

**INFORME SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY POR EL QUE SE MODIFICA
EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY GENERAL PARA LA DEFENSA DE LOS
CONSUMIDORES Y USUARIOS Y OTRAS LEYES COMPLEMENTARIAS**

Expediente nº: IPN/CNMC/027/21

PLENO

Presidenta

D^a. Cani Fernández Vicién

Vicepresidente

D. Ángel Torres Torres

Consejeros

D^a. María Ortiz Aguilar

D. Mariano Bacigalupo Saggese

D^a. María Pilar Canedo Arrillaga

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xavier Ormaetxea Garai

D^a. Pilar Sánchez Núñez

D. Carlos Aguilar Paredes

D. Josep Maria Salas Prat

Secretario del Consejo

D. Joaquim Hortalà i Vallvé

En Madrid, a 15 de septiembre de 2021

En el ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 5.2 a) de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, el Pleno acuerda emitir el siguiente informe relativo al Anteproyecto de ley por el que se modifica el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias (TRLGDCU).

| | |
|--|----------------|
| 1. ANTECEDENTES | 3 |
| 2. CONTENIDO | 5 |
| 3. VALORACIÓN | 8 |
| 3.1. OBSERVACIONES GENERALES | 8 |
| 3.2. OBSERVACIONES PARTICULARES | 11 |
| <i>3.2.1. INFORMACIÓN SOBRE PARÁMETROS DE CLASIFICACIÓN (ARTÍCULO ÚNICO APARTADO 2 QUE MODIFICA EL ART. 20.3 TRLGDCU).</i> | 11 |
| <i>3.2.2. COMPROBACIÓN DE LA VERACIDAD DE LAS RESEÑAS (ARTÍCULO ÚNICO APARTADO 2 QUE MODIFICA EL ART. 20.4 TRLGDCU Y DF 1ª QUE MODIFICA EL ART.27 LCD)</i> | 12 |
| <i>3.2.3. REQUISITOS ADICIONALES PARA CONTRATOS CELEBRADOS EN MERCADOS EN LÍNEA (ARTÍCULO ÚNICO, APARTADO 9 QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 97 BIS TRLGDCU, LETRAS E Y F)</i> | 13 |
| <i>3.2.4. GARANTÍAS EN LOS VIAJES COMBINADOS (ARTÍCULO ÚNICO, APARTADO 20 QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 161.1 TRLGDCU)</i> | 15 |
| <i>3.2.5. REVENTA DE ENTRADAS A ESPECTÁCULOS EMPLEANDO MEDIOS AUTOMATIZADOS (DISPOSICIÓN FINAL 1ª, APARTADO 32 QUE INTRODUCES EL NUEVO APARTADO 6 ARTÍCULO 27 LCD)</i> | ¡ERROR! |
| MARCADOR NO DEFINIDO. | |
| 4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES | 16 |

1. ANTECEDENTES

La Constitución Española recoge en el artículo 51 la protección de los derechos de los consumidores, enmarcada en el concepto global de Estado social de Derecho (art. 1) y en el de economía de mercado (art. 38). En desarrollo de este artículo se dictó la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios que, en el año 2007, se procedió a refundir en un único texto, el [Real Decreto Legislativo 1/2007, de 6 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias](#) (en adelante TRLGDCU).

Desde entonces, ha sufrido diversas modificaciones para incorporar al ordenamiento jurídico los desarrollos legislativos de la Unión Europea. Destaca en este sentido la Estrategia para el Mercado Único Digital de Europa recogida en la [Comunicación de la Comisión Europea de 6 de mayo de 2015](#), donde se planteaba la necesidad de adoptar normas modernas y simplificadas que animaran a los empresarios a vender en línea más allá de las fronteras del propio Estado, y que aportaran a los consumidores mayor seguridad en el comercio electrónico transfronterizo.

En los años 2016 y 2017, la CE realizó una evaluación de las normas de protección de los consumidores en el marco del programa de adecuación y eficacia de la reglamentación, y constató que la eficacia de su aplicación estaba comprometida por diversos obstáculos como la falta de conocimiento de empresarios y consumidores sobre los derechos de estos últimos, los medios de reparación, las sanciones aplicables o las lagunas en la legislación en relación con la evolución del mundo digital.

Como consecuencia, en 2019 se publicaron diversas normativas relacionadas con la protección del consumidor, entre ellas las Directivas 2019/770 y 2019/771, relativas a determinados aspectos de los contratos de suministro de contenidos y servicios digitales, y de los contratos de compraventa de bienes respectivamente, que han sido transpuestas al ordenamiento español mediante el [Real Decreto-Ley 7/2021, de 27 de abril](#)¹.

¹ Real Decreto-ley 7/2021, de 27 de abril, de transposición de directivas de la Unión Europea en las materias de competencia, prevención del blanqueo de capitales, entidades de crédito, telecomunicaciones, medidas tributarias, prevención y reparación de daños medioambientales, desplazamiento de trabajadores en la prestación de servicios transnacionales y defensa de los consumidores.

Una tercera norma fruto de esa evaluación es la conocida como [Directiva 2019/2161 de modernización](#)², la cual se transpone en el anteproyecto de ley (APL) objeto del presente informe. Fue publicada el 18 de diciembre de 2019 en el DOUE y modifica cuatro directivas³. Su transposición va a suponer la modificación de tres textos legales existentes: el TRLGDCU ya comentado, la [Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista](#) (LOCM) y la [Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal](#) (LCD).

La Directiva 2019/2161 consolida el nuevo marco europeo para los consumidores y supone un nuevo impulso a la modernización de las normas europeas de protección de los consumidores. Su finalidad es lograr el cumplimiento efectivo de las normas europeas en la materia, para lo que incorpora diversas medidas entre las que destacan las siguientes: (i) requisitos más estrictos en la información precontractual; (ii) corrección de incongruencias existentes en el anterior régimen específico de la contratación a distancia y fuera del establecimiento mercantil, (iii) la calidad dual como posible práctica comercial desleal a evaluar caso por caso, (iv) nuevas prácticas en el catálogo de prácticas comerciales desleales *per se*, (v) regulación más garantista respecto de la constancia en la reducción de precios y (vi) modificación del régimen de garantías de viajes combinados.

Con ello pretende reforzar la seguridad jurídica de empresarios y usuarios y eliminar las disparidades en materia de garantías que crean obstáculos significativos en el mercado interior y aumentan los costes de cumplimiento para los empresarios que desean vender u ofertar sus bienes en otros Estados miembros. Su eliminación se encamina a aumentar la confianza de los consumidores y consolidar el mercado interior.

En el ámbito nacional, además de la transposición de las citadas directivas, ciertas medidas relacionadas con los derechos de los consumidores y el entorno digital se incluyen en el [Plan España Digital 2025](#) (eje estratégico “*Garantizar los*

² Directiva (UE) 2019/2161 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de noviembre de 2019 por la que se modifica la Directiva 93/13/CEE del Consejo y las Directivas 98/6/CE, 2005/29/CE y 2011/83/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, en lo que atañe a la mejora de la aplicación y la modernización de las normas de protección de los consumidores de la Unión (Texto pertinente a efectos del EEE).

³ [Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores](#), [Directiva 98/6/CE, de 16 de febrero de 1998, relativa a la protección de los consumidores en materia de indicación de los precios de los productos ofrecidos a los consumidores](#), [Directiva 2005/29, 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](#) y [Directiva 2011/83, de 25 de octubre de 2011, sobre los derechos de los consumidores](#).

derechos de la ciudadanía en el nuevo entorno digital”) y tienen también su reflejo en el [Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia](#)⁴.

Por último, debe reseñarse que la CNMC ha analizado anteriormente diversos aspectos relacionados tanto con la normativa troncal de protección de los consumidores como con cierta normativa sectorial relativa a agencias de viajes ([IPN/CNMC/042/17](#)⁵, [IPN/CNMC/020/17](#)⁶ o [IPN/CNMC/001/18](#)⁷). En ellos, se valoraba positivamente el aumento de la información precontractual a aquellos, así como la inclusión de mecanismos de defensa ante posibles incumplimientos, a la vez que se recomendaba justificar el umbral para calificar un viaje como combinado y se advertía de los posibles riesgos sobre la competencia que pueden derivarse de la exigencia de excesivas garantías a las empresas que ofrezcan dichos viajes.

2. CONTENIDO

El APL consta de una exposición de motivos, un artículo único, una disposición derogatoria y seis disposiciones finales.

El **artículo único modifica el TRLGDCU** y consta de 22 apartados, destacando los siguientes:

- Se restringen determinadas formas y aspectos de las visitas no solicitadas en el domicilio o las excursiones organizadas para promocionar o vender bienes o servicios (nuevo apartado artículo 19).
- Inclusión de dos obligaciones para el empresario en relación con los requisitos de transparencia en los motores de búsqueda: (i) describir de manera general los principales parámetros que determinan la clasificación obtenida y (ii) garantizar la veracidad de las reseñas incluidas (artículo 20).
- Incorporación de medidas correctoras a disposición de los consumidores y usuarios que hayan sido objeto de prácticas comerciales desleales, como la resolución del contrato y la obtención de una indemnización, de cuantía variable según el tipo de infracción (nuevo artículo 20 bis).

⁴ Punto 2.2.2. Impulso a la transformación digital, pág. 67: «(...) es preciso que el proceso de digitalización sirva para luchar contra las desigualdades y brechas que se han agrandado en los últimos diez años, garantizando los derechos en el nuevo entorno digital y, en particular, los derechos laborales de todos los consumidores, ciudadanos y empresas.»

⁵ APL por el que se modifica el TRLGDCU.

⁶ Proyecto de Decreto del Gobierno de Aragón por el que se modifica el reglamento de agencias de viaje.

⁷ Proyecto de ley sobre los derechos de las personas consumidoras en Castilla- La Mancha.

- Modificación del título IV del libro primero relativo a la potestad sancionadora (afecta a los artículos 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 52 bis, 52 ter) para garantizar la imposición de multas efectivas, proporcionadas y disuasorias e incluir nuevas infracciones.
- Incorporación de conceptos actualizados, como el de mercado en línea (artículo 59 bis) y el de clasificación, definida como la preeminencia atribuida a los bienes o servicios en su presentación, organización o comunicación.
- En relación con la información previa al contrato:
 - ✓ Se modifica el apartado 2 del artículo 60, letras e), i) y j) para que las obligaciones de información en ellas recogidas afecten también a los bienes con elementos digitales y a los contenidos o servicios digitales.
 - ✓ Se incrementa la información previa que debe aportar el empresario en los contratos a distancia y los celebrados fuera del establecimiento mercantil (artículo 97) que deberá incluir, entre otros; (i) el precio total de los bienes o servicios, o la forma en que se determina el precio; cuando proceda, que el precio ha sido personalizado sobre la base de una toma de decisiones automatizada; (ii) los gastos que en caso de desistimiento deberá abonar el consumidor, que deberán ser razonables de conformidad con el artículo 108.3; (iii) el recordatorio de la existencia de una garantía legal de conformidad para los bienes, contenido digital o servicios digitales; (iv) cuando proceda, la existencia y las condiciones de los depósitos y otras garantías financieras que el consumidor o usuario tenga que pagar o aportar.
 - ✓ Se incluye información adicional para contratos celebrados en mercados en línea (artículo 97 bis). Incluye los requisitos estipulados en la directiva de transposición, letras a) a d), y dos adicionales: informar sobre las garantías y seguros ofrecidos por el proveedor del mercado en línea y los métodos de resolución de conflictos y, en su caso, el papel desempeñado por el proveedor del mercado en línea en la solución de controversias.
- Se introducen modificaciones en relación con el derecho de desistimiento: (i) se amplía de 14 a 30 días en ciertos casos: contratos relacionados con visitas no solicitadas en el domicilio del consumidor o de excursiones organizadas por el empresario para promocionar servicios (arts.102.1, 104 y 105) y (ii) en las excepciones al desistimiento se aclara que aplicará cuando el contrato impone al consumidor una obligación de pago (artículo 103).
- Se añaden derechos y obligaciones para ambas partes:

- ✓ Para el empresario (artículo 107) se añaden cuatro nuevos apartados según los cuales éste deberá ser respetuoso con la legislación sobre protección de datos personales; abstenerse de utilizar cualquier contenido proporcionado o creado por el consumidor, con ciertas excepciones; y poner a disposición del consumidor, a petición de éste y sin cargo alguno, cualquier contenido que el consumidor haya proporcionado o creado, siempre y cuando sea antes de un posible desistimiento de los contenidos o servicios digitales.
- ✓ El consumidor o usuario (artículo 108) deberá abstenerse de utilizar el contenido o servicio digital y de ponerlo a disposición de terceros en caso de desistimiento del contrato y quedará exento de todo coste en diversas circunstancias.
- Se incluyen modificaciones en la normativa sobre viajes combinados: (i) se concreta qué tipo de viajes quedan al margen de la regulación dada por la normativa a los viajes combinados y se obliga a informar al cliente expresamente de esta circunstancia (artículo 150.2); (ii) se especifica que la falta de conformidad se refiere exclusivamente a aspectos del contrato suscrito y no a aspectos subjetivos (artículo 151.1 letra k); y (iii) se modifica el régimen de garantías que pasa de ser solidario por parte de los organizadores y minoristas del viaje combinado a un régimen en el que cada parte será responsable exclusivamente por su ámbito de gestión del viaje (artículo 161), aunque el consumidor podrá dirigirse a uno solo de los organizadores (punto focal).

La disposición final primera introduce **varias modificaciones en la LCD** derivadas de los cambios en la Directiva 2005/29:

- Regula por primera vez la calidad dual de los bienes⁸ (nuevo apartado 3, artículo 5 LCD). Las autoridades competentes deberán evaluar y abordar la práctica de la comercialización entre Estados miembros de bienes como idénticos que en realidad presentan una composición o características significativamente diferentes.
- Incluye los servicios de la sociedad de la información o redes sociales como ámbitos en los que las prácticas comerciales encubiertas podrán ser consideradas desleales por engañosas (artículo 26 LCD).
- Añade nuevas prácticas desleales por engañosas:
 - (i) aquella consistente en otorgar a un bien una clasificación superior cuando este bien haya sido objeto de una consulta en línea por parte de los

⁸ Un producto vendido bajo la misma marca y *packaging* debe tener la misma composición y, por tanto, idéntica calidad.

consumidores sin revelar claramente que dicha clasificación preminente obedece a una publicidad retribuida o a un pago específico (artículo 26.2);

(ii) la reventa de entradas a espectáculos cuando el empresario adquirió estas empleando programadas automatizados como “bots” que le permiten comprar un número de entradas o sortear cualquier otro medio técnico empleado por el vendedor primario (artículo 27.6);

(iii) añadir reseñas que se identifiquen como de consumidores o usuarios reales sin que se hayan tomado las medidas razonables y proporcionadas para garantizar que dichas reseñas pertenecen a usuarios (artículo 27.7);

(iv) añadir reseñas y aprobaciones falsas de consumidores o usuarios como indicaciones “me gusta” en las redes sociales o que se encarguen a otros que lo hagan para promocionar sus bienes o servicios o manipular reseñas publicando solo aquellas que son positivas (artículo 27.8).

- Se incluye una nueva práctica comercial entre las prácticas agresivas que se reputa desleal “*per se*”: las visitas no solicitadas efectuadas por el empresario en el domicilio del consumidor o usuario y las excursiones organizadas por el mismo con un propósito comercial que no respeten lo acordado en virtud del artículo 19.4 TRLGDCU (nuevo apartado 4 al artículo 31 LCD).

La disposición final segunda **modifica el apartado 1 del artículo 20 de la LOCM** para reducir el desperdicio alimentario, estableciendo que dentro del precio anterior que se debe indicar al comercializar un producto con descuento no se tendrá en consideración una reducción de precio sobre bienes perecederos idénticos que se hubiese producido por estar su fecha de caducidad próxima a su vencimiento.

La disposición final tercera se refiere a los títulos competenciales y las disposiciones finales cuarta y quinta habilitan al Gobierno para establecer un registro general de infracciones y sanciones y un procedimiento sancionador. Por último, la disposición final sexta prevé la entrada en vigor el 28 de mayo de 2022⁹.

3. VALORACIÓN

3.1. Observaciones generales

La protección y defensa de los derechos e intereses económicos de los consumidores y usuarios es uno de los pilares de la actuación de la CNMC. Para ello, se le encarga la supervisión del buen funcionamiento de los mercados a

⁹ Aunque el plazo de transposición de la Directiva 2019/2161 finaliza el 28 de noviembre de 2021, será aplicable a partir del 28 de mayo de 2022 según lo establecido en su artículo 7.

través de una competencia efectiva entre las empresas que permita consecuentemente más calidad e innovación, mejores precios y, en definitiva, mejores ofertas, que redunden en el bienestar de los ciudadanos en su condición de consumidores¹⁰. Si la competencia no existe o está limitada por barreras regulatorias o administrativas, las expectativas de los consumidores se ven mermadas¹¹.

Ambas políticas públicas¹² se potencian la una a la otra: el empoderamiento de los consumidores les refuerza en su posición de exigir mercados en donde exista mayor competencia, y la existencia de mercados en los que la competencia entre empresas sea efectiva refuerza a los consumidores, ofreciéndoles mayor capacidad de decisión.

Por este motivo, con carácter general se valora positivamente el APL en la medida en que contribuirá a mejorar un fallo de mercado que se refleja en forma de información asimétrica de los consumidores en sus transacciones comerciales. Dicho fallo pretende corregirse mediante el aumento de la información precontractual, en especial en las situaciones en las que aquellos son más vulnerables, como es el caso de la contratación a distancia y la realizada fuera del establecimiento comercial¹³. Por otro lado, la armonización de las normas a nivel europeo tendrá igualmente un impacto positivo en el incremento de la seguridad jurídica y de cierta homogeneización del mercado interior.

¹⁰ De hecho, en algunos países de nuestro entorno se reúnen en una misma entidad la protección de los consumidores y la defensa de la competencia. Tal es el caso de Irlanda ([Competition and Consumer Protection Commission](#)), Países Bajos ([Authority for Consumers and Markets](#)), Finlandia ([Finnish Competition and Consumer Authority](#)), Polonia ([Office of Competition and Consumer Protection](#)), Australia, Estados Unidos, Dinamarca ([Danish Competition and Consumer Authority](#)). En el ámbito nacional, recientemente Galicia también ha agrupado la materia, a través de la creación del [Instituto Gallego de Consumo y Competencia](#).

¹¹ Se debe asumir en este sentido el carácter tridimensional del proceso, incorporando previsiones tanto sobre las personas consumidoras como sobre las empresas y, por último, sobre el papel de la intervención administrativa.

¹² A este respecto puede citarse la [Sentencia del Tribunal Constitucional 208/1999](#), de 11 de noviembre (BOE núm. 300, de 16 de diciembre de 1999): "*hemos caracterizado la defensa de la competencia y la protección de los consumidores como los dos aspectos de la ordenación del mercado*".

¹³ Respecto a los servicios en mercados digitales, puede consultarse la posición de la CNMC sobre la defensa de los consumidores en relación con las plataformas, entre otras en el [Documento de posición CNMC a la consulta pública de la Comisión sobre la Digital Service Act](#) o en los informes sobre el APL General de Comunicación Audiovisual (IPN/CNMC/042/20 [APL General de Comunicación Audiovisual](#) y el IPN/CNMC/026/21 sobre la segunda audiencia pública del APL), donde se recomienda la necesidad de clarificar que las plataformas sean responsables de las comunicaciones comerciales que inserten para proteger de manera integral los derechos de los consumidores.

Sin perjuicio de lo anterior, cabe recordar que los poderes públicos deben impulsar el incremento de la competitividad mediante marcos regulatorios que favorezcan la competencia y la eficiencia en los mercados, evitando que determinadas disposiciones puedan introducir distorsiones injustificadas que alteren el juego competitivo en perjuicio de los propios consumidores¹⁴. Dichos aspectos en concreto son analizados en las observaciones particulares que se exponen en el apartado siguiente.

Por otra parte, debe efectuarse una mención al último cambio normativo del TRLGDCU, operado a través del Real Decreto-ley 37/2020, de 22 de diciembre, en relación con las llamadas de los consumidores y usuarios a los servicios de atención al cliente.

Entre otros aspectos, mediante esta norma se estableció que una llamada al servicio de atención al cliente en relación con el contrato de una empresa no puede suponer para el usuario un coste mayor al de una llamada a un número geográfico o móvil (art. 21.2 TRLGDCU)¹⁵. Sin embargo, el citado artículo prevé de manera expresa la posibilidad de que se utilice un número de tarificación especial (rangos 901, 902, etc.)¹⁶. De este modo, se continúa permitiendo la prestación del servicio de atención al cliente a través de numeraciones de tarifas especiales, principalmente a través del rango 902, que no tiene un precio minorista regulado a diferencia de lo que ocurre con otros rangos de numeración de tarifas especiales y puede dar lugar a costes elevados para los usuarios, situación que ha sido puesta de manifiesto por esta CNMC a través de numerosos expedientes e informes¹⁷. Ante esta situación, cabría valorar la

¹⁴ Así se recoge en distintos preceptos de nuestro ordenamiento, especialmente el [artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre](#), del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y el [artículo 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre](#), de garantía de la unidad de mercado

¹⁵ Artículo 21.2 del TRLGDCU, párrafo cuarto: *“En caso de que el empresario ponga a disposición de los consumidores y usuarios una línea telefónica a efectos de comunicarse con él en relación con el contrato celebrado, el uso de tal línea no podrá suponer para el consumidor y usuario un coste superior al coste de una llamada de una línea telefónica fija geográfica o móvil estándar”.*

¹⁶ Artículo 21.2 del TRLGDCU, párrafo quinto: *“[e]n el supuesto de utilizarse, de acuerdo con el párrafo anterior, una línea telefónica de tarificación especial que suponga un coste para el consumidor o usuario, el empresario facilitará al consumidor, junto con la información sobre dicha línea telefónica de tarificación especial y en igualdad de condiciones, información sobre un número geográfico o móvil alternativo”.*

¹⁷ Informe de 9 de julio de 2015 sobre el proyecto de orden por la que se atribuyen recursos públicos de numeración a los servicios de tarificación adicional prestados a través de llamadas telefónicas y se establecen condiciones para su uso (IPN/D TSA/007/15). https://www.cnmc.es/sites/default/files/1530666_2.pdf; Informe interno de la CNMC sobre la supervisión del mercado de la numeración 902, (INF/D TSA/025/18), y procedimientos sancionadores SNC/D TSA/139/17, SNC/D TSA/140/17, SNC/D TSA/141/17, SNC/D TSA/142/17 y SNC/D TSA/143/1.

modificación del TRLGCU para suspender la posibilidad de prestar el servicio de atención al cliente a través de rangos de tarifas especiales (en relación con el rango 902, en tanto no se regule el precio minorista de las llamadas a este número), salvo si se trata de numeraciones gratuitas.

Por otro lado, el RD-ley 37/2020 citado también dispuso la gratuidad de las llamadas de atención al cliente en los servicios básicos de interés general (artículo 20.1 TRLGCU)¹⁸. Sin embargo, los servicios de telecomunicaciones no se han incluido entre los servicios básicos de interés general. En la medida en que se trata de servicios de interés general según lo dispuesto en el artículo 2 de la LGTel, y esenciales para los usuarios en el momento actual de transformación digital y de promoción del trabajo a distancia, cabría valorar su inclusión entre los mencionados en el citado artículo.

3.2. Observaciones particulares

3.2.1. Información sobre parámetros de clasificación (artículo único apartado 2 que modifica el art. 20.3 TRLGDCU).

El apartado 2 del artículo único del APL introduce un apartado 3 en el artículo 20 del TRLGDCU para incorporar un nuevo elemento en la información al consumidor que deberán ofrecer los proveedores de bienes y servicios sobre la base de una consulta en forma de palabra clave.

El nuevo requisito establece que *“las prácticas comerciales consistentes en ofrecer a los consumidores y usuarios la posibilidad de buscar bienes y servicios ofertados por distintos empresarios o consumidores y usuarios sobre la base de una consulta en forma de palabra clave, expresión u otro tipo de dato introducido, independientemente de dónde se realicen las transacciones en último término, deberán contener, en un sección específica de la interfaz en línea que sea fácil y directamente accesible desde la página en la que se presenten los resultados de la búsqueda, la siguiente información: a) Información general relativa a los principales parámetros que determinan la clasificación de los bienes y servicios presentados al consumidor y usuario como resultado de la búsqueda. b) La importancia relativa de dichos parámetros frente a otros”*.

Y continúa indicando el apartado 3: *“El presente apartado no se aplicará a proveedores de motores de búsqueda en línea, tal como se definen en el artículo 2.6 del Reglamento (UE) 2019/1150, de 20 de junio de 2019, sobre el fomento*

¹⁸ *“...en los supuestos de servicios de carácter básico de interés general, las empresas prestadoras de los mismos deberán disponer, en cualquier caso, de un teléfono de atención al consumidor gratuito. A estos efectos, tendrán la consideración de servicios de carácter básico de interés general los de suministro de agua, gas, electricidad, financieros y de seguros, postales, transporte aéreo, ferroviario y por carretera, protección de la salud, saneamiento y residuos, así como aquellos que legalmente se determinen”*.

de la equidad y la transparencia para los usuarios profesionales de servicios de intermediación en línea”.

Este requisito por el cual se debe aportar información sobre los parámetros utilizados en la clasificación finalmente ofrecida al consumidor se valora positivamente en cuanto les debe ayudar a decidir con mayor conocimiento sobre la contratación de los productos o servicios de su interés.

Sin embargo, el último párrafo, el relativo a la no aplicación del apartado a los proveedores de motores de búsqueda en línea, podría dar lugar a confusión. Esta Comisión entiende que la no aplicación del apartado a dichos proveedores se debe a que éstos ya deben cumplir con los requisitos establecidos en el Reglamento 2019/1150, requisitos específicos para este tipo de proveedores y más concretos que los establecidos en el APL que se informa.

Para aportar mayor seguridad jurídica, se recomienda especificar la razón por la cual esta exigencia no aplica a los proveedores de motores de búsqueda en línea.

3.2.2. Comprobación de la veracidad de las reseñas (artículo único apartado 2 que modifica el art. 20.4 TRLGDCU y DF 1ª que modifica el art. 27 LCD)

La veracidad de las reseñas publicadas por los empresarios se aborda tanto en la modificación del TRLGDCU como en la modificación de la LCD.

Por una parte, el apartado 2 del artículo único del APL introduce un nuevo apartado 4 en el artículo 20 del TRLGDCU según el cual *“las prácticas comerciales en las que un empresario facilite el acceso a las reseñas de los consumidores y usuarios sobre bienes y servicios deberán contener información sobre el hecho de que el empresario garantice o no que dichas reseñas publicadas han sido efectuadas por consumidores y usuarios que han utilizado o adquirido realmente el bien o servicio”.*

Por otra, la disposición final 1ª, apartado 3, añade un nuevo apartado 7 al artículo 27 de la LCD para incluir como desleal por engañosa las prácticas que *“afirmen que las reseñas de un bien o servicio son añadidas por consumidores y usuarios que han utilizado o adquirido realmente el bien o servicio, sin tomar medidas razonables y proporcionadas para comprobar que dichas reseñas pertenezcan a tales consumidores y usuarios”.*

Teniendo en cuenta la cada vez mayor relevancia de los mecanismos reputacionales digitales es indudable que este nuevo requisito refuerza la posición del consumidor¹⁹. Las reseñas falsas y engañosas tienen la capacidad

¹⁹ [Encuesta OCU opiniones online](#). Más del 90% de los usuarios ha consultado opiniones y valoraciones online antes de adquirir un producto o servicios. En el caso de hoteles y

de afectar a las calificaciones de las empresas y a la forma en que los productos o servicios se muestran a los consumidores y, por tanto, pueden distorsionar la competencia en los mercados en línea.

Se valora positivamente la obligación introducida para que el empresario informe sobre la veracidad de las mismas y tomar medidas razonables y proporcionadas para su comprobación. Sin embargo, debería concretarse en mayor medida en qué debe consistir la comprobación, así como los compromisos que el empresario debe asumir, dado que el proceso de verificación puede ser difícilmente demostrable, por ser ambigua e indeterminada la metodología para llevarla a cabo.

En este sentido, el APL, tanto en la modificación del artículo 20.4 TRLGDCU como en la modificación del artículo 27.7 LCD, podría dar lugar a interpretaciones divergentes por las diferentes administraciones públicas implicadas.

Cabe recordar que la Directiva 2019/2161, en el considerando 47, aporta mayor información y concreción sobre los procesos y procedimientos para garantizar que las reseñas publicadas pertenecen a consumidores que realmente han adquirido o utilizado los productos. Si se han aplicado los procedimientos, señala la Directiva que *“los comerciantes deben facilitar información sobre cómo se realizan las comprobaciones, así como proporcionar información clara a los consumidores sobre la manera en que se procesan las reseñas, por ejemplo, si todas las reseñas, positivas o negativas, se publican o si estas reseñas han sido patrocinadas o influidas por una relación contractual con un comerciante”*.

En cuanto a las medidas razonables y proporcionadas a las que hace referencia el artículo 27.7 LCD, señala la Directiva que las mismas podrían incluir *“medios técnicos para verificar la fiabilidad de la persona que publica la reseña, por ejemplo, solicitando información para comprobar que el consumidor ha adquirido o utilizado realmente el producto”*.

En resumen, se recomienda valorar la introducción de una mayor concreción en las obligaciones a asumir, en línea con lo recogido en la normativa europea, por ejemplo, exigiendo suministrar información sobre las reseñas que son efectivamente publicadas (positivas y/o negativas, todas o en parte) o sobre si las mismas están patrocinadas.

3.2.3. Información precontractual de los contratos a distancia y Requisitos adicionales para contratos celebrados en mercados en línea (artículo único, apartados 8 y 9 que modifican los artículos 97 y 97 bis TRLGDCU)

restaurantes, la influencia de las opiniones en las decisiones de compra es muy elevada, encontrándose entre el 45 y el 48%.

Entre la información precontractual que el empresario debe aportar, se añade información adicional para los contratos celebrados en mercados en línea, por ser un mercado específico y con características concretas donde se entiende que los consumidores y usuarios precisan asimismo de una información determinada que prevé la Directiva 2019/2161²⁰.

Además de esa información prevista por la Directiva, para los contratos celebrados en mercados en línea, el APL incluye dos requisitos nuevos: la *obligación de informar sobre las garantías y seguros ofrecidos por el proveedor del mercado en línea* y los *métodos de resolución de conflictos* (y, en su caso, el papel desempeñado por el proveedor del mercado en línea en la solución de controversias).

Estas nuevas exigencias se consideran adecuadas, en la medida en que permiten al consumidor disponer de información sobre aspectos que, a pesar de ser potencialmente colaterales respecto al bien o servicio, pueden presentar una incidencia no desdeñable sobre la contratación o no de los mismos.

Por ello, en el caso de las garantías y seguros ofrecidos por el proveedor, y de cara a evitar un riesgo de un cierto empaquetamiento de servicios por parte de este, se recomienda reforzar la información ofrecida al consumidor para indicar si dichas garantías y seguros son obligatorios o voluntarios en la actividad objeto del contrato. Cabe recordar que prácticas de este tipo, sin prejuzgar el resultado final de las investigaciones, han sido perseguidas por la CNMC por suponer un potencial falseamiento de la libre competencia²¹.

Adicionalmente, se sugiere que, para los contratos celebrados a distancia y los celebrados fuera del establecimiento mercantil (art. 97 TRLGCU), la información precontractual sea siempre facilitada por los empresarios a los consumidores y usuarios “a través de un soporte de naturaleza duradera”, de modo similar a como se exige para los contratos de comunicaciones electrónicas en el Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas²².

²⁰ Entre otra, información sobre los principales parámetros que determinan la clasificación de las ofertas o información sobre la condición o no de empresario del tercero oferente de los bienes y servicios.

²¹ [Nota de prensa incoación avales ICO](#). En junio 2021 esta Comisión ha incoado un expediente sancionador contra cuatro bancos por posibles prácticas restrictivas de la competencia en la comercialización de líneas de avales ICO, en particular, la vinculación a distintos productos (seguros, alarmas, televisores) que los bancos habrían exigido como condición para que los clientes pudieran acceder a las líneas de avales.

²² [Directiva \(UE\) 2018/1972](#), artículo 102.1.

3.2.4. *Sobre el plazo de ejercicio del derecho de desistimiento del contrato (artículo único, apartado 14 que modifica el artículo 104 TRLGDCU)*

El artículo 104 propuesto en el APL mantiene el límite general de los catorce días naturales para que el consumidor o usuario pueda desistir de la contratación, pero incluye la posibilidad de que dicho plazo pueda ser de hasta treinta días naturales en determinadas circunstancias.

En la letra a) del artículo 104, que no se propone modificar en el Anteproyecto, se prevé que, en el caso de los contratos de servicios, el plazo para desistir de la contratación debe contar a partir del día de la celebración del contrato.

La CNMC tramita anualmente numerosas reclamaciones de usuarios relacionadas con la portabilidad y conflictos de la misma materia (portabilidad) en los que los operadores alegan que el derecho al desistimiento de los servicios contratados no fue ejercido por el usuario dentro del plazo legalmente previsto. En muchos casos se observa que los operadores retrasan la provisión de elementos indispensables para poder comenzar a prestar los servicios contratados dentro de un paquete convergente de servicios, como, por ejemplo, el envío de las tarjetas SIM o el router, lo que lleva a que transcurran en parte o en su totalidad los 14 días naturales de plazo general que asiste a los consumidores y usuarios para hacer efectivo el derecho al desistimiento de la contratación sin penalizaciones.

En atención a lo anterior, se propone que el plazo máximo para ejercer el derecho de desistimiento comience en el momento en que se celebre el contrato y termine al cabo de catorce días naturales desde el momento en el que el empresario hubiese facilitado los productos necesarios para el inicio de la prestación de todos los servicios contratados.

3.2.5. *Garantías en los viajes combinados (artículo único, apartado 20 que modifica el artículo 161.1 TRLGDCU)*

Una de las modificaciones relativas a los viajes combinados consiste en la modificación del régimen de garantías. En el vigente TRLGDCU, el artículo 161.1 establece que los organizadores y minoristas *responderán de forma solidaria frente al viajero* del cumplimiento correcto de los servicios de viaje incluido en el contrato, independientemente de si dichos servicios debían ser ejecutados por ellos mismos o por otros prestadores. Posteriormente, el operador que haya respondido ante el viajero tendrá derecho de repetición frente al empresario al que sea imputable el incumplimiento.

Con la modificación introducida por el APL, el artículo 161.1 establece que *cada parte responderá frente al viajero en función de las obligaciones que le corresponden por su ámbito de gestión del viaje combinado* (y no de manera solidaria). Tanto organizadores como minoristas podrán ser punto focal único al

que el viajero podrá dirigir sus reclamaciones por el total de los servicios contratados.

Desde el punto de vista de la competencia, esta modificación del régimen de garantías se considera adecuada, pues podría incentivar a los prestadores a ofrecer sus servicios en viajes combinados, con el consiguiente beneficio para los consumidores, que tendrán una mayor capacidad de elección. Dicho de otro modo, la suavización de los requisitos de acceso al mercado de viajes combinados puede facilitar la participación de un determinado perfil de operadores que hasta el momento no venían prestando servicios en aquel.

No obstante, para compaginar dichos efectos positivos sobre la competencia con el objetivo buscado de reforzamiento de la información ofrecida al consumidor, se recomienda informar al viajero, con claridad y con carácter previo a la contratación del servicio, sobre qué parte de su viaje combinado gestiona cada prestador, así como sobre la posibilidad de reclamar ante uno solo de los organizadores o minoristas, pero también, la de reclamar a todos y cada uno de los prestadores por su ámbito de gestión.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La protección y defensa de los derechos e intereses económicos de los consumidores y usuarios es uno de los pilares de la actuación de la CNMC. Ambas políticas públicas (de competencia en los mercados y de protección de los consumidores) se potencian la una a la otra: el empoderamiento de los consumidores les refuerza en su posición de exigir mercados en donde exista mayor competencia, y la existencia de mercados en los que la competencia entre empresas sea efectiva refuerza a los consumidores, ofreciéndoles mayor capacidad de decisión.

Por este motivo, con carácter general se valora positivamente el APL en la medida en que contribuirá a mejorar un fallo de mercado que se refleja en forma de información asimétrica de los consumidores en sus transacciones comerciales, en especial en las situaciones en las que son más vulnerables, como es el caso de la contratación a distancia y la realizada fuera del establecimiento comercial.

Sin perjuicio de lo anterior, se han detectado los siguientes aspectos susceptibles de comentario:

- **Información sobre parámetros de clasificación de productos y servicios.** Se recomienda especificar que esta exigencia de información también aplica a los proveedores de motores de búsqueda en línea, en base a los requisitos recogidos en el Reglamento 2019/1150.

- **Comprobación de la veracidad de las reseñas.** Se recomienda valorar la introducción de una mayor concreción en las obligaciones a asumir, por ejemplo, exigiendo suministrar información sobre las reseñas que son efectivamente publicadas (positivas y/o negativas, todas o en parte) o sobre si las mismas están patrocinadas.
- **Requisitos para contratos a distancia y adicionales para contratos celebrados en mercados en línea.** En el caso de las garantías y seguros ofrecidos por el proveedor, y de cara a evitar un riesgo de un cierto empaquetamiento de servicios por parte de este, se recomienda reforzar la información ofrecida al consumidor para indicar si dichas garantías y seguros son obligatorios o voluntarios en la actividad objeto del contrato. Asimismo, se recomienda prever que la información precontractual de los contratos a distancia se facilite a consumidores y usuarios en soportes duraderos.
- **Derecho de desistimiento de los contratos.** Se recomienda especificar que el plazo máximo para el ejercicio del derecho de desistimiento no finalice hasta pasados 14 días desde que el consumidor ha recibido todos los productos necesarios para la prestación de los servicios contratados.
- **Garantías en los viajes combinados.** Se recomienda informar al viajero, sobre qué parte de su viaje combinado gestiona cada prestador, así como sobre la posibilidad de reclamar ante uno solo de los organizadores o minoristas, pero también, la de reclamar a todos y cada uno de los prestadores por su ámbito de gestión.