concurrencial permite diluir o rebajar la exigencia de finalidad concurrencial y poner el foco de atención en la actuación de la empresa, que podrá ser evaluada a la luz del derecho a un trato correcto y no denigrante, cuya satisfacción requiere, que cualquier actuación o información del empresario respecto a sus competidores se adecúe a las exigencias de la buena fe, entendida como comportamiento ético-social atinente a los valores generales de honradez, responsabilidad y atención a las consecuencias que los actos de la empresa pueden generar en el ámbito de confianza ajena. En este sentido, se

¹⁸⁶ Sobre el derecho del consumidor a la soberanía decisoria v. Capítulo I de este estudio.

ha de reprochar el acto denigrante por generar desconfianza en el usuario, al margen de la finalidad y resultado concurrencial.

Esta interpretación permite ampliar el ámbito de aplicación del concepto de “acto denigrante” de la LCD. Ya no es necesario que tenga una finalidad concurrencial directa, es decir, que, por las circunstancias en que se realice, se revele objetivamente idóneo para promover o asegurar la difusión en el mercado de las prestaciones propias o de un tercero (promocionar los propios productos denigrando los de la competencia). No es preciso que menoscabe la capacidad de decisión del usuario, basta que genere desconfianza o cause zozobra, angustia o inquietud respecto a las prestaciones que terceros ofrecen en el mercado¹⁸⁷.

En este sentido, la norma autonómica de desarrollo de este derecho debería estandarizar la definición de “actos denigratorios” y sin perjuicio de la introducción de cláusulas o parámetros generales que obliguen a adecuar cualquier actividad de promoción y comercialización a las exigencias de la buena fe en el tráfico, establecer una lista ejemplificativa de actos de denigración que vulneran el derecho de los consumidores. Correlativamente, el regulador podría tipificar y sancionar las infracciones relacionadas con este derecho. A título de ejemplo: constituirá infracción del derecho de los consumidores a un trato no denigratorio, la divulgación de información descalificativa de los productos o servicios de los competidores, salvo la excepción de veracidad.

4.4. En particular, colectivos vulnerables

El derecho a un trato no denigratorio en la oferta, publicidad y comercialización de productos cobra especial relevancia si los destinatarios de dichas actividades son colectivos vulnerables.

¹⁸⁷ Baste un ejemplo para ilustrar lo que se afirma: imagínese que se divulga información en la que se dice a una comunidad de propietario que la empresa con la que ha celebrado un contrato para la revisión y mantenimiento de su ascensor durante cinco años (con cláusula de penalización por baja anticipada) carece de los permisos necesarios para realizar la actividad objeto del contrato. No se puede decir que la información tenga finalidad concurrencial estricta pues la comunidad de propietarios tiene escasos incentivos para cambiarse (penalización y conflictividad derivada de la baja anticipada), pero la información si supondrá una causa de intranquilidad, desasosiego... que el regulador autonómico podría tipificar y sancionar por vulneración de los nuevos derechos del artículo 5.5 EPCCLM.

Como es sabido el concepto de vulnerabilidad puede ser coyuntural, en función del contexto y de los bienes y servicios objeto de la relación de consumo¹⁸⁸. El artículo 3.2 del TRLGDCU formula un concepto abierto de consumidor vulnerable¹⁸⁹. El artículo 6 del Estatuto de las personas consumidoras de CLM establece que “los colectivos de personas que presenten algún tipo de vulnerabilidad gozarán de una protección específica que permita garantizar sus derechos con arreglo a su tipo de vulnerabilidad”. El precepto remite al desarrollo reglamentario la regulación de las condiciones para considerar las peculiares situaciones de vulnerabilidad de los derechos de determinados colectivos e insta a las administraciones públicas con competencias en materia de consumo a adoptar las medidas pertinentes para adecuar sus recursos y servicios a las características de las personas y colectivos vulnerables de modo que sus respectivas vulnerabilidades no supongan merma alguna en la efectividad de la protección ni mitigación de sus resultados.

La diversidad de situaciones personales y sociales que pueden entorpecer un acceso a los bienes y servicios del mercado es amplísima: discapacidades, idiomas y origen, edad (tanto personas mayores como público infantil), personas analfabetas, situaciones de marginación social, etc. No obstante, a pesar de esta definición coyuntural, hay ciertos colectivos que, en todo caso, tendrán la consideración de vulnerables cuando sean destinatarios de prácticas publicitarias y comerciales como es el caso de los menores (v. art. 30 LCD¹⁹⁰ y 3.b Ley General de Publicidad¹⁹¹) o las personas con discapacidad intelectual.

¹⁸⁸ Sobre el concepto de consumidor vulnerable v. MARÍN LÓPEZ, M.J., § 2 “El Consumidor” en CARRASCO PERERA, A. (director), Derecho de Consumo. Materiales, fundamentos, aplicaciones. Aranzadi, 2023, págs. 59-80.

¹⁸⁹ “Asimismo, a los efectos de esta ley y sin perjuicio de la normativa sectorial que en cada caso resulte de aplicación, tienen la consideración de personas consumidoras vulnerables respecto de relaciones concretas de consumo, aquellas personas físicas que, de forma individual o colectiva, por sus características, necesidades o circunstancias personales, económicas, educativas o sociales, se encuentran, aunque sea territorial, sectorial o temporalmente, en una especial situación de subordinación, indefensión o desprotección que les impide el ejercicio de sus derechos como personas consumidoras en condiciones de igualdad”.

¹⁹⁰ Artículo 30 LCD. *Prácticas agresivas en relación con los menores*

“Se reputa desleal por agresivo, incluir en la publicidad una exhortación directa a los niños para que adquieran bienes o usen servicios o convenczan a sus padres u otros adultos de que contraten los bienes o servicios anunciados”.

¹⁹¹ Artículo 3 LGP. *Publicidad ilícita*

“Es ilícita:

b) La publicidad dirigida a menores que les incite a la compra de un bien o de un servicio, explotando su inexperiencia o credulidad, o en la que aparezcan persuadiendo de la compra a padres o tutores. No se podrá, sin un motivo justificado, presentar a los niños en situaciones peligrosas. No se deberá inducir a

Sin perjuicio de la adopción de medidas específicas en el marco del artículo 6 del EPCCLM, conforme al artículo 5.5, la vulnerabilidad de los eventuales destinatarios de los actos de denigración debe calificarse como una circunstancia agravante o como un elemento del tipo infractor que permita calificar la conducta como infracción de mayor gravedad que en los casos en los que en los destinatarios no concurra la vulnerabilidad. Se ha de tutelar frente la asimetría informativa que dificulta a la persona consumidora en situación de vulnerabilidad la comprensión y valoración justa del compromiso que adquiere¹⁹².

5. Infracciones

El Estatuto de las personas consumidoras de CLM tipifica como infracción leve «[L]a incorrección, falta de consideración o respeto a las personas consumidoras que pueda suponer una situación de inferioridad de la persona consumidora en cuestión, o bien, impedir el ejercicio de sus derechos o lesionar estos» (art. 140.1) y como infracción grave «[L]a ausencia de corrección, consideración o respeto a las personas consumidoras con actuaciones ofensivas» (art 141.3).

En particular, la norma de desarrollo podría prohibir algunas conductas que suponen una vulneración del derecho a un trato correcto, digno y no denigrante. Por ejemplo:

Las comunicaciones comerciales, ofertas, publicidad o marketing que:

- a) No solicitadas;
- b) Aquellas que contengan expresiones, imágenes, insinuaciones o recursos comunicativos denigratorios, humillantes o discriminatorios por razón de edad, género, discapacidad, nivel socioeconómico, origen, situación de vulnerabilidad, dependencia, minoría o cualquier otra condición;
- c) Presenten estereotipos negativos o degradantes que atenten contra la dignidad de las personas o colectivos;
- d) Empleen técnicas de manipulación emocional, presión psicológica, miedo injustificado, urgencia artificial, culpabilización, chantaje moral, desinformación o explotación deliberada de situaciones de dependencia, fragilidad o necesidad;

error sobre las características de los productos, ni sobre su seguridad, ni tampoco sobre la capacidad y aptitudes necesarias en el niño para utilizarlos sin producir daño para sí o a terceros”.

¹⁹² V. CARRASCO PERERA, A., “Consumidor vulnerable” en Otrosí 24, mayo 2021, págs. 42 y 43 ([Otrosi_24_mayo2021_version_imprenta_compressed.pdf](#)).

- e) Utilicen lenguaje, imágenes o formatos que dificulten la comprensión, induzcan a confusión, ambigüedades o engaño, especialmente cuando se dirijan a personas vulnerables;
- f) Desarrollen prácticas agresivas invasivas, insistentes, acosadoras o que menoscaben la libertad de decisión de la persona consumidora (llamadas no deseadas, visitas a domicilio).

Se ha de subrayar que el trato incorrecto, indigno o denigratorio es a la vez presupuesto de hecho de otro tipo de infracciones. Varios preceptos tanto de la legislación estatal como autonómica tipifican infracciones que, directa o indirectamente, suponen diversas formas de infligir al consumidor un trato incorrecto, indigno o denigratorio.

Así, la legislación estatal tipifica como infracción “el incumplimiento de las normas relativas a [...] publicidad de bienes y servicios, incluidas las relativas a la información previa a la contratación” (art. 47,g) TRLGDCU); “toda actuación discriminatoria contra personas consumidoras vulnerables independientemente del motivo o contra cualquier consumidor o usuario por el ejercicio de los derechos que confiere esta Ley o sus normas de desarrollo, ya sea no atendiendo sus demandas, negándoles el acceso a los establecimientos o dispensándoles un trato o imponiéndoles unas condiciones desiguales, así como el incumplimiento de las prohibiciones de discriminación previstas en el Reglamento (UE) 2018/302, cuando dicha actuación no sea constitutiva de delito” (art. 47,1) TRLGDCU); “el uso de prácticas comerciales desleales con los consumidores o usuarios” (art. 47, m) TRLGDCU); “las conductas discriminatorias en el acceso a los bienes y la prestación de los servicios y, en especial, las previstas como tales en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, cuando no sean constitutivas de delito” (art. 47,n) TRLGDCU); “el incumplimiento de las obligaciones en relación con los servicios de atención al cliente (...)” (art. 47,q) TRLGDCU).

Por su parte, la legislación autonómica tipifica varios comportamientos que se podrían subsumir en la vulneración del nuevo derecho del consumidor a un tratamiento correcto, tales como “la negativa injustificada a satisfacer las demandas de las personas consumidoras, producidas de buena fe o conforme al uso establecido, cuando su satisfacción esté dentro de las disponibilidades de la empresa vendedora o prestadora de

un servicio, así como cualquier forma de discriminación con respecto a las referidas demandas, siempre y cuando no se demuestre que tal discriminación fue en razón de género, raza, religión, lugar de nacimiento o discapacidad en el acceso, porque en esos casos la infracción deberá ser tipificada conforme a lo estipulado en el artículo 141.15” (art. 140.6 EPCCLM); “el incumplimiento de las normas relativas a instalaciones, información de horarios, accesibilidad, (...), información, seguridad o los intereses económicos de las personas consumidoras” (art. 140.12 EPCCLM); “la omisión de la información necesaria en la publicidad, oferta comercial o exhibición en los establecimientos de bienes y servicios” (art. 140.21 EPCCLM); “la realización de actos de competencia desleal y el acaparamiento o (...), cuando tales actos y prácticas vayan dirigidos a las personas consumidoras, o aun cuando esto no sea así estos actos afecten a los derechos reconocidos de las personas consumidoras” (art. 141.6 EPCCLM); “la realización de prácticas comerciales desleales por engañosas con las personas consumidoras, incluida la publicidad, o también prácticas (...) que sean engañosas por confusión o por omisión, o por ser prácticas comerciales encubiertas o por ser consideradas prácticas desleales por agresivas o abusivas” (art. 141.7 EPCCLM); “las conductas discriminatorias en razón de género, raza, religión, lugar de nacimiento o discapacidad en el acceso a bienes y a la prestación de servicios” (art. 141.15 EPCCLM); “no disponer o no atender el correspondiente teléfono de atención a las personas consumidoras o dirección de correo electrónico cuando tal obligación esté recogida en la normativa sectorial o de consumo” (art. 141.24 EPCCLM); “la coacción, amenaza, represalia o cualquier otra forma de presión a las personas consumidoras u organizaciones de personas consumidoras que hayan promovido o pretendan promover cualquier clase de acción legal, denuncia, reclamación o participación en procedimientos ya iniciados, así como la tentativa de ejercitar tales actos, cuando no tengan la consideración de delito” (art. 141.34 EPCCM).

Todas las conductas enumeradas y tipificadas tanto en la legislación estatal como en la legislación autonómica podrían concurrir con las infracciones tipificadas en los artículos 140.1 y 141.3, directamente relacionadas con la vulneración del derecho del usuario a un trato correcto y respetuoso. El riesgo de incurrir en la vulneración del principio *non bis in idem* es elevado. Esta eventual concurrencia de infracciones habrá de resolverse conforme a las reglas propias del concurso de infracciones y sanciones y los principios que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora. En caso de que los hechos sean

subsumibles en varias normas, se aplicará la a que prevea más específicamente la conducta realizada y, si todas ofrecieran los mismos caracteres, la que establezca mayor sanción (art. 46.4-6 TRLGDCU).

6. Puntos débiles

El eventual desarrollo normativo de este nuevo derecho ofrece tres puntos débiles a los que el regulador deberá estar especialmente atento y cauto:

1. *Dificultad para definir estándares objetivos de trato correcto, digno y no denigratorio.* La diversidad de circunstancias concurrentes y la amplitud del concepto de “vulnerabilidad” hacen que la estandarización resulte especialmente compleja. La valoración de lo “indigno” o “incorrecto” queda sujeta a evaluación de contexto, audiencia, sensibilidad social... Esto puede generar inseguridad jurídica.

Además, este derecho a un trato respetuoso ha de ser ponderado con la libertad de empresa y la libertad de expresión manifestada en las diversas técnicas de marketing y comunicación comercial.

2. *Diversidad de canales y formatos tanto para la publicidad como para la comercialización de bienes y servicios.* En un mercado eminentemente digitalizado, con publicidad online, redes sociales, marketing programático, llamamientos personalizados, el trato digno se ha de aplicar independientemente del canal. Obviamente, esto genera importantes obstáculos de tipo técnico y dificulta el control de este tipo de prácticas.
3. *Dificultades para la sanción de las prácticas contrarias al derecho a un trato correcto, digno y no denigratorio.* Las dificultades para definir comportamientos objetivos contrarios a este derecho adquieren especial relevancia al tipificar posibles infracciones y correlativamente para sancionarlas. El subjetivismo genera un potente riesgo de inseguridad jurídica.

Por otra parte, como se ha puesto de manifiesto en el epígrafe dedicado analizar las infracciones, existe también un elevado riesgo de incurrir en supuesto de *non bis in idem*, por ser el trato incorrecto presupuesto de otras infracciones tipificadas tanto en la normativa estatal como autonómica, general y sectorial

En este contexto y para garantizar la efectividad del derecho, cobra especial interés la actividad de promoción de la administración (campañas de sensibilización, de formación, incentivos a la adhesión de códigos de buenas prácticas...) y la colaboración de los diversos agentes que participan en el mercado (empresas, asociaciones de consumidores, personal de las administraciones...).

7. A modo de conclusión: propuesta de medidas de acción para la efectividad del derecho a un trato correcto, digno, respetuoso y no denigratorio

Como se dijo en el primer epígrafe el nuevo «derecho a un trato correcto, considerado, digno y respetuoso en las relaciones de consumo, y no denigratorio en la oferta, publicidad y comercialización de productos, especialmente si va dirigida a colectivos vulnerables;», reconocido en el artículo 5.5 del EPCCLM tiene varias acepciones no incompatibles. En función de la acepción considerada, las medidas de actuación propuestas a la administración autonómica son diferentes:

1. Si el nuevo derecho del artículo 5.5 del EPCCLM se concibe como principio general transversal, que inspira la aplicación de la normativa de consumo en su conjunto, tanto el regulador como los diversos aplicadores del Derecho han de tenerlo presente en la regulación de cualquier acción que afecte a las personas consumidoras, así como en la resolución de cualquier conflicto o en el ejercicio de la potestad sancionadora. El reconocimiento de estos derechos puede funcionar como una regla de ponderación aplicable a la resolución de conflictos y asociada al principio pro-consumidor. Cualquier reclamación ha de resolverse en función de lo que exija el estándar de “buen trato” o “trato correcto, considerado, digno y no denigratorio”.
2. No obstante, como se ha justificado, todo parece indicar que el regulador autonómico ha querido superar el rango de los principios y reconocer como “derecho” la satisfacción de la legítima necesidad del usuario de ser tratado correctamente en los términos enumerados en el artículo 5.5. Cabría decir que el derecho a un trato éticamente correcto adquiere relevancia jurídica.
3. La normativa de desarrollo del artículo 5.5 debería asumir la compleja labor de estandarizar este comportamiento éticamente correcto para convertirlo en un

comportamiento exigible y en su caso, en una infracción sancionable. Estos estándares generales de conducta han de estar referenciados a la buena fe y a las prácticas socialmente éticas. Sería deseable que la regulación detallara conductas relativas publicidad, etiquetado, imágenes, lenguaje publicitario y comercial... que perfilaran el contenido del derecho a un trato correcto, digno, considerado y no denigratorio. La normativa de desarrollo podría elaborar un listado de comportamientos o «prácticas negras» que en todo caso constituirían vulneración del derecho a ser tratado correctamente o un listado de «prácticas grises» que supondrían una vulneración del derecho en función de las circunstancias concurrentes y en particular, de la eventual vulnerabilidad del consumidor.

4. La consideración como derecho obliga a llamar la atención sobre dos peligros o puntos débiles: a) la definición de las conductas éticamente correctas realizada por la normativa de desarrollo ha de responder a criterios objetivos; b) todas las conductas ilícitas o contrarias a la norma son también faltas éticas y, por ende, vulneración del derecho a ser tratado respetuosamente. Desde la perspectiva del ejercicio de la potestad sancionadora, el aplicador del Derecho ha de ser especialmente cauto para evitar la doble sanción por un mismo comportamiento. La mayoría de las posibles prácticas negras contra el derecho a ser tratado correctamente están expresamente tipificadas como infracciones de consumo por lo que existe el riesgo de incurrir en supuestos de doble tipificación. Un ejemplo puede ilustrar sobre esto: la falta de información o la falta de respuesta a las reclamaciones en los plazos señalados por la norma son en sí mismas casos de trato incorrecto o no respetuoso, pero también suponen incumplimiento de la normativa general o sectorial, estatal o autonómica que impone obligaciones informativas o define los plazos de resolución de reclamaciones. Caben situaciones de concurso de infracciones, que se resolverán siempre en favor de la infracción más específica.
5. Se ha de llamar la atención sobre las “debilidades” de la concepción del derecho a un trato correcto, digno y respetuoso como parte de la prestación en contratos basados en los cuidados (mayores, niños, personas con discapacidad...), desde la perspectiva autonómica. Puesto que la Comunidad Autónoma carece de competencias en materia de legislación civil que le permitieran regular el ejercicio de estas obligaciones contractuales, su intervención se ha de limitar a la regulación administrativa de las condiciones higiénico-sanitarias de los establecimientos, a la promoción de la

adhesión a códigos de buenas prácticas por parte de los establecimientos o profesionales en los que se presten estos servicios o, en su caso, a la definición de la cualificación académica y profesional de quien ofrece este tipo de servicios, a la concreción del régimen de infracciones y sanciones y en su caso, a la fiscalización y sanción de los posibles incumplimientos.

6. En aras de la seguridad jurídica, la normativa de desarrollo debería delimitar el ámbito de contratos en los que este derecho al buen trato adquiere peculiar importancia y tipificar posibles infracciones que concreten las ya contempladas en el propio EPCCLM (arts. 140.1 y 141.3). Siempre en el marco del procedimiento sancionador de consumo y conforme al artículo 51.6 del TRLGDCU y 39 del EPCCLM, cabría la eventual exigencia de indemnización de daños y perjuicios por la vulneración del derecho a ser tratado correctamente.
7. En relación con los servicios de atención a la clientela, el reconocimiento del derecho a un trato adecuado permitirá ponderar las circunstancias del supuesto concreto y en su caso, determinar si el plazo de resolución (aún, siendo inferior a un mes) supone una vulneración de este derecho; se impone también la obligación de «evitar las esperas excesivas e injustificadas», el derecho a un trato correcto obliga a ponderar las circunstancias de cada caso y determinar cuándo la espera puede considerarse excesiva e injustificada. No obstante, hay que advertir de los riesgos de concretar un concepto jurídico indeterminado a través de otro concepto de similar naturaleza: desde el punto de vista de un eventual ejercicio de la potestad sancionadora es fuente de inseguridad jurídica.
8. El desarrollo normativo del nuevo derecho a un trato correcto y adecuado puede ser una buena oportunidad para diseñar el régimen jurídico completo del derecho de admisión y ampliar su ámbito de aplicación a todos los establecimientos abiertos al público en el territorio de la comunidad autónoma, independientemente de que se dediquen a actividades recreativas y de ocio, culturales, comerciales, educativas o sanitarias. El regulador debería concretar el ámbito de aplicación, las condiciones de ejercicio, prestando especial atención a la publicidad y obligaciones informativas de los responsables de establecimiento, regular el cartel informativo estandarizado sobre la reserva del derecho de admisión (dimensiones, tamaño de letra, contenido...), el régimen de infracciones y sanciones, el procedimiento de comunicación de este derecho a la consejería competente y en su caso, fijar la tasa correspondiente.

9. La normativa de desarrollo ha de obligar a las empresas a documentar las medidas adoptadas para salvaguardar el derecho a un trato digno, respetuoso y no denigratorio, así como para asegurar la protección de personas vulnerables y estar en condiciones de acreditarlas en caso de inspección, reclamación o procedimiento administrativo.
10. El reconocimiento por la normativa autonómica del derecho a un trato no denigratorio en publicidad dota a este derecho de un contenido específico al margen de la legislación de competencia desleal que supone el empoderamiento de la persona consumidora al dotarla de un plus de protección no solo para preservar su libertad de elección, sino también su bienestar psicológico en la toma de decisiones.
11. En particular, respecto al tratamiento denigratorio, la norma autonómica de desarrollo de este derecho debería estandarizar la definición de “actos denigratorios” y sin perjuicio de la introducción de cláusulas o parámetros generales que obliguen a adecuar cualquier actividad de promoción y comercialización a las exigencias de la buena fe en el tráfico, establecer una lista ejemplificativa de actos de denigración que vulneran el derecho de los consumidores. Correlativamente, el regulador podría desarrollar las infracciones ya tipificadas en los artículos 140.1 y 141.3 del EPPCCLM atinentes a este derecho. A título de ejemplo: constituirá infracción del derecho de los consumidores a un trato no denigratorio, la divulgación de información descalificativa de los productos o servicios de los competidores, salvo la excepción de veracidad. La vulnerabilidad de los destinatarios justificaría el agravamiento de la infracción.
12. Esta normativa que define y obliga a los agentes del mercado a adoptar prácticas que tengan en consideración el estándar de trato correcto debe ser aplicable tanto en el mercado como en la prestación de servicios públicos directa o indirectamente por las administraciones públicas.
13. La administración autonómica deberá incluir en sus planes de control específico de publicidad, oferta y comercialización campañas de vigilancia dirigidas a detectar vulneraciones del principio de trato digno, especialmente cuando se identifiquen sectores sensibles (servicios financieros, energéticos, productos dirigidos a mayores, personas con discapacidad, familias con bajos ingresos, etc.).
14. Pero la sancionadora no es la única potestad que la administración autonómica puede realizar para tutelar estos nuevos derechos. También cabría desplegar sus funciones de información o promoción mediante la aprobación de protocolos, códigos de

conducta o guías sectoriales de buenas prácticas, con ejemplos de lo que se considera admisible y lo que no, que puedan servir como referencia para empresas, inspección y tribunales. Corresponde a la Comunidad Autónoma propiciar, fomentar y promover la aprobación y adhesión a códigos de buenas prácticas, a las que las empresas se adhieran voluntariamente. La administración podría incentivar la adhesión estableciendo distintivos de calidad reconocidos en el mercado, valorándola positivamente en procedimientos de concesión de ayudas y subvenciones públicas o en la adjudicación de contratos públicos o incluso introduciendo algún tipo de incentivo fiscal, herramientas que pueden resultar muy valiosas para tutelar este tipo de derechos en los que hay un elevado componente subjetivo o coyuntural que puede dificultar el ejercicio de la potestad sancionadora.

15. Además, la Comunidad Autónoma debería realizar actuaciones de sensibilización y formación dirigidas tanto a consumidores (con especial atención a los colectivos vulnerables) como a empresas, -especialmente orientadas al personal de atención al público- y también al personal al servicio de las administraciones públicas. En este sentido, el Plan Estratégico de Consumo Responsable 2021-2024 prevé entre las acciones para garantizar el acceso al consumo de las personas en situación de vulnerabilidad y en orden a la consecución del eje estratégico de fomento del consumo accesible e inclusivo “Activar un programa formativo sobre consumo específicamente para personas usuarias de centros de mayores sobre derechos de la persona consumidora, comercio electrónico, economía doméstica, etc.” (pág. 27). Sería una buena forma de hacer eficaz este derecho (derecho a ser tratado correctamente en el marco de las relaciones de consumo basadas en los cuidados) la realización de campañas formativas y de sensibilización, así como de talleres formativos dedicados tanto a los usuarios de centros de mayores como al personal de atención de dichos centros. Campañas similares podrían extrapolarse a otro tipo de centros asistenciales o de servicios como los de comedor escolar u otro tipo de centros asistenciales.

Bibliografía

CORDERO LOBATO, E., “La liquidación de daños entre particulares en el procedimiento administrativo”, *InDret*, n.º 132 Barcelona, abril de 2003 (www.indret.com).

CARRASCO PERERA, A., “Alcance de la reposición e indemnización al consumidor en el seno del procedimiento sancionador de consumo (artículo 48 TRLGDCU)”, *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, 6, 2013, págs. 1-35 ([Dialnet-AlcanceDeLaReposicionEIndemnizacionAlConsumidorEnE-4329742 \(1\).pdf](#)).

GARCÍA VIDAL A., “¿Es una práctica desleal agresiva hacer que el consumidor tenga que tomar la decisión final ante el mensajero que le entrega el contrato-tipo?”, blog CESCO, abril 2019 ([Es una practica desleal agresiva hacer que el consumidor tenga que tomar la de cisión final ante el mensajero.pdf](#))

MARÍN LÓPEZ, M.J., § 2 “El Consumidor” en CARRASCO PERERA, A. (director), *Derecho de Consumo. Materiales, fundamentos, aplicaciones*. Aranzadi, 2023, págs. 59-80.

MENDOZA LOSANA, A., § 21 “Servicios de atención a la clientela” en CARRASCO PERERA, A. (director), *Derecho de Consumo. Materiales, fundamentos, aplicaciones*. Aranzadi, 2023, págs. 511-532.

TAPIA HERMIDA, A., “Defensa del consumidor digital, utilización del correo electrónico con fines de venta directa y prácticas comerciales desleales. Sentencia del TJUE de 25 de noviembre de 2021 (asunto C-102/20)”, Blog de Alberto J. Tapia Hermida ([Defensa del consumidor digital, utilización del correo electrónico con fines de venta directa y prácticas comerciales desleales. Sentencia del TJUE de 25 de noviembre de 2021 \(asunto C-102/20\) - El Blog de Alberto J. Tapia Hermida](#))

CAPÍTULO IV. DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y AL CONOCIMIENTO COMO BIENES INTANGIBLES DE USO Y DISFRUTE EN EL ÁMBITO DE LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS CONSUMIDORAS (art. 5.6 EPCCLM)

Carmen González Carrasco

Catedrática de Derecho Civil

Universidad de Castilla- La Mancha

Centro de Estudios de Consumo (CESCO)

1. Algunas precisiones sobre la definición del nuevo derecho

La definición del nuevo “derecho de acceso a la información y al conocimiento como bienes intangibles de uso y disfrute *en el ámbito de la protección de las personas consumidoras*” exige una interpretación previa sobre el objetivo de la norma, que es polisémica a tal efecto, pues de ellos dependerá interpretarla como un derecho del consumidor en sentido amplio (acceso público a la información y acceso al conocimiento sobre la protección que brindan las Administraciones Públicas con competencias en materia de defensa de las personas consumidoras) o como derecho del consumidor en sentido estricto (derecho de acceso del consumidor a los servicios de la sociedad de la información y del comercio electrónico). En un segundo sentido de derecho a la información y al conocimiento en condiciones de equidad digital propiamente consumerista, podríamos entender este “nuevo derecho” como la posibilidad real de acceder a la información online y a todos los servicios que esta ofrece (contenidos o servicios) de forma cognitivamente accesible, transparente y segura, y con respeto a los derechos fundamentales (no discriminación, derecho a la intimidad y protección de datos de carácter personal). En este sentido, el derecho contenido en el art. 5.6 EPCCLM habría de conectarse en su concreción con los derechos de las personas consumidoras contemplados en la TRLGDCU (ciberseguridad de los servicios y contenidos digitales ex art. 115 y ss.) y con el derecho a la privacidad y las obligaciones empresariales de

protección de datos de carácter personal previstos en Ley de Servicios de la sociedad de la Información y del Comercio Electrónico (en adelante, LSSI) y el RGPD y la LOPDGGDD 5/2018, esto es, al “empoderamiento digital”. Pero en esta segunda interpretación, el “nuevo” derecho de acceso a la información y el conocimiento “como bienes intangibles de uso y disfrute en el ámbito de la protección de las personas consumidoras” (art. 5.6 EPCCLM) se solaparía con el previsto en el art. 5.7 EPCCLM (“Derecho a la seguridad y privacidad en las relaciones de consumo establecidas por cualquier canal de comercialización, y en particular, en lo que se refiere a las comunicaciones por vía telemática, en línea y a los dispositivos electrónicos y sensores biométricos y cualquier otro método o instrumento tecnológico que se utilice en el futuro para dicha finalidad”) y con el reconocido en el apartado 9 del art. 5, el “derecho de acceso a los beneficios derivados del uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación como personas consumidoras”. Por otra parte, el conocimiento es poder, y es fundamental para el desarrollo de una sociedad justa. Pero tampoco es objeto del derecho del consumo en sentido estricto “el derecho de acceso al conocimiento”. Solo lo será cuando la información y el conocimiento sean objeto de una relación contractual (ej. servicios de enseñanza, suscripciones a plataformas de información, suscripciones de prensa o revistas, adquisiciones de libros) y la norma pretenda regular esa relación por entender que existe una asimetría en la información o en el acceso a los servicios que son objeto de dicha relación. No existe un derecho subjetivo de acceso universal al conocimiento y a la información que tenga por deudor a la Administración o al conjunto del mercado, como demuestra sin más la Directiva (UE) 2019/790 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, sobre los derechos de autor y derechos afines en el mercado único digital.

Como quiera que hay que presumir que el legislador no actúa de forma inane¹⁹³, sino que crea la norma con una finalidad diferenciada de otras, hay que entender que nos encontramos ante un derecho que se manifiesta en dos aspectos: el derecho de los ciudadanos al conocimiento y a la información pública ejercitable y exigible frente a los organismos públicos encargados de la protección de las personas consumidoras, esto es, a un derecho de primer nivel o programático y de carácter instrumental no concretado en

¹⁹³ ALEXY, R. Teoría de la argumentación jurídica (*Theorie der juristischen Argumentation*), Suhrkamp 1978.

las relaciones de consumo propiamente dichas; y, en su aspecto privado, ante un derecho al acceso a la información sobre los derechos legalmente reconocidos y la protección debida a las personas consumidoras en poder de particulares, necesario cuando el desequilibrio de poder o de información entre particulares exige información que la persona consumidora debe conocer como tarde, en el momento de contratar.

En el primer caso, no es un derecho que tenga necesariamente como sujeto obligado a un empresario proveedor de bienes o servicios objeto de una relación concreta de consumo, sino a la Administración encargada de proteger sus derechos frente a la generalidad de empresarios y, por lo tanto, no es un nuevo derecho (está regulado con carácter general en el artículo 12 de la Ley 19/2013 y en el art. 21 TRLGDCU), ni corresponde como derecho subjetivo a una persona consumidoras frente a un empresario en particular, sino que corresponde a toda persona consumidora en general .

En el segundo sentido (acceso a la información sobre sus derechos y la forma de ejercerlos frente al empresario oferente o proveedor de bienes y servicios) no encontramos ante un elenco de normas, tanto en la normativa estatal como en el propio estatuto, que se dirigen a garantizar el conocimiento de las personas consumidoras respecto a sus derechos y a la protección de la que son acreedoras en el contrato que se disponen a celebrar.

2. Normativa internacional

El acceso a la información es parte integrante de la libertad de expresión y un instrumento importante para promover el estado de derecho u otros derechos, a fin de fomentar la confianza. Es un facilitador de los objetivos del desarrollo sostenible de la ONU (ODS¹⁹⁴) en ámbitos como la salud, el medio ambiente, la lucha contra la pobreza y la lucha contra la corrupción y, en el caso los contratos de consumo, el acceso a la información sobre los derechos y su protección fomenta el consumo responsable. En este primer aspecto, el

¹⁹⁴ En 2015, la ONU aprobó la Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible, una oportunidad para que los países y sus sociedades emprendieran un nuevo camino con el que mejorar la vida de todas las personas, sin dejar a nadie atrás. La Agenda cuenta con 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, que establecen que la erradicación de la pobreza debe ir de la mano de estrategias que fomenten el crecimiento económico y aborden una serie de necesidades sociales como la educación, la sanidad, la protección social y las perspectivas de empleo, al tiempo que se combate el cambio climático y se protege el medio ambiente. Disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>

acceso a la información puede definirse como el derecho a buscar, recibir y difundir información proveniente de los organismos públicos. Forma parte integrante del derecho fundamental a la libertad de expresión, reconocido en el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), que comprende la libertad de "buscar, recibir y difundir información e ideas por cualquier medio y sin consideración de fronteras".

En este el primer aspecto, los gobiernos nacionales, responsables de progresar en cumplir los ODS, tienen la obligación de monitorizar e informar sobre el progreso de sus compromisos y esfuerzos por garantizar el acceso público a la información, lo que se refleja en la Meta 16.10 de los ODS. En el marco de este objetivo, se estableció el indicador 16.10.2 para dar seguimiento a los progresos en “el número de países que adoptan y aplican garantías constitucionales, estatutarias y / o normativas para el acceso del público a la información”, como parte de la líneas de acción C3: *el acceso a la información y al conocimiento*.

En el centro de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (CMSI) se encuentra el compromiso de crear una “sociedad del conocimiento centrada en las personas, integradora y orientada al desarrollo”¹⁹⁵. La UNESCO, como agencia de la ONU que desde 2015 custodia el Indicador ODS 16.10.2, aboga por el acceso a la información como una libertad fundamental y un pilar clave en la construcción de sociedades del conocimiento inclusivas. El enfoque de la UNESCO se centra en cuatro pilares fundamentales:

- garantizar la libertad de expresión,
- proporcionar acceso universal a la información y el conocimiento,
- respetar la diversidad cultural y lingüística
- y garantizar una educación de calidad para todos.

El acceso a Internet es una herramienta imprescindible a este fin. La UNESCO comenzó a desarrollar el concepto de Universalidad del Internet en 2013, con el fin de apoyar el desarrollo sostenible y la construcción de sociedades del conocimiento inclusivas. Los “Indicadores de Universalidad de Internet de la UNESCO” son un conjunto de 303 ítems que tienen por objetivo evaluar el estado del desarrollo de Internet

¹⁹⁵ Disponible en: <https://www.unesco.org/es/wsis?hub=71634>.

a nivel nacional de acuerdo a los principios ROAM¹⁹⁶ de base en los derechos humanos, apertura, accesibilidad¹⁹⁷ y participación de múltiples partes interesadas.

3. Normativa estatal

En el primer aspecto del derecho al conocimiento y a la información en el ámbito de la protección de las personas consumidoras, el derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, reconocido en el artículo 105.b) de la Constitución Española, constituye una manifestación del principio de transparencia administrativa, un principio de la actuación de las Administraciones Públicas que deriva de las exigencias de la democracia y transparencia, así como un derecho subjetivo que ejercitan las personas frente a la Administración, regulado en el artículo 12 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en lo sucesivo, LTAIBG). El avance de la administración electrónica y el uso creciente de sistemas informáticos que condicionan el reconocimiento de derechos y prestaciones públicas —al actuar como mecanismos de decisión automatizada— hacen imprescindible garantizar la transparencia de los algoritmos empleados a través del acceso al código fuente, dado que la motivación de la decisión se plasma en los parámetros que configuran dicho código¹⁹⁸. Esta exigencia se refuerza por el deber de motivación previsto en el artículo 35 de la Ley 39/2015, aplicable también a decisiones automatizadas. Así, evitar la opacidad del algoritmo o del código fuente utilizado por la Administración pública de que se trate, en este caso la de consumo, resulta inherente al Estado democrático de

¹⁹⁶ R – that the internet is based on human Rights

O – that it is Open

A – that it should be Accessible to all, and

M – that it is nurtured by Multistakeholder participation

¹⁹⁷ Los sitios web o aplicaciones móviles no financiadas con fondos públicos cuyo contenido se refiera a bienes y servicios a disposición del público deben incorporar los criterios de accesibilidad establecidos en el Real Decreto 1112/2018, de 7 de septiembre, sobre accesibilidad de los sitios web y aplicaciones para dispositivos móviles del sector público y los requisitos de prioridad aplicables a las personas con discapacidad.

¹⁹⁸ La STS (3^a) 1119/2025, de 11 de septiembre estimó el recurso de la plataforma Civio, anulando las resoluciones previas y reconociendo el derecho de *Civio* a acceder al código fuente de BOSCO, el programa creado para que el Ministerio de Transición Ecológica (MITECO) verificase si un solicitante reúne los requisitos de consumidor vulnerable para disfrutar del bono social eléctrico. La sentencia entiende que, en el contexto de uso creciente de aplicaciones informáticas destinadas a la gestión de servicios públicos con trascendencia en los derechos de los ciudadanos, en la medida que determinan o condicionan el reconocimiento o denegación de derechos y prestaciones públicas, la configuración y uso de los algoritmos contenidos en estas aplicaciones adquieran una “relevancia decisiva” y exigen su transparencia.

Derecho, fortalece el principio de transparencia y contribuye a generar confianza en el funcionamiento de las Administraciones Públicas.

Pero en este primer caso, el acceso a la información pública no es un derecho del consumidor en sentido estricto, pues no es Derecho de consumo el Derecho que elige como criterio de protección otro rasgo diferente que el estructural de hallarse en una relación contractual de consumo (por ejemplo, no es derecho de consumo el derecho derivado del principio de no discriminación en general -aunque la legislación estatal y autonómica establezca la discriminación de las personas consumidoras como infracción sancionable-, de la protección de datos o del derecho a la información proveniente de organismos públicos). La “relación jurídica de consumo” es una relación necesariamente contractual, o precontractual¹⁹⁹.

Por lo tanto, el significado del derecho a la información y el conocimiento como *bienes intangibles de uso y consumo en el ámbito de la protección de las personas consumidoras* enunciada como nuevo derecho en el art. 5.7 del Estatuto, solo puede significar, por descarte y habida cuenta del posterior reconocimiento del derecho de acceso a los beneficios de las tecnologías de la información en el apartado 9 del mismo artículo, que el consumidor no solo tiene el derecho básico (y pasivo) a “la información, educación y formación en materia de consumo que favorezca la simetría informativa y el equilibrio de mercado, y que contribuya al empoderamiento de las personas consumidoras” (art. 4.4. EPCCLM) sino también un “nuevo” (sic) derecho activo e instrumental de acceso a conocer y ser informado de las actuaciones públicas en materia de protección de los consumidores en general, y de las vías de protección que haya iniciado o pretenda iniciar frente a particulares, para lo cual tendrá que conocer previamente - antes de contratar si así se establece como deber de información precontractual- aquello a lo que tiene derecho y la forma de exigirlo. Así entendido, el “nuevo derecho” objeto de este art. 5.6 es el equivalente al art. 8 del TRLGDCU. Esta norma ha calificado la protección de los derechos de las personas consumidoras y usuarias mediante procedimientos eficaces como un derecho básico y, en su artículo 21, exige que el régimen de comprobación, reclamación, garantía y posibilidad de renuncia o devolución que se establezca en los contratos con personas consumidoras permita *asegurarse de la naturaleza,*

¹⁹⁹ CARRASCO PERERA, A. § 1 Relación jurídica y contrato de derecho de consumo. *Derecho de Consumo. Materiales, fundamentos, aplicaciones*. Aranzadi, 2023. pp. 39-57.

características, condiciones y utilidad o finalidad del bien o servicio, así como reclamar con eficacia en caso de error, defecto o deterioro, hacer efectivas las garantías de calidad o nivel de prestación ofrecidos y obtener la devolución equitativa del precio de mercado del bien o servicio, total o parcialmente, en caso de incumplimiento o cumplimiento defectuoso.

Esto es, la información y el conocimiento como bienes intangibles de uso y disfrute en el ámbito de la protección de las personas consumidoras significa que la información sobre los derechos derivados del contrato (p. ej. derecho de desistimiento, vías de reclamación, exigencia de soporte duradero) ha de ser exigible antes de que el consumidor pierda la posibilidad de hacerla efectiva por desconocimiento o ignorancia sobre sus propios derechos.

4. Concreción de este derecho en el EPCCLM

El derecho a la información y al conocimiento como bienes intangibles de uso y consumo en el ámbito de la protección de las personas consumidoras se presenta en el Estatuto como un derecho programático e instrumental que tiene como finalidad el empoderamiento del consumidor respecto de todos los extremos que precisa conocer para hacer efectiva su propia protección, reflejada en ellos arts. 40, 43,44 y 45 del EPCCLM, referidos, respectivamente, al empoderamiento -en especial, el digital- de las personas consumidoras; al fomento de las actuaciones informativas y divulgativas en materia de consumo en los medios de comunicación social; al fomento de la educación y la formación en materia de consumo y nuevas tecnologías y a la promoción de la investigación en materia de consumo.

En su vertiente de derecho frente a los particulares oferentes, la información completa y veraz sobre el contenido de los derechos²⁰⁰ y su protección²⁰¹ se traduce en otros tantos

²⁰⁰ En tales casos, la falta de información sobre qué hayan de significar dichos parámetros frustra la posibilidad de evaluar el cumplimiento del parámetro establecido –independientemente de la producción de un daño, o de la calidad real del producto o servicio ofrecido. Como afirman ABRAMOVICH V./COURTIS C. en su artículo “El acceso a la información como derecho”, publicado en el Anuario de Derecho a la Comunicación; Año 1 Vol. 1 (2000); Editorial Siglo XXI (Buenos Aires), “*numerosos fallos han aceptado este principio en Argentina, convalidando sanciones administrativas ante la violación de la obligación de información del art. 4 de la Ley de Defensa del Consumidor (ver, por ejemplo, CNFed Contencioso-administrativo, Sala IV, “Carrefour SA c. Secretaría de Comunicaciones”)*”.

²⁰¹ Nos referimos a la información sobre derechos y su protección, no a la información sobre el bien o prestaciones objeto del contrato, puesto que esta información veraz integra el nuevo “derecho a la soberanía y a un consumo consciente” expuesto en su lugar correspondiente.

artículos del EPCCLM recogidos en su Título III (“Relaciones de consumo”). Es el caso del art. 55.1 (derecho de acceso a las de forma clara, accesible y comprensible a la información relevante, veraz y suficiente sobre las características principales del contrato, en particular sobre sus condiciones jurídicas y económicas salvo que resulte manifiesta por el contexto, y a que se refleje por escrito de forma inmediata cualquier oferta, condición o manifestación realizadas verbalmente por una empresa en la venta de bienes o prestación de servicios, incluidas las realizadas en grabaciones autorizadas por el consumidor); art. 73 (información en todas las modalidades relaciones de consumo a distancia, fuera del establecimiento mercantil, por venta automática, por venta a domicilio, por subasta pública y por venta ambulante o no sedentaria, consistente en datos de contacto y recepción de reclamaciones, así como forma de ejercicio del derecho desistimiento), art. 74 (información y documentación acreditativa de la contratación y pago en soporte duradero en la contratación a distancia y fuera del establecimiento mercantil conforme al art. 97 y ss. TRLGDCU), arts. 80-84 (información previa obligatoria en soporte accesible y su formato en contratos de servicios, dependiendo de su modalidad, así como deberes de información suplementarios a petición de la persona consumidora), art. 85 (información y documentación en soporte en todo caso accesible a personas consumidoras vulnerables en servicios básicos²⁰², con información sobre procedimiento de compensaciones, reembolsos, quejas y reclamaciones). En relación con estos servicios, se requiere una información explícita tanto a personas consumidoras

²⁰² Si la reclamación sobre aspectos regulados del contrato de suministro compromete la unidad del sistema eléctrico, la competencia para su resolución corresponde a la Administración sectorial estatal; 4^a) Las reclamaciones relativas a aspectos y costes no regulados surgidas en los contratos de suministro en el mercado libre, derivadas de la interpretación de las cláusulas contractuales (aplicación de ofertas, permanencias, penalizaciones, cláusulas sobre contratos accesorios, procedimiento para darse de baja...), habrán de dirimirse, además de ante la Jurisdicción civil, mediante los procedimientos propios del Derecho de consumo (mediación de la Administración de consumo y arbitraje de consumo), si es que la relación es de consumo (art. 43.4 LSE); 5^a) Cuando en la reclamación concurren elementos de las actividades reguladas y no reguladas (ej. aplicación a la factura de un contrato de suministro en el mercado libre de conceptos regulados como es el tope del gas, facturación de un sobrecoste a la energía consumida por error de lectura, compensación de daños adicionales ocasionados por mala calidad del suministro), la controversia puede someterse a la Jurisdicción civil o en su caso, al conocimiento de la Administración de consumo y al arbitraje de consumo, en tanto en cuanto pueden reconducirse a reclamaciones de facturación. En este sentido, muchas de las reclamaciones relativas a actividades reguladas (ej. refacturación por manipulación de contador) pueden quedar reconducidas a problemas de facturación y por ello, someterse al conocimiento de la Administración de consumo o en último término, al procedimiento arbitral de consumo. Pero corresponde a la Administración de consumo el conocimiento y resolución (vinculante) de las reclamaciones sobre la aplicación del bono social (art. 8.2 RD 897/2017 en redacción dada por RD-ley 6/2022). (MENDOZA LOSANA, A.I., “Contratación y prestación de suministros básicos (electricidad, gas y agua)”, en *Derecho del consumo. Materiales, fundamentos, aplicaciones* / coord. por Ángel Carrasco Perera, 2023, págs. 379-406.

como a la Administración de los derechos que afectan a la pobreza energética y de los demás derechos que tienen las personas consumidoras en situación de vulnerabilidad económica de acuerdo con la normativa vigente²⁰³, de forma clara, transparente y adecuada a las circunstancias, con habilitación de mecanismos de diálogo, prevención e información entre las empresas suministradoras y los servicios sociales básicos sobre los impagos del servicio por parte de las personas consumidoras (art. 86).

El art. 87 EPCCLM aborda los deberes de información sobre el procedimiento de baja y de las indemnizaciones, penalizaciones o pagos que debe efectuar la persona consumidora si se da de baja del servicio de tracto continuado, incluido el deber de hacer constar el número de teléfono gratuito en cada uno de los recibos o facturas emitidos si, además, se trata de un servicio básico, el art. 88 recoge la información y la responsabilidad del concesionario por la marca que exhiben, y el art. 90 resulta inaplicable en el ámbito de Castilla- la Mancha por carecer la región de concesiones de gestión de autopistas de pago directo por la persona consumidora.

El capítulo IV (arts. 91-93) requiere una mención separada por su lamentable técnica legislativa. Tras anunciarse el capítulo como “Información en materia de créditos o préstamos hipotecarios sobre viviendas”, el primero de sus artículos (el 91) aborda la información sobre la titulización de préstamos hipotecarios “y de otro tipo”, anunciando un procedimiento reglamentario de notificación y de plazos de comunicación de la información sobre la cesión de créditos que no se ha desarrollado. La norma ha perdido sentido habida cuenta de que la legislación estatal en materia de préstamos hipotecarios ya está sujeta a cuatro regímenes específicos de transparencia: 1) el de la Ley 5/2019, de Contratos de Crédito Inmobiliario (desarrollada por el RD 309/2019); 2) la Ley 2/2009, de contratación con los consumidores de préstamos o créditos hipotecarios y de servicios de intermediación para la celebración de contratos de préstamo o crédito; 3) la Ley 22/2007, sobre comercialización a distancia de servicios financieros destinados a los consumidores; y, finalmente, 4) la hipoteca inversa (excluida de la Ley 5/2019, art. 2) está sujeta a ciertas previsiones de la Orden EHA/2899/2011. Y ha de tenerse en cuenta, además, que la entrada en vigor de la ley 5/2019, la cual se funda en competencias

²⁰³ [Real Decreto 897/2017](#), 6 de octubre, por el que se regula la figura del consumidor vulnerable, el bono social y otras medidas de protección para los consumidores domésticos de energía eléctrica y la [Orden ETU/943/2017](#), por la que se desarrolla el [Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre](#), o normativa que lo sustituya.

exclusivas del Estado (cfr. su disp. final 13^a), ha derogado las normas autonómicas sobre requerimientos de información en este ámbito, que ni siquiera pueden subsistir como Derecho sancionador de consumo (RDGRN de 30.7.2021²⁰⁴). Ha de tenerse también en cuenta que la disp. adic. 5^a de la Ley 5/2019 impide a las CCAA alterar los modelos normalizados de información establecidos por el Legislador estatal (FIPER y FIPRE), así como, por supuesto, el acta de transparencia notarial, así como exigir documentación complementaria añadida que pueda producir confusión al prestatario y distorsione el objeto de la normativa estatal de transparencia.

Por otra parte, el artículo 92 del capítulo aborda la información en la oferta para un objeto ajeno al propio título, la venta o para el arrendamiento de inmuebles, para remitirse a su normativa sectorial (RD 515/1989 y Ley 12/2023, del derecho a la vivienda), cuando es en este ámbito en el que la mayoría de las CCAA han desarrollado (incluso extralimitadamente), los requisitos de información y las condiciones contractuales de obligada inclusión en la oferta y comercialización de vivienda libre²⁰⁵.

5. Formas de hacerlo efectivo

Nuestro Derecho no conoce como remedio general la ineficacia de un contrato cuando el oferente ha dejado de prestar a la información exigida por una regla imperativa. Ni siquiera cuando el derecho de desistimiento esté reconocido por el legislador es posible afirmar la facultad de la persona consumidora de ejercerlo *sin límite de tiempo* alguno en tanto en cuanto la información debida no haya sido suministrada²⁰⁶. Tampoco es posible considerar que el incumplimiento de los deberes precontractuales o contractuales de información sobre la existencia o el ejercicio de derechos o vías de reclamación del

²⁰⁴CORDERO LOBATO, E. “Transparencia hipotecaria”. *Derecho de Consumo*. Materiales, fundamentos, aplicaciones. Aranzadi 2023. pp 105-129.

²⁰⁵ Ley 2/1999, de 17 de marzo, de Medidas para la Calidad de la Edificación de Madrid (T. III), Ley 8/2004, de 20 de octubre, de la Vivienda de la Comunidad Valenciana; Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda Comunidad Autónoma de Cataluña (modificada en 2025), Ley 8/2012, de 29 de junio, de vivienda de Galicia (modificada en 2024), Ley 9/2010, de 30 de agosto, del derecho a la vivienda de la Comunidad de Castilla y León (modificada en 2024), Ley 3/2001, de 26 de abril, de la Calidad, Promoción y Acceso a la Vivienda de Extremadura (modificada en 2017), Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del Derecho a la Vivienda en Navarra.

²⁰⁶ CARRASCO PERERA, A. legales de información contractual”. *Derecho de consumo: materiales, fundamentos, aplicaciones / coord. por Ángel Carrasco Perera*, 2023, ISBN 978-84-1162-193-9, págs. 131-152.

consumidor tenga una entidad esencial que legitime a la persona consumidora para resolver el contrato, salvo que una norma así lo establezca a modo de resolución -sanción, como es el caso de la Ley 4/2012, de 6 de julio, *de contratos de aprovechamiento por turno de bienes de uso turístico, de adquisición de productos vacacionales de larga duración, de reventa y de intercambio y normas tributarias*. La ineficacia de un contrato debido a la omisión de deberes de información acerca de los derechos que imperativamente le corresponden solo podría venir del error vicio del consentimiento, pero sería contradictorio entender que de haber conocido la existencia de tales derechos no habría contratado; más bien al contrario, pues los derechos omitidos en la publicidad o en el contrato le corresponden igualmente (ex art. 60 TRLGDCU y 6 CC).

Por ello, la consideración de los deberes de información y puesta en conocimiento de sus derechos como elementos de la propia prestación debida solo puede venir de la mano de las políticas de información y educación en materia de consumo, y de la activación del derecho sancionador.

En cuanto al derecho sancionador, en la redacción inicial del TRLGDCU se consideraba infracción de consumo el incumplimiento de las normas relativas a registro, normalización o denominación de productos, etiquetado, envasado y publicidad de bienes y servicios. Pero en ningún lugar de la norma se tipificaba como infracción el incumplimiento de las normas sobre información previa al contrato (que, como hemos visto, puede venir referida a las vías de protección, como ocurre con la FIPER bancaria regulada por la Ley 5/2019). La reforma operada por la Ley Real Decreto-ley 24/2021, de 2 de noviembre ha incluido en el tipo de dicha infracción (considerada leve²⁰⁷ salvo que concurran circunstancias especiales) el *incumplimiento de las normas relativas a la información* previa a la contratación (art. 47.1.g).

En cuanto a las infracciones de consumo recogidas en el EPCCLM, la conducta omisiva de la información en este ámbito podrá ser sancionada por el órgano competente en materia de consumo dentro del ámbito territorial de CLM por incurrir en el tipo de

²⁰⁷ No obstante, en algunas normas se considera que la infracción es grave o muy grave (v. gr. art. 22.2 de la Ley 4/2012, de contratos de aprovechamiento por turno, según la cual “Se considerará infracción grave el que, una vez vencido el plazo de desistimiento, el empresario no haya cumplido los requisitos de información exigidos en la presente Ley, pudiendo ser, en su caso, considerada como muy grave atendiendo a los criterios previstos en el artículo 50 (del TRLGDCU)”.

infracción consistente en “omitir la información legalmente establecida respecto de la publicidad, oferta comercial o exhibición de la misma en los establecimientos de bienes y servicios” (art. 141.1 EPCCLM) así como por la proyectada remisión del art. 139 EPCCLM en cuanto a las infracciones de consumo recogidas en el TRLGDCU²⁰⁸, en concreto, en el art. 47.1 g) citado.

También coadyuva de forma indirecta a este objetivo la flamante *Ley por la que se regulan los servicios de atención a la clientela*, al establecer obligaciones de atención con máximos de tiempo de espera y presencia humana a requerimiento del solicitante de información. En cuanto a los servicios de atención a la clientela, deberán estar disponibles las 24 horas, los 365 días al año en servicios básicos, como la energía, el agua, los transportes, los servicios financieros o las telecomunicaciones. Las empresas tendrán que ofrecer prestaciones personalizadas a sus clientes atendiendo a consideraciones como su edad o su discapacidad, incluyendo medidas para garantizar el acceso a las personas con discapacidad auditiva y medidas para reducir la brecha digital permitiendo la asistencia presencial para personas mayores. Se deberá garantizar que el 95% de las llamadas telefónicas sean atendidas, de media, en un plazo inferior a 3 minutos, sin posibilidad de atender estas llamadas de forma exclusiva a través de contestadores automáticos o *chatbots* basados en sistemas de inteligencia artificial. Todo cliente podrá solicitar hablar directamente con una persona física en cualquier momento de la consulta o de la reclamación. Se establece un plazo de 15 días para resolver una reclamación, reduciendo el actual plazo de 30 días. Las empresas obligadas deberán someterse a auditorías externas para garantizar el cumplimiento de los requisitos de la normativa de atención a la clientela. Las auditoras deberán acreditarse ante la Entidad Nacional de Acreditación. Las empresas deberán informar a los usuarios de las incidencias contractuales que afecten gravemente a la prestación de un servicio o a su continuidad, una vez tengan conocimiento de esta y sin necesidad de que el usuario la requiera expresamente. Los incumplimientos de la norma se someten a un régimen sancionador severo con sanciones de hasta 100.000 euros en los casos más graves. Esta nueva Ley va más allá de lo dispuesto en el art. 36

²⁰⁸ 3º borrador del proyecto de reforma del EPCCLM de 12.11.2025. Disponible en: https://sanidad.castillalamancha.es/sites/sescam.castillalamancha.es/files/documentos/paginas/archivos/21_tercer_borrador_12-11-25.pdf.

del EPCCLM y con ello hace innecesario el desarrollo reglamentario que prevé la norma autonómica.

Asimismo, la aprobación de la Ley 4/2022, de 25 de febrero, de protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica, impone a las administraciones la obligación de velar por la protección de los derechos de las personas consumidoras vulnerables. La norma introduce un nuevo apartado 3 en el artículo 17 TRLGDCU, relativo al derecho a la información, formación y educación de los consumidores y usuarios, con la finalidad de considerar la referencia a las personas consumidoras vulnerables, de forma que se dispone que se prestará especial atención a aquellos sectores que, debido a su complejidad o características propias, cuenten con mayor proporción de personas consumidoras vulnerables entre sus clientes o usuarios, atendiendo de forma precisa a las circunstancias que generan la situación de concreta vulnerabilidad. En el ámbito puramente contractual, la Ley modifica el apartado 1 del artículo 60 TRLGDCU, sobre información previa al contrato a las personas consumidoras vulnerables, concretándose que el empresario deberá facilitarle de forma clara y comprensible, la información relevante, veraz y suficiente sobre las características principales del contrato, en particular sobre sus condiciones jurídicas y económicas, y estableciéndose, sin perjuicio de la normativa sectorial que en su caso resulte de aplicación, los términos y formato en que deba ser suministrada dicha información, principalmente cuando se trate de personas consumidoras vulnerables, para garantizar su adecuada comprensión y que les permita la toma de decisiones óptimas para sus intereses.

Estas exigencias impuestas con carácter general se concretan en la normativa sectorial en relación con ciertos servicios básicos y de especial trascendencia económica, como son las telecomunicaciones, el suministro y distribución de agua y energía, los servicios financieros y el transporte (objetivos a su vez de la Agenda de Consumo 2030 presentada por la Comisión el pasado 25 de noviembre de 2025).

En conclusión, la información al consumidor por parte de los servicios de atención a la clientela de las empresas y entes públicos suministradores de bienes y servicios es un elemento (“un bien intangible de uso y disfrute”) que determina en sí mismo la calidad de la prestación. Como afirma la Exposición de Motivos de la nueva Ley de Atención a la Clientela, “tan importante como maximizar la calidad técnica de los servicios prestados, tales como la continuidad del servicio, el cumplimiento de las ofertas, los

contratos celebrados o los niveles de cobertura, es mejorar la relación con la clientela a través de los servicios de atención²⁰⁹”.

Esto es, la información y el conocimiento como bienes intangibles de uso y disfrute en el ámbito de la protección de las personas consumidoras significa que la información sobre los derechos derivados del contrato o de las vías para su reclamación (p. ej. derecho de desistimiento) no solo tendrán efectos sobre el contrato celebrado cuando su omisión ejerza un efecto a modo de vicio del consentimiento, o frustre su finalidad, sino en cualquier caso en que venga exigida por la norma (de información precontractual o de atención a los requerimientos de información por parte de la clientela) e incumplida por el empresario, por constituir un tipo de infracción a efectos de aplicación del derecho sancionador.

6. Tareas acometidas por la administración competente en materia de consumo en el ámbito de la JCCLM

Como afirma el Plan estratégico de Consumo de CLM para 2021-2014²¹⁰, las políticas de consumo actuales, en un contexto dominado por las nuevas tecnologías, los contratos en masa, el dominio las finanzas sobre la economía real y atravesada por múltiples desigualdades (de renta, cultural, digital, de género, de capacidades físicas y sensoriales, etc.), deben apostar por ir un paso más allá del rescate de la persona consumidora indefensa o del apoyo a la más vulnerable para complementarse con una formación y empoderamiento de las personas consumidoras.

En el ámbito del Plan se programaron acciones consistentes en campañas para la visibilización y potenciación de los servicios públicos y recursos asociativos de información y defensa de las personas consumidoras acompañadas de propuestas de ampliación de las prestaciones actuales del portal de Consumo de la Comunidad

²⁰⁹ La norma constata que en un alto número de quejas y reclamaciones presentadas ante los servicios de protección de las personas consumidoras y usuarias se observa la reiteración de llamadas a servicios de atención a la clientela, atendidos por personal que, en ocasiones, no ha recibido formación específica, que da información diversa e incluso discrepante y que no facilita claves o números identificativos como se dispone en el artículo 21 TRLGDCU.

²¹⁰ https://static.lefebvre.es/ElDerecho/PDF/aaut_181688.pdf.

(<https://consumo.castillalamancha.es/>)²¹² susceptibles de ser mejoradas y desarrolladas en la siguiente estrategia de Consumo 2025-2027 cuyo plazo para aportaciones ciudadanas sigue abierto (hasta el día 4 de diciembre de 2025) en el momento de redactarse estas líneas. Una nueva estrategia habría de tener en cuenta los objetivos de la Nueva Agenda de consumo 2025, centrando la información y el conocimiento de los consumidores en sus cuatro ejes entre los que se encuentra la equidad digital y la protección del consumidor en línea. Como ya se ha dicho en otro lugar de este estudio, la Agenda de consumo 2030 tiene entre sus objetivos el empoderamiento de los consumidores en la transición digital, tanto a nivel de acceso equitativo (reducción de la brecha digital) como de protección frente a patrones oscuros, diseños adictivos, prácticas problemáticas de *influencers* y personalización desleal. Y presta especial atención a los menores como consumidores vulnerables, previéndose una investigación a escala de la UE sobre el impacto de las redes sociales en el bienestar de los jóvenes y la creación de un panel de expertos. También se anuncia un plan de acción contra el fraude en línea. Por lo tanto, las estrategias y Actuaciones de la JCCLM en este período habrán de abordar estas metas a través de las actuaciones de información y conocimiento de los derechos del consumidor a través de las acciones contempladas el Estatuto.

En el Plan estratégico de la última anualidad informada (2024) se realizaron las acciones consistentes programas de actividades en centros de Formación del Consumidor y otros recursos educativos en materia de consumo; implementación de contenidos digitales en el Portal de Consumo; Acciones de investigación, formación y divulgación para avanzar hacia un consumo consciente y seguro y la campaña para la visibilizarían y potenciación de los servicios públicos y recursos asociativos de información y defensa de las personas consumidoras. También se implementaron nuevos Puntos de Inclusión Digital en materia de consumo y un Centro de Documentación en materia de consumo²¹³.

²¹² Entre las posibles mejoras a incorporar se contaban: Moodle para cursos de formación. Newsletter. Intranet (acceso de servicios provinciales, OMIC). Valoración del web como posible vía para reclamar. Inclusión de materiales audiovisuales

²¹³ Resolución de 02/07/2024, de la Consejería de Sanidad, por la que se aprueba el Plan Anual de Consumo Responsable de Castilla-La Mancha para el año 2024, en el marco del Plan Estratégico de Consumo Responsable 2022-2024. DOCM 133 11 de julio de 2024, p. 22649.

7. Propuestas

A finales del año 2025 ha entrado en vigor la Ley de servicios de la Clientela y está en trámite de Información Pública el proyecto de Ley de servicios Financieros a Distancia. También se ha comunicado por la Comisión Europea la nueva Agenda de Consumo 2030. Las tareas de empoderamiento de las personas consumidoras en el ámbito de la CA de Castilla La Mancha han de ir encaminadas a generar conocimiento e información sobre esta nueva generación de derechos. Para ello, sería necesario que las OMICS dispusieran de agentes especializados en nuevas tecnologías, pues es en este ámbito en el que se hace preciso un mayor nivel de información y conocimiento sobre las vías de protección de las personas consumidoras.

Bibliografía

RAMOVICH V./COURTIS C. en su artículo “El acceso a la información como derecho”, publicado en el Anuario de Derecho a la Comunicación; Año 1 Vol. 1 (2000); Editorial Siglo XXI (Buenos Aires).

ALEXY, R. Teoría de la argumentación jurídica (*Theorie der juristischen Argumentation*), Suhrkamp 1978.

CARRASCO PERERA, A. “Requerimientos legales de información contractual”. Derecho de consumo : materiales, fundamentos, aplicaciones / coord. por Ángel Carrasco Perera, 2023, ISBN 978-84-1162-193 9, pp. 131-152.

CARRASCO PERERA, A. “Relación jurídica y contrato de derecho de consumo”. *Derecho de consumo : materiales, fundamentos, aplicaciones* / coord. por Ángel Carrasco Perera, 2023, ISBN 978-84-1162-193.

CORDERO LOBATO, E. “Transparencia hipotecaria”. *Derecho de consumo: materiales, fundamentos, aplicaciones* / coord. por Ángel Carrasco Perera, 2023, ISBN 978-84-1162-193. pp. 105-129.

MENDOZA LOSANA, A.I., MENDOZA LOSANA, A.I., “Contratación y prestación de suministros básicos (electricidad, gas y agua)”, en *Derecho del consumo. Materiales, fundamentos, aplicaciones* / coord. por Ángel Carrasco Perera, 2023, ISBN 978-84-1162-193. pp. 379-406.

CAPÍTULO V. EL DERECHO A LA SEGURIDAD Y PRIVACIDAD EN LAS RELACIONES DE CONSUMO ESTABLECIDAS POR CUALQUIER CANAL DE COMERCIALIZACIÓN, Y EN PARTICULAR, EN LO QUE SE REFIERE A LAS COMUNICACIONES POR VÍA TELEMÁTICA, EN LÍNEA Y A LOS DISPOSITIVOS ELECTRÓNICOS Y SENSORES BIOMÉTRICOS Y CUALQUIER OTRO MÉTODO O INSTRUMENTO TECNOLÓGICO QUE SE UTILICE EN EL FUTURO PARA DICHA FINALIDAD (ART. 5.7 EPCCLM)

Carmen González Carrasco

Catedrática de Derecho Civil

Universidad de Castilla- La Mancha

Centro de Estudios de Consumo (CESCO)

1. Definición del “nuevo derecho” del art. 5.7. EPCCLM

El derecho a la seguridad de los consumidores enunciado en este nuevo derecho no se refiere a la que han de ofrecer los bienes y servicios como requisito objetivo de conformidad (art. 115 ter d. TRLGDCU), sino a la *seguridad de los canales de comercialización por los que discurren las relaciones de consumo*. Se trata del derecho a unos canales de comercialización cuyas características hagan que las relaciones de consumo (más allá de los bienes o servicios que se adquieren mediante ellas), sean económicamente seguras – no den lugar a fraudes, estafas, extorsiones, suplantaciones-, sean respetuosas con la soberanía del consumidor en lo que respecta a sus decisiones de consumo, y garanticen la privacidad. Se trata de un derecho que, precisamente por su enunciado como “nuevo”, complementa el derecho general a la protección de datos de carácter personal y a otros derechos digitales (Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales -LOPDPPD-, y Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de

sus datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (RGPD) y a la seguridad de las comunicaciones electrónicas (arts. 39 a 44 de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones, LGT).

2. Seguridad digital y privacidad como elementos de la equidad digital

2.1. Normativa europea

2.1.1. Privacidad

La normativa europea principal en este ámbito es el Reglamento General de Protección de Datos (RGPD), al que hubo de adecuarse con las necesarias modificaciones la Directiva 2002/58/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de julio de 2002, relativa al tratamiento de los datos personales y a la protección de la intimidad en el sector de las comunicaciones electrónicas (Directiva sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas, conocida como Directiva *ePrivacy*).

La Directiva fue actualizada en 2019 para incluir las nuevas directrices del Comité Europeo de Protección de Datos (CEPD) sobre los patrones oscuros o *dark patterns*, esto es, técnicas destinadas a influenciar a las personas para que tomen decisiones potencialmente perjudiciales para la protección de sus datos personales, las consideraciones respecto a la información y el consentimiento para las *cookies* de personalización y la posibilidad de ofrecer alternativas onerosas al consentimiento de cookies. El Comité Europeo de Protección de Datos (EDPB, por sus siglas en inglés) adoptó en 2019 sus ‘Directrices sobre *dark patterns* en interfaces de redes sociales²¹⁴. Estas directrices, al igual que la guía de la “Guía de Protección de Datos por Defecto” de la AEPD, toman como punto de partida el artículo 5.1.a del RGPD para evaluar cuando un patrón de diseño en una interfaz de usuario corresponde con un *dark pattern*. Las directrices recogen una serie de ejemplos, así como recomendaciones de buenas prácticas para evitarlos.

²¹⁴ “Guidelines 4/2019 on Article 25 Data Protection by Design and by Default”, disponible en https://www.edpb.europa.eu/our-work-tools/documents/public-consultations/2019/guidelines-42019-article-25-data-protection_es.

Los *dark patterns* pueden presentarse al usuario en operaciones de tratamiento de diversa índole, como durante el proceso de registro o alta en una red social, al iniciar sesión o también en otros escenarios como en la configuración de las opciones de privacidad, en los banners de *cookies*, durante el proceso de ejercicio de derechos, en el contenido de una comunicación informando sobre una brecha de datos personales o incluso al intentar darse de baja de la plataforma.

De acuerdo con las Directrices del EDPB, los *dark patterns* pueden clasificarse en las siguientes categorías:

- Sobrecarga (*overloading*): consiste en presentar demasiadas posibilidades a la persona que tiene que tomar las decisiones, lo que termina generando fatiga sobre el usuario, que acaba compartiendo más información personal de la deseada. Las técnicas más habituales para producir esa fatiga por sobrecarga son mostrar preguntas de forma reiterada, crear laberintos de privacidad y mostrar demasiadas opciones.
- Ocultación (*skipping*): consiste en diseñar la interfaz o experiencia de usuario de tal manera que el usuario no piense en los aspectos relacionados con la protección de sus datos, o que lo olvide.
- Emocionar (*stirring*): se apela a las emociones de los usuarios o se utilizan empujones visuales en forma de efectos para influenciar en las decisiones.
- Obstaculización (*hindering*): trata de poner trabas para que el usuario no pueda realizar de forma sencilla ciertas acciones. Esto se realiza a través de técnicas como poner los ajustes de privacidad en zonas a las que no se puede acceder, que sea muy complicado llegar hasta ellas o proporcionando información engañosa sobre los efectos de algunas acciones.
- Inconsistencia (*fickle*): la interfaz presenta un diseño inestable e inconsistente que no permite realizar las acciones deseadas por el usuario.
- Enturbiar (*left in the dark*): la información o las opciones de configuración de la privacidad se esconden o se presentan de forma poco clara utilizando un lenguaje errático, información contradictoria o ambigua.

Otros principios de protección de datos que juegan un papel clave en la evaluación de los *dark patterns* son los de transparencia, minimización de datos y responsabilidad proactiva en cuanto a privacidad por defecto.

Las Directrices incluyen en su anexo una lista de comprobación. Esta lista incluye ejemplos de cada una de las categorías, así como los artículos del RGPD que son relevantes y pueden verse vulnerados en cada categoría. Cuando se produzcan tales vulneraciones, las autoridades de protección de datos (en España, la AEPD) pueden sancionar el uso de *dark patterns*.

Así mismo, la Guía de protección de datos por defecto de la AEPD²¹⁵ destaca en el apartado VIII que el cumplimiento del principio de protección de datos por defecto debe ser uno de los elementos a auditar en toda auditoría de cumplimiento del RGPD. La guía establece una relación no exhaustiva de elementos de control, siendo uno de esos elementos comprobar que no se emplean *dark patterns* para manipular el proceso de elección del usuario o influir de forma encubierta en su decisión respecto al alcance del tratamiento.

En el ámbito de los canales de comercialización de bienes y servicios dirigidos a las personas consumidoras, los patrones oscuros se establecen con la finalidad de manipular subliminalmente la soberanía del consumidor incitando a compras compulsivas. Según el informe “*Behavioural study on unfair commercial practices in the digital environment. Dark patterns and manipulative personalisation*”²¹⁶, liderado por Francisco Lupiáñez-Villanueva, profesor de Ciencias de la Información y de la Comunicación de la Universitat Oberta de Catalunya (UOC), el 97 % de las webs y aplicaciones más populares utilizadas por los consumidores de la Unión Europea despliegan al menos un patrón oscuro (normalmente más), de entre los siguientes:

- Jerarquía falsa. Al desplegar opciones, la web da importancia visual a una opción concreta para inducir a los usuarios a seleccionarla.
- *Nagging*. Notificaciones, ventanas emergentes y avisos insistentes para incitar al usuario a realizar acciones específicas.
- *Roach motel*. Facilidad para contratar un servicio, pero gran dificultad para cancelarlo.

²¹⁵ Disponible en <https://www.aepd.es/guias/guia-proteccion-datos-por-defecto.pdf>.

²¹⁶ Disponible en <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/606365bc-d58b-11ec-a95f-01aa75ed71a1/language-en>.

- Acciones forzadas. Obligar a registrarse para obtener sus datos o forzarle a elegir una opción marcada por defecto en un formulario.
- Información oculta. La web esconde datos o las consecuencias de una acción; por ejemplo, los costes adicionales de una compra o las suscripciones no deseadas.

Como puede comprobarse, la relación entre la utilización de patrones oscuros y las prácticas comerciales desleales es innegable, por lo que conllevan de inducción a la persona consumidora a contratar productos o servicios o a adoptar decisiones que no habría tomado de no haber padecido la influencia del patrón. Los patrones oscuros convierten los canales de comercialización en inseguros en términos de soberanía de la persona consumidora (art. 5.1 EPCCLM), y por lo tanto, desde el momento en que la lesión no se dirija frente a los datos personales sino contra la soberanía decisoria, la competencia corresponderá a la Administración de consumo y no a la AEPD.

2.1.2 Ciberseguridad

Mejorar la resiliencia frente a los ataques informáticos y contribuir a la sensibilización sobre los riesgos y al aumento del conocimiento sobre los procesos de ciberseguridad, incrementando los esfuerzos de las organizaciones públicas y privadas para alcanzar, como mínimo, niveles básicos de ciberseguridad es parte de la Estrategia Digital Europea para 2030²¹⁷. Muy recientemente, la Comisión Europea ha publicado la Comunicación COM (2025) 848 final, de 19 de noviembre de 2025, que establece la Agenda del Consumidor 2030 y un plan de acción para los consumidores en el mercado único, bajo el título “Un nuevo impulso para la protección del consumidor, la competitividad y el crecimiento sostenible”. La Comunicación parte del artículo 12 del Tratado Fundacional de la UE y del artículo 38 de la Carta de Derechos Fundamentales, recordando que la protección del consumidor es parte integrante del mercado único. Se constata que, pese a que los consumidores europeos gozan de uno de los niveles de protección más elevados

²¹⁷ En diciembre de 2022 el Parlamento y la Comisión Europea adoptaron la Decisión por la que se establece el programa estratégico de la Década Digital para 2030. La Decisión define las metas digitales y los objetivos generales que orientarán la transformación digital de la Unión Europea hasta el año 2030. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32022D2481>.

del mundo, persisten retos significativos, entre los que se encuentra la exposición a productos inseguros y las prácticas comerciales desleales especialmente en el entorno digital, por lo que se propone como objetivo la equidad digital y la protección del consumidor en línea, esto es, el empoderamiento de los consumidores en la transición digital, tanto a nivel de acceso equitativo (reducción de la brecha digital y accesibilidad a la información por parte de las personas con discapacidad²¹⁸) como de protección frente a prácticas desleales en este ámbito. La Agenda anuncia que, en 2026, la Comisión propondrá una Ley de Equidad Digital para reforzar la protección de los consumidores en el entorno digital frente a prácticas como las interfaces engañosas, los elementos de diseño adictivo o la personalización desleal que se aprovechen de las vulnerabilidades de los consumidores. La Ley de Equidad Digital prestará especial atención a la protección de los menores en línea para reducir la exposición de los menores a prácticas y elementos perjudiciales cuando utilicen los productos digitales, previéndose una investigación a escala de la UE sobre el impacto de las redes sociales en el bienestar de los jóvenes y la creación de un panel de expertos. También se anuncia un plan de acción contra el fraude en línea. No obstante, la vulnerabilidad de las personas consumidoras menores de edad antes las redes sociales es un problema de primer orden que ha abordado profusa y profundamente la AEPD²¹⁹, pero solo podrá ser abordado en un estudio como este en la medida en que se desarrolle en una relación de consumo (esto es, en la medida en que el

²¹⁸ La Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad, aprobada el 13 de diciembre de 2006 por la Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU), ratificada por España el 3 de diciembre de 2007 y que entró en vigor el 3 de mayo de 2008, establece en su artículo 9 que es «obligación de los Estados Partes adoptar las medidas pertinentes para asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, [...] a la información y a las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones». Estas medidas se aplicarán, entre otras cosas, a «dotar a los edificios y otras instalaciones abiertas al público de señalización en formatos de fácil lectura y comprensión». Igualmente, establece la «obligación de promover otras formas adecuadas de asistencia y apoyo a las personas con discapacidad para asegurar su acceso a la información». La disposición adicional tercera de la Ley 11/2023, de 8 de mayo, de trasposición de Directivas de la Unión Europea en materia de accesibilidad de determinados productos y servicios establece los requisitos de accesibilidad de las páginas web a las que se les aplica el contenido del título I, referido a su vez a servicios no contemplados en el régimen de conformidad de productos y servicios sometidos a los arts. 15 y ss. TRLGDCU.

²¹⁹ La AEPD ha publicado un informe sobre el acceso y la seguridad de los menores en internet disponible en: <https://www.aepd.es/guias/nota-tecnica-internet-seguro-por-defecto-para-la-infancia.pdf>. Además, otros enlaces de la AEPD van dirigidos a la información y protección de los menores en el entorno digital: <https://www.tudecideseninternet.es/>; <https://www.aepd.es/areas-de-actuacion/internet-y-redes-sociales>.

origen del problema se sitúe en la contratación y acceso al servicio de la sociedad de la información mediante el cual se ponga de manifiesto dicha vulnerabilidad).

La llamada equidad digital busca reducir la llamada brecha digital mediante la promoción del acceso equitativo a las TIC para todos, independientemente de su situación socioeconómica y de su situación de discapacidad o su situación funcional temporal o definitiva. Esto puede incluir medidas públicas como la provisión de dispositivos y acceso a internet a bajo coste o gratuito, programas de capacitación y educación para mejorar la alfabetización digital, y la creación de contenido y servicios digitales accesibles y adaptados a las necesidades de diferentes grupos (contenidos del derecho recogido en el art. 5.9 EPCCLM que se desarrollará en un momento posterior de este estudio). Pero la seguridad también juega un papel importante en la equidad digital, ya que garantizar la seguridad de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) es esencial para garantizar el acceso equitativo y el uso justo de las mismas como objetivo prioritario de la agenda de Consumo Europea 2030.

En lo que respecta al comercio electrónico y, en especial, a las plataformas e intermediarios de mercados en línea, es de aplicación en este ámbito el Reglamento (UE) 2022/2065 del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de octubre de 2022 relativo a un mercado único de servicios digitales y por el que se modifica la Directiva 2000/31/CE (Reglamento de Servicios Digitales). La norma tiene por objeto crear un entorno en línea más seguro para los consumidores y las empresas con normas diseñadas para proteger a los consumidores y sus derechos fundamentales de manera más eficaz; definir responsabilidades claras para las plataformas en línea y las redes sociales; hacer frente a los contenidos y productos ilícitos, los discursos de odio y la desinformación; aumentar la transparencia con una mejor información y vigilancia; y fomentar la innovación, el crecimiento y la competitividad en el mercado interior de la UE. La Unión Europea emitió en 2015 la Comunicación “Una Estrategia para el Mercado Único Digital de Europa”, la necesidad de articular un nuevo marco normativo que regule el funcionamiento de los intermediarios y plataformas actuales. Posteriormente, se emitió la Resolución del Parlamento Europeo de 20 de octubre de 2020 sobre la ley de servicios digitales: mejora del funcionamiento del mercado único. Aun manteniendo el régimen de responsabilidad de “puerto seguro” de los artículos 12 a 14 de la Directiva 2000/31 de

(DSSI), la Resolución se centró en reforzar los requisitos de información al consumidor, en la mejora de la transparencia, la información y la responsabilidad de las plataformas, la eliminación de contenidos ilícitos y las actividades ilegales, incluida la comercialización de productos falsos o inseguros.

La Resolución desembocó en la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo para el Mercado único de Servicios Digitales, por la que se modifica la Directiva 2000/31/EC. El 19 de octubre de 2022 se aprobó el Reglamento (UE) 2022/2065 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a un mercado único de servicios digitales y por el que se modifica la Directiva 2000/31/CE (Reglamento de Servicios Digitales).

El Derecho de la Unión relativo a la ciberseguridad promulgado hasta el año 2024, incluidos el Reglamento (UE) 2019/881 del Parlamento Europeo y del Consejo²²⁰ y la Directiva (UE) 2022/2555 del Parlamento Europeo y del Consejo²²¹, no abordan de manera directa los requisitos obligatorios para la seguridad de los productos con elementos digitales. Para cubrir esta necesidad, el 10 de diciembre de 2024 entró en vigor el Reglamento CRA, conocido como “Ley de Ciber Resiliencia” (*Cyber Resilience Act*)²²², la primera norma de la UE que establece requisitos obligatorios de ciberseguridad para los productos que incluyen elementos digitales a lo largo de todo su ciclo de vida, cuyo objetivo es proteger a los consumidores y empresas, asegurando altos estándares de seguridad en el diseño, desarrollo y mantenimiento de hardware y software de los dispositivos digitales.

La norma aborda dos problemas importantes que suponen un aumento de los costes para los usuarios y la sociedad: un bajo nivel de ciberseguridad de los productos con elementos digitales, que se refleja en vulnerabilidades generalizadas y en la oferta insuficiente e incoherente de actualizaciones de seguridad para hacerles frente, y la insuficiencia de

²²⁰ Relativo a ENISA (Agencia de la Unión Europea para la Ciberseguridad) y a la certificación de la ciberseguridad de las tecnologías de la información y la comunicación y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 526/2013 («Reglamento sobre la Ciberseguridad»)

²²¹ Relativa a las medidas destinadas a garantizar un elevado nivel común de ciberseguridad en toda la Unión, por la que se modifican el Reglamento (UE) n.º 910/2014 y la Directiva (UE) 2018/1972 y por la que se deroga la Directiva (UE) 2016/1148 (Directiva SRI 2).

²²² Reglamento (UE) 2024/2847 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2024, relativo a los requisitos horizontales de ciberseguridad para los productos con elementos digitales y por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 168/2013 y el Reglamento (UE) 2019/1020 y la Directiva (UE) 2020/1828 (Reglamento de Ciber resiliencia). Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2024-81720>.

la comprensión de la información y del acceso a ella por parte de los usuarios, que les impide elegir productos con las características de ciberseguridad adecuadas o utilizarlos de manera segura. Por lo tanto, su objeto fijar condiciones que permitan el desarrollo de productos con elementos digitales seguros, garantizando que los productos consistentes en equipos y programas informáticos se comercialicen con menos vulnerabilidades y que los fabricantes apuesten por la seguridad a lo largo de todo el ciclo de vida del producto. También permitirá a los usuarios tener en cuenta la ciberseguridad a la hora de adquirir productos con elementos digitales, mejorando entre otros la transparencia con respecto al período de soporte durante el cual se actualizarán las propiedades de ciberseguridad del producto.

Para facilitar la innovación y el desarrollo, el Reglamento solo regula los productos con elementos digitales calificados como programas informáticos libres y de código abierto que estén destinados en última instancia a actividades comerciales, como la integración en servicios comerciales o en productos monetizados con elementos digitales.

En cuanto a la comercialización a distancia de productos financieros, en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE) de 28 de noviembre de 2023 se publicó la Directiva (UE) 2023/2673 del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de noviembre de 2023 por la que se modifica la Directiva 2011/83/UE introduciendo en ella soluciones paralelas a las actuales normas de protección vigentes para los contratos a distancia (ej. información precontractual, desistimiento, normas de protección frente a prácticas comerciales desleales). Con esta norma, se deroga la Directiva sobre comercialización a distancia de servicios financieros de 2002 y se incluye un capítulo específico en la Directiva 2011/83 UE, sobre las normas relativas a los contratos de servicios financieros celebrados a distancia. En la nueva Directiva, en relación con la seguridad, prevé que el consumidor tenga derecho a solicitar intervención humana cuando interactúe a través de interfaces online totalmente automatizadas, tales como robots conversacionales (*chatbots*), asesoramiento robotizado, herramientas interactivas o medios similares, y se exige a los Estados miembros que incorporen normas que obliguen a los empresarios de servicios financieros a distancia a diseñar, organizar y gestionar sus interfaces en línea de manera que no induzcan a error a los consumidores destinatarios de sus servicios. La nueva Directiva, de armonización plena, impone un plazo de trasposición de 24 meses desde su

entrada en vigor, por lo que tendría que haberse traspuesto a nuestro Ordenamiento antes del 19 de diciembre de 2025.

De forma más transversal, la normativa europea se completa con el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (RGPD) y con el Reglamento (UE) 2024/1689 establece un marco normativo para la inteligencia artificial en la Unión Europea, promoviendo su desarrollo seguro y ético, y garantizando la protección de los derechos fundamentales (RIA).

2.2. Normativa estatal

Para descender al ámbito de la seguridad y la privacidad en las relaciones de consumo propiamente dichas, y en concreto a las *comunicaciones por vía telemática, en línea y a los dispositivos electrónicos y sensores biométricos y cualquier otro método o instrumento tecnológico que se utilice en el futuro para dicha finalidad*, hemos de centrarla en la normativa aplicable a los servicios de la sociedad de la información y del comercio electrónico, así como en la normativa de seguridad de las operaciones financieras por medios electrónicos, y cualquier otra norma que regule la protección de datos personales en el entorno digital de forma tangencial, como la actual Ley de atención a la clientela.

2.2.1. La Ley de Servicios de la Sociedad de la Información

La Ley 34/2002, de 11 de julio, de Servicios de la Sociedad de la Información y de Comercio Electrónico (LSSI) se dictó para trasponer a nuestro ordenamiento jurídico interno la Directiva 2000/31/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 8 de junio de 2000, relativa a determinados aspectos jurídicos de los servicios de la sociedad de la información, en particular el comercio electrónico en el mercado interior (Directiva sobre el comercio electrónico, DCE). Utiliza un concepto amplio de "servicios de la sociedad de la información", que engloba, además de la contratación de bienes y servicios por vía

electrónica, el suministro de información por dicho medio (como el que efectúan los periódicos o revistas que pueden encontrarse en la red), las actividades de intermediación relativas a la provisión de acceso a la red, la transmisión de datos por redes de telecomunicaciones, la realización de copia temporal de las páginas de Internet solicitadas por los usuarios, el alojamiento en los propios servidores de información, servicios o aplicaciones facilitados por otros o a la provisión de instrumentos de búsqueda o de enlaces a otros sitios de Internet, así como cualquier otro servicio, incluido el comercio electrónico, que se preste a petición individual de los usuarios (descarga de archivos de vídeo o audio...), *siempre que represente una actividad económica para el prestador*.

En las comunicaciones comerciales por correo electrónico u otros medios de comunicación electrónica y la contratación a distancia de bienes o servicios por medios electrónicos, rige siempre, con independencia de la condición de consumidor de la parte contratante, esta normativa específica sobre servicios de la sociedad de la información y comercio electrónico (Ley 34/2002, de 11 de julio, LSSI), que regula, en lo que interesa a efectos de privacidad, las obligaciones de los prestadores de servicios -incluidos los que actúan como intermediarios en la transmisión de contenidos por las redes de telecomunicaciones-, las comunicaciones comerciales por vía electrónica, y el régimen sancionador aplicable a los prestadores de servicios de la sociedad de la información.

Si el contratante tiene la condición de consumidor, y el proveedor -y en su caso, la plataforma en línea en los términos que se expondrán- es empresario, la LSSI sigue siendo aplicable a la contratación realizada por medios electrónicos, “además” de lo dispuesto en el Título III TRLGDCU²²³. A pesar de que el propio art. 94 TRLGDCU proclama el carácter preferente de la LSSI sobre las disposiciones de su Título III en caso de conflicto entre sus normas, la importante excepción del art. 97.7 2º determina la prevalencia del TRLGDCU en caso de conflicto sobre la forma o el contenido de la información contractual a suministrar al consumidor. Sin embargo, la LSSI será preferente en lo que se refiere a la privacidad y la protección de los datos personales en el canal de

²²³ “Cuando lo dispuesto en este título entre en contradicción con el contenido de la normativa específica sobre servicios de la sociedad de la información y comercio electrónico, ésta será de aplicación preferente, salvo lo previsto en el artículo 97.7, párrafo segundo”.

comunicación elegido para la comercialización, siendo el órgano competente para llevar a cabo la función sancionadora la AEPD.

2.2.2. Servicios financieros a distancia

Si se trata de servicios financieros contratados de forma electrónica, están excluidos de la regulación de los contratos a distancia en el TRLGDCU, pero como hemos indicado en el epígrafe anterior, está pendiente la trasposición de la Directiva (UE) 2023/2673 del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de noviembre de 2023 por la que se modifica la Directiva 2011/83/UE introduciendo en ella soluciones paralelas a las actuales normas de protección vigentes para los contratos a distancia (ej. información precontractual, desistimiento, normas de protección frente a prácticas comerciales desleales).

La trasposición se realizará mediante la derogación de la vigente Ley 22/2007, de 11 de julio, sobre comercialización a distancia de servicios financieros destinados a los consumidores, y la modificación del TRLGDCU, que se erigirá en la norma de trasposición, incluyendo la regulación de este objeto de contratación electrónica en su articulado, pasando a constituir los servicios financieros a distancia contratados por medios electrónicos una modalidad de contratación a distancia sujeta al TRLGDCU. Aunque el plazo de trasposición ha concluido, la futura norma aún se encuentra en plazo de consulta pública previa sigue abierto en el seno de la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional de la Dirección general del tesoro y política financiera (Subdirección General de legislación financiera) del Ministerio de Economía Comercio y Empresa²²⁴.

2.2.3. Comercio electrónico, plataformas e intermediarios.

Las relaciones de consumo que se establecen en los entornos digitales deben garantizar la transparencia dentro de este ámbito y el derecho de las personas consumidoras a una información clara y veraz. En lo que respecta a la seguridad y a la privacidad, la revisión

²²⁴https://portal.mineco.gob.es/RecursosArticulo/mineco/ministerio/participacion_publica/consulta/ficheros/20241218_ECO_TES_CP_Serv_Finan_Distancia.pdf.

de los planteamientos tradicionales del comercio electrónico que exige la realidad actual se vertebrar sobre tres ejes interconectados²²⁵.

a) *Bienes, contenidos y servicios digitales.*

El primero ha sido la necesidad de dar respuesta a nuevos objetos de compraventa y suministro, como lo son los bienes con elementos digitales²²⁶ (soportes necesarios para el disfrute de las aplicaciones electrónicas, como libros electrónicos, relojes inteligentes o navegadores) y los propios contenidos²²⁷ y servicios²²⁸ digitales (suscripciones a plataformas de cine, música, literatura, videojuegos en línea) que pueden resultar inseguros para los derechos económicos y la privacidad de las personas consumidoras, en virtud de tres efectos: la brecha digital todavía existente, la falta de información suficiente sobre operaciones que se realizan de forma muy rápida (con la necesaria introducción de un derecho de desistimiento), y la dificultad de las vías de reclamación.

b) *Los datos como contraprestación*

²²⁵ GONZALEZ CARRASCO, MC. Comercio electrónico. (normativa aplicable y los sujetos implicados en la contratación electrónica de consumo. Revista del Ministerio Fiscal núm. 16. 2025. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/revista?codigo=28687>.

²²⁶ *Todo objeto mueble tangible que incorpore contenidos o servicios digitales o esté interconectado con ellos de tal modo que la ausencia de dichos contenidos o servicios digitales impediría que los bienes realizasen sus funciones* [art. 59 bis 1 letra a) TRLGDCU]. Pueden ser, bien productos inteligentes que no pueden cumplir su función sin el acceso a los contenidos o servicios digitales (smartwatches, teléfonos y reproductores de inteligentes) o bien bienes muebles de soporte de contenidos o servicios digitales que pueden funcionar sin dichos contenidos o haber sido adquiridos de forma autónoma o independiente de suministro de contenidos o servicios digitales.

²²⁷ *Datos producidos y suministrados en formato digital* [art. 59 bis 1 letra d) TRLGDCU] o en código binario, como aplicaciones, archivos de vídeo, audio y/o música, juegos digitales, libros electrónicos u otras publicaciones electrónicas, e incluso imágenes digitales, publicaciones, chats, tuits, podcast, ratings y cualquier contenido creado por el consumidor en dispositivos móviles o en el contexto de entornos virtuales en línea durante el uso de los contenidos o servicios digitales suministrados por el empresario [arts. 107.5 y 119 ter 5 letra c) TRLGDCU].

²²⁸ Aquellos servicios que permiten crear, tratar, almacenar o consultar datos en formato digital, así como compartir datos en formato digital cargados o creados por el consumidor u otros usuarios del servicio, o interactuar de cualquier otra forma con dichos datos [art. 59 bis 1 letra o) TRLGDCU]. Como ejemplifica MARTÍNEZ GÓMEZ, S., puede tratarse de “servicios de almacenamiento en nube (OneDrive, iCloud, Dropbox), tratamiento de textos (Microsoft Word, Notepad++, etc.), así como servicios prestados por plataformas de intermediación (Amazon Marketplace, eBay, Booking, Blablacar), de redes sociales (Facebook, Twitter, Instagram, LinkedIn), de intercambio de vídeos y audios (Dailymotion, Vimeo, YouTube, Deezer, Spotify, TikTok, Twitch), de comunicación o mensajería interpersonales independientes de la numeración (Gmail, Outlook, WhatsApp, Telegram Messenger), de plataformas de vídeo (Netflix, Amazon Prime Video, HBO), o de juegos en la nube (Xbox Cloud Gaming, PlayStation Now)”. “Productos y Servicios Digitales”. Derecho de consumo...cit. p.233.

El segundo se refiere a las nuevas formas de contraprestación por los servicios digitales en los que la contraprestación al proveedor de mercado en línea consiste en la obtención de datos personales de los contratantes para su tratamiento posterior (cesión a terceros, elaboración de estudios de mercado, o cualquier otra finalidad relacionada con una actividad empresarial y distinta de la ejecución de un contrato subyacente), que a menudo se presenta como requisitos del acceso gratuito a los servicios de la sociedad de la información sin serlo realmente (v. art. 59.4 TRLGDCU)²²⁹.

El contrato electrónico sigue siendo un contrato (oneroso), sujeto a las garantías de los contratos a distancia del TRLGDCU aunque la contraprestación solicitada por el empresario consista en la cesión de datos personales del consumidor, siempre que no sean los estrictamente necesarios para la celebración y ejecución del contrato o para el acceso a servicios o contenidos digitales.

El RDL 7/2021 añadió el apartado 4 al artículo 59 del TRLGDCU, regulando por primera vez los contratos en virtud de los cuales el empresario suministra o se compromete a suministrar contenidos o servicios digitales al consumidor o usuario (programas informáticos, aplicaciones, archivos de vídeo, archivos de audio, archivos de música, juegos digitales, libros electrónicos y otro tipo de publicaciones electrónicas...), y este facilita o se compromete a facilitar datos personales, salvo cuando los datos personales facilitados por el consumidor o usuario sean tratados exclusivamente por el empresario con el fin de suministrar los contenidos o servicios digitales objeto de un contrato de compraventa o de servicios o para permitir que el empresario cumpla los requisitos legales a los que está sujeto, y el empresario no trate esos datos para ningún otro fin. A este respecto, debe tenerse en cuenta que la protección de datos personales es un derecho fundamental, por lo que estos no pueden considerarse mercancía, y su tratamiento debe cumplir las obligaciones aplicables de conformidad con el Reglamento (UE) 2016/679, General de Protección de Datos y su normativa de desarrollo, siendo de aplicación a cualesquiera datos personales tratados en las relaciones contempladas en el apartado anterior, lo que introduce la cuestión de la restitución de las prestaciones en caso de

²²⁹ CARRASCO PERERA, A. “Resolución de contrato con datos personales como precio”. Boletín CESCO. 19 de octubre de 2022. Disponible en: <https://centrodeestudiosdeconsumo.com/index.php/5838-resoluci%C3%B3n-de-contrato-pagado-con-datos-personales-como-precio>. Consultado el 28 de julio de 2025.

desistimiento o resolución por incumplimiento del empresario. Como afirma CARRASCO PERERA²³⁰, “no hay propiamente (sería absurdo que lo hubiera) una suerte de derecho de restitución de los datos personales (sí de otros contenidos distintos) como consecuencia de una resolución contractual. Porque el consumidor ya tiene sus propios datos, y su único interés está ahora en que dejen de utilizarse por tercero, en su supresión (art. 17.1 RGPD). Por tanto, el consumidor que aportó sus datos como “contraprestación” no necesita el remedio de la resolución, cuando el proveedor deja de prestar en conformidad su prestación característica. No es un remedio resolutorio, no es un remedio frente al incumplimiento, leve o grave, y no debería estar ni siquiera mencionado en el art. 119 ter de la Ley de Consumidores”.

En efecto, el RGPD ya había solucionado este tema antes de que la DCSD considerase necesario introducir la solución restitutoria. El interesado tendrá los derechos de acceso, supresión y portabilidad, no solo cuando se produzca la resolución del contrato y ni siquiera solo cuando se extinga este, sino también durante la vigencia del contrato (e incluso aunque no exista tal contrato o haya finalizado²³¹, ex LOPDGDD, art. 95 («Derecho de portabilidad en servicios de redes sociales y servicios equivalentes»), sobre el derecho de los usuarios a «recibir y transmitir los contenidos que hubieran facilitado a los prestadores de dichos servicios») y art. 17 (datos personales).

No cabe olvidar que la cesión de datos como contraprestación será una práctica comercial desleal, y por lo tanto, una infracción de consumo y una vulneración de la soberanía del consumidor (art. 5.1 EPCCLM) si es susceptible conducir al consumidor a contratar en la errónea creencia de que la cesión de los datos es necesaria para la funcionalidad del acceso al bien o servicio y dicho acceso no está sujeto a contraprestación alguna (acto de engaño sobre el precio, art. 5.e LCD, u omisión engañosa del art. 7.1 de la misma norma), con las consecuencias competenciales a nivel sancionador en favor de la Administración de Consumo que ello conlleva.

c) Plataformas y mercados en línea

²³⁰ Ibidem..

²³¹ CÁMARA LA PUENTE, S. Resolución contractual y destino de los datos y contenidos digitales. El Derecho Privado en el nuevo paradigma contractual. Marcial Pons y Colegio de Notarios de Catalunya (eds.), Barcelona 2020. P. 142.

El tercer eje del comercio electrónico ha exigido dar respuesta al surgimiento y desarrollo de la llamada “economía de las plataformas y mercados en línea”, que constituye probablemente “el hito más relevante en la reciente evolución de los sistemas de comercialización de productos y servicios y en el Derecho de la contratación”²³².

El nuevo derecho que comentamos se refiere a “cualquier canal de comercialización”. Si el mercado en línea no obedece a la oferta de bienes y servicios de un uno o varios empresarios que contratan directamente con el consumidor, sino que está intermediado por una plataforma que aglutina a un conjunto de oferentes (profesionales o no) que ofrecen sus productos o servicios a través de dicho canal de venta, nos encontramos ante una plataforma en línea. El régimen jurídico de las llamadas plataformas en línea “B2C” (*Business to Consumer*) está regulada a nivel interno en los arts. 59, 95, 97 *bis*, 128 a 149 TRLGDCU y en los arts. 13 a 17 LSSI. A nivel comunitario, regulan su posición la Directiva 2011/83/UE de 25 de octubre de 2011, sobre los derechos de los consumidores; la Directiva 2000/31/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2000, del comercio electrónico; el Reglamento (UE) 2022/1925 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de septiembre de 2022 sobre mercados disputables y equitativos en el sector digital (Reglamento de Mercados Digitales); y el Reglamento 2022/2065, de 19 de octubre de 2022, relativo a un mercado único de servicios digitales (Reglamento de Servicios digitales).

La cuestión fundamental en relación con las plataformas en línea es su responsabilidad en relación con la seguridad y la privacidad que garantiza el “nuevo” derecho contemplado en el art. 5 EPCCLM. Pues si la plataforma es siempre un prestador de servicios de la información sujeto a sus obligaciones conforme al Reglamento de Servicios Digitales (Ley europea de Servicios Digitales, DSA) y a la LSSI, no ocurre lo mismo en relación con otras obligaciones, como la de seguridad de los bienes y servicios en cuya comercialización intermedia como alojador o almacenista de datos.

En cuanto a obligaciones de privacidad y de protección de datos de carácter personal, en lo que respecta al tratamiento de datos personales con fines publicitarios, los proveedores

²³² DÍEZ SOTO, Carlos. “Responsabilidad de los proveedores de mercados en línea por incumplimiento del contrato subyacente”, en GONZÁLEZ PACANOWSCA, Isabel y PLANA ARNALDOS, Carmen (dirs.) *Contratación en el entorno digital*, en Aranzadi, Pamplona, 2023. P. 160.

de servicios de plataforma están simultáneamente obligados por aplicación de la DSA y del RGPD. Además de las condiciones del RGPD para cualquier tratamiento de datos personales, la DSA prohíbe que los proveedores de plataformas en línea se dirijan a anuncios que utilicen perfiles de usuarios que se basen en las categorías especiales de datos especificadas en el artículo 9, apartado 1, del RGPD, como la orientación sexual, el origen étnico o las creencias religiosas. Por otra parte, cualquier uso de perfiles para presentar anuncios dirigidos está prohibido, cuando los proveedores son conscientes con certeza razonable de que el usuario es un menor de edad.

La LSSI reproduce en su art. 16 (“Responsabilidad de los prestadores de servicios de alojamiento o almacenamiento de datos”) el contenido del artículo 14 de la DCE, según el cual:

“1. Los prestadores de un servicio de intermediación consistente en albergar datos proporcionados por el destinatario de este servicio no serán responsables por la información almacenada a petición del destinatario, siempre que:

- a) No tengan conocimiento efectivo de que la actividad o la información almacenada es ilícita o de que lesiona bienes o derechos de un tercero susceptibles de indemnización, o
- b) Si lo tienen, actúen con diligencia para retirar los datos o hacer imposible el acceso a ellos (...).”

La Directiva de Comercio Electrónico subrayaba la inexistencia de una obligación general de supervisión del prestador del servicio, al tiempo que establecía la inexistencia de una obligación general de realizar búsquedas activas de actividades ilícitas. Nuestra LSSI añadió que la exención de responsabilidad no opera en el supuesto en que el proveedor de contenidos al que se enlace, o cuya localización se facilite, actúe bajo la dirección, autoridad, o control del prestador que facilite la localización de dichos contenidos, (cfr. art. 17.2 LSSI). en cuanto a la responsabilidad de todo tipo (tanto civil contractual como extracontractual, penal, administrativa) por contenidos ilícitos o inseguros en cualquiera de sus formas, ha de estarse a las exenciones de responsabilidad o “puertos seguros” mantenidas y reinterpretadas por el Reglamento UE 2022/2065 de Servicios Digitales. Los Considerandos del Reglamento contienen criterios de armonización sobre los casos en los que una plataforma de intermediación no debería poder alegar en su favor que en un tercero neutral en relación con la actividad de los

destinatarios de sus servicios de intermediación. En esta armonización se han consagrado los principios que han guiado la jurisprudencia del TJUE en relación con esta cuestión, que bien pueden resumirse en tres, posteriormente reiterados en una profusa jurisprudencia del TJUE: El principio de protección de la apariencia jurídica aplicado en el caso Wathelet (STJUE de 9 de noviembre de 2016), el control de facto sobre el contrato subyacente (STJUE 20.12.2017, caso Uber), y la conculcación del principio de pronta reacción ante la ilicitud (L'Oréal contra E-Bay, STJUE de 12 de julio de 2011, C 324/09).

3. Comunicaciones no solicitadas

Especialmente importante se presenta a efectos de privacidad la prohibición de comunicaciones comerciales electrónicas no solicitadas, cuestión que se regula en el art. 21 de la LSSI²³³, así como las visitas a domicilio consideradas prácticas comerciales agresivas en el art. 29 y 31.4 de la LCD en relación con el art. 97.1 TRLGDCU.

Según el art. 21 LSSI, queda prohibido el envío de comunicaciones publicitarias o promocionales por correo electrónico u otro medio de comunicación electrónica equivalente que previamente no hubieran sido solicitadas o expresamente autorizadas por los destinatarios de las mismas. Esta prohibición tiene una excepción que exige tres requisitos cumulativos para su aplicación: que exista una relación contractual previa, que el prestador hubiera obtenido de forma lícita los datos de contacto del destinatario -p.ej. a través de la aceptación de *cookies*- y que los emplee para el envío de comunicaciones comerciales referentes a productos o servicios de su propia empresa que sean *similares* a los que inicialmente fueron objeto de contratación con el cliente. Solo esta excepción cumulativa permite entender válido un consentimiento tácito

En todo caso, el prestador debe ofrecer al destinatario la posibilidad de oponerse al tratamiento de sus datos con fines promocionales mediante un procedimiento sencillo y gratuito, tanto en el momento de recogida de los datos como en cada una de las comunicaciones comerciales que le dirija. Cuando las comunicaciones hubieran sido remitidas por correo electrónico, dicho medio deberá consistir necesariamente en la

²³³ Esta cuestión se aborda también en el art. 96 TRLGDCU, pero de forma muy parcial, por estar principalmente dirigido a las llamadas telefónicas de carácter comercial.

inclusión de una dirección de correo electrónico u otra dirección electrónica válida donde pueda ejercitarse este derecho, quedando prohibido el envío de comunicaciones que no incluyan dicha dirección.

Además, el destinatario podrá revocar en cualquier momento el consentimiento prestado a la recepción de comunicaciones comerciales con la simple notificación de su voluntad al remitente (art. 22). A tal efecto, los prestadores de servicios deberán habilitar procedimientos sencillos y gratuitos para que los destinatarios de servicios puedan revocar el consentimiento que hubieran prestado. Cuando las comunicaciones hubieran sido remitidas por correo electrónico dicho medio deberá consistir necesariamente en la inclusión de una dirección de correo electrónico u otra dirección electrónica válida donde pueda ejercitarse este derecho quedando prohibido el envío de comunicaciones que no incluyan dicha dirección.

Asimismo, deberán facilitar información accesible por medios electrónicos sobre dichos procedimientos.

En cuanto a las prácticas comerciales desleales (también contrarias al derecho a la soberanía del consumidor por ser susceptibles de condicionar su comportamiento económico haciéndole vincularse por un contrato que en otras condiciones no habría celebrado) son de aplicación los art. 29 y 31.4 de la LCD en relación con el art. 19.7 TRLGDCU. El primero de estos artículos reputa práctica comercial desleal por agresiva la consistente en realizar visitas en persona al domicilio del consumidor o usuario, *ignorando sus peticiones para que el empresario o profesional abandone su casa o no vuelva a personarse en ella.*

2. Igualmente se reputa desleal realizar propuestas no deseadas y reiteradas por teléfono, fax, correo electrónico u otros medios de comunicación a distancia, salvo en las circunstancias y en la medida en que esté justificado legalmente para hacer cumplir una obligación contractual.

El empresario o profesional deberá utilizar en estas comunicaciones sistemas que le permitan al consumidor dejar constancia de su oposición a seguir recibiendo propuestas

comerciales de dicho empresario o profesional, lo que implica que las llamadas se realicen desde números identificables²³⁴.

El art. 31. 4. considera asimismo práctica agresiva las visitas no solicitadas efectuadas por el empresario en el domicilio del consumidor o usuario cuando no exista reiteración o negativa del oferente a cesar en su conducta cuando dichas visitas no respeten lo dispuesto en el art. 19.7 TRLGDCU²³⁵.

En la actualidad, la nueva Ley de Protección de Servicios a la clientela²³⁶, modifica la TRLGDCU endureciendo las consecuencias de la contravención de las llamadas no solicitadas: Se modifica el apartado 1 del artículo 62, añadiendo la presunción de que “no existe voluntad de contratar, deviniendo nulo el contrato, en aquellos contratos suscritos vía telefónica con incumplimiento de lo previsto en la normativa relativa a llamadas no solicitadas. En cualquier caso, se entenderá que no existe consentimiento para la realización de la llamada que da lugar a la contratación si este no ha sido obtenido o renovado de forma expresa en los dos años anteriores a la comunicación”.

4. La irrupción de la Inteligencia Artificial en el ámbito del consumo

4.1. Los efectos del algoritmo en los canales de comercialización

²³⁴ Desde el pasado 7 de junio está en vigor la Orden TDF/149/2025 del Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública, de 12 de febrero, por la que se establecen medidas para combatir las estafas de suplantación de identidad a través de llamadas telefónicas y mensajes de texto fraudulentos y para garantizar la identificación de la numeración utilizada para la prestación de servicios de atención al cliente y realización de llamadas comerciales no solicitadas (BOE núm. 40, de 15/02/2025).

²³⁵ Este último artículo permite a la Administración pública competente restringir determinadas formas y aspectos de las visitas no solicitadas efectuadas por el empresario en el domicilio del consumidor y usuario sin que en ningún caso puedan implicar la prohibición de los citados canales de venta, salvo cuando se basen en motivos distintos a la protección de los consumidores, tales como el interés público o el respeto de la vida privada de los mismos. Esto significa que el derecho a la privacidad contenido en el art. 5 EPCCLM legitimaría una prohibición de visitas a domicilio en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha basada en el respeto a la privacidad, por expresa previsión del art. 19.7 TRLGDCU. Y significaría asimismo que el incumplimiento de esta prohibición podría considerarse infracción en materia de consumo, siempre que se trate de una tipificación proporcionada y no discriminatoria, en los términos del art. 19.7 TRLGDCU.

²³⁶https://www.senado.es/legis15/publicaciones/pdf/senado/bocg/BOCG_D_15_338_2974.PDF.

Las dos principales características de la inteligencia artificial son, por un lado, la necesidad de alimentarse de datos previamente obtenidos en relaciones de consumo y, en segundo lugar, la opacidad de los procesos de toma de decisiones²³⁷. Los algoritmos tienen el poder variar los precios que se personalicen de forma automática durante todo el proceso de compra, con el objetivo de que las personas consumidoras sientan la presión de tomar decisiones apresuradas por la incertidumbre de las variaciones y también pueden lograr que la personalización de precios derive en incrementos de precios cuando se producen picos de demanda en contextos de urgencia, riesgo o necesidad. Los parámetros o códigos fuente que usan estos algoritmos han de ser transparentes y accesibles para las personas consumidoras, y se debe prohibir cualquier parámetro que sea discriminatorio o explote situaciones de urgencia o necesidad.

Así es también en el ámbito de las prestaciones de la Administración Pública. En la STS 1119/2025, de 11 de septiembre que, anulando las resoluciones previas, reconoce el derecho de la plataforma *Civio* a acceder al código fuente del programa BOSCO, por el que el Ministerio para la Transición Ecológica verificaba los requisitos de acceso por parte de los ciudadanos solicitantes al bono social regulado en el RD el artículo 8 del Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre, por el que se regula la figura del consumidor vulnerable, el bono social y otras medidas de protección para los consumidores domésticos de energía eléctrica, y el artículo 6 de la Orden ETU 943/2017, de 6 de octubre, sobre el mecanismo de comprobación de los requisitos para ser consumidor vulnerable, puede leerse:

“Desde luego, no cabe cuestionar la conveniencia de que las Administraciones públicas recurran a sistemas de toma de decisiones automatizadas para el eficaz desempeño de sus funciones o la adecuada prestación de servicios públicos. No obstante, ello debe conllevar exigencias de transparencia de los procesos informáticos seguidos en dichas actuaciones, con el objeto de proporcionar a los ciudadanos la información necesaria para su comprensión y el conocimiento de las características básicas de su funcionamiento, lo que puede requerir el acceso a su código fuente. Surge así, con motivo de la actividad administrativa automatizada, el llamado principio de "transparencia algorítmica", que impone a las Administraciones públicas obligaciones de información

²³⁷ APARICIO ARAQUE, B. “El impacto de la inteligencia artificial en la toma de decisiones del sector público”. *Inteligencia y toma de decisiones: perspectivas actuales*. Colex, 2025. Pp. 315-316.

pública para facilitar el acceso de los ciudadanos, en mayor o menor medida, a las características fundamentales de los algoritmos empleados en la toma de decisiones o su código fuente, como una manifestación del principio de transparencia, consagrado constitucionalmente (artículo 105.b) de la CE). En íntima conexión con este principio aparece un concepto de mayor amplitud: "democracia digital o electrónica". Nace como consecuencia del uso de las tecnologías digitales por los gobiernos y los ciudadanos, y su desarrollo pretende fortalecer las prácticas democráticas tradicionales".

El pasado 11 de marzo, el Consejo de Ministros aprobó el Anteproyecto de Ley para el buen uso y la gobernanza de la Inteligencia Artificial ("Anteproyecto de Ley de IA"), que desarrolla el régimen sancionador y de gobernanza previsto en el Reglamento (UE) 2024/1689 ("Reglamento de IA" o "RIA"). Este instrumento normativo adaptará la legislación española al reglamento europeo de IA, ya en vigor. Las prácticas prohibidas entraron en vigor el 2 de febrero de 2025 y desde el 2 de agosto de 2025 se podrán sancionar mediante multas u otras medidas adicionales (requerir su adaptación al sistema para que sea conforme, impedir que se comercialice...) aplicando el régimen sancionador que incorpora el anteproyecto de ley, dentro de las horquillas que fija el reglamento europeo. A modo de ejemplo, son prácticas prohibidas en el ámbito del consumo, según el RIA:

- El uso de técnicas subliminales (imágenes o sonidos imperceptibles) para manipular decisiones sin consentimiento, causando un perjuicio considerable a la persona (adicciones, violencia de género o menoscabo de su autonomía).
- Explotar vulnerabilidades relacionadas con la edad, la discapacidad o situación socioeconómica para alterar sustancialmente comportamientos de modo que les provoque o pueda provocar perjuicios considerables.
- La clasificación biométrica de las personas por raza u orientación política, religiosa o sexual.
- La puntuación de individuos o grupos basándose en comportamientos sociales o rasgos personales como método de selección para, por ejemplo, denegarles la concesión de subvenciones o préstamos.

Las sanciones que se pondrán para este tipo de sistemas oscilan entre los 7,5 y los 35 millones de euros, o entre el 2% y el 7% del volumen de negocio mundial del ejercicio

anterior, si esta última cifra es superior, salvo en el caso de pymes, que podrá ser la menor de las dos cuantías. El Anteproyecto incorpora, además, un nuevo derecho digital de retirada provisional del mercado español de sistemas de IA por la autoridad de vigilancia competente cuando hayan provocado un incidente grave.

4.2. La respuesta de la nueva Ley de Atención a la Clientela ante la opacidad de perfiles personales

Esta Ley, ya analizada con ocasión de estudiar el nuevo derecho al conocimiento y a la información en el ámbito de la protección de las personas consumidoras, también defiende la seguridad y la privacidad en las comunicaciones comerciales electrónicas. La Ley de Atención a la clientela²³⁸ introduce un nuevo apartado 9 en el artículo 27 de la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal, considerando desleales las ofertas comerciales que se dirijan a las personas consumidoras de forma individualizada, habiéndose personalizado sobre la base de una toma de decisiones automatizada, sin informar sobre los parámetros utilizados para tal personalización o sobre las fuentes de datos utilizadas en los casos de ofertas relativas a contratos por productos o servicios del sector financiero.

Finalmente cabe recordar que el artículo 22 RGPD dota al titular de los datos de un “derecho a no ser objeto de una decisión basada únicamente en el tratamiento automatizado, incluida la elaboración de perfiles, que produzca efectos jurídicos en él o le afecte significativamente de modo similar”.

4.3. En especial, la identificación biométrica en la relación de consumo

Un sistema biométrico es un sistema de reconocimiento de personas por uno o más rasgos físicos (a través de una foto tridimensional de la cara y/o cuerpo, una muestra de voz, las huellas dactilares, la localización de las venas de la mano, el tipo de sangre, o una foto del iris) y en su versión evolucionada, de comportamiento (forma de andar, de reaccionar o de teclear). En el campo de la tecnología de la información, los datos biométricos

²³⁸ https://www.senado.es/legis15/publicaciones/pdf/senado/bocg/BOCG_D_15_338_2974.PDF

pueden permitir operaciones de muy distinta afectación en los derechos fundamentales, como la autenticación-verificación (que solo requiere la comparación entre el rasgo físico y el que consta en un documento o dispositivo, ej. desbloqueo de móvil por voz), la identificación o la categorización de las personas físicas a partir de un previo almacenamiento de datos biométricos y el reconocimiento de las emociones de las personas físicas. Además, el análisis biométrico se utiliza excepcionalmente para identificar remotamente entre otras muchas a la persona buscada o perseguida en seguimiento con fines policiales autorizados.

En el ámbito de las relaciones de consumo, nos permite desbloquear un dispositivo móvil con una huella digital, comprar pagando con un reconocimiento facial o dactilar, o transferir dinero con la ayuda de un comando de voz. Pero a consecuencia del notable crecimiento que ha experimentado el tratamiento de datos biométricos en apenas cinco años, la probabilidad de que estos sistemas sean objeto de ataque ha aumentado, debido al gran valor de los datos biométricos para la ciberdelincuencia. Además, algunas técnicas de identificación biométrica pueden lesionar los derechos fundamentales, como el reconocimiento de emociones en espacios de ocio, la identificación biométrica en tiempo real en espacios públicos o la creación o ampliación de bases de datos de reconocimiento facial con imágenes de internet.

La Ley Europea de Inteligencia Artificial (RIA), en vigor el 1 de agosto de 2024, contempla los usos de IA y datos biométricos y los regula en base al nivel de riesgo que suponen. Son prácticas prohibidas:

- Creen o amplíen bases de datos de reconocimiento facial gracias a la extracción no selectiva de imágenes faciales de internet o CCTV (videovigilancia), como Clearview AI.
- Infieran las emociones de una persona en los lugares de trabajo y centros educativos, excepto por motivos médicos o de seguridad.
- Categoricen biométricamente para inferir o deducir la raza, opiniones políticas, afiliación sindical, convicciones religiosas o filosóficas y vida u orientación sexual de las personas. En este punto hay excepciones si se trata del etiquetado o filtrado de datos biométricos por parte de la policía.

- La identificación biométrica remota en tiempo real, excepto para la búsqueda selectiva de víctimas, prevención de una amenaza o la localización o identificación de una persona sospechosa, previa autorización judicial.

Por otro lado, hay otros sistemas permitidos pero de alto riesgo (que tienen gran potencial de dañar los derechos fundamentales, seguridad y salud pero que pueden mitigarse con la implementación de determinadas salvaguardas que entrarán en vigor el 2 de agosto de 2026 según la vigencia escalonada del RIA). Se trata de:

- La identificación biométrica remota que no se utiliza únicamente para acceder a servicios, desbloquear dispositivos o acceder a instalaciones restringidas.
- La categorización de individuos por atributos o características sensibles utilizando datos biométricos. Se diferencia de la práctica prohibida ya que en este caso las personas se categorizan pero no se extraen conclusiones como su orientación sexual o raza .
- El reconocimiento de emociones en ámbitos no prohibidos, como la seguridad y medicina.

Estos modelos de alto riesgo están sometidos al deber de transparencia e información sobre su uso, esto es, los sistemas de reconocimiento de emociones y categorización biométrica permitidos deben informar a cualquiera que puede verse expuesto a ellos, excepto cuando son utilizados con fines policiales, ya que están sujetos al artículo 9 del Reglamento General de Protección de Datos (RGPD), que exige que la persona afectada haya prestado su consentimiento. Además, han de implementarse sistemas de gestión de riesgos, de gobernanza de datos, de gestión de calidad, evaluaciones de impacto sobre los derechos fundamentales y otros (ya que los modelos, sistemas y herramientas de IA deben seguir cumpliendo con sus obligaciones en materia de propiedad intelectual, responsabilidad y ciberseguridad).

La AEPD había sido reticente a admitir la biometría para el control de accesos a espacios públicos hasta el pasado 18 de julio de 2025, fecha en la que publicó un informe jurídico relativo a un sistema de control de accesos que arroja luz sobre posibles contextos en los que el uso de esta tecnología puede estar justificada²³⁹. La AEPD contempla por primera

²³⁹ Aunque se trata de accesos a un recinto de la Guardia Civil, no parece que la finalidad del recinto sea lo que ha condicionado el cambio de criterio. De hecho, su negativa a aceptar el consentimiento como base de legitimación en este ámbito había sido objeto de extensas críticas.

vez con claridad, el consentimiento como base de legitimación válida para este tipo de tratamientos, siempre y cuando se cumplan determinadas medidas de control y admite que el control de accesos por medio de biometría es más eficaz que el uso de tarjetas, contraseñas o registros manuales, ya que permite verificar con mayor fiabilidad quién accede a los espacios protegidos, evitándose suplantaciones de identidad y permitiendo restringir accesos no autorizados.

En cualquier caso, todo responsable del tratamiento que desee implementar este tipo de sistemas debe llevar a cabo una evaluación de impacto, así como analizar en detalle la idoneidad, necesidad y proporcionalidad del tratamiento. Por ello, la AEPD establece que es preciso determinar en qué perímetro y qué tipo de sistema se va a implementar, ya que el tipo de sistema utilizado también influye en el nivel del riesgo. La AEPD deja claro que la autenticación o verificación unívoca presenta menos riesgos que la identificación entre todos los posibles, en tanto que la primera opción presenta un menor impacto sobre los derechos de los interesados, al implicar un tratamiento más limitado.

5. Mirando al futuro: las neurotecnologías de consumo

El nuevo derecho recogido en el art. 5.7 EPCCLM pretende garantizar la seguridad y la privacidad en cualquier canal de comercialización, incluso los que puedan implementarse en el futuro.

Según la definición de la UNESCO “La neurotecnología hace referencia a los dispositivos y procedimientos utilizados para acceder, controlar, investigar, evaluar, manipular y/o emular la estructura y función de los sistemas neuronales de animales o seres humanos”²⁴⁰.

La amplitud de esta tecnología engloba diversas prácticas y herramientas, que incluyen técnicas invasivas que involucran implantes internos en el cuerpo, interfaces cerebro-ordenador (BCI), retroalimentación cerebral de bucle cerrado, así como métodos no invasivos, algunos de los cuales ya están en uso en el ámbito de la salud desde hace

²⁴⁰ Estudio preliminar sobre los aspectos técnicos y jurídicos relativos a la conveniencia de disponer de un instrumento normativo sobre la ética de la neurotecnología. UNESCO. Consejo Ejecutivo, 216th. 2023 [526] Código del documento: 216 EX/. Disponible en: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000385016_spa.

tiempo, como la estimulación magnética transcraneal (EMT). Otras aplicaciones de la neurotecnología no tienen un propósito médico-sanitario, pero también presentan una nueva oportunidad para transformar áreas como la educación, el bienestar y el entretenimiento (v.gr. metaverso) mediante la neuroestimulación, la modulación cerebral y otras modalidades técnicas.

Se definen las “neurotecnologías de consumo” como “dispositivos portátiles capaces de recopilar datos neuronales del sistema nervioso central o periférico de un individuo, y disponibles para la compra por consumidores sin la intervención de un profesional de investigación, clínico o médico.” Esta definición se deriva de consideraciones tanto de acceso como de función. En términos de acceso, los dispositivos de neurotecnología de consumo se caracterizan por su venta o aplicación directa al consumidor (DTC, por sus siglas en inglés), lo que significa que pueden adquirirse sin la participación de médicos, investigadores u otros intermediarios. En relación con la función, deben ser capaces de recopilar, subir y almacenar datos neuronales.

De las definiciones anteriores se desprenden futuros y espectaculares avances para la salud, la educación y la discapacidad, pero, también se auguran riesgos muy graves para la modificación profunda de la mente humana²⁴¹, para la libertad cognitiva, para la intimidad y para la seguridad de los datos personales.

En CESCO se han expuesto los riesgos para las personas consumidoras²⁴²:

En primer lugar, nos encontramos con cambios que se pueden producir en la identidad de las personas por los efectos de la conexión de nuestro cerebro o *interfaces* inteligentes.

En segundo lugar, la posibilidad de que, con las conexiones cerebro-máquina posibilitado por estas tecnologías, sean éstas últimas las que adopten las decisiones (especialmente de consumo) por nosotros.

²⁴¹ GARRIGUES WALKER, A. Y GONZALEZ DE GARZA, L.M. *Qué son los neuroderechos y cuál es su importancia para la evolución de la naturaleza humana*. Aranzadi, Pamplona 2024. Pág.1.

²⁴² GONZÁLEZ CARRASCO, MC. Y APARICIO ARAQUE, B. “Una aproximación a la categoría de los neuroderechos”, disponible en <https://centrodeestudiosdeconsumo.com/index.php/6532-una-aproximaci%C3%B3n-a-la-categor%C3%ADa-de-los-neuroderechos>.

En tercer lugar, la posibilidad de que a través de ciertas neurotecnologías nuestros pensamientos y nuestra información cerebral y neuronal sean extraídos, conocidos y divulgados²⁴³, con merma de la privacidad.

En cuarto lugar, la distribución inequitativa de los beneficios de las mejoras en la capacidad sensorial y mental entre las personas y entre la población y las empresas de neurotecnología y datos de salud. La manipulación, recopilación, conservación, procesamiento y almacenamiento de datos cerebrales podría dar lugar a la acumulación de datos por parte de un reducido número de empresas²⁴⁴, lo cual, en ausencia de salvaguardias específicas, podría representar un riesgo para la privacidad individual y potencialmente influir de manera intencionada o no en los pensamientos y comportamientos de las personas.

En quinto lugar, el aumento de la discriminación que supone basar las soluciones neurotecnológicas basadas en inteligencia artificial en sesgos algorítmicos²⁴⁵.

En definitiva, la neurotecnología es una herramienta útil, especialmente en el ámbito de la salud y la discapacidad, pero puede hacer peligrar derechos fundamentales como la dignidad humana, el derecho a la privacidad, la protección de datos personales, la libertad de pensamiento y el respeto a la integridad física y moral. Para paliar los mencionados riesgos, la plataforma *NeuroRights Initiative* establece cinco neuroderechos principales: (1) *identidad personal*, que consiste en limitar cualquier neurotecnología que permita

²⁴³ La *NeuroRights Foundation* ha publicado el informe “*Safeguarding Brain Data: Assessing the Privacy Practices of Consumer Neurotechnology Companies*”. El informe presenta una evaluación inicial de las prácticas de privacidad en el espacio de la neurotecnología de consumo, analizando las políticas de privacidad y los acuerdos de usuario de 30 empresas de neurotecnología con productos que se pueden comprar en línea. Compara las prácticas de datos con media docena de estándares globales de protección de datos para comparar el manejo de datos neuronales con los estándares globales establecidos para el manejo de otros tipos de datos confidenciales y de identificación personal. Disponible en URL:

https://www.perseus-strategies.com/wp-content/uploads/2024/04/FINAL_Consumer_Neurotechnology_Report_Neurorights_Foundation_April-1.pdf.

<https://confilegal.com/20240421-informe-neurorights-foundation-sobre-neurotecnologia/>

²⁴⁴ Como afirman REGUERA ANDRÉS, M.C. y CAYÓN DE LAS CUEVAS, J., (“*La garantía de los neuroderechos: a propósito de las iniciativas emprendidas para su reconocimiento*”, *Revista Derecho y Salud*, vol. 31 (Extraordinario 2021), pp. 214, “El Proyecto *Brain*, la ambiciosa iniciativa surgida y oficialmente apoyada en EEUU para mapear y comprender el cerebro para descubrir nuevas formas de tratar, prevenir y curar trastornos cerebrales como el Alzheimer, la esquizofrenia, el autismo, la epilepsia y las lesiones cerebrales traumáticas, también ha levantado suspicacias y sospechas sobre posibles investigaciones paralelas, secretas e ilícitas que se estarían realizando en países pobres que estarían permitiendo la investigación necesaria”, como las que expresa SALINAS F.D. “El Proyecto BRAIN: ¿Sólo se estudia en computadoras? *Rev. méd. Chile* [online]. 2015, vol.143, n.8 [citado 2021-08-04], pp.1087-1088. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.4067/S0034-98872015000800020>).

²⁴⁵ DE ASÍS, R., *Sobre la propuesta de los neuroderechos*, 2022, pág. 58.

alterar el sentido del ‘yo’ de las personas y evitar que la identidad personal se pierda al conectarse a redes digitales externas; (2) *libre albedrío*, se refiere a mantener la capacidad de las personas para tomar decisiones de forma libre y autónoma, es decir, sin influencia o manipulación mediada por las neurotecnologías; (3) *privacidad mental*, que prohíbe expresamente cualquier transición comercial con los datos obtenidos durante la medición de la actividad cerebral y protege a las personas del uso de esos datos sin su consentimiento; (4) *protección contra los sesgos*, este neuroderecho se propone evitar la discriminación por factores como el pensamiento, evitando la replicación de sesgos sociales como el sesgo de género, de raza, étnico, de forma que se debe considerar la contribución de diferentes grupos de personas al diseñar los algoritmos; (5) *acceso equitativo*, que busca la regulación de la aplicación de las neurotecnologías para aumentar las capacidades cerebrales de forma que no queden al alcance de unos pocos, generando desigualdad en la sociedad.

Desde el punto de vista de su utilización como práctica comercial, el neuromarketing quedaría claramente incluido en la prohibición relativa a sistemas de IA que se sirvan de técnicas subliminales, deliberadamente manipulativas o engañosas (art. 5.1, letra a) del Reglamento de IA).

6. Reflejo en el EPCCLM de este nuevo derecho a la seguridad y a la privacidad en cualquier canal de comercialización

Como afirma el Plan estratégico de Consumo de CLM para 2021-2024²⁴⁶, “las nuevas tecnologías han cambiado en muchos aspectos las relaciones de consumo convencionales, abriendo un extraordinario abanico de opciones digitales a las personas consumidoras, si bien las capacidades y el conocimiento para acceder con seguridad al mercado digital (o a la relación digital con la administración) son muy diversas, por lo que las Administraciones Públicas deben asegurar el empoderamiento digital de las personas consumidoras en relación con sus legítimos intereses económicos y sociales, así como garantizar su seguridad y privacidad en lo que se refiere a las relaciones de consumo en el ámbito digital”. El Plan se propuso *una transición digital para todas las personas*, con

²⁴⁶ https://static.lefebvre.es/ElDerecho/PDF/aaut_181688.pdf

acciones especialmente relacionadas, como la formación específica en materia digital para el personal de Oficinas Municipales de Información a las personas Consumidoras (OMIC) y otro personal de la Administración, las campañas de sensibilización, capacitación y prevención de estafas digitales, el mantenimiento de una red de 780 Puntos de Atención a las Personas Consumidoras (PAPC) de Castilla-La Mancha para el acceso gratuito y asesorado a la tecnología).

Lo anterior se corresponde con el principio inspirador expresado en el art. 3.13 del EPCCLM: “13. Impulso de las tecnologías emergentes. Las administraciones públicas promoverán las medidas oportunas para erradicar o mitigar, en su caso, el impacto negativo que pueda causar el desarrollo aplicado de las tecnologías emergentes como la nanotecnología, biotecnología, inteligencia artificial, o robótica entre otras, en la oferta a las personas consumidoras de bienes, productos y servicios” y con el deber de la Administración autonómica competente en materia de consumo en materia de promoción, información, formación y educación dirigidas a garantizar la seguridad y la privacidad de las personas consumidoras en lo que se refiere a la “disrupción digital” recogido en el núm. 4 del (especialmente enrevesado) art. 134.

Concretando la seguridad y la privacidad en los canales de comercialización basados en las nuevas tecnologías, el art. 124 EPCCLM contempla la protección de las personas consumidoras en las relaciones comerciales en línea declarando que “las administraciones públicas con competencias en materia de consumo promoverán las medidas adecuadas para asegurar que la protección de los derechos de las personas consumidoras en las relaciones comerciales en línea se corresponda con las previstas para el comercio tradicional y, en especial, en lo que se refiere a la protección de datos de carácter personal y la seguridad en las transacciones en red”. La cuestión nos conduce a plantearnos si esta equiparación permite considerar la ausencia de garantías de privacidad o seguridad como faltas de conformidad de los bienes o servicios adquiridos a través de dichos canales de comercialización.

7. Medidas a adoptar en función del sistema de competencia en materia de consumo

7.1. La falta de información algorítmica como practica comercial desleal

La nueva Ley de Servicios de Atención a la Clientela ha abierto la puerta a la competencia sancionadora de la Administración autonómica de consumo al introducir en el nicho de ilicitud de las prácticas comerciales desleales “*las ofertas comerciales que se dirijan a las personas consumidoras de forma individualizada, habiéndose personalizado sobre la base de una toma de decisiones automatizada, sin informar sobre los parámetros utilizados para tal personalización o sobre las fuentes de datos utilizadas en los casos de ofertas relativas a contratos por productos o servicios del sector financiero*” (nuevo apartado 9 en el artículo 27 de la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal). Con esta modificación se cubre la tipicidad de la infracción de consumo consistente en la falta de información sobre los datos personales que han sido utilizados en el código fuente utilizado en el algoritmo de consumo para la oferta personalizada, en virtud de la remisión del art. 39 EPCCLM a las infracciones tipificadas en el art. 47 TRLGDCU, en concreto, a su art. 47.1, letra m), consistente en el uso de prácticas comerciales desleales con los consumidores o usuarios²⁴⁷.

Sin embargo, el procedimiento a seguir en caso de vulneración de la normativa de protección de datos personales en las relaciones de consumo, en general, viene regulado en el Título VIII de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (LOPDGDD), que señala la competencia para sancionar incumplimientos derivados de los derechos reconocidos en la misma a la Agencia Española de Protección de Datos de Carácter Personal (EPDPCP).

En cuanto al comercio electrónico, a diferencia de la seguridad de las personas consumidoras en el uso y consumo de los bienes y servicios (que abarca la falta de ciberseguridad de los servicios digitales y de los bienes con elementos digitales), la vulneración de la privacidad en el funcionamiento o proceso de suministro de dichos

²⁴⁷ El Colegio de la Abogacía de Madrid (ICAM), en cooperación con la Asociación Española de Derechos del Consumo, ha comenzado a desarrollar una iniciativa dirigida a la creación de un Registro Estatal de Algoritmos con impacto en las relaciones de consumo. Su objetivo es dotar de transparencia a los procesos algorítmicos que utilizan las empresas para garantizar que los sistemas automatizados que influyen en precios, decisiones comerciales y condiciones contractuales estén sometidos a obligaciones de transparencia, control y responsabilidad. Sistemas automatizados deciden hoy qué precio se le ofrece a cada usuario, qué anuncio ve, qué condiciones se le aplican o si accede o no a determinados servicios, sin que el consumidor pueda conocer los criterios empleados ni los datos utilizados.

bienes y servicios y la contravención de la normativa de protección de datos personales en el tránsito por el canal de comercialización no se considera expresamente como falta de conformidad en el TRLGDCU. La doctrina ha criticado que no se haya previsto un criterio de conformidad de los bienes relacionado con la seguridad y la privacidad en el tratamiento de los datos personales. *Ningún criterio de conformidad, ni objetivo ni subjetivo, alude expresamente a la normativa de protección de datos. No obstante, cabe plantearse si esta puede desempeñar o no algún papel en la evaluación de la conformidad y en su caso, cuál sea su alcance*²⁴⁸. Para el legislador europeo, la falta de cumplimiento de los requisitos del RGPD (licitud, lealtad, transparencia, limitación de la finalidad, minimización...) pueden considerarse una falta de conformidad establecidos en la Directiva “atendiendo a las circunstancias del caso” (Cdo. 48), de forma que la infracción en materia de protección de datos sería entonces una falta de conformidad cuando pueda reconducirse a otros criterios de falta de conformidad²⁴⁹ subjetivos u objetivos.

²⁴⁸ GARCÍA PÉREZ, R.M. Interacción entre protección del consumidor y protección de datos personales en la Directiva (UE) 2019/770: licitud del tratamiento y conformidad de contenidos y servicios digitales. En: Esther Arroyo Amayuelas - Sergio Cámara Lapuente (Dirs.), *El Derecho privado en el nuevo paradigma digital*, Marcial Pons, Madrid – Barcelona, 2020, pp. 175-208. p. 201.

²⁴⁹ El Considerando 48 de la Directiva ejemplifica esta cuestión: “Los hechos que den lugar a una falta de cumplimiento de los requisitos previstos en el Reglamento (UE) 2016/679, incluidos principios básicos como los relativos a la minimización de datos, la protección de datos desde el diseño y la protección de datos por defecto, pueden considerarse asimismo, dependiendo de las circunstancias del caso, una falta de conformidad de los contenidos o servicios digitales con los requisitos subjetivos u objetivos de conformidad establecidos en la presente Directiva. Un ejemplo podría ser el caso de un empresario que asuma expresamente una obligación en el contrato, o el contrato pueda interpretarse de esa manera, lo que también está relacionado con las obligaciones del empresario en virtud del Reglamento (UE) 2016/679. En tal caso, un compromiso contractual de este tipo puede formar parte de los requisitos subjetivos de conformidad. Un segundo ejemplo podría ser el caso en que el incumplimiento de las obligaciones en virtud del Reglamento (UE) 2016/679 pudiera al mismo tiempo tener como consecuencia que los contenidos o servicios digitales no sean aptos para los fines previstos y, por tanto, constituyan una falta de conformidad con el requisito objetivo de conformidad que exige que los contenidos o servicios digitales sean aptos para los fines para los que se utilizarían habitualmente contenidos o servicios digitales del mismo tipo.

Este sería el caso, por ejemplo, de un empresario de un programa (software) de cifrado de datos que no aplicara las medidas apropiadas exigidas por el Reglamento (UE) 2016/679 para garantizar que, tal como se haya diseñado, los datos personales no se revelen a destinatarios no autorizados, con lo que el programa (software) de cifrado no sería apto para la finalidad prevista, que es la transmisión segura de datos por parte del consumidor a su destinatario previsto. Por último, podría haber casos en los que el incumplimiento, por parte del empresario, de sus obligaciones en virtud del Reglamento (UE) 2016/679 también pueda constituir una falta de conformidad de los contenidos o servicios digitales con el requisito objetivo de conformidad que exige que los contenidos o servicios digitales posean las características que son las normales para los contenidos o servicios digitales del mismo tipo y que el consumidor puede razonablemente esperar. Por ejemplo, si el empresario de una aplicación de compra en línea no adopta las medidas previstas en el Reglamento (UE) 2016/679 para la seguridad del tratamiento de los datos personales del consumidor y, como consecuencia de ello, los datos de la tarjeta de crédito del consumidor quedan expuestos a programas maliciosos o programas espía, esa omisión también podría constituir una falta de conformidad de los contenidos o servicios digitales en el sentido de la presente Directiva, ya que el consumidor puede razonablemente esperar que una aplicación de este tipo tenga habitualmente características que impidan que se revelen los datos de los pagos. *Cuando los hechos que den lugar a un incumplimiento de los*

A esta idea responde acertadamente el art. 124 EPCCLM cuando contempla la protección de las personas consumidoras en las relaciones comerciales en línea declarando que “las administraciones públicas con competencias en materia de consumo promoverán las medidas adecuadas para asegurar que la protección de los derechos de las personas consumidoras en las relaciones comerciales en línea se corresponda con las previstas para el comercio tradicional y, en especial, en lo que se refiere a la protección de datos de carácter personal y la seguridad en las transacciones en red”, lo que significa que el requisito de seguridad de los datos personales y la garantía de privacidad debe integrar el estándar de conformidad de los servicios digitales de cualquier tipo.

Para ello, los organismos competentes en materia de consumo pueden actuar en el ámbito autonómico con dos tipos de intervenciones, acciones de alta intensidad consistentes en la vigilancia del mercado y la aplicación del régimen sancionador, y acciones de baja intensidad consistentes en la formación, educación en competencias digitales y en la colaboración con la AEPD.

7.2. Acciones de alta intensidad: inspección y régimen sancionador

En cuanto a las infracciones del régimen regulatorio de la protección de datos de carácter personal en internet (obtención, tratamiento y cesión de datos personales, uso de la inteligencia artificial y la biometría para accesos, etc.), las autoridades encargadas de vigilar los sistemas serán la AEPD o, según el texto del Anteproyecto de Ley de Inteligencia Artificial de 11 de marzo de 2025 serán la Agencia Española de Protección de Datos (para sistemas biométricos y gestión de fronteras); el Consejo General del Poder Judicial (para sistemas de IA en el ámbito de la justicia), la Junta Electoral Central (para sistemas que IA que afecten a procesos democráticos), el Banco de España para la clasificación de solvencia crediticia, la Dirección General de Seguros para sistemas de seguros, y la Agencia Española de Supervisión de la Inteligencia Artificial en el resto de los casos.

requisitos del Reglamento (UE) 2016/679 constituyan también una falta de conformidad de los contenidos o servicios digitales con los requisitos subjetivos u objetivos de conformidad establecidos en la presente Directiva, el consumidor debe tener derecho a las medidas correctoras por falta de conformidad previstas en la presente Directiva, a menos que el contrato ya sea nulo o anulable en virtud del Derecho nacional”.

Sin embargo, la competencia sancionadora corresponderá a la Administración de consumo:

- a) Cuando la lesión a la privacidad o a la seguridad se concrete en una contravención de las normas reguladoras de la falta de conformidad de los bienes que el empresario se niegue a remediar.
- b) Cuando se trate de una práctica desleal consistente en la utilización de patrones oscuros que presenten el acceso a un servicio o contenido digital como gratuito sin serlo en los casos de cesión de datos personales como contraprestación ex art. 59 TRLGDCU;
- c) Cuando se trate de prácticas desleales consistentes en la realización de llamadas y comunicaciones no consentidas.
- d) Cuando se trate de la utilización de patrones oscuros con lesión de la soberanía del consumidor (violencia contra el consumidor, art. 3 EPCCLM).

En estos casos, la competencia sancionadora sí corresponderá a la Administración de Consumo, favorecida, además, por la nueva regla de competencia territorial, ya que, en las adquisiciones de bienes o servicios a distancia, a través de medios electrónicos, la protección de nuestros derechos como consumidores y usuarios había estado tradicionalmente condicionada por el lugar desde el cual se nos ofrecen esos bienes o servicios. Pero en cuanto a las infracciones cometidas a través de internet, en la reforma de la TRLGDCU por ley 24/2021 se ha dispuesto que el lugar relevante es el domicilio habitual del consumidor (art. 53 bis.3, párrafo II), lo cual debería ser tenido en cuenta en el régimen sancionador del Estatuto.

7.3. Actuaciones de baja intensidad

El artículo 22 ordena a las Administraciones Públicas a adoptar las medidas necesarias para el empoderamiento financiero y digital de las personas consumidoras, previendo el artículo 40, nuevamente, el empoderamiento de las personas consumidoras a través de la promoción de iniciativas y programas de información, educación y formación en materia de consumo²⁵⁰ de modo que favorezca la transparencia, la simetría informativa y el

²⁵⁰ En el ámbito del consumo responsable que guía la Agenda de Consumo 2030, es un buen ejemplo de estas acciones de baja intensidad el informe de la Fundación Eroski sobre la relación entre patrones oscuros

equilibrio de mercado, y contribuya al empoderamiento financiero y digital de las personas consumidoras en los términos establecidos en el artículo 22. Además, el principio de colaboración entre Administraciones Públicas ha de hacerse posible para que los órganos competentes en materia de consumo pongan en conocimiento de la AEPD la existencia de empresarios, portales o plataformas que de comercialización que usen patrones oscuros que impidan a adecuad protección de los datos de carácter personal por parte de sus titulares. A este mandato responden las líneas emprendidas por el Plan Estratégico de Consumo Responsable 2022-2024.

Bibliografía

APARICIO ARAQUE, B. “El impacto de la inteligencia artificial en la toma de decisiones del sector público”. *Inteligencia y toma de decisiones: perspectivas actuales*. Colex, 2025. Pp. 315-316.

CARRASCO PERERA, A. “Resolución de contrato con datos personales como precio”. Boletín CESCO. 19 de octubre de 2022. Disponible en: <https://centrodeestudiosdeconsumo.com/index.php/5838-resoluci%C3%B3n-de-contrato-pagado-con-datos-personales-como-precio>.

DE ASÍS, R., “Sobre la propuesta de los neuroderechos”. *Derechos y libertades: Revista de Filosofía del Derecho y derechos humanos*, ISSN 1133-0937, N° 47, 2022, págs. 51-70.

GARCÍA PÉREZ, R.M. Interacción entre protección del consumidor y protección de datos personales en la Directiva (UE) 2019/770: licitud del tratamiento y conformidad de contenidos y servicios digitales. En: Esther Arroyo Amayuelas - Sergio Cámara Lapuente (Dirs.), *El Derecho privado en el nuevo paradigma digital*, Marcial Pons, Madrid – Barcelona, 2020, pp. 175-208.

GARRIGUES WALKER, A. Y GONZALEZ DE GARZA, L.M. *Qué son los neuroderechos y cuál es su importancia para la evolución de la naturaleza humana*. Aranzadi, Pamplona 2024.

GONZALEZ CARRASCO, MC. Comercio electrónico. (normativa aplicable y los sujetos implicados en la contratación electrónica de consumo.

y compra compulsiva disponible en: <https://www.consumer.es/economia-domestica/patrones-oscuros-internet-asi-manipulan-plataformas-para-comprar-sin-parar>.

Revista del Ministerio Fiscal núm. 16. 2025. ISSN 2530-0113. Pp. 181-231.
Disponible también en:
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/revista?codigo=28687>.

GONZÁLEZ CARRASCO, MC. Y APARICIO ARAQUE, B. “Una aproximación a la categoría de los neuroderechos”, disponible en <https://centrodeestudiosdeconsumo.com/index.php/6532-una-aproximaci%C3%B3n-a-la-categor%C3%ADa-de-los-neuroderechos>

MARTÍNEZ GÓMEZ, S. “Productos y servicios digitales”. *Derecho de consumo: materiales, fundamentos, aplicaciones* / coord. por Ángel Carrasco Perera, Aranzadi, 2023, ISBN 978-84-1162-193-9, pp. 233-254.

REGUERA ANDRÉS, M.C. y CAYÓN DE LAS CUEVAS, J., (“*La garantía de los neuroderechos: a propósito de las iniciativas emprendidas para su reconocimiento*”, *Revista Derecho y Salud*, vol. 31 (Extraordinario 2021).

SALINAS F.D. “El Proyecto BRAIN: ¿Sólo se estudia en computadoras? *Rev. méd. Chile* [online]. 2015, vol.143, n.8 [citado 2021-08-04], pp.1087-1088. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.4067/S0034-98872015000800020>

CAPÍTULO VI. EL NUEVO DERECHO DE ACCESO A LOS BENEFICIOS DERIVADOS DEL USO DE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS EN EL ESTATUTO DE LAS PERSONAS CONSUMIDORAS DE CASTILLA-LA MANCHA (ART 5.9 EPCCLM)

Ana Isabel Mendoza Losana

Profesora Titular de Derecho Civil

Universidad de Castilla-La Mancha

Centro de Estudios de Consumo (CESCO)

1. Antecedentes normativos

El artículo 5.9 del Estatuto de las Personas consumidoras de Castilla-La Mancha (EPCCLM) reconoce como un nuevo derecho de las personas consumidoras y usuarias el derecho de acceso a los beneficios derivados del uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (en adelante, TIC) como personas consumidoras.

Aunque tiene su propia idiosincrasia, que será analizada en los siguientes epígrafes, existen normas tanto nacionales como internacionales que reconocen derechos próximos. En el plano internacional, el artículo 27 de la Declaración Universal de Derechos Humanos reconoce el derecho a participar en el progreso científico y sus beneficios²⁵¹; el artículo 15 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales²⁵² proclama el derecho a gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones; la Agenda Digital de Naciones Unidas (Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información) hace énfasis en el acceso equitativo, la conectividad universal y la reducción de la brecha digital²⁵³. Por último, las Directrices de la ONU para la Protección

²⁵¹ Instrumento de Ratificación del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950, y enmendado por los Protocolos adicionales números 3 y 5, de 6 de mayo de 1963 y 20 de enero de 1966, respectivamente (BOE núm. 243, de 10.10.1979).

²⁵² Instrumento de Ratificación de España del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, hecho en Nueva York el 19 de diciembre de 1966 (BOE núm. 103, de 30.04.1977).

²⁵³ [Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información \(CMSI\) | UNESCO](#)

del Consumidor de 2015 reconocen expresamente el derecho de acceso a servicios esenciales, así como un grado de protección para los consumidores que recurran al comercio electrónico que no sea inferior al otorgado en otras formas de comercio y la protección de la privacidad del consumidor y la libre circulación de información a nivel mundial (directrices III.5)²⁵⁴.

En la Unión Europea, aparte de las normas generales como la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, que reconoce derechos como la protección de datos de carácter personal (art. 8), la libertad de información (art. 11), no discriminación (art. 21) y protección del consumidor (art. 38) y la Directiva 2011/83/UE sobre derechos de los consumidores²⁵⁵, que proclama expresamente el derecho a información clara y accesible en contratos electrónicos, las directivas (UE) 2019/770²⁵⁶ y 2019/771²⁵⁷ regulan los contratos de suministro de contenidos y servicios digitales y los reglamentos (UE) 2022/1925 (Ley de Mercados Digitales – DMA)²⁵⁸ y 2022/2065 (Ley de Servicios Digitales – DSA)²⁵⁹ imponen a las plataformas obligaciones de transparencia e interoperabilidad y medidas tendentes a limitar los eventuales abusos. Además, en lo que se refiere a la seguridad y transparencia de los entornos digitales, se ha de tener en cuenta el Reglamento General de Protección de Datos (RGPD)²⁶⁰, que atribuye al titular y en particular al consumidor el control sobre sus datos como activo esencial; el Reglamento

²⁵⁴ Resolución 70/86 aprobada por la Asamblea General el 22 de diciembre de 2015, [Naciones Unidas Directrices para la Protección del Consumidor](#)

²⁵⁵ Directiva 2011/83/UE del Parlamento europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, sobre los derechos de los consumidores, por la que se modifican la Directiva 93/13/CEE del Consejo y la Directiva 1999/44/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y se derogan la Directiva 85/577/CEE del Consejo y la Directiva 97/7/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L 306, 22.11.2011).

²⁵⁶ Directiva (UE) 2019/770 del Parlamento europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2019, relativa a determinados aspectos de los contratos de suministro de contenidos y servicios digitales (DOUE L 136, 22.5.2019).

²⁵⁷ Directiva (UE) 2019/771 del Parlamento europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2019, relativa a determinados aspectos de los contratos de compraventa de bienes, por la que se modifican el Reglamento (CE) núm. 2017/2394 y la Directiva 2009/22/CE y se deroga la Directiva 1999/44/CE.

²⁵⁸ Reglamento (UE) 2022/1925 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de septiembre de 2022 sobre mercados disputables y equitativos en el sector digital y por el que se modifican las Directivas (UE) 2019/1937 y (UE) 2020/1828 (Reglamento de Mercados Digitales) (DOUE L 265, de 12 de octubre de 2022).

²⁵⁹ Reglamento (UE) 2022/2065 del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de octubre de 2022 relativo a un mercado único de servicios digitales y por el que se modifica la Directiva 2000/31/CE (Reglamento de Servicios Digitales) (DOUE L, 277, de 27 de octubre de 2022).

²⁶⁰ Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos) (DOUE L 119, 4 de mayo de 2016).

de cibernsolidaridad²⁶¹ y el Reglamento de Inteligencia Artificial²⁶², que establecen medidas de transparencia y control sobre los sistemas de decisión automatizada.

En el ámbito nacional, la norma básica en materia de garantía de acceso a los servicios de comunicaciones electrónicas y protección de los usuarios de estos servicios es la Ley 11/2022, de 28 junio, General de Telecomunicaciones (LGTel)²⁶³ que transpone la Directiva 2018/1972/UE, de 11 de diciembre, por la que se aprueba el Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas²⁶⁴, y su normativa de desarrollo. Diversos reglamentos concretan las obligaciones de los operadores de redes y servicios y los derechos de los usuarios: el RD 424/2005, de 15 de abril, por el que se aprueba el Reglamento sobre las condiciones para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, el servicio universal y la protección de los usuarios (en adelante, RSU o Reglamento del Servicio Universal)²⁶⁵, modificado por RD 776/2006, de 23 de junio²⁶⁶, por Real Decreto 1494/2007, de 12 noviembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre las condiciones básicas para el acceso de las personas con discapacidad a las tecnologías, productos y servicios relacionados con la sociedad de la información y medios de comunicación social²⁶⁷, complementado por Real Decreto 1112/2018, de 7 de septiembre, sobre accesibilidad de los sitios web y aplicaciones para dispositivos móviles del sector público²⁶⁸ y por RD 329/2009, de 13 de marzo²⁶⁹, por el que se modifica el Reglamento sobre las condiciones para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, el servicio universal y la protección de los usuarios, [...]; el Reglamento sobre mercados de comunicaciones electrónicas, acceso a las redes y numeración, aprobado por RD

²⁶¹ Reglamento (UE) 2025/38 del Parlamento europeo y del Consejo, de 19 de diciembre de 2024, por el que se establecen medidas destinadas a reforzar la solidaridad y las capacidades en la Unión a fin de detectar ciberamenazas e incidentes, prepararse y responder a ellos y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2021/694 (Reglamento de Cibernsolidaridad) (DOUE L, 15 de enero de 2025).

²⁶² Reglamento (UE) 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n° 300/2008, (UE) n° 167/2013, (UE) n° 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 y (UE) 2019/2144 y las Directivas 2014/90/UE, (UE) 2016/797 y (UE) 2020/1828 (Reglamento de Inteligencia Artificial) (DOUE núm. 1689, de 12 de julio de 2024).

²⁶³ BOE núm. 155, de 29/06/2022.

²⁶⁴ Directiva (UE) 2018/1972 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, por la que se establece el Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas (DOUE núm. 321, de 17 de diciembre de 2018).

²⁶⁵ BOE núm. 102, de 29 abril 2005.

²⁶⁶ BOE núm. 150, de 24 junio 2006.

²⁶⁷ BOE núm. 279, de 21 de noviembre 2007.

²⁶⁸ BOE núm. 227, de 19 de septiembre 2018.

²⁶⁹ BOE núm. 83, de 6 de abril 2009.

2296/2004, de 10 de diciembre²⁷⁰; por RD 726/2011, de 20 de mayo²⁷¹ y por Real Decreto 1517/2018, de 28 de diciembre²⁷². El RD 424/2005 ha sido parcialmente derogado (Título VI) por el RD 899/2009, de 22 de mayo, por el que se aprueba la carta de derechos del usuario de los servicios de comunicaciones electrónicas (en adelante, CDUSCE)²⁷³.

El título X de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, sobre Protección de Datos y Derechos Digitales²⁷⁴ reconoce de manera expresa el acceso universal a Internet en condiciones de igualdad y asequibilidad (art. 81²⁷⁵); la Ley 34/2002²⁷⁶, impone a los prestadores de servicios de acceso a internet obligaciones informativas que preserven un uso seguro de los servicios de la sociedad de la información (ej. art. 12bis²⁷⁷) y la Ley

²⁷⁰ BOE núm. 83, de 6 de abril 2009.

²⁷¹ BOE núm. 123, de 24 de mayo 2011.

²⁷² BOE núm. 314, de 29 de diciembre 2018.

²⁷³ BOE núm. 131, de 30 de mayo de 2009.

²⁷⁴ Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y Garantía de los Derechos Digitales (BOE núm. 294, de 06/12/2018).

²⁷⁵ *Artículo 81. Derecho de acceso universal a Internet.*

1. Todos tienen derecho a acceder a Internet independientemente de su condición personal, social, económica o geográfica.
2. Se garantizará un acceso universal, asequible, de calidad y no discriminatorio para toda la población.
3. El acceso a Internet de hombres y mujeres procurará la superación de la brecha de género tanto en el ámbito personal como laboral.
4. El acceso a Internet procurará la superación de la brecha generacional mediante acciones dirigidas a la formación y el acceso a las personas mayores.
5. La garantía efectiva del derecho de acceso a Internet atenderá la realidad específica de los entornos rurales.
6. El acceso a Internet deberá garantizar condiciones de igualdad para las personas que cuenten con necesidades especiales.

²⁷⁶ Ley 34/2002, de 11 de julio, de Servicios de la Sociedad de la Información y de Comercio Electrónico (BOE núm. 166, 12/07/2002).

²⁷⁷ *Artículo 12 bis. Obligaciones de información sobre seguridad.*

1. Los proveedores de servicios de intermediación establecidos en España de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2 de esta Ley que realicen actividades consistentes en la prestación de servicios de acceso a Internet, estarán obligados a informar a sus clientes de forma permanente, fácil, directa y gratuita, sobre los diferentes medios de carácter técnico que aumenten los niveles de la seguridad de la información y permitan, entre otros, la protección frente a virus informáticos y programas espía, y la restricción de los correos electrónicos no solicitados.
2. Los proveedores de servicios de acceso a Internet y los prestadores de servicios de correo electrónico o de servicios similares deberán informar a sus clientes de forma permanente, fácil, directa y gratuita sobre las medidas de seguridad que apliquen en la provisión de los mencionados servicios.
3. Igualmente, los proveedores de servicios referidos en el apartado 1 informarán sobre las herramientas existentes para el filtrado y restricción del acceso a determinados contenidos y servicios en Internet no deseados o que puedan resultar nocivos para la juventud y la infancia.
4. Los proveedores de servicios mencionados en el apartado 1 facilitarán información a sus clientes acerca de las posibles responsabilidades en que puedan incurrir por el uso de Internet con fines ilícitos, en particular, para la comisión de ilícitos penales y por la vulneración de la legislación en materia de propiedad intelectual e industrial.
5. Las obligaciones de información referidas en los apartados anteriores se darán por cumplidas si el correspondiente proveedor incluye la información exigida en su página o sitio principal de Internet en la forma establecida en los mencionados apartados.

56/2007, de 28 de diciembre, establece diversas Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información²⁷⁸, como las obligaciones en materia de facturación electrónica (arts. 1 y 2bis) o la obligación de las empresas que presten servicios de especial trascendencia económica de facilitar a sus usuarios un medio seguro de interlocución telemática (art. 2).

En este contexto, se hace necesario delimitar el contenido y alcance de este nuevo derecho contemplado en la norma autonómica.

2. Derecho de acceso a los beneficios derivados del uso de las nuevas tecnologías. Delimitación

El derecho de acceso a los beneficios derivados de las TIC es un derecho complejo, transversal y en evolución, que integra elementos propios de la protección del consumidor, de los derechos digitales y de las libertades fundamentales.

Al delimitar su contenido, hay que hacer hincapié en que el precepto no reconoce el derecho de acceso a las nuevas tecnologías sino a “los beneficios” derivados del uso de las nuevas tecnologías. Diríase que su salvaguarda por la Administración autonómica se configura como una obligación de resultado (acceso al beneficio) y no de medios (tecnologías, terminales, aplicaciones... necesarias para alcanzar esos beneficios). Creemos que detrás de este reconocimiento existe una sólida fundamentación jurídica que se asienta sobre diversos pilares que delimitan el contenido y alcance de este nuevo derecho reconocido por la normativa autonómica.

2.1. Las telecomunicaciones como servicios de interés general competencia exclusiva del Estado

Las telecomunicaciones y por ello, las tecnologías de la información caen en el título competencial exclusivo del artículo 149.1.21ª de la Constitución española (“régimen general de comunicaciones; [...]; correos y telecomunicaciones; cables aéreos, submarinos y radiocomunicación”). Corresponde al Estado la regulación exclusiva de las telecomunicaciones, así como del derecho de acceso a las redes y servicios de

²⁷⁸ BOE núm. 312, 29/12/2007.

telecomunicaciones. Actualmente, la competencia estatal sobre las telecomunicaciones se ha ejercido, principalmente, a través de la Ley 11/2022, de 28 junio, General de Telecomunicaciones que transpone el Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas y de la Ley 56/2007, de Impulso de la Sociedad de la Información, con las correspondientes normas de desarrollo.

No obstante, la atribución de competencias a la Administración General del Estado bajo el título competencial “telecomunicaciones” (art. 149.1.21ª CE) no impide el reconocimiento de competencias a otras Administraciones (CCAA y Municipios) que inciden sobre la explotación y prestación de redes y servicios de comunicaciones electrónicas, fundadas en otros títulos competenciales [v.gr. urbanismo y ordenación del territorio (art. 148.1.3º CE)²⁷⁹, medio ambiente (art.148.1.9º CE) o protección de los consumidores²⁸⁰]. En este estudio, resulta especialmente relevante el conflicto competencial derivado del título “defensa del consumidor”. La invocación de este título suscita conflictos de competencia no sólo entre Estado y CCAA, sino también en el seno de la Administración estatal, entre la Administración de telecomunicaciones y la Administración de consumo²⁸¹.

Algún órgano judicial negó toda competencia de la Administración autonómica de consumo para sancionar a los operadores de telecomunicaciones por vulnerar los

²⁷⁹ Sobre la competencia de las CCAA y corporaciones locales para restringir y condicionar la instalación de redes e infraestructuras de telecomunicaciones (antenas de telefonía móvil) fundada en sus atribuciones en materia de urbanismo y medio ambiente v. SSTS, Sec. 3ª, de 18 junio 2001 (RJ 2001,8744); 15 diciembre 2003 (RJ 2004, 326); SSTSJ Castilla-La Mancha, cont.-adm., de 3 febrero 2006 (JUR 2006,63390) y de 6 julio 2005 (RJCA 2005,716); STSJ Baleares, cont.-adm., de 22 febrero 2006 (JUR 2006, 119042); SSTSJ Castilla-León, cont.-adm., de 30 septiembre 2005 (RJCA 2005,1082), de 3 septiembre 2004 (JUR 2004,240626) y 20 octubre 2004 (RJCA 2004,756) y STSJ Comunidad Valenciana de 22 julio 2005 (JUR 2006,4545), entre otras.

²⁸⁰ Aunque la “defensa de los consumidores” no es una materia específicamente comprendida en los arts. 148 y 149 CE y sin perjuicio de otros títulos competenciales exclusivos de las CCAA que también son instrumentos de protección de los usuarios [v.gr. mercados interiores, industria (salvo art. 149.1.11ª y 13ª CE), publicidad (excepto art. 149.1.1ª, 6ª y 8ª), comercio interior o fomento del desarrollo económico regional], la generalidad de las CCAA ha asumido competencia normativa (plena o compartida) y ejecutiva en materia de defensa del consumidor y usuario.

²⁸¹ Sobre el problema competencial v. CARRASCO PERERA, A., “Sociedad de la Información, telecomunicaciones y protección del consumidor como títulos competenciales” en la obra coordinada por el mismo autor, *Estudios sobre Telecomunicaciones y Derecho del Consumo*, Aranzadi, 2005, págs. 29-84; CARRASCO PERERA, A. Y MENDOZA LOSANA, A.I., “La protección de los consumidores...”, *op.cit.*, págs. 174-184; de los mismos autores, “Notas y Comentarios al Proyecto de Decreto de Protección de los Derechos de los Consumidores y Usuarios en materia de telefonía móvil (Borrador JCCM 17 marzo de 2003) en CARRASCO PERERA, A (Coord.), *Estudios sobre Telecomunicaciones y Derecho del Consumo*, *op.cit.*, págs. 231-263; MENDOZA LOSANA, A.I., “Telecomunicaciones, ¿Sector sin Ley? Informe sobre las quejas y reclamaciones de los usuarios de servicios de telecomunicaciones en Castilla-La Mancha”. Estos trabajos también están publicados en la web del Centro de Estudios de Consumo.

derechos de los consumidores y usuarios, considerando que tales derechos constituyen “obligaciones de carácter público”, reguladas por la LGTel al amparo de la reserva estatal exclusiva sobre telecomunicaciones, exigibles a todos los operadores en los términos previstos por la legislación sectorial y cuyo control y sanción correspondería en exclusiva a la Administración sectorial, de modo que quedaría proscrita toda competencia autonómica ejercida al amparo del artículo 148 CE y los Estatutos de Autonomía (St. 20-4-2006 del Juzgado Cont.-Administrativo de Guadalajara). Tal interpretación literal de la normativa sectorial es excesivamente rígida y no puede compartirse por contener una solución simplista, que no tiene en consideración ni la realidad del sector, ni la propia normativa sectorial que invoca la aplicación concurrente de la legislación general de consumo (arts. 64.4 LGTel 2022, 2.II y 3.I CDUSCE).

Más acertada resulta la ponderación de títulos competenciales concurrentes y la atribución de competencias a diversas Administraciones públicas en función de la existencia de intereses específicos dignos de protección [SSTS 4-7-2006 (RJ 2006, 5988); 23-5-2006 (RJ 2006, 3685); 15-12-2003 (RJ 2004,326); 26-10-2005 (RJ 2005,8038); 24-10-2005 (RJ 2005,8284); 4-5- 2005 (RJ 2005,4694); 24-1-2000 (RJ 2000,331) y Sts. de numerosos TSJ, entre las que se incluyen las Sts. TSJ Castilla-La Mancha 15-2-2006 (JUR 2006,95347); 28-2-2006 (RJCA 2006,328); TSJ Valencia 22-7-2005 (JUR 2006,4545), 30-9-2003; 12-5-2004 (JUR 2004,309587); 16-2-2005 (RJCA 2005,229); 16-5-2005; 4-5-2005 (RJCA 2005,465); 22-6-2005 (RJCA 2005, 521)]²⁸². En esta línea y aunque llega a resultados similares a los de la referida sentencia del juzgado de Guadalajara pero con una posición más argumentada, cabe citar la doctrina de la Sentencia del TSJ de la Comunidad Valenciana de 22 de julio de 2005 (JUR 2006,4545). Su FJ 12º es una clara muestra de la delgada línea que separa las atribuciones competenciales de las diversas administraciones sobre telecomunicaciones. El Tribunal niega la competencia sancionadora de un Ayuntamiento sobre el incumplimiento de requisitos de las instalaciones radioeléctricas (antenas de telefonía móvil) fundada en la salvaguarda de la salud de los habitantes, aunque la admite cuando se funda en razones urbanísticas, de ordenación del territorio, preservación y conservación de edificios y

²⁸² V. CARRASCO PERERA Y MENDOZA LOSANA, “La Protección de los Consumidores y Usuarios en el Nuevo Régimen Jurídico del Mercado de las Telecomunicaciones: Estudio comparativo de las Leyes 32/2003 y 11/1998” en CARRASCO PERERA (Coord.), *Estudios sobre Telecomunicaciones y Derecho de Consumo*. Aranzadi, 2005, págs. 149-162.

medio ambiente. La sentencia argumenta que no cabe condicionar la instalación de antenas de telefonía móvil a la obtención de una licencia de actividad (sí a licencias urbanísticas y de obra), porque ello equivaldría a dar el control de la actividad y el régimen sancionador a los Ayuntamientos y Comunidades Autónomas, cuando la legislación en materia de telecomunicaciones atribuye la inspección y potestad sancionadora al Estado, -concretamente, al Ministerio del sector²⁸³, a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, -originariamente Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones-, y a la Agencia Estatal de Radiocomunicaciones- (arts. 98 y 114 LGTel 2022). *Mutatis mutandi*, cabe afirmar que atribuir a la Administración de consumo la potestad sancionadora sobre el incumplimiento de la legislación sectorial en cuanto vulnera los derechos e intereses de los consumidores y usuarios y en particular este derecho al acceso a los beneficios de las TIC (ej. niveles de calidad, interrupciones del servicio) supondría infringir la competencia estatal exclusiva sobre inspección y sanción en materia de telecomunicaciones.

A estos obstáculos jurídicos, se unen dificultades de tipo práctico. Se hace difícil pensar que una CCAA y menos aún un municipio pueda realizar estudios, controles e inspecciones y en su caso, imponer sanciones sobre redes y servicios que, por su propia naturaleza, tienen un ámbito interterritorial (ej. interrupción del servicio de telefonía móvil).

Los apartados 2 y 12 del artículo 106 y los apartados 12, 17 y 27 a 31 del artículo 107 de la vigente LGTel de 2022 tipifican como infracciones muy graves o graves distintos incumplimientos relacionados con las obligaciones de servicio público, los derechos específicos de los usuarios y las resoluciones dictadas en el marco de los procedimientos específicos de resolución de reclamaciones de los usuarios finales y consumidores. Queda claro que los incumplimientos de los derechos de los consumidores y usuarios finales de servicios de comunicaciones electrónicas contemplados por la LGTel y su normativa de desarrollo son infracciones de telecomunicaciones (y no de consumo). Corresponde a la administración estatal la potestad sancionadora sobre las mismas (art. 114 LGTel 2022 y DA 2ª Ley 44/2006). Correlativamente, la Administración de Consumo sólo podrá

²⁸³ Las referencias legales al Ministerio de Ciencia y Tecnología (MCT), al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (MITC) o al Ministerio de Industria, Energía y Turismo (MINETUR) deben entenderse realizadas al actual Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, al que nos referiremos como “el Ministerio competente”.

sancionar a los operadores de telecomunicaciones por vulneración de derechos de los consumidores y usuarios contemplados exclusivamente en la legislación de consumo, nunca por la vulneración de la legislación sectorial, aunque también la infracción tenga cabida en la legislación de consumo.

La LGTel proclama entre sus objetivos y principios la defensa de los intereses de los usuarios, asegurando su derecho al acceso a los servicios de comunicaciones electrónicas en adecuadas condiciones de elección, precio y calidad, y la salvaguarda, en la prestación de éstos, de la vigencia de los imperativos constitucionales, en particular, el de no discriminación, el del respeto a los derechos al honor, a la intimidad, a la protección de los datos personales y al secreto en las comunicaciones, el de la protección a la juventud y a la infancia y la satisfacción de las necesidades de los grupos con necesidades especiales, tales como las personas con discapacidad [art. 3, k)]. Además de otros derechos dispersos por el texto legal [v.gr. el derecho de los abonados a la conservación de los números telefónicos (arts. 33)], la LGTel establece el catálogo de “derechos específicos de los usuarios finales” (arts. 64 y 65). La norma llamada a desarrollar el precepto legal es el citado RD 899/2009, que deroga parcialmente el RD 424/2005 pero mantiene vigentes sus normas de desarrollo en tanto no se opongan al nuevo Reglamento (DT 1ª RD 899/2009). La LGTel garantiza el acceso a las redes y servicios de telecomunicaciones desde varios ámbitos que configuran un núcleo en el que la legislación autonómica no podrá penetrar: a) regulación del servicio universal de telecomunicaciones como servicio público cuya prestación se impone obligatoriamente a los operadores en los términos regulados y que estos han de prestar bajo la supervisión de la Administración estatal (arts. 35 a 43 LGTel); b) definición y control de calidad de los servicios de comunicaciones electrónica; c) derecho de acceso de los usuarios a las redes y servicios de telecomunicaciones. Este estudio pretende valorar si fuera de estos tres límites existe espacio para que la CCAA pueda tutelar el nuevo derecho de acceso a los beneficios del uso de las TIC.

2.2. Prestaciones de servicio universal *versus* beneficios derivados de las TIC

El reconocimiento autonómico de este nuevo derecho de acceso a los beneficios de las TIC supone un plus de protección respecto a las prestaciones de servicio público y en particular, sobre las prestaciones de servicio universal definidas en la LGTel.

El concepto de “obligaciones de servicio público” es inherente a la calificación de las telecomunicaciones como “servicios de interés general”. Por ser servicios de este tipo, se justifica la imposición de obligaciones de servicio público a operadores que realizan su actividad económica en un mercado en competencia, a fin de garantizar la prestación de determinados servicios en unas condiciones definidas y para la consecución de ciertos objetivos, como la promoción del acceso a los nuevos servicios de telecomunicaciones en condiciones de igualdad; el impulso de la cohesión territorial, económica y social; la defensa de los intereses de los usuarios, asegurando su derecho al acceso a los servicios de comunicaciones electrónicas en adecuadas condiciones de elección, precio y calidad; o la protección de los grupos sociales con necesidades especiales, como las personas con discapacidad. Tales obligaciones de servicio público se regulan en el Título III LGTel, arts. 35 a 43, desarrollados por el RD 424/2005²⁸⁴.

Se distinguen dos tipos de obligaciones de servicio público (art. 36 LGTel): el *servicio universal*, cuyo contenido queda definido en el artículo 37 de la Ley, aunque el Gobierno, de conformidad con la normativa comunitaria, podrá revisar su alcance [art. 37.5 LGTel y 23,a) RSU]; y *otras obligaciones de servicio público* impuestas por razones de interés general [ej. obligación de encaminar gratuitamente las llamadas a los números de emergencia²⁸⁵ (art. 43 LGTel y 23,c) RSU]. El cumplimiento de estas obligaciones se efectuará conforme a los principios de *no discriminación, continuidad, adaptabilidad, disponibilidad y permanencia* (“leyes naturales del servicio público”²⁸⁶) y *en los términos y condiciones que reglamentariamente se determinen*. Corresponde al Ministerio competente en materia de telecomunicaciones el control del cumplimiento y en su caso, modificación de las obligaciones de servicio público (arts. 35 LGTel y 26 RSU).

En la LGTel 2022, las obligaciones de servicio universal quedan reducidas a dos tipos de prestaciones (art. 37):

- a) *Acceso a internet a 10 megas desde una conexión fija*. El servicio de acceso adecuado y disponible a una internet de banda ancha a través de una conexión

²⁸⁴ Junto a las obligaciones de servicio público, se mantienen algunos servicios calificados como “servicios públicos” (v. art. 4 LGTel), cuyo análisis excede del ámbito objetivo de este estudio.

²⁸⁵ V. mi trabajo, “El 112 debe permitir la localización del llamante incluso cuando la llamada se realice sin tarjeta SIM”, http://centrodeestudiosdeconsumo.com/images/El_112_debe_permitir_la_localizacion_del_llamante_incl_uso_cuando_la_llamada_se_realice_sin_tarjeta_SIM_-_pdf, octubre 2019.

²⁸⁶ ROLLAND, *Cours de Droit administratif*, Paris, 1943-1944, pág. 178.

subyacente en una ubicación fija, que deberá soportar el conjunto mínimo de servicios definido en el anexo III (correo electrónico, servicios de búsqueda, enseñanza y banca en línea, correo electrónico, administración electrónica, redes sociales y mensajería instantánea o llamadas telefónicas y videollamada de calidad estándar, entre otros) se convierte en prestación de servicio universal. En principio y sin perjuicio de una modificación ulterior a 30 Mbit por segundo, la velocidad mínima de acceso a internet de banda ancha se fija en 10 Mbit por segundo en sentido descendente.

En este punto, cabe señalar que la disposición adicional trigésima de la LGTel titulada «universalización del acceso a internet a una velocidad mínima de 100 Mbit por segundo» obliga al Gobierno a desarrollar las medidas adecuadas que tengan como objetivo lograr en el plazo de un año a contar desde la entrada en vigor de la ley la universalización del acceso a internet de banda ancha a una velocidad mínima de 100 Mbit por segundo en sentido descendente y, adicionalmente, que dicho acceso se produzca a unos precios asequibles para todos los ciudadanos, con independencia de su localización geográfica.

b) *Telefonía vocal fija*. Se garantizan dentro del servicio universal los servicios de comunicaciones vocales a través de una conexión subyacente en una ubicación fija.

La ley solo garantiza estas prestaciones a los “consumidores” (personas físicas que utilicen o soliciten un servicio de comunicaciones electrónicas disponible para el público para fines no profesionales, económicos o comerciales), si bien, mediante reglamento, se podrán ampliar estas obligaciones respecto a los usuarios finales que sean microempresas, pequeñas y medianas empresas y organizaciones sin ánimo de lucro.

La LGTel de 2022 elimina servicios que tradicionalmente habían formado parte del servicio universal y que han quedado ya obsoletos²⁸⁷, como las cabinas telefónicas, que se podrán reutilizar como puntos de conectividad para prestar servicios de conexión a internet, realizar llamadas de emergencia o que incluso podrán servir como puntos de envío y recogida de paquetería.

²⁸⁷ V. CARRASCO PER2ERA Y MENDOZA LOSANA, “La protección de los consumidores...”, *op.cit.*, págs.132-139.

La Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Tercera) de 11 de junio de 2015, Base Company NV y MobistarNV contra Ministerraad, se ha pronunciado sobre la posible ampliación de las prestaciones de servicio universal por los Estados miembros. Según el TJUE, conforme a la normativa comunitaria, sólo el servicio de telefonía fija y el de acceso a Internet a través de conexión fija son prestaciones de servicio universal financiadas con cargo al resto de operadores. Los Estados miembros pueden incluir otros servicios como prestaciones de servicio universal (ej. servicios móviles telefónicos y de acceso a Internet) pero no podrán imponer obligaciones de financiación a terceros operadores.

En este contexto normativo y jurisprudencial, queda vetada cualquier intervención autonómica que pretenda ampliar las prestaciones de servicio universal. No obstante, en nombre de la salvaguarda del derecho de acceso a los beneficios de las TIC y en particular a las prestaciones de servicio universal y siempre que un estudio de campo sobre la penetración de las TIC arrojará carencias en este sentido, podría valorarse la tipificación como infracciones (de consumo) del incumplimiento de las obligaciones de servicio universal en el territorio de la CCAA. Obsérvese que el artículo 141.26 del EPCCM tipifica como infracción grave “el incumplimiento por parte de los proveedores de servicios de acceso a redes de telecomunicaciones y titulares de medios de pago utilizados en las transacciones electrónicas, de las obligaciones impuestas en la presente ley o leyes sectoriales en materia de consumo”. La normativa de desarrollo podría tipificar como infracción de consumo el incumplimiento de las obligaciones de servicio universal previstas en la legislación sectorial en cuanto vulnera el derecho de las personas consumidoras de acceso a los beneficios del uso de las TIC.

Además, la CCAA podría adoptar medidas de apoyo a los consumidores, especialmente a los vulnerables para garantizar su acceso a estas prestaciones mínimas (v. apartado dedicado a la asequibilidad).

2.3. Calidad mínima

La regulación y supervisión de las condiciones de calidad de los servicios de telecomunicaciones como servicios de interés general prestados en régimen de libre

competencia corresponde en exclusiva al Estado (arts. art. 3, a, k, l, 5 a 10 LGTel). En ejercicio de sus funciones de control de calidad de los servicios de comunicaciones electrónicas (art. 34 RSU), el Ministerio competente estableció los parámetros de calidad, su cuantificación y los métodos de medición en la Orden IET/1090/2014, de 16 de junio, por la que se regulan las condiciones relativas a la calidad de servicio en la prestación de los servicios de comunicaciones electrónicas (en adelante, Orden de calidad Calidad)²⁸⁸.

En síntesis, el contenido de la Orden IET/1090/2014 se distribuye en torno a los siguientes ejes, de los que destacamos algunos aspectos por su eventual conexión con el nuevo derecho de acceso a los beneficios del uso de las TIC:

- *Formulación de parámetros, publicación de la información y control administrativo.* Los operadores prestadores de servicios de telefonía fija, móvil y acceso a internet, cuyo umbral de facturación supere los veinte millones de euros, están obligados a publicar datos sobre la calidad de los servicios ofrecidos y a someterse a auditoría externa y al control de la Administración (art. 2 Orden IET/1090/2014). La definición de los parámetros para la medida del nivel de calidad y sus correspondientes métodos de medida figuran en el anexo I de la Orden IET/1090/2014.
- *Condiciones de calidad aplicables sólo a usuarios residenciales.* Sin perjuicio de los compromisos de calidad asumidos en los contratos (art. 10 Orden), las condiciones de calidad establecidas por la Orden y los procedimientos de publicidad y control sólo son aplicables a los servicios prestados por los operadores a usuarios residenciales, pero no son exigibles respecto a los servicios prestados a otros usuarios finales, a los denominados comercialmente como “contrato empresas”.
- *Calidad de la facturación.* Los parámetros de calidad de la facturación se definen en el Anexo III de la Orden. No define el desglose de la facturación detallada pues la regulación de esta materia se contiene en los artículos 22 y 23 de la CDUSCE.
- *Calidad en la prestación del servicio universal.* La Orden establece los parámetros y su valoración mínima (art. 13 y anexo II) y las desviaciones máximas, cuya superación justificará la adopción por la Secretaría de Estado competente de planes de recuperación de la calidad de los servicios (art. 15).

²⁸⁸ BOE de 27 de junio de 2014.

- *Tratamiento contractual de la calidad de los servicios.* El capítulo relativo al tratamiento mínimo que los operadores deben dar a los aspectos de calidad en los contratos con los usuarios se adapta a la CDUSCE. Cabe destacar que las exigencias sobre calidad se extienden a todos los contratos con usuarios finales, no sólo a los usuarios residenciales (cfr. art. 10 versus art. 1 Orden IET 1090/2014). Los compromisos de calidad asumidos en el contrato se referirán, al menos, a los parámetros «tiempo de suministro de la conexión inicial» y «tiempo de interrupción del servicio, que se computarán en la forma establecida por la orden (art. 10.3 y 4). El valor del compromiso de calidad relativo al tiempo de interrupción del servicio a efectos de determinar las compensaciones que correspondan se expresará en un número entero de horas naturales acumuladas a lo largo de un período de observación coincidente con el periodo de facturación o con un mes natural para el caso de los abonados sujetos a modalidades prepago.

Además, el contrato deberá establecer el método de cálculo de las indemnizaciones asociadas al incumplimiento de los compromisos de calidad con el nivel de detalle suficiente, “que permita el cálculo de la cuantía por parte del usuario”, así como el procedimiento para solicitar la indemnización. La indemnización por incumplimiento del parámetro de calidad “tiempo de interrupción del servicio” se acumula a la compensación al usuario por el incumplimiento contractual consistente en la interrupción del servicio telefónico y de acceso a internet en los de términos de los artículos 15 y 16 de la CDUSCE.

Es importante poner de manifiesto que el cumplimiento de los estándares mínimos de calidad, incluso la obtención de los certificados de calidad (ISO), no excluye el eventual carácter abusivo de ciertas prácticas de facturación. Así lo afirma la SJM núm. 2 de La Coruña de 20 febrero 2018, (AC 2018\177, ECLI:ES:JMC:2018:9) que estima la pretensión del Ministerio Fiscal, en ejercicio de una acción colectiva, y declara abusiva la práctica consistente en facturar el periodo de facturación completo (el mes), cuando se ha solicitado la portabilidad en tiempo y forma antes de la conclusión de ese plazo.

- *Sucesos que afectan de forma grave a la calidad de los servicios de comunicaciones electrónicas.* El Capítulo VI de la Orden (arts. 20 a 23) regula los sucesos que conlleven una importante degradación de la calidad del servicio. Además de los sucesos que afectan al servicio telefónico fijo y móvil y de acceso a Internet (art. 21), se

definen los sucesos de este tipo que afectan al servicio de difusión del servicio de comunicación audiovisual televisiva por ondas hertzianas terrestres de ámbito estatal y autonómico (art. 20)²⁸⁹.

- *En particular, definición de los sucesos que conlleven una importante degradación de la calidad de servicio del servicio telefónico fijo y móvil y del servicio de acceso a Internet.* En relación con los servicios telefónicos y de acceso a internet, se diferencia entre sucesos de menor significación y sucesos significativos. Son de menor significación aquellos que conllevan una interrupción total o una afectación de la calidad del servicio que supere el umbral establecido por la Secretaría de Estado competente en la prestación del servicio telefónico disponible al público o en la prestación del servicio de acceso a Internet y que afecten a más de 25.000 líneas durante al menos dos horas en horario comprendido entre las 07:00 horas y las 24:00 horas. Son considerados como significativos aquellos que “conlleven una interrupción total o una afectación de la calidad del servicio que supere el umbral establecido por la SETSI, en la prestación del servicio telefónico disponible al público o en la prestación del servicio de acceso a Internet y cumplen, al menos, una de las siguientes condiciones: i) El suceso afecta al servicio que prestan los centros que tramitan llamadas de emergencia durante más de dos horas; ii) El suceso afecta a más del 25 por ciento de las líneas existentes en el territorio de cualquier isla de las comunidades autónomas de Baleares y Canarias, o de cualquiera de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, durante más de dos horas; iii) El suceso afecta a más de 100.000 líneas durante más de una hora.

La orden de referencia ha de ser complementada por las guías que elaborará la Secretaría de Estado competente, teniendo en cuenta las recomendaciones de la Comisión para el Seguimiento de la Calidad en la Prestación de los Servicios de Telecomunicaciones, y en las que se fijarán diversos elementos relevantes para definir los sucesos que afectan a la calidad de los diversos servicios considerados. Así, entre otros elementos, estas guías

²⁸⁹ Se consideran sucesos de tales características aquellos que “conlleven una interrupción total o una afectación de la calidad del servicio que supere el umbral establecido en las guías elaboradas por la SETSI, en la prestación del servicio de difusión de televisión en, al menos, un canal radioeléctrico y que afecten a más de 25.000 usuarios durante al menos 1 hora” (art. 20.1). El suceso se inicia cuando el servicio comienza a interrumpirse o degradarse y finaliza en el instante en que recupere totalmente las condiciones de normal funcionamiento. El número de usuarios afectados se referirá a los usuarios de las zonas de servicio de los centros emisores afectados.

determinarán: a) El procedimiento de cálculo de los usuarios afectados por un suceso relativo al servicio de radiodifusión televisiva; b) El umbral de afectación de la calidad del servicio de radiodifusión televisiva a partir del cual será necesario realizar las pertinentes notificaciones a la Administración, cuando no se trate de una interrupción total del servicio (cfr. art. 22); c) El umbral de afectación de la calidad en la prestación del servicio telefónico disponible al público o en la prestación del servicio de acceso a Internet en los sucesos de menor significación o sucesos significativos (art. 21).

La regulación de la calidad de los servicios es una cuestión ajena a la competencia autonómica. No obstante, y de nuevo con fundamento en la infracción tipificada en el artículo 141.26 del EPCCM, sí cabría valorar la conveniencia de tipificar como infracción de consumo la prestación de servicios de comunicaciones que no cumplan los parámetros de calidad exigidos por la normativa sectorial en cuanto puede vulnerar el nuevo derecho de los usuarios a acceder a los beneficios de las TIC.

2.4. Derecho de acceso a las redes y servicios de comunicaciones electrónicas

La Ley General de Telecomunicaciones reconoce el derecho de acceso de los usuarios a los servicios de telecomunicaciones en los términos regulados (art. 65.1, g, h, i LGTel²⁹⁰). En particular, establece el derecho de acceder a una internet abierta conforme al principio de neutralidad tecnológica. Se reconoce a los usuarios finales el derecho a acceder, a través de su servicio de acceso a internet, a la información y contenidos, así como a

²⁹⁰ Artículo 65 *Derechos específicos de los usuarios finales y consumidores de redes y servicios de comunicaciones electrónicas disponibles al público*

1. Los derechos específicos de los usuarios finales y consumidores, según corresponda, de redes y servicios de comunicaciones electrónicas disponibles al público son, entre otros, los siguientes, que serán objeto de desarrollo mediante real decreto:

g) el derecho a acceder a los servicios de emergencia a través de los servicios de comunicaciones de emergencia de forma gratuita sin tener que utilizar ningún medio de pago, según lo dispuesto en el artículo 74;

h) el derecho a acceder, a través de su servicio de acceso a internet, a la información y contenidos, así como a distribuirlos, usar y suministrar aplicaciones y servicios y utilizar los equipos terminales de su elección, con independencia de la ubicación del usuario final o del operador o de la ubicación, origen o destino de la información, contenido, aplicación o servicio, en los términos establecidos en el artículo 76;

i) el derecho a acceder a los servicios de comunicaciones electrónicas de voz, SMS y datos en itinerancia internacional, en particular, la itinerancia en la Unión Europea de conformidad con las condiciones, requisitos y tarifas reguladas [...];

distribuirlos, usar y suministrar aplicaciones y servicios y utilizar los equipos terminales de su elección, con independencia de la ubicación del usuario final o del operador o de la ubicación, origen o destino de la información, contenido, aplicación o servicio, sin más limitaciones que las derivadas de la ilicitud de los contenidos, servicios y aplicaciones (art. 76). No obstante, los proveedores de acceso a internet podrán adoptar «medidas razonables» de gestión del tráfico que no se basarán en consideraciones comerciales, sino en requisitos objetivamente diferentes de calidad técnica del servicio para categorías específicas de tráfico. En relación con esto, el TJUE ha declarado que las «tarifas cero» de acceso a Internet suponen un tratamiento discriminatorio del tráfico que circula por la red contrario al derecho del usuario al acceso a una red abierta y neutral²⁹¹.

Partiendo de la consideración del acceso a las telecomunicaciones como un derecho, la Comunidad autónoma de Castilla-La Mancha pretende garantizar el acceso a las redes y servicios no sólo por cuestiones relacionadas con el desarrollo económico, sino también como un servicio público. En esta línea, ha adoptado diversas iniciativas²⁹². En particular, con este propósito se ha diseñado la estrategia de conectividad digital regional "Conéctate en CLM" como un instrumento de planificación y articulación para garantizar ese derecho a la ciudadanía de la región²⁹³.

Aparte de estas medidas de apoyo al despliegue de redes y servicios, el reconocimiento de este nuevo derecho a los beneficios derivados del uso de las TIC legitimaría a la CCAA para adoptar un papel más activo en la prestación de servicios allí donde no existan unas adecuadas condiciones que garanticen el acceso de la población (zonas blancas y grises, es decir, sin cobertura o con cobertura insuficiente). Se ha de señalar que, conforme a los datos ofrecidos por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha²⁹⁴, el grado de penetración de las tecnologías de banda ancha en el territorio autonómico es muy elevado,

²⁹¹ V. sentencias del Tribunal de Justicia de 2 de septiembre de 2021 (Sala Octava), *Vodafone GmbH contra Bundesrepublik Deutschland*, Asunto C-854/19, ECLI:EU:C:2021:675; *Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände - Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. contra Vodafone GmbH*, Asunto C-5/20, ECLI:EU:C:2021:676; *Telekom Deutschland GmbH contra Bundesrepublik Deutschland*, Asunto C-34/20, ECLI:EU:C:2021:677, comentadas en mi trabajo [Paradojas del mercado en competencia: las «tarifas cero» de acceso a Internet vulneran los derechos de los usuarios \(centrodeestudiosdeconsumo.com\)](https://centrodeestudiosdeconsumo.com), 8 de septiembre de 2021.

²⁹² En el epígrafe dedicado al aprovechamiento efectivo de la digitalización se citan algunas otras iniciativas en este sentido.

²⁹³ [Conéctate CLM | Centro de información de Telecomunicaciones](#)

²⁹⁴ [Coberturas | Centro de información de Telecomunicaciones](#)

alcanzando el 93,57% en tecnología 5G o el 97,91% en FTTH. No obstante, si se detectaran carencias, la salvaguarda del nuevo derecho justificaría la movilización de inversión pública directa o de asociaciones público-privadas para llegar a áreas no rentables.

En este punto, se ha de recordar que la LGTel permite a las Administraciones Públicas prestar servicios por sí o por terceros conforme a lo previsto en su artículo 13²⁹⁵ y en los términos establecidos en su artículo 6.⁷²⁹⁶.

²⁹⁵ Artículo 13. *Suministro de redes públicas y prestación de servicios de comunicaciones electrónicas en régimen de prestación a terceros por las Administraciones públicas*

1. La instalación y explotación de redes públicas o la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas disponibles al público por operadores controlados directa o indirectamente por Administraciones públicas se regirá de manera específica por lo dispuesto en el presente artículo. En su actuación, las Administraciones públicas deberán velar por el cumplimiento de los principios generales contemplados en la [Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público](#), incluyendo en particular los principios de eficacia, de economía, suficiencia y adecuación estricta de los medios a los fines institucionales, y de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos.

2. La instalación y explotación de redes públicas o la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas disponibles al público por operadores controlados directa o indirectamente por Administraciones públicas se realizará dando cumplimiento al principio de inversor privado, con la debida separación de cuentas, con arreglo a los principios de neutralidad, transparencia, no distorsión de la competencia y no discriminación, y cumpliendo con la normativa sobre ayudas de Estado a que se refieren los [artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea](#).

Mediante real decreto, previo informe de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, se determinarán las condiciones en que los operadores controlados directa o indirectamente por Administraciones públicas deberán llevar a cabo la instalación y explotación de redes públicas o la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas disponibles al público y, en especial, los criterios, condiciones y requisitos para que dichos operadores actúen con sujeción al principio de inversor privado en una economía de mercado. En particular, en dicho real decreto se establecerán los supuestos en los que, como excepción a la exigencia de actuación con sujeción al principio de inversor privado en una economía de mercado, los operadores controlados directa o indirectamente por Administraciones públicas podrán instalar, desplegar y explotar redes públicas y prestar servicios de comunicaciones electrónicas disponibles al público que no distorsionen la competencia o cuando se confirme fallo del mercado y no exista interés de concurrencia en el despliegue del sector privado por ausencia o insuficiencia de inversión privada, ajustándose la inversión pública al principio de necesidad, con la finalidad de garantizar la necesaria cohesión territorial y social.

En las iniciativas llevadas a cabo por los órganos competentes de las Administraciones públicas y entidades dependientes de ellas para la difusión a los ciudadanos del servicio de televisión digital en zonas donde no exista cobertura del servicio de televisión digital terrestre, se considera que se produce una situación de fallo de mercado. Por ello, estas iniciativas no deben sujetarse al principio de inversor privado ni deben comunicarse al Registro de operadores, salvo que la red de comunicaciones electrónicas que sirva de soporte para efectuar la difusión del servicio de televisión digital en zonas donde no exista cobertura del servicio de televisión digital terrestre se ponga a disposición de terceros, a título oneroso o gratuito, o que a través de la misma se presten otros servicios disponibles al público distintos del mencionado servicio de televisión digital, en cuyo caso se deberá cumplir lo establecido en este artículo.

3. Una Administración Pública podrá instalar, desplegar y explotar redes públicas de comunicaciones electrónicas o prestar servicios de comunicaciones disponibles al público directamente o a través de entidades o sociedades que tengan entre su objeto social o finalidad la instalación y explotación de redes o la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas.

La instalación o explotación de redes públicas de comunicaciones electrónicas y la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas disponibles al público por los órganos o entes gestores de infraestructuras de transporte de competencia estatal, se realizará en las condiciones establecidas en el artículo 54.

4. La instalación y explotación de redes públicas o la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas disponibles al público por operadores controlados directa o indirectamente por Administraciones públicas deberán llevarse a cabo en las condiciones establecidas en el artículo 8 y, en particular, en las siguientes condiciones:

a) los operadores tienen reconocido directamente el derecho a acceder en condiciones neutrales, objetivas, transparentes, equitativas y no discriminatorias a las infraestructuras y recursos asociados utilizados por los operadores controlados directa o indirectamente por Administraciones públicas para la instalación y explotación de redes de comunicaciones electrónicas;

2.5. Neutralidad tecnológica

El principio de neutralidad tecnológica tiene un carácter transversal en la normativa sectorial (arts. 3.i, 13.2, 8.3.c, 85.3.b, 93, 94.6.d) LGTel), que pretende potenciar el desarrollo tecnológico y garantizar el acceso de la ciudadanía a las redes y servicios

b) los operadores tienen reconocido directamente el derecho de uso compartido de las infraestructuras de red de comunicaciones electrónicas y sus recursos asociados instaladas por los operadores controlados directa o indirectamente por Administraciones públicas en condiciones neutrales, objetivas, transparentes, equitativas y no discriminatorias;

c) si las Administraciones públicas reguladoras o titulares del dominio público ostentan la propiedad, total o parcial, o ejercen el control directo o indirecto de operadores que explotan redes públicas de comunicaciones electrónicas o servicios de comunicaciones electrónicas disponibles para el público, deberán mantener una separación estructural entre dichos operadores y los órganos encargados de la regulación y gestión de los derechos de utilización del dominio público correspondiente.

5. Se permite a las Administraciones públicas el suministro al público de acceso a RLAN, sin ajustarse a los requisitos establecidos en el apartado 3:

a) cuando dicho suministro es accesorio respecto de los servicios públicos suministrados en los locales ocupados por las Administraciones públicas o en espacios públicos cercanos a estos locales, que se determinen reglamentariamente.

b) cuando se desarrollen iniciativas que agregan y permiten el acceso recíproco o de otra forma a sus RLAN por parte de diferentes usuarios finales.

c) cuando el suministro de acceso a una red pública de comunicaciones electrónicas a través de una RLAN no forme parte de una actividad económica o sea accesorio respecto de otra actividad económica o un servicio público que no dependa del transporte de señales por esas redes, las Administraciones públicas que suministren el acceso no deberán efectuar la notificación a que se refiere el artículo 6.2 ni deberán inscribirse en el Registro de operadores.

6. La instalación y explotación de redes públicas o la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas disponibles al público por parte de Administraciones públicas que se lleve a cabo en el marco de programas de ayudas otorgadas directamente por la Comisión Europea y sus Servicios o entidades se registrará en exclusiva por el instrumento que regule el otorgamiento de las ayudas y el resto de normativa europea, no siendo necesaria la inscripción de la Administración Pública en el Registro de operadores.

²⁹⁶ Artículo 6 *Requisitos exigibles para el suministro de las redes y la prestación de los servicios de comunicaciones electrónicas.*

7. Las Administraciones públicas comunicarán al Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital toda instalación o explotación de redes de comunicaciones electrónicas en régimen de autoprestación que haga uso del dominio público, tanto si dicha instalación o explotación se realiza de manera directa, a través de cualquier entidad o sociedad dependiente de ella o a través de cualquier entidad o sociedad a la que se le haya otorgado una concesión o habilitación al efecto.

El régimen de autoprestación en la instalación o explotación de dicha red puede ser total o parcial, y por tanto dicha comunicación deberá efectuarse aun cuando la capacidad excedentaria de la citada red pueda utilizarse para su explotación por terceros o para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas disponibles al público.

En el caso de que se utilice o esté previsto utilizar, directamente por la Administración Pública o por terceros, la capacidad excedentaria de estas redes de comunicaciones electrónicas en régimen de autoprestación, el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital verificará el cumplimiento de lo previsto en el artículo 13. A tal efecto, la Administración Pública deberá proporcionar al Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital toda la información que le sea requerida a efecto de verificar dicho cumplimiento.

Mediante real decreto podrán especificarse aquellos supuestos en que, en atención a las características, la dimensión de la instalación o la naturaleza de los servicios a prestar, no resulte necesario que las Administraciones públicas efectúen la comunicación a que se refiere este apartado sobre la instalación de redes de comunicaciones electrónicas en régimen de autoprestación que haga uso del dominio público.

de telecomunicaciones, independientemente de la tecnología utilizada (espectro radioeléctrico, vía satélite, fibra...).

El legislador autonómico, respetuoso con estas limitaciones competenciales, reconoce el derecho de acceso a los beneficios de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación, independientemente del tipo de tecnología desarrollada. Desde la CCAA, no se puede aprobar un plan propio de despliegue de redes o imponer a los operadores la obligación de ofrecer servicios en áreas rurales poco rentables. Este tipo de obligaciones caen dentro de las obligaciones de servicio público y solo el Estado tiene competencia para definir las, imponerlas y supervisar su cumplimiento.

Pero, en nombre del nuevo derecho y conforme a la normativa de desarrollo, el regulador autonómico sí puede incentivar la prestación de servicios de telecomunicaciones y de la sociedad de la información en su territorio, mediante técnicas de promoción, tales como la concesión de ayudas públicas para el despliegue de redes²⁹⁷, siempre salvaguardando la normativa de competencia²⁹⁸; el fomento de la accesibilidad de los servicios de telecomunicaciones; los incentivos a la digitalización de los servicios y la formación de la población para evitar la brecha digital y garantizar la protección de los usuarios como consumidores.

²⁹⁷ Como ejemplo, puede citarse la [Resolución de 11/05/2022, de la Dirección General de Cohesión Territorial, por la que se convocan subvenciones destinadas a la realización de proyectos de redes de acceso de nueva generación en polígonos industriales, centros logísticos y otras áreas de alta concentración empresarial de Castilla-La Mancha \(DOCM 18.5.2022\)](#); la [Resolución de 07/07/2022, de la Dirección General de Cohesión Territorial, por la que se convocan subvenciones destinadas a la realización de proyectos de instalación de redes de comunicaciones electrónicas de alta velocidad en fábricas, centros y dependencias sitas en polígonos industriales, centros logísticos y otras áreas de alta concentración empresarial de Castilla-La Mancha en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia financiado por la Unión Europea-Next Generation EU \(Línea 3\) \(DOCM 19.7.2022\)](#).

²⁹⁸ El principio de neutralidad tecnológica y la incidencia sobre la competencia en el mercado interior llevaron a la Comisión europea a anular las medidas de ayuda aprobadas por el Gobierno español y los gobiernos autonómicos para incentivar en tránsito de la televisión analógica a la Televisión Terrestre Digital en zonas rurales y poco pobladas. Las ayudas se destinaban a plataformas de difusión terrestre públicas y privadas y no a las plataformas de difusión por satélite. Ante la denuncia de estas últimas, la Comisión anuló las correspondientes resoluciones en las que se aprobaban tales ayudas mediante las correspondientes decisiones que fueron impugnadas y confirmadas en sede jurisdiccional (v. sentencias del Tribunal General de 2 de julio de 2025, España/Comisión (Asunto T-489/21; C/2025/4442) y Cellnex Telecom y Retevisión I/Comisión (Asunto T-715/21; C/2025/4443).

3. Beneficios derivados del uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación

Este nuevo derecho de acceso a los beneficios derivados de las TIC se vincula no sólo al acceso a los productos y servicios digitales existentes o que puedan existir en el futuro, sino también a la equidad, participación activa y no discriminación en entornos digitales. Este nuevo derecho tiene una doble dimensión: A) la puramente tecnológica; B) la humana y social.

3.1. Dimensión tecnológica

Desde una perspectiva puramente tecnológica, el derecho de acceso a los beneficios de las nuevas tecnologías implica la disponibilidad técnica de ciertos servicios que empoderan a la persona consumidora y garantizan unas condiciones de vida digna y confortable para todos, independientemente del lugar de residencia o de la condición personal o social.

Sin ánimo de exhaustividad y con la finalidad de poner de manifiesto la relevancia de este derecho, destacamos algunos de los beneficios puramente tecnológicos derivados del uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación:

1. Servicios de comunicaciones interpersonales (servicio de telefonía vocal fija y móvil, SMS, *WhatsApp*, *Telegram*...).
2. Servicios de comunicaciones máquina a máquina (alarmas, contadores digitales...)
3. Servicios de radiodifusión sonora y televisiva (incluido “vídeo a la carta” o bajo demanda).
4. Servicios de acceso (funcional) a Internet. El acceso funcional a Internet es un valor mínimo que coincidirá, al menos, con los valores de la prestación del servicio universal.
5. Comercio electrónico.
6. Teletrabajo.

7. Telemedicina.
8. Plataformas de enseñanza on line.
9. Redes sociales.
10. Herramientas de inteligencia artificial.
11. ...

3.2. Dimensión humana y social

El concepto de “acceso a los beneficios” no se limita a la disponibilidad técnica de ciertos servicios, sino que incluye una serie de atributos predicables de las tecnologías tendentes a garantizar que todas las personas consumidoras, independientemente de su lugar de residencia y de otros factores personales o sociales como la edad, la discapacidad, la educación... puedan disfrutar de las ventajas que reportan las tecnologías de la información y la comunicación. El reconocimiento de este nuevo derecho conlleva el mandato para las administraciones públicas y en particular, para la CCAA de Castilla-La Mancha de garantizar que las TIC y los servicios prestados a través de ellas sean accesibles, asequibles y seguros de modo que todas las personas consumidoras puedan aprovechar las ventajas de la digitalización en aras de conseguir mayor desarrollo económico para la región, impulsar el crecimiento económico y la cohesión territorial, social e intergeneracional. Analicemos cada una de las exigencias de este mandato.

3.2.1. Accesibilidad

La accesibilidad conlleva la disponibilidad del servicio, diseño universal, interfaces comprensibles y la ausencia de barreras para personas con discapacidad incluyendo los estándares de calidad que se determinen en la normativa sectorial²⁹⁹. En este sentido, habrá que invocar la normativa general estatal y autonómica que impone obligaciones en

²⁹⁹ La norma EN 301 549, respaldada por la Directiva Europea 2016/2102, es el estándar europeo clave para la accesibilidad de productos y servicios TIC en el sector público y, cada vez más, en el privado. Define requisitos para sitios web, apps, software, hardware y documentos, buscando la inclusión de personas con discapacidad; normas similares o relacionadas incluyen las WCAG 2.1 (Web Content Accessibility Guidelines), que son la base técnica para la accesibilidad del contenido web ([UNE-EN 301549:2022 Requisitos de accesibilidad para productos ...](#)).

materia de accesibilidad tanto en las relaciones comerciales como en las relaciones con las administraciones públicas y tipifica las infracciones en esta materia³⁰⁰.

La configuración de los servicios de telecomunicaciones y de la sociedad de la información así como de los terminales necesarios para acceder a ellos ha de satisfacer la exigencia de accesibilidad universal y diseño para todos en los términos regulados por la normativa estatal (Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, para establecer y regular la accesibilidad cognitiva y sus condiciones de exigencia y aplicación³⁰¹ en redacción dada por la Ley 6/2022, de 31 de marzo³⁰² cuyo artículo 5,a) incluye especialmente en su ámbito de aplicación las telecomunicaciones y la sociedad de la información; arts. 2 y 3 Ley 11/2023, de 8 de mayo, de trasposición de Directivas de la Unión Europea en materia de accesibilidad de determinados productos y servicios³⁰³ y arts. 3, 4, 8-12 y DT Única RD 1494/2007).

El reconocimiento del nuevo derecho de acceso a los beneficios derivados del uso de las nuevas tecnologías en una norma consumerista como es el artículo 5.9 del EPCCM permite calificar las exigencias de accesibilidad como una prestación exigible también en el ámbito de las relaciones de consumo y correlativamente, tutelar desde este sector normativo la salvaguarda del derecho a una tecnología accesible. En este sentido, la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 10 de julio de 2019³⁰⁴, caso “Bundesverband der Verbraucherzentralen vs. Amazon” (C-649/17), hace hincapié en la obligación de accesibilidad real de la información previa al contrato en entornos digitales

³⁰⁰ Sobre los estándares de calidad exigidos y su relación con el principio de tipicidad, resulta de especial interés la sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-administrativo, sección 8ª, de 2 de febrero de 2024 (rec. 852/2021, ECLI:ES:AN:2024:926) que ratifica la sanción impuesta a Vueling Airlines, S.A. por la resolución del Secretario de Estado de Derechos Sociales que confirmó la multa de 90.000 euros y una sanción accesoria, consistente en la prohibición de concurrir en procedimientos de otorgamiento de ayudas oficiales por un periodo de seis meses, por la comisión de una infracción grave, por incumplimiento de las condiciones de accesibilidad para personas con discapacidad de su página web.

³⁰¹ BOE núm. 3.12.2013.

³⁰² Ley 6/2022, de 31 de marzo, de modificación del Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, para establecer y regular la accesibilidad cognitiva y sus condiciones de exigencia y aplicación ((BOE núm. 78, 1.4.2022).

³⁰³ Ley 11/2023, de 8 de mayo, de trasposición de Directivas de la Unión Europea en materia de accesibilidad de determinados productos y servicios, migración de personas altamente cualificadas, tributaria y digitalización de actuaciones notariales y registrales; y por la que se modifica la Ley 12/2011, de 27 de mayo, sobre responsabilidad civil por daños nucleares o producidos por materiales radiactivos (BOE núm. 110, 9.5.2023).

³⁰⁴ ECLI:EU:C:2019:576

(apdo. 45). Cita el considerando 34 de la Directiva 2011/83 del siguiente tenor literal: “El comerciante debe proporcionar al consumidor información clara y comprensible antes de que el consumidor se vea vinculado por un contrato celebrado a distancia o fuera del establecimiento, por un contrato distinto de estos o por una oferta contractual correspondiente. Al facilitar esa información, *el comerciante debe tener en cuenta las necesidades especiales de los consumidores que sean particularmente vulnerables debido a su enfermedad mental, física o psicológica, edad o credulidad de una forma que el comerciante pueda razonablemente prever*. No obstante, la toma en consideración de estas necesidades específicas no debe conducir a niveles diferentes de protección de los consumidores”.

En particular, por lo que se refiere a la accesibilidad de las páginas web de la Administración pública habrá de tener en cuenta lo dispuesto por el Real Decreto 1112/2018, de 7 de septiembre, sobre accesibilidad de los sitios web y aplicaciones para dispositivos móviles del sector público, norma con la que el Gobierno del Estado ha pretendido cumplir los mandatos de accesibilidad de las Leyes 34/2002, de Servicios de la Sociedad de la Información (disposición adicional quinta), del Real Decreto Legislativo 1/2013 (art. 24 y disposición adicional tercera), de la Ley 19/2013, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (arts. 5.4 y 5.5) y de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público (arts. 38.3 y 5 y disposición final decimoquinta), que a su vez dan cumplimiento a la Directiva (UE) 2016/2102.

El Real Decreto 1112/2018 reitera los objetivos (exposición de motivos y art. 1) y las previsiones de orden sustantivo de la directiva: el principio de accesibilidad y los subprincipios que lo componen (art. 5), el principio de carga desproporcionada (art. 7) y la presunción de que el contenido de los sitios web y las aplicaciones móviles es conforme al principio de accesibilidad si cumple determinadas normas armonizadas o especificaciones técnicas de la Unión Europea (art. 6). A su vez, recoge y desarrolla las previsiones de la directiva de contenido formal, organizativo o procedimental. En particular, amplía la regulación de la declaración de accesibilidad (art. 15 y disposición transitoria única), las revisiones de la accesibilidad (art. 17) y los procedimientos de comunicación, queja y reclamación (arts. 10 a 14). Regula la creación y funciones de una "unidad responsable de accesibilidad" (art. 16). También la realización de los informes que el Ministerio de Política Territorial y Función Pública debe preparar y presentar a la

Comisión (art. 18) y los que cada unidad responsable de accesibilidad debe tener disponibles (art. 19). Crea la red de contactos de accesibilidad digital de las administraciones públicas con funciones de asistencia al citado Ministerio (art. 20).

El Tribunal Constitucional se pronunció sobre la distribución de competencias en materia de accesibilidad de las páginas web en su sentencia 100/2019 de 18 de julio de 2019, rec. 259/2019³⁰⁵. El TC encuadra la controversia en los títulos competenciales que sobre estas materias ostentan, respectivamente, el Estado (bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común ex art. 149.1.18 CE) y las Comunidades Autónomas (en el caso, el País Vasco) de autoorganización, desarrollo y ejecución de las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas, a pesar de que la intervención estatal también puede responder a un fin económico, como es la supresión de barreras en el mercado de productos y servicios digitales (por todas, SSTC 41/2016, de 3 de marzo, FFJJ 3 y 4, y 132/2018, de 13 de diciembre, FJ 3). El TC argumenta que para regular la accesibilidad de los sitios webs y aplicaciones para dispositivos móviles de las entidades de naturaleza pública o financiadas con fondos públicos, el Estado cuenta con una competencia limitada a las bases [SSTC 55/2018, FJ 11, letras a) y b), y 132/2018, FJ 6, letras a) y b)], en relación con la administración electrónica]. Ello implica, en principio, que en este ámbito el Estado no puede imponer a las comunidades autónomas una regulación de procedimiento administrativo especial: las comunidades autónomas, cuando cuentan con atribuciones de desarrollo legislativo y ejecución, como es el caso, “serán competentes también, como regla general, para regular los correspondientes procedimientos administrativos especiales en el marco de las normas de procedimiento común (general o singular) que haya establecido el Estado ex artículo 149.1.18 CE” [SSTC 45/2015, FJ 6 b), y 55/2018, FJ 4 b)]. Sin embargo, las bases de una materia pueden alcanzar algunos aspectos de los procedimientos especiales. Dan cobertura a criterios y normas de procedimiento “directamente vinculados a los objetivos sustantivos” de esa legislación básica, “sin descender a la previsión de trámites de pura gestión; las normas ordinarias de tramitación no pueden considerarse básicas” [SSTC 54/2017, FJ 7 b), y 55/2018, FJ 4 b), refiriéndose a la legislación básica, en general; SSTC 45/2015, FJ 6 c), 53/2017, de 17 de mayo, FFJJ 3 y 5 b), y 143/2017, FJ 23, refiriéndose

³⁰⁵ STC Pleno, Sentencia 100/2019 de 18 jul. 2019, Rec. 259/2019 (RTC\2019\100; ECLI: ES:TC:2019:100).

a las "bases medioambientales", en particular]. Así, en el caso se analiza, entre otros, el artículo 11 que añade formas de presentación adicionales a la modalidad electrónica prevista en la directiva. Además de la presentación "mediante medios electrónicos habilitando una dirección de correo electrónico específica o un formulario que permita la presentación telemática", "se habilitará al menos uno de los siguientes canales complementarios al electrónico: un teléfono o una oficina física de atención". La forma de presentación de escritos en procedimientos administrativos especiales es, en principio, una cuestión de ordinaria tramitación cuya regulación escapa a las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas (art. 149.1.18 CE). Pero en el caso analizado, el régimen establecido pretende involucrar a los ciudadanos en la defensa de las garantías de accesibilidad, esto es, persigue específicamente que cualquiera pueda contribuir a la realización práctica de esta política pública a través de mecanismos flexibles, como denuncias, comunicaciones o acciones públicas administrativas (en relación con el medio ambiente: STC 138/2013, de 6 de junio, FFJJ 4 y 8; en materia de vivienda: STC 97/2018, de 19 de septiembre, FJ 6). En consecuencia, el artículo impugnado está directamente destinado a garantizar la eficacia de los principios de accesibilidad (art. 5) y carga desproporcionada (art. 7) y, con ello, a asegurar la realización misma de una política que ha desarrollado legítimamente el Estado al amparo del art. 149.1.18 CE. Por todo ello, se considera justificada la medida estatal.

Castilla-La Mancha es muy activa en este ámbito. La Ley 4/2025, de 11 de julio, de Simplificación, Agilización y Digitalización Administrativa³⁰⁶ reconoce los derechos de la ciudadanía en materia de administración digital (arts. 36 a 39), entre los que se encuentra el derecho de asistencia a personas o colectivos en situación de vulnerabilidad (art. 37) y el establecimiento de un sistema multicanal de interacción y atención a la ciudadanía, que integra componentes tecnológicos, organizativos, informativos y personales, cuyo objetivo es facilitar la comunicación a través de canales presenciales, telefónicos o telemáticos mediante el uso de medios digitales, tales como los «chatbot», asistentes virtuales inteligentes, sistemas de mensajería instantánea, aplicaciones móviles, redes sociales y participativas y otros espacios virtuales puestos a su disposición (art. 38).

En este contexto, la CCAA podrá potenciar la adopción por los prestadores de servicios de la sociedad de la información de nuevos compromisos en materia de accesibilidad,

³⁰⁶ DOCM núm. 136, 17.7.2025.

apoyar mediante sistemas de ayudas públicas la implantación de medidas de accesibilidad cuando representen una carga desproporcionada para los prestadores de servicios, impulsar la digitalización de la Administración y de la prestación de servicios públicos, pero estableciendo simultáneamente mecanismos de apoyo (presencial o vía telefónica) especialmente para aquellos colectivos no familiarizados con las nuevas tecnologías.

Por otra parte, la accesibilidad no es sólo una cualidad de los bienes y servicios prestados a través de las TIC, sino que puede contemplarse también como un beneficio en sí mismo. Gracias a la aplicación de las TIC, los contenidos audiovisuales o la información son más accesibles. El reconocimiento del derecho de acceso a los beneficios de las TIC se ofrece como incentivo para difundir la accesibilidad como un valor transversal aplicable a los ámbitos económicos, sociales y jurídicos. La invocación del nuevo derecho reconocido por el artículo 5.9 del EPCCM puede ser una buena oportunidad para dar cumplimiento efectivo al artículo 23 de la Ley 1/1994, de 24 de mayo, de accesibilidad y eliminación de barreras en Castilla-La Mancha³⁰⁷ e impulsar programas para facilitar a todos los ciudadanos, durante su proceso formativo, el acercamiento a los sistemas de comunicación propios de personas con limitaciones sensoriales, tales como lenguaje de signos, escritura braille y cualquier otro de naturaleza análoga.

3.2.2. Asequibilidad

No habrá acceso real a los beneficios del uso de las TIC si el coste económico resulta prohibitivo. La asequibilidad se conecta con las obligaciones de servicio universal, las tarifas sociales o reducidas y la competencia efectiva en el mercado de las telecomunicaciones y de los servicios digitales. Como se ha dicho, la intervención sobre calidad y precios³⁰⁸ recae en el ámbito competencial exclusivo del Estado.

³⁰⁷ Artículo 23. Accesibilidad en la comunicación sensorial.

Para garantizar el derecho a la información, la cultura, la enseñanza y el ocio, la Junta de Comunidades fomentará el conocimiento de sistemas de comunicación accesibles a personas con limitaciones sensoriales; y las alternativas técnicas más eficaces. En especial se facilitará a todos los ciudadanos, durante su proceso formativo, el acercamiento a los sistemas de comunicación propios de personas con limitaciones sensoriales, tales como lenguaje de signos, escritura braille y cualquier otro de naturaleza análoga.

³⁰⁸ Las potestades administrativas en este ámbito son cada vez menores. Rige el principio de libertad de precios con algunas excepciones. Así, para algunos servicios, como el roaming en el ámbito de la UE, la cuantía y estructura del precio está regulada (Reglamento 2022/612, de 6 de abril, de Itinerancia en las redes públicas de comunicaciones móviles en la Unión); por su parte, la Orden PRE 531/2007 por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, de 25 de enero de 2007, por el que se aprueban las condiciones para garantizar la asequibilidad de las ofertas aplicables a los servicios incluidos en el servicio universal establece la estructura tarifaria del servicio de telefonía fija (establecimiento de llamada + facturación por segundos) y los planes especiales de precios (abono social y

La LGTel establece obligaciones en materia de asequibilidad (art. 38). En principio, todos los operadores que presten servicios de acceso a internet de banda ancha y los servicios de comunicaciones vocales a través de una conexión fija deben ofrecer a los consumidores con rentas bajas o con necesidades sociales especiales opciones o paquetes de tarifas que difieran de las aplicadas en condiciones normales de explotación comercial en condiciones transparentes, públicas y no discriminatorias. A tal fin, se podrá exigir a dichos operadores que apliquen limitaciones de precios, tarifas comunes, equiparación geográfica u otros regímenes similares. Mediante real decreto se podrá establecer si los operadores, en el marco de estas opciones o paquetes de tarifas, disponen de la posibilidad o no de limitar el volumen máximo de datos a transmitir en el servicio de acceso a internet de banda ancha. Cuando el cumplimiento de las obligaciones de asequibilidad por todos los operadores dé lugar a una carga administrativa o financiera excesiva, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia podrá decidir, con carácter excepcional, imponer la obligación de ofrecer estas opciones o paquetes de tarifas al operador u operadores designados para prestar el servicio universal (art. 40 LGTel).

Se prevé incluso que mediante reglamento se podrán establecer requisitos para que el servicio de acceso a una internet de banda ancha y los servicios de comunicaciones vocales que se presten a través de una conexión móvil resulten asequibles en aras de garantizar la plena participación social y económica de los consumidores en la sociedad (art. 38.7 LGTel).

Hasta la fecha, los planes especiales en esta materia son el abono social a los servicios de comunicaciones vocales a través de una conexión fija, el plan de precios aplicable a abonados invidentes o con graves dificultades visuales y el plan de precios aplicable a usuarios sordos o con graves dificultades auditivas (acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos de 25 de enero de 2007, publicado por Orden PRE/531/2007, de 5 de marzo, por el que se aprueban las condiciones para garantizar la asequibilidad de las ofertas aplicables a los servicios incluidos en el servicio universal; acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos de 13 de mayo

personas con discapacidad) aplicables por Telefónica. La Orden PRE/1619/2010, de 14 de junio, publica el Acuerdo de la Comisión delegada del Gobierno para Asuntos Económicos de 13 de mayo de 2010, por el que se modifica el umbral de renta familiar que da acceso al abono social con el propósito de flexibilizar los requisitos para ser beneficiario del citado abono social.

de 2010, por el que se modifica el umbral de renta familiar que da acceso al abono social, publicado por la Orden PRE/1619/2010, de 14 de junio, DT 6^a).

No obstante, la CCAA podrá intervenir en el plano de la concesión de ayudas y subvenciones públicas, preferentemente a los consumidores y comunidades de propietarios a fin de evitar posibles conflictos por incurrir en ayudas públicas contrarias al Derecho a la competencia, para impulsar las infraestructuras de banda ancha, financiar la compra de terminales más eficientes y sostenibles o bonificar las facturas de los consumidores vulnerables. En este sentido, puede ser útil el modelo derivado de la aplicación de medidas de pobreza energética (ej. bonificación de facturas y prohibición de interrupción del servicio a consumidores en situación de vulnerabilidad asistidos por los servicios sociales)³⁰⁹, que podría ser aplicable, siempre que no conllevara un incremento de los costes de las obligaciones de servicio público financiadas por los operadores³¹⁰. En otros términos, siempre que las medidas propuestas para garantizar la asequibilidad de los servicios a los colectivos vulnerables fueran sufragadas con cargo al presupuesto autonómico.

3.2.3. Capacitación y alfabetización digital

Las administraciones públicas han de garantizar formación digital básica, promover capacidades para uso responsable, evitar las brechas digitales de cualquier tipo y fomentar el uso efectivo de las TIC. Quizás sea este uno de los ámbitos en los que la CCAA pueda realizar una labor más activa para preservar el derecho de las personas consumidoras al acceso a los beneficios derivados del uso de las TIC, sin riesgos de incurrir en extralimitación competencial, de duplicar actuaciones o de adoptar medidas contrarias a la competencia en el mercado.

³⁰⁹ El Plan Estratégico de Consumo Responsable 2022-2024 insta a adoptar acciones encaminadas a luchar contra la vulnerabilidad (DOCM 60, 28 de marzo de 2022).

³¹⁰ Se ha de ser especialmente cauto en la adopción por la CCAA de este modelo. Diversas CCAA han aprobado normas propias en materia de pobreza energética [Ley 24/2015, de 29 de julio, del Parlamento de Cataluña, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética; Ley 9/2016, de 3 de noviembre, de Reducción de Pobreza Energética de Aragón; Ley 3/2017, de 3 de febrero, para paliar y reducir la pobreza energética (electricidad, agua y gas) en la Comunitat Valenciana, que han resultado, total o parcialmente, anuladas por el Tribunal Constitucional por falta de competencia autonómica (SSTC 62/2016; 54/2018; 31-1-2019).

La comunidad autónoma de Castilla-La Mancha ha acometido ya varias actuaciones en este ámbito. Cabe citar especialmente el Proyecto Ciudadanía Digital³¹¹ o iniciativas como Agenda Audiovisual que persigue la alfabetización digital y la concienciación respecto a la necesidad de una cultura audiovisual segura³¹² o el Centro de Información de las Telecomunicaciones que pretende ser un punto de información acerca de subvenciones, iniciativas y programas que estén relacionadas con las telecomunicaciones regionales³¹³.

El reconocimiento de este nuevo derecho de acceso a los beneficios del uso de las TIC obliga a la CCAA a mantener y a intensificar los esfuerzos en la línea marcada por los programas indicados.

3.2.4. Seguridad y confianza

Uno de los principales obstáculos de acceso a los beneficios del uso de las TIC procede de la desconfianza generada por los riesgos tecnológicos y la falta de seguridad sobre los datos, en particular, sobre los medios de pago y el secreto de las comunicaciones³¹⁴.

Como se avanzó en el primer epígrafe, tanto a nivel estatal como de la Unión Europea existen normas que pretenden salvaguardar la protección de los datos personales, dar seguridad a las transacciones y garantizar el secreto de las comunicaciones, especialmente en los entornos digitales (Reglamento General de Protección de Datos, Reglamento de

³¹¹ El proyecto de Ciudadanía Digital se integra dentro del plan Nacional de Capacidades Digitales (PNCD) a su vez integrado en la Agenda Digital 2025 y se dirige al conjunto de la población, desde la digitalización de la escuela hasta la universidad, pasando por la recualificación (upskilling y reskilling) en el trabajo, con especial atención al cierre de la brecha de género y al impulso de la formación en las zonas de declive demográfico, con el objetivo de reformar las competencias digitales de las personas trabajadoras y del conjunto de la ciudadanía, reduciendo el porcentaje de la población española que carece de competencias digitales básicas.

Los destinatarios a los que se presta especial atención son los siguientes: ciudadanía que resida o trabaje en Castilla-La Mancha; ciudadanía sin competencias digitales o competencias digitales bajas; ciudadanía que quiera mejorar sus competencias digitales; colectivos en riesgo de exclusión social; mujeres.

El proyecto de Ciudadanía Digital pone a disposición de la ciudadanía ochenta y cuatro acciones formativas en competencias digitales transversales, tanto de nivel básico, medio como avanzado ([Ciudadanía Digital | Ciudadanía Digital de Castilla-La Mancha](#)).

El proyecto de Ciudadanía Digital se desarrolla presencialmente con un equipo de veinticinco Dinamizadores de Zona para cubrir todo el territorio de Castilla-La Mancha y la Red de Puntos de Inclusión Digital (Red PID), los ayuntamientos de Castilla-La Mancha y todas aquellas entidades públicas y privadas que se quieran adherir al proyecto.

Existen más de 800 Puntos de Inclusión Digital (PID) a disposición de los ciudadanos de Castilla-La Mancha.

³¹² [Agenda Audiovisual](#).

³¹³ [Centro de Información de Telecomunicaciones](#)

³¹⁴ Lo señalado en este epígrafe ha de completarse con lo dicho en el capítulo V de este estudio.

Cybersolidaridad, LO 3/2018, de protección de datos y Real Decreto-ley 19/2018, de servicios de pago y otras medidas urgentes en materia financiera³¹⁵).

La seguridad y la protección de los datos se configuran como presupuesto esencial para garantizar la confianza en los servicios digitales y por ende, el acceso a los beneficios derivados del uso de las nuevas tecnologías. La seguridad implica disponer de información clara sobre algoritmos y procesos automatizados que afecten a decisiones de consumo; explicaciones accesibles sobre riesgos tecnológicos e incidentes de seguridad. En este sentido, el Reglamento de Cybersolidaridad pretende reforzar la solidaridad y las capacidades de la Unión Europea para detectar, prepararse y responder a ciberamenazas e incidentes. Para ello, garantiza la protección de datos y la seguridad de la información compartida en el marco del Sistema Europeo de Alerta de Ciberseguridad, estableciendo diversas medidas, -el Mecanismo de Emergencia en Materia de Ciberseguridad; la Reserva de Ciberseguridad de la UE y el Mecanismo Europeo de Revisión de Incidentes de Ciberseguridad-, para asegurar la confidencialidad e integridad de los datos y proteger los intereses comerciales y de seguridad de las entidades afectadas.

En el marco de la normativa europea y estatal, las funciones de control sobre las transferencias de datos de carácter personal, así como sobre la ciberseguridad, corresponden a la Comisión y a las autoridades nacionales estatales (SSTJUE (Gran Sala), de 6 de octubre de 2015, asunto C-362/14, Maximillian Schrems vs Facebook Irlanda³¹⁶ y de 16 de julio de 2020, asunto C-311/18, Comisaria de Protección de Datos vs Facebook Irlanda y Maximillian Schrems³¹⁷).

En particular, en relación con la llegada de la inteligencia artificial (IA) generativa y de sistemas algorítmicos avanzados, se amplía la dimensión humana y social del derecho de acceso a los beneficios del uso de las TIC. La persona consumidora debe poder beneficiarse de las ventajas de la IA (personalización, eficiencia, servicios inteligentes) sin quedar expuesta a opacidad en la toma de decisiones, sesgos discriminatorios, pérdida

³¹⁵ BOE núm. 284, de 24.11.2018.

³¹⁶ Anotada por MENDOZA LOSANA, A.I., “Transferencias internacionales de datos personales: Estados Unidos no es un puerto seguro, pero tampoco una isla inalcanzable”, 20 de julio 2015, blog CESCO, [Transferencias internacionales de datos personales: Estados Unidos no es un puerto seguro pero tampoco una isla inalcanzable](#).

³¹⁷ Comentada por GARCÍA HERNÁNDEZ, A. “Un paso adelante en la protección de datos personales: el Acuerdo de Puerto Seguro, el Escudo de Privacidad, la vigilancia masiva y las CCT, 3 de mayo 2022, blog CESCO, [Un paso adelante en la protección de datos personales: el Acuerdo de Puerto Seguro, el Escudo de Privacidad, la vigilancia masiva y las CCT](#).

de privacidad o sustitución de servicios humanos sin garantías. En este sentido, el marco jurídico europeo de IA identifica diversos niveles de riesgo y criterios de transparencia que se alinean con el fortalecimiento de este derecho.

3.2.5. Aprovechamiento efectivo de la digitalización de la economía, de la administración y de los servicios

El aprovechamiento efectivo de los beneficios del uso de las TIC conlleva la posibilidad real de obtener ventajas derivadas de la digitalización, como la salvaguarda del derecho a la información, el acceso a servicios básicos (educación, sanidad, administración electrónica...) o la generación de desarrollo económico (teletrabajo, banca electrónica, comercio electrónico...).

Además, en zonas como Castilla-La Mancha, es un poderoso instrumento de inclusión y cohesión territorial y social, por lo que la salvaguarda de este derecho ha de ser una prioridad absoluta en municipios en riesgo de despoblación. La conectividad y la digitalización es una valiosa herramienta para fijar población joven, atraer teletrabajadores y nuevos residentes y favorecer el emprendimiento rural.

La digitalización es uno de los principios que inspiran todas las acciones estratégicas de los últimos años tanto a nivel europeo como nacional y autonómico. Reconocer el nuevo derecho al acceso a los beneficios del uso de las tecnologías de la información supone también reconocer a los ciudadanos la posibilidad de exigir a los poderes públicos la digitalización de los procedimientos administrativos (obtención electrónica de licencias, pago electrónico de impuestos) y de los servicios públicos (telemedicina, plataformas educativas...), así como la eliminación de los riesgos de seguridad de las tecnologías, la protección de datos de carácter personal ante tratamientos por medios tecnológicos o la promoción de las condiciones que impulsen las tecnologías al servicio de los ciudadanos y de los territorios, especialmente de los más vulnerables.

Estamos inmersos en un proceso de transformación digital, en el que existen diversas iniciativas que diseñan líneas de trabajo y destinan financiación pública al fomento de las nuevas tecnologías, la capacitación digital y la minimización de los riesgos de

ciberseguridad. Cabe destacar el Programa Europa Digital³¹⁸, que cuenta con un presupuesto de más de 8100 millones de euros para proporcionar financiación estratégica a proyectos en ámbitos de capacidad clave como supercomputación, inteligencia artificial, ciberseguridad, capacidades digitales avanzadas y garantía de un amplio uso de las tecnologías digitales en toda la economía y la sociedad³¹⁹. En coordinación con otros programas³²⁰, Europa Digital apoya a la industria, a las pequeñas y medianas empresas (pymes) y a la administración pública en su transformación digital con una red de centros europeos de innovación digital (EDIH)³²¹.

La Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha ha sido muy activa en el impulso del proceso de digitalización de la administración y la sociedad, aprobando diversas normas y actuaciones cuyo objetivo es la digitalización tanto del sector público como del privado. Así, destaca el Decreto 12/2010, de 16 de marzo, por el que se regula la utilización de medios electrónicos en la actividad de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha³²², actualmente derogado por la Ley 4/2025, de 11 de julio, de Simplificación, Agilización y Digitalización Administrativa.

En el marco de la Estrategia regional para el desarrollo e implantación de nuevos procedimientos y funcionalidades de la Administración Electrónica, y de mejora e implantación de nuevas funcionalidades en procedimientos ya existentes en la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha³²³, se ha puesto en marcha el Centro Regional de Innovación Digital³²⁴.

³¹⁸ Reglamento (UE) 2021/694 del Parlamento europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2021, por el que se establece el programa Europa digital y por el que se deroga la Decisión (UE) 2015/2240 (DOUE L 166, 11.5.2021).

³¹⁹ En consonancia con los objetivos de la UE definidos en la [Comunicación «Brújula Digital 2030: El enfoque europeo para la Década Digital](#) y en el [programa de políticas «Itinerario hacia la Década Digital»](#), este programa forma parte del presupuesto a largo plazo de la UE, el [marco financiero plurianual 2021-2027](#).

³²⁰ Complementa la financiación disponible a través de otros programas de la UE, como [Horizonte Europa](#) (para investigación e innovación) y el [Mecanismo «Conectar Europa»](#) (para infraestructuras digitales), el [Mecanismo de Recuperación y Resiliencia](#) y los [Fondos Estructurales](#), por nombrar algunos. Junto con otros programas, DIGITAL también forma parte de la iniciativa de la [Plataforma de Tecnologías Estratégicas para Europa \(STEP\)](#), diseñada para mejorar la competitividad industrial de la UE y reforzar la soberanía europea centrándose en el desarrollo y la fabricación de tecnologías críticas.

³²¹ [European Digital Innovation Hubs | Shaping Europe's digital future](#)

³²² DOCLM núm. 54, 18.3.2010.

³²³ [Estrategia Regional Administración Electrónica | Gobierno de Castilla-La Mancha](#)

³²⁴ El Centro Regional de Innovación Digital de Castilla-La Mancha (CRID), nace con la intención de ser un referente nacional en el ámbito de las tecnologías de la información y la comunicación, e impulsar la creación de un potente tejido empresarial, generador de empleo de calidad, desarrollo y riqueza para Castilla-La Mancha ([CRID | Centro Regional de Innovación Digital](#)).

En este proceso de digitalización, la Agencia de Transformación Digital de Castilla-La Mancha, creada por la Ley 1/2024, de 15 de marzo³²⁵, está llamada a desarrollar un importante papel de promoción³²⁶. Entre las funciones que tiene encomendadas está la detección de necesidades, planificación y ejecución de los servicios de carácter digital, la coordinación con otras administraciones públicas, así como la ejecución de políticas para la transformación digital de la sociedad de Castilla-La Mancha y la innovación asociada a las tecnologías de la información y las comunicaciones en el marco de la Administración. La Agencia ha de garantizar también que todas las inversiones en tecnologías digitales respeten los principios de interoperabilidad, seguridad y protección de datos personales, promoviendo el uso de soluciones de código abierto. Actualmente, la Agencia afronta las siguientes líneas de trabajo³²⁷:

- A) Mejorar los servicios digitales ofrecidos a los ciudadanos. Los servicios públicos prestados por la Junta de Castilla-La Mancha deben diseñarse y prestarse situando a los destinatarios en el centro, de forma proactiva. La tecnología facilita la atención personalizada de sus necesidades concretas. Se pretende combatir aquellos aspectos que inciden tanto en el riesgo de exclusión digital, aproximando la administración a los ciudadanos de la región independientemente del lugar de residencia.
- B) Potenciar una Administración Digital basada en los datos y en las personas. Los datos enriquecen los procesos de definición de políticas públicas de la Administración autonómica, permiten conocer el rendimiento de políticas y servicios de interés público en tiempo real. Se trabaja en proyectos que afectan a todos los ámbitos (económicos, sociales, educativos, ambientales...), potenciando el emprendimiento empresarial y social.

Desde el ángulo de las empresas, el reconocimiento de este derecho puede conllevar también la adopción de medidas tendentes a la implementación de la digitalización de la contratación, de la atención al cliente o de la resolución de incidencias en línea. En este sentido, se ha de recordar que la Ley 56/2007, de Impulso de la Sociedad de la

³²⁵ Ley 1/2024, de 15 de marzo, de Medidas Administrativas y de Creación de la Agencia de Transformación Digital de Castilla-La Mancha (DOCM núm. 58, 21.3.2024).

³²⁶ V. Decreto 56/2024, de 24 de septiembre, por el que se aprueban los estatutos de la Agencia de Transformación Digital de Castilla-La Mancha (DOCM 188, 27.9.2024).

³²⁷ Según aparece en la web de la Agencia ([Agencia de Transformación Digital | Centro Regional de Innovación Digital](#)).

Información ya impone a las empresas prestadoras de servicios esenciales la obligación de disponer de un medio de interlocución telemática para la prestación de servicios de especial trascendencia económica con las prestaciones exigidas legalmente³²⁸.

Corresponde a la Comunidad Autónoma potenciar el uso eficiente y seguro de las TIC, para convertirlas en un instrumento al servicio de otros derechos y del desarrollo económico, social y científico. Asimismo, no vemos obstáculo en tipificar como infracción de consumo la vulneración del derecho de acceso a los beneficios del uso de las TIC a través de comportamientos como la no disponibilidad del servicio de interlocución electrónica en los términos exigidos por la legislación estatal, la denegación injustificada de bienes o servicios prestados a través de plataformas electrónicas o el incumplimiento de las obligaciones en materia de seguridad de los datos y las transacciones.

En relación con este aprovechamiento efectivo de la digitalización, conviene llamar la atención sobre la necesidad de realizar campañas de concienciación sobre los beneficios de las TIC entre la población menos familiarizada con ellas (por razones de edad, residencia, educación...). Las campañas de capacitación y digitalización se deben complementar con instrumentos de apoyo personal (presencial o telefónico) para que ciertos colectivos tengan apoyo real (y no solo virtual) en el acceso a las TIC y puedan percibir los beneficios de su uso³²⁹. Los Puntos de Inclusión Digital están llamado a desempeñar un papel importante en este ámbito³³⁰. La salvaguarda del derecho de acceso

³²⁸ Artículo 2. Obligación de disponer de un medio de interlocución telemática para la prestación de servicios al público de especial trascendencia económica.

1. Sin perjuicio de la utilización de otros medios de comunicación a distancia con los clientes, las empresas que presten servicios al público en general de especial trascendencia económica deberán facilitar a sus usuarios un medio seguro de interlocución telemática que les permita la realización de, al menos, los siguientes trámites:

- a) Contratación electrónica de servicios, suministros y bienes, la modificación y finalización o rescisión de los correspondientes contratos, así como cualquier acto o negocio jurídico entre las partes, sin perjuicio de lo establecido en la normativa sectorial.
- b) Consulta de sus datos de cliente, que incluirán información sobre su historial de facturación de, al menos, los últimos tres años y el contrato suscrito, incluidas las condiciones generales si las hubiere.
- c) Presentación de quejas, incidencias, sugerencias y, en su caso, reclamaciones, garantizando la constancia de su presentación para el consumidor y asegurando una atención personal directa.
- d) Ejercicio de sus derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición en los términos previstos en la normativa reguladora de protección de datos de carácter personal.

³²⁹ Nada resulta más desalentador para quien no está familiarizado con el uso de las TIC que le digan que puede consultar ayuda online.

³³⁰ La Red de Puntos de Inclusión Digital de Castilla-La Mancha es una iniciativa de la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas del Gobierno de Castilla-La Mancha que tiene por objetivo la mejora y extensión de la cobertura y utilización del conjunto de aplicaciones y sistemas de información orientados

a los beneficios derivados del uso de las TIC justifica destinar mayores esfuerzos económicos al refuerzo de la red de PID.

3.2.6. Acciones de la CCAA contra la brecha digital

Uno de los principales obstáculos para la satisfacción de este nuevo derecho de las personas consumidoras y en particular del aprovechamiento efectivo de la digitalización deriva de la brecha digital, factor endógeno que puede condicionar el acceso a las nuevas tecnologías por factores territoriales, tecnológicos o de formación.

Como se ha mostrado en el apartado anterior, la Administración autonómica ha adoptado ya numerosas medidas para superar la brecha digital en los diversos ámbitos en los que se puede manifestar: por la obsolescencia de las redes o tecnología disponible, por razones derivadas de la localización o por la formación en tecnología de las personas, en función de su edad, condición social y nivel de conocimiento. En este ámbito cabe citar iniciativas como el Proyecto Ciudadanía Digital arriba descrito o Conecta Castilla-La Mancha: Digitalización Rural Inclusiva, que es un proyecto de capacitación digital para impulsar la inclusión y reducir la brecha tecnológica en el medio rural de Castilla La Mancha³³¹.

al Gobierno abierto electrónico, la accesibilidad y la e-cultura, con el fin de incrementar la confianza en el ámbito digital y extender la utilización de las TIC entre la ciudadanía castellano-manchega en sus relaciones con la administración en condiciones de equidad y no discriminación.

Los más de 780 Puntos de Inclusión de la RPID se han instalado en colaboración con las entidades locales de Castilla-La Mancha, diputaciones y ayuntamientos, y se definen como un local cerrado, físicamente accesible, cuya titularidad corresponde a las entidades locales, de acceso público gratuito para toda la ciudadanía, previo registro en los mismos, en el que se le puede facilitar servicios de: consulta de páginas web; utilización de correo electrónico; presentación telemática de documentos; realización de gestiones administrativas a través de Internet; edición, tratamiento, impresión, reproducción, grabación o archivo personalizado de documentos electrónicos a través de los servicios y herramientas que proporcionan los distintos proveedores en la nube de Internet; así como formación presencial y en línea.

El Decreto 336/2008, de 28-10-2008, crea la Red de Centros de Internet de Castilla-La Mancha, como una red virtual de titularidad de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha formada por la unión de los servidores de todos los centros de Internet instalados en la Región adheridos a la misma, controlados y gestionados, a su vez, por un servidor central.

La adhesión a la Red de nuevos centros se realizará a través de convocatoria pública realizada por la persona titular de la Consejería competente en materia de fomento de la sociedad de la información.

El objetivo final de esta Red es llegar a todos los municipios de la Región dentro de la estrategia regional digital que establece el objetivo de reforzar la implantación de un gobierno electrónico, potenciando la comunicación electrónica entre el gobierno y la ciudadanía, facilitando el acceso a la tecnología para alcanzar la igualdad de oportunidades en cualquier punto de esta región, ya sea en entorno rural o urbano. Por ello se considera imprescindible que los Centros de Internet añadan a sus funciones de conectividad establecidas, las relacionadas con la capacitación de los ciudadanos y el allanamiento del acceso a la Administración Electrónica.

Fuente: [Red de Puntos de Inclusión Digital de Castilla-La Mancha | Gobierno de Castilla-La Mancha](#)

³³¹ Proyecto financiado por la Unión Europea - NextGenerationEU en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, gestionado por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

4. Acceso como personas consumidoras

El nuevo derecho reconoce el acceso a los beneficios de las nuevas tecnologías no como ciudadanos en general (lo que podría quedar excluido de la competencia autonómica), sino como personas consumidoras. Cabe reflexionar sobre la trascendencia jurídica de este reconocimiento.

En esta línea, uno de los ejes estratégicos de la nueva Agenda del Consumidor 2030 de la Comisión Europea es asegurar la equidad digital y la protección de los consumidores en línea³³². En particular, la Comisión Europea propondrá una Ley de Equidad Digital en 2026 para proteger a las personas consumidoras en línea, especialmente a los menores³³³. Entre otros objetivos, se pretende reforzar la protección de los consumidores en el entorno digital frente a prácticas como las interfaces engañosas, los elementos de diseño adictivo, las prácticas problemáticas de influencers, la personalización desleal u otras prácticas que aprovechen las situaciones de vulnerabilidad de los consumidores. La Comisión también simplificará las normas para las empresas y estudiará de qué manera las soluciones digitales pueden reducir la carga administrativa para las empresas y mejorar el acceso a la información por parte de los consumidores. El refuerzo de la protección de los consumidores contra el fraude en línea también será un ámbito de trabajo importante. El objetivo es crear un entorno digital justo para los consumidores, con normas claras, sencillas y eficaces.

El reconocimiento del derecho de acceso a los beneficios del uso de las TIC “como personas consumidoras” atrae hacia el título competencial “consumo” cualquier medida adoptada por el regulador o por la administración autonómica en este ámbito. En nombre de este título competencial y preservando la unidad de mercado, la CCAA de Castilla-La

³³² La Agenda del Consumidor 2030 (Comunicación COM(2025) 848 final, de 19 de noviembre de 2025) sustituye a la anterior de 2020 (Comunicación 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, Bruselas, 13.11.2020). La nueva Comunicación lleva por título “Un nuevo impulso para la protección del consumidor, la competitividad y el crecimiento sostenible”, fue presentada por la Comisión Europea el 25 de noviembre de 2025 y es un plan estratégico para guiar la política de los consumidores de la UE en los próximos cinco años ([84cfc60e-f264-4f31-9f79-9ec83dce064d_en](https://doi.org/10.1017/9781017000000))

³³³ Ya se ha aprobado la Comunicación de la Comisión sobre Directrices sobre medidas para garantizar un elevado nivel de privacidad, seguridad y protección de los menores en línea, de conformidad con el art. 28, ap.4, del Reglamento (UE) 2022/2065 (C/2025/5519) (DO C 10.10.2025).

Mancha puede realizar diversas actuaciones, incluido el ejercicio de la potestad sancionador, para reducir o suprimir las diversas brechas digitales (geográficas, tecnológicas, económicas, formativas...), que ponen en riesgo este derecho de acceso a los beneficios de las nuevas tecnologías. Las brechas afectan de forma más intensa a grupos vulnerables (personas mayores, población rural, personas con discapacidad, migrantes, etc.). La superación de estas brechas se configura como un elemento constitutivo y definitorio del derecho de acceso.

Las TIC han generado mercados donde predominan posiciones de poder de grandes plataformas tecnológicas (Google, Amazon, Facebook...). El derecho de acceso a los beneficios derivados del uso de las TIC implica también la instauración de límites frente a prácticas comerciales opacas, asimetrías informativas, explotación excesiva de datos, mecanismos de personalización que puedan afectar la autonomía de la voluntad... Sin perjuicio de las dificultades de aplicación práctica, la CCAA, en el ejercicio de sus competencias en materia de consumo, ha de garantizar que las personas consumidoras puedan disfrutar del progreso tecnológico y de sus beneficios sociales y económicos, en un entorno libre de prácticas abusivas o discriminatorias. No obstante, no podemos negar que, dado el ámbito territorial de actuación y su incidencia sobre el mercado nacional, europeo e internacional, cualquier intervención autonómica, -adoptada en ejercicio de sus competencias en materia de consumo-, que limite la actividad de estas plataformas puede resultar poco eficiente. En este contexto, será útil la potenciación de mecanismos de colaboración interadministrativa a nivel nacional y europeo a fin de maximizar la eficiencia de las eventuales actuaciones contra las plataformas electrónicas y la tutela de los derechos de los usuarios.

5. Conclusiones: implicaciones del reconocimiento del derecho de acceso a los beneficios del uso de las TIC

Las TIC no solo crean nuevos productos (software, plataformas, aplicaciones), sino que condicionan la forma en que se accede a bienes y servicios tradicionales. El derecho de acceso a los beneficios de las TIC implica que ninguna persona consumidora puede ser excluida injustificadamente del mercado digital por razones económicas, tecnológicas o sociales. Esto exige políticas activas de conectividad universal, alfabetización digital, neutralidad tecnológica, interoperabilidad de sistemas y servicios.

La CCAA ha de potenciar el uso eficiente y seguro de las TIC, para convertirlas en un instrumento al servicio de otros derechos y del desarrollo económico, social y científico. Dentro de sus competencias, la actuación de la CCAA en esta materia debe orientarse a la consecución del objetivo proclamado por la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información de la UNESCO: construir "una Sociedad de la Información centrada en las personas, integradora y orientada al desarrollo".

Por razones competenciales, el margen de actuación de la CCAA en materia de neutralidad tecnológica, interoperabilidad de sistemas y servicios es muy limitado. Sin embargo, bajo el título competencial consumo y para salvaguardar este nuevo derecho, la CCAA sí puede adoptar medidas en materia de conectividad universal y alfabetización digital. En concreto y a modo de resumen de lo expuesto en los párrafos anteriores, reconocer el derecho de acceso como consumidores a los beneficios del uso de las nuevas tecnologías tiene las siguientes implicaciones para la Comunidad Autónoma:

1. *Impulso al despliegue de redes y servicios.* De conformidad con las normas de salvaguarda de la competencia en el mercado nacional y europeo y con respeto al principio de neutralidad tecnológica, la CCAA podrá adoptar medidas (ej. ayudas públicas) para el fomento o incentivo de la prestación de este tipo de servicios en todo el territorio regional y especialmente en aquellas zonas rurales, despobladas o que por su ubicación geográfica planteen dificultades para garantizar el acceso a los servicios de las TIC. Se enmarcan en esta actuación los programas de impulso de la expansión de banda ancha fija y móvil prioritariamente a través de fibra óptica y tecnología 5G en municipios pequeños y zonas despobladas, aprovechando programas estatales como UNICO y fondos europeos y el uso de tecnologías alternativas (satélite, radioenlaces, redes comunitarias...) en zonas rurales o remotas donde la fibra no es viable a corto plazo.

En esta línea y para potenciar la digitalización, se recomienda a la CCAA adoptar fórmulas de colaboración con otras administraciones competentes (Ministerio, Administración local) para garantizar que las actuaciones urbanísticas prevean la instalación o explotación de las redes públicas de comunicaciones electrónicas en los términos establecidos en la LGTel (arts. 49 a 51); para usar infraestructuras públicas

existentes (carreteras, edificios municipales, torres) para abaratar el despliegue de redes o para crear redes locales o comarcales en colaboración con diputaciones y mancomunidades.

2. *Garantía e impulso del acceso a servicios derivados del uso de las TIC.* En nombre de la salvaguarda del derecho de acceso a los beneficios de las TIC y en particular a las prestaciones de servicio universal, la normativa autonómica podrá tipificar como infracciones (de consumo) el incumplimiento de las obligaciones de servicio universal (servicio de telefonía fija y garantía de acceso a internet desde una ubicación fija a una velocidad mínima de 10 Megas en sentido descendente) en el territorio de la CCAA, así como adoptar medidas de apoyo a los consumidores, especialmente a los colectivos vulnerables para garantizar su acceso a estas prestaciones mínimas.

Desde la concepción de los beneficios del uso de las TIC como servicios públicos, la CCAA también puede incentivar su uso mediante ayudas y subvenciones públicas a los usuarios y comunidades de propietarios, así como aumentar el número de centros de acceso público a estos servicios (los denominados Puntos de Inclusión Digital).

Además, la preservación del nuevo derecho exige reforzar las medidas para la digitalización de la administración y de los servicios públicos (educación, salud...), simplificando procedimientos y estableciendo sistemas de apoyo personal (presencial o telefónico) para usuarios no habituados al uso de las nuevas tecnologías.

3. *Intervención subsidiaria en el mercado.* Se recomienda a la CCAA realizar análisis periódicos sobre el grado de digitalización de la Administración, la economía y la sociedad en el territorio de la Comunidad Autónoma, con el fin de intervenir directamente o a través de terceros allí donde no existan unas adecuadas condiciones que garanticen el acceso de la población a estos servicios (zonas blancas y grises, es decir, sin cobertura o con cobertura insuficiente). Se ha de señalar que conforme a los datos ofrecidos por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, el grado de penetración de las tecnologías de banda ancha en el territorio autonómico es muy elevado. No obstante, si se detectaran carencias, la salvaguarda del nuevo derecho

justificaría la movilización de inversión pública directa o de asociaciones público-privadas para llegar a áreas no rentables.

En este punto, se ha de recordar que la LGTel permite a las Administraciones Públicas prestar servicios por sí o por terceros en los términos establecidos en sus artículos 6.7 y 13.

4. *Tutela de las personas consumidoras en los entornos digitales.* No vemos obstáculo en tipificar como infracción de consumo la vulneración del derecho de acceso a los beneficios del uso de las TIC a través de comportamientos como la no disponibilidad del servicio de interlocución electrónica en los términos exigidos por la legislación estatal, la denegación injustificada de bienes o servicios prestados a través de plataformas electrónicas, la aplicación de condiciones discriminatorias o abusivas o el incumplimiento de las obligaciones en materia de seguridad de los datos y las transacciones.

La normativa de desarrollo deberá concretar en relación con este derecho las infracciones tipificadas en los artículos 140.6³³⁴, 141. 26³³⁵ del EPCCM.

5. *Salvaguarda de niveles mínimos de calidad de los servicios en entornos digitales.* Aunque la regulación de la calidad de los servicios es una cuestión ajena a la competencia autonómica, sí cabría valorar la conveniencia de tipificar como infracción de consumo la prestación de servicios de comunicaciones que no cumplan los parámetros de calidad exigidos por la normativa sectorial en cuanto puede vulnerar el nuevo derecho de los usuarios a acceder a los beneficios del uso de las TIC.

³³⁴ Artículo 140. *Infracciones leves.*

Se consideran infracciones leves las siguientes:

6. La negativa injustificada a satisfacer las demandas de las personas consumidoras, producidas de buena fe o conforme al uso establecido, cuando su satisfacción esté dentro de las disponibilidades de la empresa vendedora o prestadora de un servicio, así como cualquier forma de discriminación con respecto a las referidas demandas, siempre y cuando no se demuestre que tal discriminación fue en razón de género, raza, religión, lugar de nacimiento o discapacidad en el acceso, porque en esos casos la infracción deberá ser tipificada conforme a lo estipulado en el artículo 141.15.

³³⁵ Artículo 141. *Infracciones graves.*

Constituyen infracciones graves las siguientes:

26. El incumplimiento por parte de los proveedores de servicios de acceso a redes de telecomunicaciones y titulares de medios de pago utilizados en las transacciones electrónicas, de las obligaciones impuestas en la presente ley o leyes sectoriales en materia de consumo.

6. *Garantía de la accesibilidad de los entornos digitales.* La CCAA podrá potenciar la adopción por los prestadores de servicios de comunicaciones electrónicas y de la sociedad de la información de nuevos compromisos en materia de accesibilidad, apoyar mediante sistemas de ayudas públicas la implantación de medidas de accesibilidad cuando representen una carga desproporcionada para los prestadores de servicios, impulsar la digitalización de la Administración y de la prestación de servicios públicos, pero estableciendo simultáneamente mecanismos de apoyo personal (presencial o vía telefónica) especialmente para aquellos colectivos no familiarizados con las nuevas tecnologías.

Por otra parte, la accesibilidad no es solo una cualidad de los bienes y servicios prestados a través de las TIC, sino que puede contemplarse también como un beneficio en sí misma. Gracias a la aplicación de las TIC, los contenidos audiovisuales o la información son más accesibles e inclusivos. El reconocimiento del derecho de acceso a los beneficios de las TIC se ofrece como incentivo para difundir la accesibilidad como un valor transversal aplicable a los ámbitos económicos, sociales y jurídicos. La invocación del nuevo derecho reconocido por el artículo 5.9 del EPCCM puede ser una buena oportunidad para dar cumplimiento efectivo al artículo 23 de la Ley 1/1994, de accesibilidad y eliminación de barreras en Castilla-La Mancha e impulsar programas para facilitar a todos los ciudadanos, durante su proceso formativo, el acercamiento a los sistemas de comunicación propios de personas con limitaciones sensoriales, tales como lenguaje de signos, escritura braille y cualquier otro de naturaleza análoga.

7. *Alfabetización y eliminación de brechas digitales.* En esta línea, cobran especial relevancia las acciones de alfabetización digital tendentes a eliminar las brechas derivadas de la edad, de la condición social o de la situación de vulnerabilidad. La CCAA podrá reforzar y ampliar los programas ya existentes. La salvaguarda del derecho de acceso a los beneficios derivados del uso de las TIC justifica destinar mayores esfuerzos económicos al refuerzo de la red de Puntos de Inclusión Digital a comarcas con mayor despoblación y reforzar la asistencia personalizada (presencial o telefónica) a los programas formativos (si la mayoría de ellos son on line, no serán eficaces para colectivos no familiarizados con las TIC). Cobran especial interés los programas de formación presencial adaptadas a la realidad rural (agricultura,

ganadería, turismo, emprendimiento), así como las medidas de promoción del comercio electrónico de productos locales (agroalimentarios y artesanales).

8. *Garantía de la asequibilidad de los servicios en entornos digitales.* La CCAA podrá aplicar programas de ayudas y subvenciones públicas a los consumidores y comunidades de propietarios para impulsar las infraestructuras de banda ancha; la adquisición de terminales sostenibles y eficientes o la digitalización de pequeños negocios (bares, alojamientos rurales, comercios...) en cuanto ello repercute no solo en favor de sus titulares, sino también de los consumidores. También podrá bonificar las facturas de los consumidores vulnerables o aplicar programas de datos gratuitos o a bajo coste para el acceso a servicios esenciales (educación, salud, trámites administrativos) a consumidores vulnerables. En este sentido, cabría valorar la eventual aplicación del modelo de medidas de pobreza energética, basado en las bonificaciones sociales de los precios para colectivos vulnerables (personas con rentas mínimas, desempleados, estudiantes, autónomos rurales) y en la prohibición de interrupción del servicio por impago a consumidores en situación de vulnerabilidad asistidos por los servicios sociales. En cualquier caso, el coste de estas medidas ha de ser sufragado con cargo al presupuesto autonómico.

9. *Campañas de sensibilización sobre seguridad.* Aunque la normativa europeo y estatal sobre seguridad y protección de datos agota prácticamente todas las posibles intervenciones y deja escaso margen a la acción de la CCAA, sí cobran especial relevancia las campañas de sensibilización sobre los beneficios del uso de las TIC, sobre la importancia de preservar los datos personales o sobre la prevención de estafas y prácticas fraudulentas en el entorno digital (*slamming, phishing*, suplantaciones de identidad... etc.).

10. *Colaboración interadministrativa.* Para garantizar el derecho de acceso a los beneficios del uso de las TIC será conveniente potenciar mecanismos de colaboración interadministrativa a nivel nacional y europeo a fin de maximizar la eficiencia de las eventuales actuaciones contra las grandes plataformas electrónicas y la tutela de los

derechos de los usuarios. Un modelo de las ventajas de la colaboración interadministrativa lo ofrece el programa FiveCLM³³⁶.

³³⁶ Five CLM es un programa financiado con fondos europeos RETECH. Con un presupuesto global de 23,7 millones de euros, impulsa el “emprendimiento digital” en la región, junto con otras comunidades autónomas como La Rioja, Navarra, Galicia y Extremadura ([¿Qué es fiveclm? - fiveclm](#))

Bibliografía

BELTRÁN CASTELLANOS, J.M., “La vulneración de los derechos y las garantías de las personas mayores en la administración digital” en GIL GARCÍA E., (coord.), *La fiscalidad del envejecimiento*, Aranzadi, 2023, págs. 69-102.

CARRASCO PERERA, A., “Sociedad de la Información, telecomunicaciones y protección del consumidor como títulos competenciales” en la obra coordinada por el mismo autor, *Estudios sobre Telecomunicaciones y Derecho del Consumo*, Thomson Reuters Aranzadi, 2005, págs. 29-84.

CARRASCO PERERA, A. Y MENDOZA LOSANA, A.I., “La protección de los consumidores y usuarios en el nuevo régimen jurídico del mercado de las telecomunicaciones: estudio comparativo de las leyes 32/2003 y 11/1998”, Thomson Reuters Aranzadi, 2005, págs. 85-184.

CARRASCO PERERA, A. Y MENDOZA LOSANA, A.I., “Notas y Comentarios al Proyecto de Decreto de Protección de los Derechos de los Consumidores y Usuarios en materia de telefonía móvil (Borrador JCCM 17 marzo de 2003) en CARRASCO PERERA, A (Coord.), *Estudios sobre Telecomunicaciones y Derecho de Consumo*, Thomson Reuters Aranzadi, 2005, págs. 231-263.

CUBERO MARCOS, J.I. (dir), *Administración electrónica y derechos de las personas: cuestiones controvertidas*, Atelier, 2025.

CORDERO LOBATO, E. “Tipificación y concurrencia en infracciones de consumo”. *Derecho de consumo. Materiales, fundamentos, aplicaciones* / Ángel Carrasco Perera, (coord..) 2023, pp. 579-600.

CORDERO LOBATO, E., “Tipificación y competencia en el Derecho sancionador de consumo. Un estudio de la jurisprudencia contencioso-administrativa”, abril de 2008, pp. 100-101 Disponible en:
http://centrodeestudiosdeconsumo.com/images/DERECHO_SANCIONADOR/derechos_sancionador/46.pdf

MENDOZA LOSANA, A.I., “Telecomunicaciones, ¿Sector sin Ley? Informe sobre las quejas y reclamaciones de los usuarios de servicios de telecomunicaciones en Castilla-La Mancha”, web CESCO.

MENDOZA LOSANA, A.I., “Transferencias internacionales de datos personales: Estados Unidos no es un puerto seguro, pero tampoco una isla inalcanzable”, 20 de julio 2015, blog CESCO, [CESCO](#)

MENDOZA LOSANA, A.I., [Paradojas del mercado en competencia: las «tarifas cero» de acceso a Internet vulneran los derechos de los usuarios \(centrodeestudiosdeconsumo.com\)](#), 8 de septiembre de 2021.

ABREVIATURAS

BOE	Boletín Oficial del Estado
CCAA	Comunidades Autónomas
CDUSC	RD 899/2009, Carta de Derechos Usuario de los Servicios de Comunicaciones Electrónicas
EPCCLM	Ley 3/2019, de 22 de marzo, del Estatuto de las Personas Consumidoras en Castilla-La Mancha.
IA	Inteligencia Artificial
LGTel	Ley 11/2022, General de Telecomunicaciones
LISI	Ley 56/2007, de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información
LOPDGGDD	Ley Orgánica 3/2018, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales
LSAC	Ley de Servicios de Atención a la Clientela (pendiente de publicación en el BOE)

LSSI	Ley 34/2002, de Servicios de la Sociedad de la Información
RD	Real Decreto
RSU	RD 424/2005, Reglamento del Servicio Universal y la protección de los usuarios
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
TIC	Tecnologías de la Información y de la Comunicación
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TRLGDCU	Real Decreto Legislativo 1/2007, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias