



Bruselas, 13.11.2020  
COM(2020) 696 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL  
CONSEJO**

**Nueva Agenda del Consumidor**

**Reforzar la resiliencia del consumidor para una recuperación sostenible**

# NUEVA AGENDA DEL CONSUMIDOR

## REFORZAR LA RESILIENCIA DEL CONSUMIDOR PARA UNA RECUPERACIÓN SOSTENIBLE

### 1. INTRODUCCIÓN

Los consumidores europeos esperan, con razón, beneficiarse plenamente del mercado único y estar facultados para tomar decisiones informadas y desempeñar un papel activo en las transiciones ecológica y digital en todo momento y dondequiera que se encuentren en la UE. Esperan gozar de libre acceso a bienes y servicios en toda la UE y tener la seguridad de que sus derechos como consumidores están protegidos, a pesar de los retos tradicionales y emergentes.

La **Nueva Agenda del Consumidor** («la Agenda») presenta una visión de la política europea de consumidores de 2020 a 2025, sobre la base de la Agenda del Consumidor de 2012 (que expira en 2020) y en el Nuevo Marco para los Consumidores de 2018<sup>1</sup>. Asimismo, tiene como finalidad abordar las necesidades inmediatas de los consumidores ante la actual pandemia de COVID-19 y aumentar su resiliencia. La pandemia ha planteado retos significativos que afectan la vida cotidiana de los consumidores, sobre todo, en relación con la disponibilidad y la accesibilidad de productos y servicios, así como los viajes hacia, desde y dentro de la UE.

La Agenda cubre **cinco ámbitos prioritarios principales**:

- (1) **la transición ecológica,**
- (2) **la transformación digital;**
- (3) **la tutela y el respeto de los derechos de los consumidores,**
- (4) **las necesidades específicas de determinados grupos de consumidores y**
- (5) **la cooperación internacional.**

Al garantizar que estas prioridades se aborden debidamente, la Agenda actuará como una **guía** para la aplicación del Programa sobre el Mercado Único en el marco del **nuevo marco financiero plurianual (MFP)**. Al promover medidas para un mercado único más ecológico, más digital y más justo, su objetivo es fortalecer la confianza entre los consumidores, cuyos gastos generan el 54 % del PIB de la UE<sup>2</sup>, estimulando así la recuperación económica desde el punto de vista de la demanda. En este entorno, existe una necesidad de garantizar la protección eficaz de los intereses de los consumidores, apoyando al mismo tiempo también a las empresas, especialmente a las pequeñas y medianas empresas<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/law-topic/consumers/review-eu-consumer-law-new-deal-consumers\\_es](https://ec.europa.eu/info/law/law-topic/consumers/review-eu-consumer-law-new-deal-consumers_es).

<sup>2</sup> Eurostat: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Household\\_consumption\\_by\\_purpose](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Household_consumption_by_purpose).

<sup>3</sup> Una estrategia de la UE para las pymes en pro de una Europa sostenible y digital [COM(2020) 103 final].

La Agenda adopta un **enfoque holístico que abarca varias políticas de la Unión** que revisten especial importancia para los consumidores. Refleja la necesidad de tener en cuenta los requisitos de protección de los consumidores en la formulación y la aplicación de otras políticas y actividades<sup>4</sup>. Complementa otras iniciativas de la UE, tales como el Pacto Verde Europeo<sup>5</sup>, el Plan de Acción para la Economía Circular<sup>6</sup> y la Comunicación «Configurar el futuro digital de Europa»<sup>7</sup>. Asimismo, apoya los marcos internacionales pertinentes, tales como la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas y la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Una respuesta eficaz a todas estas prioridades requiere una estrecha colaboración entre la **UE y sus Estados miembros** y una transposición, aplicación y ejecución adecuadas del marco sólido de protección de los consumidores desarrollado a lo largo de muchos años. Por esta razón, la Agenda propone **prioridades y puntos clave de acción** que deben impulsarse de manera conjunta a escala europea y nacional<sup>8</sup>.

La Agenda es el resultado de intensos preparativos y debates con las partes interesadas. Una **consulta pública abierta** mostró un apoyo general a sus principales prioridades, incluida la necesidad de responder a la pandemia de COVID-19<sup>9</sup>. El enfoque integral fue acogido favorablemente como un factor clave para una recuperación sostenible y ecológica y una sociedad justa orientada al aspecto digital. La aplicación y la tutela eficaces, así como el apoyo para los consumidores con necesidades específicas, se consideran cuestiones transversales importantes.

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

*Ejemplo: Las estafas en línea a los consumidores han experimentado un aumento significativo durante la crisis. Los defraudadores han aprovechado los temores de los consumidores para vender productos innecesarios, ineficaces y potencialmente peligrosos, sobre la base de afirmaciones falsas con respecto a sus beneficios para la salud, por ejemplo, comercializando bienes con características protectoras injustificadas o vendiendo mascarillas que no cumplen con los requisitos pertinentes. La Comisión y las autoridades en materia de consumo se han puesto en contacto con las plataformas para asegurar que cientos de millones de ofertas y anuncios ilícitos sean eliminados. Los derechos y la seguridad de los consumidores deben seguir protegiéndose, especialmente durante un período de incertidumbre y angustia sin precedentes.*

La pandemia de COVID-19 es, en primer lugar, una **crisis sanitaria**. La UE y sus Estados miembros han actuado con determinación para luchar contra la pandemia de manera coordinada. Es importante que todos tengan un **acceso equitativo y oportuno a pruebas**,

<sup>4</sup> Artículo 12 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

<sup>5</sup> [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal\\_es](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_es).

<sup>6</sup> COM(2020) 98 final.

<sup>7</sup> [https://ec.europa.eu/info/publications/communication-shaping-europes-digital-future\\_es](https://ec.europa.eu/info/publications/communication-shaping-europes-digital-future_es).

<sup>8</sup> La Agenda enumera las acciones de una manera selectiva y no exhaustiva a fin de destacar las principales líneas de trabajo y evitar solapamientos con otras estrategias y planes de acción ya acordados.

<sup>9</sup> Véase <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12464-A-New-Consumer-Agenda>.

**equipos de protección, tratamiento y futuras vacunas contra la COVID-19 asequibles**<sup>10</sup> y toda la asistencia sanitaria preventiva y curativa necesaria<sup>11</sup>. Recientemente, la Comisión ha establecido medidas de respuesta concretas adicionales<sup>12</sup> para ayudar a limitar la propagación del coronavirus, proteger las vidas de las personas y reforzar la resiliencia en todos los Estados miembros. Los productos y servicios que resultan indispensables durante la crisis deben proporcionar al consumidor plenas garantías con respecto a los derechos fundamentales, la ética médica, la privacidad y la protección de datos de conformidad con el Reglamento General de Protección de Datos.

Sin embargo, los **profundos trastornos sociales y económicos** que se han producido como consecuencia de la pandemia plantean un importante desafío para la sociedad. La UE ha respondido con un esfuerzo sin precedentes para reforzar la recuperación y la resiliencia, pero la economía sigue siendo frágil.

Asimismo, la pandemia está cambiando visiblemente los **patrones de consumo y movilidad** de las personas. Las medidas de confinamiento destacaron el papel fundamental de las tecnologías digitales en la vida de las personas, permitiendo comprar bienes esenciales que, de otra manera, no serían asequibles y acceder a servicios a pesar de las restricciones. Las tendencias observadas incluyen comprar más a nivel local y reservar viajes con menos tiempo de anticipación, pero también utilizar servicios en línea con mayor frecuencia. Algunos cambios pueden ser temporales, vinculados a la situación sanitaria (por ejemplo, un menor uso del transporte público), mientras que otros, especialmente aquellos relacionados con la transformación digital (por ejemplo, el aumento de la compra de alimentos en línea o el aumento del acceso a servicios de transmisión en línea desde casa, incluso para eventos culturales y deportivos) podrían volverse más estructurales<sup>13</sup>.

La crisis ha afectado muchos ámbitos de las vidas de los consumidores y ha destacado la gran **importancia de contar con un alto nivel de protección de los consumidores** y una estrecha colaboración entre las autoridades en la UE. AL mismo tiempo, también ha puesto de manifiesto **algunas lagunas** en el marco de protección de los consumidores de la UE.

Los consumidores de la UE esperan, con razón, que **las empresas de transporte y los operadores turísticos** respeten su derecho a un reembolso completo de los pagos anticipados. Sin embargo, los consumidores se enfrentan a dificultades considerables para hacer valer este derecho debido a los problemas de liquidez del sector y a la suspensión casi completa del transporte de pasajeros durante la pandemia. Como respuesta, la Comisión y los Estados miembros han adoptado medidas para garantizar que se protejan los derechos de los consumidores, promoviendo asimismo soluciones prácticas, con pleno respeto de las normas

---

<sup>10</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Banco Europeo de Inversiones «Estrategia de la UE para las vacunas contra la COVID-19» [COM(2020) 245 final].

<sup>11</sup> [https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/public-health\\_es](https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/public-health_es).

<sup>12</sup> Comunicación de la Comisión sobre medidas adicionales de respuesta a la COVID-19, de 28 de octubre de 2020 [COM(2020) 687 final] y Recomendación de la Comisión, de 28 de octubre de 2020, sobre las estrategias para las pruebas de diagnóstico de la COVID-19, incluido el uso de pruebas rápidas de antígeno [C(2020) 7502 final].

<sup>13</sup> Una encuesta IPSOS realizada para la Comisión mostró que, además de un notable aumento de las compras en línea en la primera mitad de 2020, muchos consumidores esperan asistir a menos eventos deportivos o culturales durante el próximo año (entre el 40 % y el 60 %) y realizar menos recorridos en transporte público (entre el 24 % y el 43 %).

aplicables<sup>14</sup>. La experiencia de la pandemia y de acontecimientos previos, como la quiebra de Thomas Cook en 2019, exige que se analice en mayor profundidad si el marco regulador actual para viajes combinados, incluso en relación con la protección contra la insolvencia, sigue estando completamente a la altura para garantizar una protección sólida y exhaustiva de los consumidores en todo momento, teniendo asimismo en cuenta los avances en el ámbito de los derechos de los pasajeros<sup>15</sup>.

Otro motivo de preocupación que ha salido a la luz durante la pandemia es el aumento de **las estafas a los consumidores, las técnicas de comercialización engañosas y el fraude en las compras en línea**, de los que han sido y siguen siendo víctima un número creciente de consumidores<sup>16</sup>. La lucha contra tales prácticas comerciales deshonestas ha requerido una estrecha colaboración entre la Comisión y las autoridades nacionales competentes. Teniendo en cuenta su papel central para facilitar el comercio en línea, la Comisión también ha intensificado sus contactos con las principales plataformas en línea, quienes adoptaron medidas eficaces para prevenir y reaccionar al contenido ilícito pertinente<sup>17</sup>. A fin de mejorar la resiliencia a las prácticas de daños masivos que suponen una amenaza para el interés público, las autoridades competentes deben mantener una cooperación con las partes interesadas clave, tales como las plataformas, las asociaciones empresariales, los anunciantes y las organizaciones de consumidores. Al mismo tiempo, existe una necesidad de vigilar de cerca las estafas en línea y de aumentar aún más la cooperación con otras redes importantes, entre ellas las autoridades policiales, los registros de dominios y la Red Internacional de Cumplimiento Normativo y Protección de los Consumidores (ICPEN).

Los cambios de los patrones de consumo plantean nuevos desafíos. Han generado un aumento de los **residuos de envases de un solo uso** y de equipos de protección personal de plástico por parte de los consumidores, a lo cual la Comisión dio una primera respuesta política sin demora en abril de 2020<sup>18</sup>. Asimismo, la pandemia ha revelado el riesgo de que ciertas categorías de consumidores se queden rezagadas, especialmente aquellas que carecen de los medios o las capacidades para participar de forma activa en un mercado en rápida evolución, sobre todo en línea. Esto requiere que se preste **aún más atención a las iniciativas para apoyar la integración, la inclusión, la sensibilización y la educación de los consumidores**.

Será importante comprender la manera en que el comportamiento de los consumidores se ajusta a largo plazo después de la pandemia, desarrollar la **prospectiva**<sup>19</sup> necesaria **para que**

---

<sup>14</sup> Recomendación (UE) 2020/648 de la Comisión, de 13 de mayo de 2020, relativa a los bonos ofrecidos a los pasajeros y a los viajeros como alternativa al reembolso de viajes combinados y servicios de transporte cancelados en el contexto de la pandemia de COVID-19 (DO L 151 de 14.5.2020).

<sup>15</sup> Reglamentos sobre los derechos de los pasajeros (CE) n.º 261/2004, (CE) n.º 1371/2007, (UE) n.º 1177/2010 y (UE) n.º 181/2011, y Directiva (UE) 2015/2302 relativa a los viajes combinados.

<sup>16</sup> [https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/consumers/enforcement-consumer-protection/scams-related-covid-19\\_es](https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/consumers/enforcement-consumer-protection/scams-related-covid-19_es).

<sup>17</sup> Como resultado, las plataformas informaron de una fuerte disminución de al menos el 80 % de la comercialización engañosa de mascarillas u otros equipos de protección durante el verano en comparación con el promedio de marzo.

<sup>18</sup> En este contexto, véanse las directrices recientemente publicadas por la Comisión [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/waste\\_management\\_guidance\\_dg-env.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/waste_management_guidance_dg-env.pdf).

<sup>19</sup> La Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre prospectiva estratégica de 2020 [COM(2020) 493 final] otorga a la prospectiva un papel fundamental a la hora de elaborar políticas de la UE orientadas al futuro y garantizar que las iniciativas a corto plazo se basen en una perspectiva a más largo plazo. La prospectiva puede ayudar a conformar la inteligencia colectiva y a trazar mejor el camino que debe seguirse

**sirva de base para futuras medidas políticas** y tener en cuenta los datos y las pruebas de la investigación sobre el comportamiento de los consumidores a la hora de evaluar la resiliencia de la UE a futuras crisis.

- **Acción 1:** Para 2022, la Comisión prevé analizar **la medida en que la Directiva sobre los viajes combinados sigue siendo adecuada** a la luz de las crisis recientes, sobre la base del informe de 2021 sobre su aplicación.
- **Acción 2:** Para 2022, la Comisión prevé realizar actividades de prospectiva para examinar **el impacto a más largo plazo de la COVID-19** sobre los patrones de consumo de las personas en la UE, como base para futuras iniciativas políticas.
- **Acción 3:** la Comisión apoyará y facilitará la colaboración entre la Red de Cooperación para la Protección de los Consumidores y otras redes y partes interesadas, a fin de abordar **las estafas a los consumidores, las prácticas de comercialización desleales y el fraude**<sup>20</sup>.

### 3. ÁMBITOS PRIORITARIOS PRINCIPALES

#### 3.1. Transición ecológica

*Ejemplo: Las repercusiones ambientales negativas y la obsolescencia temprana<sup>21</sup> constituyen una preocupación creciente para los consumidores de la UE, quienes a menudo se quejan de que los bienes adquiridos no duran mucho y se producen en condiciones perjudiciales para el medioambiente; el 85 % acogería con satisfacción que se facilitara mejor información sobre la durabilidad de un bien a la hora de decidir si hacer una compra. Estudios realizados demuestran que cuando los consumidores reciben tal información, las ventas de las versiones más duraderas pueden casi triplicarse; los consumidores incluso están dispuestos a pagar más por los productos más duraderos<sup>22</sup>.*

Los consumidores en toda Europa muestran un creciente **interés en contribuir personalmente** a la consecución de la neutralidad climática, a la conservación de los recursos naturales y la biodiversidad y a la reducción de la contaminación del agua, el aire y el suelo<sup>23</sup>. El reto consiste en aprovechar este potencial a través de medidas que faculten, apoyen y

---

en la doble transición ecológica y digital, así como para recuperarse de las perturbaciones. Entre otras actividades de prospectiva, el Centro Común de Investigación de la Comisión vigila catorce megatendencias como parte de su Megatrends Hub, algunas de las cuales son de suma importancia para las políticas de consumidores.

<sup>20</sup> Teniendo en cuenta las medidas pertinentes propuestas en la Comunicación conjunta al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «La lucha contra la desinformación acerca de la COVID-19: contrastando los datos» [JOIN(2020) 8 final]; véase el punto 8.

<sup>21</sup> Esto significa que un producto deja de poder utilizarse para la finalidad prevista y se rompe antes de lo esperado.

<sup>22</sup> Estudio de comportamiento sobre la participación de los consumidores en la economía circular ([https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/consumers/sustainable-consumption\\_es#behaviouralstudyonconsumersengagementinthecirculareconomy](https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/consumers/sustainable-consumption_es#behaviouralstudyonconsumersengagementinthecirculareconomy)).

<sup>23</sup> Eurobarómetro especial n.º 501 (marzo de 2020) «Attitudes of European citizens towards the environment» <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/survey/getSurveydetail/instruments/special/survey/2257>.

permitan a cada consumidor, independientemente de su situación económica, desempeñar un papel activo en la transición ecológica sin imponer un estilo de vida específico y sin ninguna discriminación social. El acceso a productos sostenibles no debe depender del nivel de ingresos o del lugar de residencia, sino que debe estar disponible para todos.

El Pacto Verde Europeo establece una estrategia exhaustiva para transformar a la UE en una sociedad justa y próspera, con una economía limpia, circular, climáticamente neutra y con un uso eficiente de los recursos, en la que el crecimiento económico esté disociado del uso de los recursos y en la que las repercusiones negativas sobre el capital natural y la biodiversidad sean reducidas. Esto requiere un cambio profundo y rápido de nuestros hábitos y nuestro comportamiento **para reducir nuestra huella ambiental** en todos los ámbitos, desde la vivienda y los alimentos hasta la movilidad y el ocio<sup>24</sup>.

Ya se están tomando una **serie de iniciativas** con el objetivo de **garantizar que los productos**, tanto los bienes como los servicios, vendidos a los consumidores de la UE sean **aptos para lograr los objetivos antes mencionados**. Entre ellas figuran:

- ✓ la estrategia **«de la granja a la mesa»**<sup>25</sup> y la estrategia de la UE sobre la **biodiversidad**<sup>26</sup>, las cuales anuncian medidas<sup>27</sup> e iniciativas clave que tienen como finalidad reducir la huella ambiental y climática de los sistemas alimentarios de la UE y facultar a los consumidores para tomar decisiones informadas y optar por alimentos saludables y sostenibles<sup>28</sup>;
- ✓ la hoja de ruta recientemente publicada para el **Plan de Acción de Contaminación Cero** de 2021<sup>29</sup>, que identifica los productos de consumo como un ámbito de actuación importante y estudia maneras de incentivar<sup>30</sup> a los consumidores para que elijan opciones más limpias;

---

<sup>24</sup> Un informe reciente del Centro Común de Investigación sobre los indicadores de evaluación del ciclo de vida señala al consumo de alimentos, la vivienda y la movilidad como contribuyentes importantes a las repercusiones ambientales generales de los consumidores de la UE. Sala, S. et al.: *Indicators and Assessment of the environmental impact of EU consumption. Consumption and Consumer Footprint for assessing and monitoring EU policies with Life Cycle Assessment*, 2019, doi:10.2760/403263, JRC114814.

<sup>25</sup> COM(2020) 381 final.

<sup>26</sup> COM(2020) 380 final.

<sup>27</sup> Por ejemplo, una propuesta sobre un marco legislativo para un sistema alimentario sostenible, o una propuesta sobre un marco de etiquetado de alimentos sostenibles que permita a los consumidores optar por ese tipo de alimentos.

<sup>28</sup> Un cambio en la elección de los consumidores que conduzca a dietas más sanas puede contribuir a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, tal como se reconoce en la Comunicación «Intensificar la ambición climática de Europa para 2030» [COM(2020) 562]. Para mejorar el acceso a la información por parte de los consumidores y hacer que la elección de las opciones saludables y sostenibles sea la más fácil, la estrategia «de la granja a la mesa» establece un marco de actuación. Estas medidas van desde el etiquetado obligatorio sobre propiedades nutritivas en la parte frontal de los envases, el etiquetado del bienestar animal, el establecimiento de perfiles nutricionales para restringir la promoción de alimentos con alto contenido en grasas, azúcares o sal hasta examinar la ampliación de la indicación de origen obligatoria para determinados alimentos.

<sup>29</sup> <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12588-EU-Action-Plan-Towards-a-Zero-Pollution-Ambition-for-air-water-and-soil>.

<sup>30</sup> Entre otras cosas, podrían considerarse las campañas de sensibilización para animar a los consumidores a recurrir más al agua limpia y segura del grifo, en vez de al agua en botellas de plástico, eliminar de forma segura los productos farmacéuticos no utilizados, contribuir a evitar que los microplásticos lleguen a nuestras aguas marinas y dulces, optar por modos de transporte más limpios, así como por sistemas de calefacción y refrigeración más limpios para contribuir al aire puro, tanto en interiores como en exteriores, y para que puedan

- ✓ la **estrategia de sostenibilidad para las sustancias químicas**<sup>31</sup>, que también ha anunciado medidas que pretenden aumentar la cantidad de información sobre las sustancias químicas a disposición de los consumidores, así como protegerlos de las sustancias más nocivas, y promueve las sustancias químicas seguras y sostenibles desde su concepción;
- ✓ sobre la base del plan de acción de 2018<sup>32</sup>, la próxima **estrategia renovada de finanzas sostenibles** intentará ofrecer a los consumidores nuevas oportunidades para influir de manera positiva en la sostenibilidad al brindarles información fiable, completa y fidedigna sobre los productos financieros en los que invierten; y
- ✓ la «**oleada de renovación**»<sup>33</sup> presenta una estrategia para hacer que los hogares de los consumidores sean adecuados para una sociedad más ecológica y digital, incluyendo herramientas de información reforzadas para los consumidores.

Asimismo, el nuevo Plan de acción para la economía circular establece una serie de iniciativas específicas<sup>34</sup> para **luchar contra la obsolescencia temprana y promover la durabilidad**, el reciclado, la reparabilidad y la accesibilidad<sup>35</sup> de los productos, y apoyar la actuación de las empresas. En particular, la iniciativa sobre productos sostenibles<sup>36</sup> tendrá por objeto convertir en norma los productos sostenibles al establecer principios sobre la sostenibilidad de los productos y revisar la Directiva sobre diseño ecológico<sup>37</sup>, ampliando su ámbito de aplicación más allá de los productos relacionados con la energía y logrando la circularidad. Se necesitarán medidas reglamentarias y no reglamentarias adicionales para tratar grupos específicos de bienes y servicios, tales como las TIC, los aparatos electrónicos, los textiles y los envases. Por ejemplo:

- ✓ La **iniciativa de electrónica circular**<sup>38</sup> tiene como finalidad garantizar que los aparatos electrónicos se diseñen conforme a los criterios de durabilidad, mantenimiento, reparación, desmontaje, reutilización y reciclaje, y que los consumidores tengan un «derecho de reparación», incluidas las actualizaciones de software.
- ✓ La iniciativa sobre un **cargador común** para teléfonos móviles y otros dispositivos portátiles<sup>39</sup> tiene como objetivo aumentar la comodidad de los consumidores y reducir

---

identificar los productos que ayuden a proteger la naturaleza a través de un uso sostenible de los espacios Natura 2000.

<sup>31</sup> COM(2020) 667 final.

<sup>32</sup> COM(2018) 97 final.

<sup>33</sup> COM(2020) 662 final.

<sup>34</sup> En particular, las iniciativas sobre una política de productos sostenibles y sobre la justificación de las alegaciones ecológicas.

<sup>35</sup> La accesibilidad debe entenderse como la eliminación y la prevención de obstáculos que dificulten la participación de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones con los demás. También contribuye a la durabilidad y la reutilización y se señala en el Plan de acción para la economía circular de conformidad con 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 (DO L 151 de 7.6.2019, p. 70).

<sup>36</sup> <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12567-Sustainable-Products-Initiative>.

<sup>37</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A02009L0125-20121204>.

<sup>38</sup> Una medida clave anunciada en la estrategia digital, «Configurar el futuro digital de Europa» [COM(2020) 67 final] y en el Plan de Acción para la Economía Circular [COM(2020) 98 final].

<sup>39</sup> [https://ec.europa.eu/growth/sectors/electrical-engineering/red-directive/common-charger\\_es](https://ec.europa.eu/growth/sectors/electrical-engineering/red-directive/common-charger_es).

el uso de material y los residuos de aparatos eléctricos y electrónicos relacionados con la producción y la eliminación de este artículo concreto utilizado a diario por la gran mayoría de los consumidores.

- ✓ La futura **estrategia de la UE para el sector textil** intentará facultar a los consumidores para optar por textiles sostenibles y tener un fácil acceso a servicios de reutilización y reparación.
- ✓ La revisión de la **Directiva relativa a los envases y residuos de envases** tiene como finalidad hacer que todos los envases sean reutilizables y reciclables de una manera económicamente viable y abordar el envasado excesivo.

Estas iniciativas promoverán un mejor mantenimiento del valor, darán prioridad a los productos más seguros y más duraderos y mantendrán los materiales en el ciclo económico (refabricar, reducir, reparar, reutilizar y reciclar) por el mayor tiempo posible<sup>40</sup>.

Para facilitar una aceptación social óptima de nuevos bienes y servicios, así como de nuevos enfoques de consumo, los consumidores necesitan **información más fiable y de mayor calidad sobre los aspectos relacionados con la sostenibilidad de los bienes y servicios, a la vez que se evita la sobrecarga de información**. Los participantes de la consulta pública<sup>41</sup> señalaron la falta de tal información y las preocupaciones en cuanto a la fiabilidad de las declaraciones ecológicas y la información sobre los productos como obstáculos importantes para una mayor aceptación de las opciones de consumo sostenibles. La próxima iniciativa sobre el empoderamiento de los consumidores para la transición ecológica pretende abordar el acceso de los consumidores a información sobre las características ambientales de los productos, incluida su durabilidad, reparabilidad o posibilidad de actualización, así como la cuestión de la fiabilidad y la comparabilidad de tal información. Establecerá requisitos generales que complementarían las normas más específicas contenidas en la legislación sectorial, por ejemplo, sobre productos o grupos de productos específicos.

Una mejor información sobre la disponibilidad de piezas de recambio y servicios de reparación puede aumentar aún más la durabilidad de los productos. La futura iniciativa para capacitar a los consumidores para la transición ecológica, la iniciativa sobre una política de productos sostenibles y, si procede, las iniciativas sectoriales serán esenciales para otorgar a los consumidores **un derecho efectivo de reparación**. Por otra parte, la futura revisión de la Directiva sobre la compraventa de bienes<sup>42</sup> ofrecería la oportunidad de examinar qué más se puede hacer para promover la reparación y fomentar el uso de productos circulares más sostenibles. Se analizarán varias opciones relacionadas con las medidas correctoras disponibles para los consumidores, como dar preferencia a la reparación sobre la sustitución, ampliar el período de responsabilidad mínimo para los bienes nuevos o de segundo mano, reiniciar un nuevo período de responsabilidad tras la reparación.

---

<sup>40</sup> Además, la Comisión también analizará opciones para los sistemas de recogida y devolución de aparatos electrónicos pequeños en toda la UE a los fines de mejorar la recogida y el tratamiento de los residuos de aparatos eléctricos y electrónicos y ofrecer a los consumidores más información y más opciones para devolver sus aparatos electrónicos utilizados y residuos electrónicos almacenados en casa.

<sup>41</sup> [https://ec.europa.eu/info/files/factual-summary-report-public-consultation-new-consumer-agenda\\_es](https://ec.europa.eu/info/files/factual-summary-report-public-consultation-new-consumer-agenda_es).

<sup>42</sup> Directiva (UE) 2019/771 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2019, relativa a determinados aspectos de los contratos de compraventa de bienes, por la que se modifican el Reglamento (UE) 2017/2394 y la Directiva 2009/22/CE y se deroga la Directiva 1999/44/CE (DO L 136 de 22.5.2019, p. 28).

Estos esfuerzos podrían complementarse con la promoción de **nuevos conceptos y hábitos de consumo**, tales como la economía colaborativa, nuevos modelos de negocio que permitan a los consumidores comprar servicios en vez de bienes o el fomento de las reparaciones a través de acciones de organizaciones comunitarias y de economía social (por ejemplo, cafés de reparación) y de los mercados de segunda mano.

A menudo, proporcionar información más fiable y de mayor calidad a los consumidores implica **mejorar las herramientas existentes**. Las etiquetas actualizadas que proporcionan información sobre los productos y aparatos cubiertos por la Directiva sobre diseño ecológico y el marco sobre etiquetado energético ayudarán a aumentar la concienciación y a gestionar las expectativas de rendimiento energético de los productos, contribuyendo a la consecución del objetivo de eficiencia energética de la UE. Asimismo, la aceptación y el conocimiento de la etiqueta ecológica de la UE<sup>43</sup> podrían fomentarse a través de actividades de comunicación y asociaciones con las partes interesadas pertinentes, incluidos los minoristas, con la finalidad de promover la etiqueta ecológica de la UE también en los mercados electrónicos. Además, la etiqueta ecológica de la UE se ampliaría a los productos financieros al por menor de conformidad con el Plan de acción sobre la financiación del desarrollo sostenible de 2018<sup>44</sup>, permitiendo a los consumidores confiar en una etiqueta fiable y creíble a la hora de invertir en productos financieros ecológicos.

Asimismo, los consumidores deben estar mejor protegidos contra la información falsa o que se presente de una manera confusa o engañosa para dar la impresión inexacta de que un producto o una empresa son más respetuosos con el medioambiente, el denominado «**blanqueo ecológico**». También se están desarrollando medidas al respecto en el ámbito de las finanzas sostenibles<sup>45</sup>. Por otra parte, la Comisión propondrá que las empresas fundamenten sus declaraciones ecológicas utilizando los métodos de la huella ambiental de los productos y de las organizaciones para facilitar a los consumidores información ambiental fiable.

La Comisión estudiará métodos para crear un marco de etiquetado sostenible que abarque, en sinergia con otras iniciativas pertinentes, los aspectos nutricional, climático, medioambiental y social de los **productos alimentarios**.

**La elección de opciones energéticas por parte de los consumidores será fundamental para lograr los nuevos objetivos climáticos para 2030 y la neutralidad climática para 2050.** Las nuevas normas que entrarán en vigor el 1 de enero de 2021<sup>46</sup> mejorarán la información para los consumidores mediante la factura de electricidad y herramientas independientes de comparación de precios, así como la facilitación de las elecciones de los prosumidores y las comunidades energéticas. La Comisión propondrá disposiciones para que otros vectores energéticos otorguen derechos similares a los consumidores de gas y calefacción urbana.

---

<sup>43</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aco0012>.

<sup>44</sup> COM(2018) 97 final.

<sup>45</sup> En particular, el Reglamento sobre la divulgación de información relativa a la sostenibilidad (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32019R2088>), la taxonomía de la UE (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:32020R0852>) y la revisión en curso de la Directiva sobre información no financiera.

<sup>46</sup> Directiva (UE) 2019/944 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se modifica la Directiva 2012/27/UE (DO L 158 de 14.6.2019, p. 125).

**La transformación digital también ofrece otras oportunidades nuevas para facilitar información más específica y comprensible.** El desarrollo de pasaportes digitales de productos en el marco de la iniciativa sobre productos sostenibles<sup>47</sup> tendría por objeto ayudar a informar a los consumidores sobre los aspectos ambientales y circulares de los productos. En términos más generales, la información digital podría facultar a los consumidores para verificar la fiabilidad de la información y comparar productos, pero también les informaría de una manera más holística sobre sus repercusiones ambientales, por ejemplo, sobre su huella de carbono. Las medidas y los recursos, incluidos los del Instrumento de Apoyo Técnico para el desarrollo de capacidades<sup>48</sup> en el marco del próximo MFP, deben utilizarse para apoyar iniciativas que promuevan y activen una cultura y unos hábitos de consumo limpio, sostenible y climáticamente neutro. Esto debe realizarse de forma accesible, innovadora y atractiva, por ejemplo, a través de aplicaciones para teléfonos inteligentes y sitios web<sup>49</sup>, y aprovechando las herramientas existentes<sup>50</sup>.

Las **empresas**, incluidas las pymes, podrían desempeñar un papel importante en el afán de un consumo más ecológico. La integración de objetivos de sostenibilidad en las estrategias y la toma de decisiones empresariales podría llevar a una mayor disponibilidad de productos sostenibles. Son ejemplos de buenas prácticas desde el control de las repercusiones en el medioambiente y el capital natural, las dependencias y los riesgos a lo largo de toda la cadena de valor y la inclusión de información ambiental en las comunicaciones a los consumidores hasta la consideración de los intereses de los consumidores en las decisiones de los consejos de administración. La Comisión prevé presentar en 2021 una iniciativa legislativa de **gobernanza empresarial sostenible** para fomentar el comportamiento empresarial sostenible y responsable a largo plazo<sup>51</sup>. Para promover más actuaciones empresariales voluntarias, la Comisión prevé trabajar con los operadores económicos a fin de alentarles a formular **promesas voluntarias** para dar a conocer a los consumidores la huella ambiental de la empresa, mejorar su sostenibilidad y reducir el impacto sobre el medioambiente. Estas promesas se realizarán en sinergia con el próximo Pacto Europeo por el Clima. Se basarán en las metodologías, las herramientas y la legislación aplicable existentes<sup>52</sup>. Con el paso del tiempo, estas promesas podrían incorporar participantes de una amplia gama de sectores, sobre la base de compromisos cada vez más diversos.

- **Acción 4:** En 2021, la Comisión prevé presentar una **propuesta legislativa sobre el empoderamiento de los consumidores para la transición ecológica** con mejor información sobre la sostenibilidad de los productos y mejor protección contra ciertas prácticas, tales como el blanqueo ecológico y la obsolescencia temprana, así como

<sup>47</sup> Anunciada también en la Estrategia Europea de Datos [COM(2020) 66 final].

<sup>48</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52020PC0409>.

<sup>49</sup> La convocatoria del Pacto Verde Europeo lanzada en septiembre de 2020 insta a hallar soluciones que empoderen a los ciudadanos, por ejemplo, a través de aplicaciones para teléfonos móviles que midan su huella de carbono sobre la base de datos sobre sus hábitos de consumo y preferencias de estilo de vida y que ofrezcan sugerencias personalizadas para reducir la huella.

<sup>50</sup> Por ejemplo, la herramienta desarrollada por la Comisión para calcular la huella del consumidor.

<sup>51</sup> Véase el Programa de trabajo de la Comisión para 2021, COM(2020) 690 final.

<sup>52</sup> Por ejemplo, la Recomendación 2013/179/UE sobre el uso de métodos comunes para medir y comunicar el comportamiento ambiental de los productos y las organizaciones a lo largo de su ciclo de vida, y las sugerencias para actualizar los métodos de la huella ambiental ([https://eplca.jrc.ec.europa.eu/permalink/PEF\\_method.pdf](https://eplca.jrc.ec.europa.eu/permalink/PEF_method.pdf)), el Reglamento (CE) n.º 1221/2009 (EMAS) o el Reglamento (CE) n.º 66/2010 relativo a la etiqueta ecológica de la UE.

una **propuesta legislativa sobre la justificación de las alegaciones ecológicas** sobre la base de los métodos de la huella ambiental.

- **Acción 5: a partir de este año**, la Comisión prevé trabajar con los operadores económicos para animarlos a formular **promesas voluntarias** para adoptar medidas en apoyo del consumo sostenible más allá de lo exigido por la ley.
- **Acción 6:** A partir de 2022, la Comisión examinará, en el marco de la revisión de la Directiva sobre la compraventa de bienes, la manera de **promover aún más la reparación y fomentar el uso de productos «circulares» más sostenibles**.

### 3.2. Transformación digital

*Ejemplo: Entre 2014 y 2019, el porcentaje de usuarios de internet en la UE que compraron o encargaron bienes o servicios en línea para uso privado aumentó del 63 % al 71 %; en cinco Estados miembros<sup>53</sup>, esas cifras superaron el 80 %<sup>54</sup>. Los consumidores deben estar protegidos, en un nivel comparable, en línea y fuera de línea. Las normas deben adaptarse al entorno «conectado» para garantizar que, por ejemplo, los dispositivos inteligentes de uso doméstico no estén sujetos a riesgos de ciberseguridad y que las ofertas de crédito en línea faciliten la información necesaria de una manera que sea fácilmente legible y accesible en un teléfono inteligente.*

**La transformación digital está cambiando de forma radical las vidas de los consumidores**, brindándoles más oportunidades y ofreciéndoles una mayor variedad de bienes y servicios. Al mismo tiempo, puede hacer que les resulte más difícil tomar decisiones informadas y proteger sus intereses. La recopilación y el tratamiento de los datos correspondientes en combinación con el análisis del comportamiento de los consumidores y de sus sesgos cognitivos pueden utilizarse para influir en ellos y hacer que tomen decisiones que pueden ir en contra de sus intereses. Esto puede limitar la eficacia de las normas actuales diseñadas para proteger a los consumidores en el entorno digital, entre otras cosas, contra las prácticas comerciales desleales. La Directiva sobre la mejora de la aplicación y la modernización de las normas de protección de los consumidores<sup>55</sup> y la Directiva relativa a los contenidos digitales<sup>56</sup> constituyen pasos importantes para abordar algunos de estos desafíos. Teniendo en cuenta el ritmo acelerado de los avances tecnológicos y su impacto en la experiencia de los consumidores, se necesitan medidas adicionales.

Deben abordarse las prácticas comerciales que pasan por alto el derecho de los consumidores a tomar decisiones informadas, hacen un uso fraudulento de sus sesgos de comportamiento o

<sup>53</sup> Reino Unido, Dinamarca, Países Bajos, Suecia y Alemania.

<sup>54</sup> Eurostat: Estadísticas sobre sociedad y economía digital - Hogares y particulares - Pedido o compra de bienes y servicios.

<sup>55</sup> 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 (DO L 328 de 18.12.2019, p. 7).

<sup>56</sup> Directiva (UE) 2019/770 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2019, relativa a determinados aspectos de los contratos de suministro de contenidos y servicios digitales (DO L 136 de 22.5.2019, p. 1).

distorsionan sus procesos de toma de decisiones. Estas prácticas incluyen el uso de patrones «oscuros»<sup>57</sup>, determinadas prácticas de personalización que a menudo se basan en la elaboración de perfiles, la publicidad encubierta, el fraude, la información falsa o engañosa y los comentarios manipulados de consumidores. Se requieren orientaciones adicionales sobre la aplicabilidad de los instrumentos de Derecho en materia de protección de los consumidores, tales como la **Directiva sobre las prácticas comerciales desleales** y la **Directiva sobre los derechos de los consumidores**, a estas prácticas. En última instancia, los consumidores deben gozar de **un nivel de protección y equidad en línea comparable al que tienen fuera de línea**.

A fin de garantizar que los consumidores aprovechen al máximo el considerable potencial de la transformación digital, sus intereses deben tenerse en cuenta en la concepción y la adaptación de las **normas que regulan la economía digital**. Se persigue un doble objetivo: crear un espacio digital más seguro para los consumidores, en el que sus derechos estén protegidos, y garantizar unas condiciones de competencia equitativas que faciliten la innovación para ofrecer servicios mejores y más novedosos a todos los europeos.

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

En segundo lugar, a fin de abordar los problemas que surgen en los mercados digitales propensos a deficiencias, como el poder de ciertas plataformas digitales para limitar el acceso, la Comisión prevé presentar asimismo una **norma sobre mercados digitales**. Combinaría la regulación *ex ante* de las plataformas digitales que tienen la capacidad de limitar el acceso con un marco de investigación dinámica de mercado para examinar los mercados digitales propensos a deficiencias. Los consumidores serán los beneficiarios finales de unos mercados digitales más justos y de acceso más irrestricto, incluidos unos precios más bajos, mejores y nuevos servicios y una mayor variedad de mercado.

Si bien la **inteligencia artificial (IA)** puede aportar muchos beneficios, algunos de sus usos podrían vulnerar los derechos de los consumidores y ser perjudiciales para ellos<sup>58</sup>. A raíz de su Libro Blanco sobre la IA<sup>59</sup> y el informe que lo acompaña sobre la seguridad y la responsabilidad civil de las nuevas tecnologías<sup>60</sup>, la Comisión está trabajando en:

---

<sup>57</sup> Diseños de interfaces de usuario que tienen la finalidad de manipular a los consumidores.

<sup>58</sup> Si los algoritmos y otros sistemas de aprendizaje automático no son suficientemente transparentes y robustos, puede, por ejemplo, existir el riesgo de que se reproduzcan, amplifiquen o alimenten sesgos de los que los programadores no sean conscientes o que son el resultado de una selección de datos específica.

<sup>59</sup> Inteligencia artificial - un enfoque europeo orientado a la excelencia y la confianza [COM(2020) 65 final].

<sup>60</sup> Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo - Informe sobre las repercusiones en materia de seguridad y responsabilidad civil de la inteligencia artificial, el internet de las cosas y la robótica [COM(2020) 64 final].

- ✓ una propuesta<sup>61</sup> para garantizar un alto nivel de protección de los intereses de los consumidores y la protección de los derechos fundamentales, lo cual, a su vez, genera la confianza necesaria para la aceptación social de la IA;
- ✓ en cuanto a la responsabilidad civil, medidas para garantizar que las víctimas de daños causados por las aplicaciones de IA tengan el mismo nivel de protección en la práctica que las víctimas de daños causados por otros productos o servicios.

Los nuevos avances tecnológicos y la globalización de la producción y del comercio al por menor, incluso a través de canales en línea, plantean la duda de si las normas existentes sobre seguridad de los productos son suficientes para hacer frente a la evolución actual y proteger adecuadamente a los consumidores. La Comisión está trabajando en una serie de iniciativas sobre la seguridad de las nuevas tecnologías, tales como:

- ✓ la revisión de la Directiva relativa a las máquinas<sup>62</sup>,
- ✓ la adopción de actos delegados en virtud de la Directiva sobre equipos radioeléctricos<sup>63</sup> y
- ✓ la revisión de la Directiva relativa a la seguridad general de los productos<sup>64</sup>.

La **Directiva relativa a la seguridad general de los productos**, que proporciona el marco jurídico para la seguridad de los productos de consumo no alimentarios<sup>65</sup>, se remonta a una época en que los productos accionados por IA y los dispositivos conectados eran poco frecuentes, pero las cosas han cambiado mucho desde entonces. Estos avances cuestionan la definición actual de los productos y conllevan nuevos riesgos o cambian la manera en que los riesgos existentes podrían materializarse, lo cual debe reflejarse y tenerse debidamente en cuenta. Asimismo, el aumento de las ventas en línea plantea nuevos desafíos, ya que las autoridades no siempre disponen de instrumentos suficientemente eficaces para la supervisión del mercado en línea. Además, el comercio electrónico permite a los consumidores comprar directamente de operadores ubicados fuera de la UE, lo cual dificulta aún más el control de la seguridad de los productos que se introducen en el mercado único. La próxima propuesta de revisión de la Directiva relativa a la seguridad general de los productos, prevista para 2021, debe proporcionar una respuesta sólida a estos crecientes desafíos.

Por otra parte, una **identidad pública electrónica** universalmente aceptada —sobre la base de la elección de los consumidores, su consentimiento y la garantía de que su privacidad se respete por completo de conformidad con el Reglamento General de Protección de Datos (RGPD)— podría ofrecer a los consumidores la posibilidad de gestionar el acceso y el uso de

---

<sup>61</sup> Evaluación del impacto inicial para una propuesta de acto jurídico del Parlamento Europeo y del Consejo que establezca los requisitos para la inteligencia artificial.

<sup>62</sup> Directiva 2006/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de mayo de 2006, relativa a las máquinas y por la que se modifica la Directiva 95/16/CE (DO L 157 de 9.6.2006, p. 24).

<sup>63</sup> Directiva 2014/53/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, relativa a la armonización de las legislaciones de los Estados miembros sobre la comercialización de equipos radioeléctricos, y por la que se deroga la Directiva 1999/5/CE (DO L 153 de 22.5.2014, p. 62).

<sup>64</sup> Directiva 2001/95/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de diciembre de 2001, relativa a la seguridad general de los productos (DO L 11 de 15.1.2002, p. 4).

<sup>65</sup> La Directiva se aplica a falta de disposiciones más específicas con el mismo objetivo en la legislación de la UE.

sus datos de una manera totalmente controlada y segura. La Comisión está evaluando un sistema de ese tipo, teniendo en cuenta los intereses y la protección de los consumidores<sup>66</sup>.

A fin de abordar el **bloqueo geográfico** injustificado, que discrimina entre los consumidores de la UE para segmentar los mercados a lo largo de las fronteras nacionales, la Comisión está llevando a cabo su primera revisión a corto plazo del Reglamento relativo al bloqueo geográfico<sup>67</sup>.

La **Estrategia Europea de Datos**<sup>68</sup> tiene por objeto facilitar el derecho efectivo de las personas a la **portabilidad de los datos** en virtud del RGPD. Este derecho tiene un claro potencial para poner a las personas en el centro de la economía de los datos al permitirles cambiar de prestador de servicios, combinar servicios, utilizar otros servicios innovadores y optar por los servicios que ofrezcan la mayor protección de los datos. La estrategia también impulsará la creación de un verdadero mercado único de datos y la creación de **espacios europeos comunes de datos**.

Además, el **sector de los servicios financieros minoristas** se ha transformado profundamente debido a que la transición digital<sup>69</sup> introduce nuevas tendencias y soluciones y diversifica la oferta de productos y servicios financieros. Los prestadores no tradicionales de dichos servicios —tales como las empresas tecnofinancieras y los prestamistas inter pares— se han unido a los prestamistas tradicionales, quienes también utilizan cada vez más los canales de venta en línea. Los nuevos productos, tales como los préstamos de alto costo a corto plazo, que se contraen por un corto plazo pero pueden generar costes considerables para el prestatario, se comercializan y venden cada vez más de forma digital. Las nuevas tecnologías, como las soluciones de pago instantáneo, pueden aportar beneficios tangibles para los consumidores, pero pueden requerir medidas específicas de protección de los mismos<sup>70</sup>. Recientemente, la Comisión ha anunciado iniciativas que mejorarán la protección de los consumidores en relación con los pagos. Estas cuestiones se tendrán en cuenta en el marco de la recientemente adoptada Estrategia de Pagos Minoristas para la UE<sup>71</sup>.

El uso de categorías alternativas de datos, en combinación con la toma de decisiones automatizadas sobre la calificación crediticia, plantea dudas con respecto a qué datos deben utilizarse para evaluar la solvencia de los consumidores y destaca los riesgos de discriminación derivados de las decisiones basadas en algoritmos opacos —un tipo de riesgo que probablemente también se aborde a través del acto jurídico antes mencionado sobre los requisitos para la inteligencia artificial—. Además, debe revisarse la legislación existente,

---

<sup>66</sup> Actualmente, la Comisión está evaluando el Reglamento (UE) n.º 910/2014 relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior (Reglamento eIDAS).

<sup>67</sup> Reglamento (UE) 2018/302 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de febrero de 2018, sobre medidas destinadas a impedir el bloqueo geográfico injustificado y otras formas de discriminación por razón de la nacionalidad, del lugar de residencia o del lugar de establecimiento de los clientes en el mercado interior y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 2006/2004 y (UE) 2017/2394 y la Directiva 2009/22/CE (DO L 60 I de 2.3.2018, p. 1). La Comisión adoptará en breve el informe que presenta sus conclusiones, incluida la necesidad de supervisar atentamente la aplicación del Reglamento por parte de las autoridades competentes, a fin de garantizar que los consumidores y las empresas se beneficien de todo el potencial del mercado único digital.

<sup>68</sup> Comunicación «Una Estrategia Europea de Datos» [COM(2020) 66 final].

<sup>69</sup> En septiembre de 2020, a fin de garantizar que los consumidores y las empresas obtengan los beneficios de la innovación a la vez que están protegidos, la Comisión adoptó un nuevo paquete de finanzas digitales: [https://ec.europa.eu/info/publications/200924-digital-finance-proposals\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/200924-digital-finance-proposals_en)

<sup>70</sup> Estrategia de Pagos Minoristas para la UE [COM(2020) 592 final].

<sup>71</sup> COM(2020) 592 final.

como la **Directiva sobre crédito al consumo**, la **Directiva de crédito hipotecario**, la **Directiva sobre las cuentas de pago** y la **Directiva sobre comercialización a distancia de servicios financieros**, a fin de reflejar el creciente uso de los medios digitales y abordar los desafíos antes mencionados. Debe facultar a los consumidores para entender los productos y comparar y aceptar ofertas en línea, impulsando así la innovación y la confianza de los consumidores.

El nuevo **paquete de finanzas digitales** de la Comisión, incluidas las estrategias de finanzas digitales y de pagos minoristas y las propuestas legislativas sobre los criptoactivos y la resiliencia operativa digital del sector financiero, tiene por objeto garantizar que los consumidores y las empresas obtengan los beneficios de la innovación a la vez que están protegidos. Reflejar los avances en curso en materia de transformación digital también formará parte de la estrategia de inversión minorista, que debe centrarse en los intereses de los inversores individuales y está prevista para la primera mitad de 2022.

Además, la transformación digital también puede plantear nuevos desafíos, por ejemplo, cuando las soluciones digitales no están diseñadas para ser igualmente **accesibles para las personas con discapacidad**. La Comisión está apoyando a los Estados miembros en la transposición del Acta Europea de Accesibilidad<sup>72</sup>. Su aplicación, a más tardar en 2025, ayudará a eliminar los problemas de la digitalización para las personas con discapacidad y aumentará la disponibilidad de productos y servicios accesibles para dichas personas.

Por último, la transformación digital requiere que los consumidores cuenten con una alfabetización digital sólida y con competencias digitales, que deben promoverse por medio de la educación y la formación desde una perspectiva de aprendizaje permanente, tal como lo indican el **Plan de Acción de Educación Digital 2021-2027**<sup>73</sup> y sus prioridades estratégicas.

- **Acción 7:** para 2022 y tras actualizar sus **documentos de orientación sobre la Directiva sobre las prácticas comerciales desleales y la Directiva sobre los derechos de los consumidores**, la Comisión prevé **analizar** si se necesitan una legislación adicional u otras medidas a medio plazo para garantizar la misma equidad tanto en línea como fuera de línea.
- **Acción 8:** en 2021, tal como se anunció en el Libro Blanco sobre la IA, la Comisión prevé presentar una propuesta para un **acto jurídico horizontal que establezca los requisitos para la IA**.
- **Acción 9:** en 2021, la Comisión prevé preparar una propuesta de revisión de la **Directiva relativa a la seguridad general de los productos** para abordar los nuevos retos para la seguridad de los productos derivados de las nuevas tecnologías y de las ventas en línea. De manera complementaria, en 2021, la Comisión también pretende preparar una propuesta de **revisión de la Directiva relativa a las máquinas**.
- **Acción 10:** en 2021, la Comisión prevé preparar propuestas de revisión de la **Directiva sobre crédito al consumo** y la **Directiva sobre comercialización a**

<sup>72</sup> 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 (DO L 151 de 7.6.2019, p. 70).

<sup>73</sup> Comunicación «Plan de Acción de Educación Digital 2021-2027 - Adaptar la educación y la formación para la era digital» [COM(2020) 624].

**distancia de servicios financieros** para reforzar la protección de los consumidores en el contexto de la digitalización de los servicios financieros minoristas.

### 3.3. Respeto y tutela eficaces

*Ejemplo: La próxima Directiva relativa a las acciones de representación permite a los consumidores unir sus fuerzas. Para casos futuros, las entidades habilitadas, designadas para este fin, pueden llevar más fácilmente los casos relacionados con los intereses colectivos de los consumidores, incluso en situaciones transfronterizas, ante los tribunales o las autoridades administrativas. Esto facilitará a los consumidores obtener reparación de forma conjunta en casos que sean similares, por ejemplo, a la manipulación de las pruebas de las emisiones de gases de escape de determinados automóviles diésel.*

Así como las empresas tienen derecho a vender productos y ofrecer servicios a todos los consumidores del mercado único, **los consumidores**, dondequiera que se encuentren en la UE, **deben poder hacer valer sus derechos de forma eficaz** ante estas empresas. Sin embargo, en la práctica, el examen de los sitios web por parte de las autoridades competentes ha demostrado que no es muy frecuente que se respetan los derechos de los consumidores. Entre 2007 y 2019, se constató que un promedio del 60 % de los sitios web analizados no cumplía las normas básicas de protección de los consumidores y, por lo tanto, necesitaba correcciones<sup>74</sup>.

El respeto de los derechos de los consumidores es, en primer lugar, **responsabilidad de las autoridades nacionales**, pero la UE desempeña un papel importante de **coordinación y apoyo**. El nuevo **Reglamento sobre cooperación en materia de protección de los consumidores**<sup>75</sup>, que entró en vigor en enero de 2020, establece una base más sólida para una acción conjunta de la UE. Refuerza la capacidad en línea de las autoridades competentes, los mecanismos de cooperación y el sistema de recogida de datos para abordar las infracciones a gran escala del Derecho de la UE en materia de protección de los consumidores, garantizar un nivel constante de protección de los mismos y ofrecer una «ventanilla única» para las empresas. La Comisión no dudará en hacer uso de sus competencias en virtud del Reglamento para **lanzar medidas de ejecución coordinadas** en relación con problemas en toda la UE, en caso necesario. De conformidad con las prioridades estratégicas de la presente Agenda, la labor se centrará en abordar:

- el impacto de la COVID-19 sobre los derechos de los consumidores (por ejemplo, estafas, problemas relacionados con viajes y la explotación de las vulnerabilidades financieras que existían desde antes de la pandemia pero que se han vuelto más acuciantes<sup>76</sup>) y

<sup>74</sup> [https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/consumers/enforcement-consumer-protection/sweeps\\_es](https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/consumers/enforcement-consumer-protection/sweeps_es).

<sup>75</sup> Reglamento (UE) 2017/2394 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2017, sobre la cooperación entre las autoridades nacionales responsables de la aplicación de la legislación en materia de protección de los consumidores y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 2006/2004 (DO L 345 de 27.12.2017, p. 1).

<sup>76</sup> Véase también la Comunicación conjunta, de 10 de junio de 2020, «La lucha contra la desinformación acerca de la COVID-19: contrastando los datos» [JOIN(2020) 8 final].

- las alegaciones ecológicas engañosas y las prácticas comerciales desleales en relación con las técnicas para ejercer influencia en línea y la personalización.

El Reglamento exige que la Comisión lleve a cabo una **evaluación** de la eficacia de las nuevas normas a más tardar en enero de 2023.

Además, la UE ha revisado recientemente su marco jurídico para la protección de los consumidores. La nueva **Directiva sobre la mejora de la aplicación y la modernización de las normas de protección de los consumidores**<sup>77</sup> y la próxima **Directiva relativa a las acciones de representación**<sup>78</sup> reforzarán de forma considerable los derechos de los consumidores, en particular al prever una mayor equidad digital, sanciones más estrictas y un mecanismo eficaz para la tutela colectiva.

A fin de garantizar una ejecución uniforme en toda la UE y ayudar a las autoridades a afrontar mejor las dificultades derivadas de la transformación digital, el **Programa sobre el Mercado Único en el marco del nuevo MFP** dará prioridad a la financiación de actividades de desarrollo de las capacidades de las autoridades nacionales. La Comisión prevé financiar un proyecto para establecer un «EU e-Lab» como una plataforma que ofrecerá un conjunto de herramientas comunes que las autoridades puedan utilizar para llevar a cabo investigaciones en línea y vigilar los productos peligrosos vendidos en línea al desplegar soluciones informáticas avanzadas, utilizar la IA, técnicas de extracción de datos y rastreadores web. Además, intentará reforzar las capacidades de las futuras entidades habilitadas posibles en virtud de la próxima Directiva relativa a las acciones de representación y de las organizaciones de consumidores como organismos designados para notificar alertas de conformidad con el Reglamento sobre cooperación en materia de protección de los consumidores. La facilitación de la tutela individual seguirá siendo una prioridad con una financiación continua de la UE y una modernización de los Centros Europeos del Consumidor y de las herramientas de resolución alternativa de litigios y resolución de litigios en línea. El apoyo técnico personalizado para el desarrollo de las capacidades administrativas de las autoridades nacionales también es posible a través del Instrumento de Apoyo Técnico<sup>79</sup>.

- **Acción 11:** la Comisión ayudará a los Estados miembros con la **transposición, la aplicación y la ejecución oportunas y eficaces** de la Directiva sobre la mejora de la aplicación y la modernización de las normas de protección de los consumidores, la cual entrará en aplicación en mayo de 2022, y de la futura Directiva relativa a las acciones de representación, una vez que haya sido formalmente adoptada y haya entrado en vigor.
- **Acción 12:** en 2022 y posteriormente cada dos años, la Comisión, junto con las autoridades nacionales, presentará **prioridades de aplicación comunes** de la red de cooperación en materia de protección de los consumidores para abordar cuestiones de cumplimiento identificadas en varios sectores.

<sup>77</sup> 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 (DO L 328 de 18.12.2019, p. 7).

<sup>78</sup> Texto del acuerdo provisional realizado por los legisladores en virtud de un acuerdo político sobre la propuesta del 22 de junio de 2020.

<sup>79</sup> IAT —antiguos programas de apoyo a las reformas estructurales— [COM(2020) 409 final].

- **Acción 13:** Para 2022, la Comisión desplegará un conjunto de **herramientas electrónicas innovadoras** para reforzar la capacidad de las autoridades nacionales para abordar las prácticas comerciales ilícitas en línea e identificar los productos inseguros, siguiendo los principios del Marco Europeo de Interoperabilidad<sup>80</sup>.
- **Acción 14:** a más tardar en 2023, la Comisión **evaluará la aplicación del Reglamento sobre cooperación en materia de protección de los consumidores**, en particular para evaluar la eficacia de la ejecución para abordar las prácticas de la UE que contravengan el Derecho en materia de protección de los consumidores.

### 3.4. Abordar las necesidades específicas de los consumidores

*Ejemplo: En 2018, el 10 % de los hogares de la UE acumulaba atrasos en la hipoteca, el alquiler, facturas de suministros básicos o pagos de préstamos, y estaba en riesgo de sobreendeudamiento. La actual pandemia está exacerbando la situación de muchos consumidores endeudados. La Comisión ha trabajado con los Estados miembros y las partes interesadas para identificar y promover mejores prácticas para ayudar a los consumidores con dificultades<sup>81</sup>, incluyendo un mejor acceso al asesoramiento en materia de endeudamiento. Estudios realizados demuestran que por cada euro gastado en este tipo de asesoramiento se pueden ahorrar más de dos euros en beneficios sociales.*

Los instrumentos políticos en materia de consumidores protegen a todos los consumidores en sus tratos con comerciantes profesionales. Se supone que, en general, los consumidores son la parte más débil en una transacción y que, por consiguiente, sus intereses sanitarios, económicos y de seguridad requieren protección. Sin embargo, algunos grupos de consumidores en determinadas situaciones pueden ser particularmente vulnerables y necesitar salvaguardias específicas. La **vulnerabilidad de los consumidores** puede deberse a circunstancias sociales o a características particulares de consumidores individuales o grupos de consumidores, tales como su edad, género, estado de salud, alfabetización digital, capacidad de cálculo o situación económica<sup>82</sup>. Una falta de accesibilidad puede poner a las personas mayores o con discapacidad en situaciones de exclusión o limitar sus interacciones. Estas formas de vulnerabilidad pueden haberse exacerbado por la actual pandemia, pero existen independientemente de ella.

El aumento de la **vulnerabilidad financiera** de muchos hogares de la UE resulta especialmente preocupante en la actualidad. Una encuesta realizada recientemente en veintiún Estados miembros demostró que, desde el comienzo de la crisis de la COVID-19, seis de cada diez consumidores han experimentado dificultades financieras<sup>83</sup>, lo cual puede conducir al sobreendeudamiento. El **asesoramiento en materia de endeudamiento** ha demostrado ser una manera eficaz para ayudar a los consumidores sobreendeudados a volver

<sup>80</sup> [https://ec.europa.eu/isa2/eif\\_es](https://ec.europa.eu/isa2/eif_es).

<sup>81</sup> En mayo y junio de 2020, la Comisión organizó mesas redondas de diálogo con las partes interesadas para debatir las medidas de ayuda ofrecidas por los bancos y los prestamistas no bancarios, a raíz de las cuales, en julio de 2020, se publicó un documento sobre las mejores prácticas.

<sup>82</sup> El Informe del BIT sobre los daños y la manipulación en línea describe varias opciones interesantes, incluidas propuestas sobre el uso de los datos para identificar a los consumidores vulnerables (pág. 52) y otras medidas (por ejemplo, la autoexclusión).

<sup>83</sup> <https://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20200525IPR79717/eu-citizens-want-more-competences-for-the-eu-to-deal-with-crises-like-covid-19>.

a la sostenibilidad financiera, a la vez que garantiza que se pague a los acreedores. La Comisión está recopilando las mejores prácticas de los Estados miembros, examinando su posible reproducción e identificando las necesidades y oportunidades de financiación en el marco del nuevo MFP. Asimismo, en junio de 2020, la Comisión publicó la versión actualizada del código de conducta para la provisión de microcréditos en la UE<sup>84</sup>. La revisión de la Directiva sobre crédito al consumo<sup>85</sup> implicará evaluar la manera de mejorar las normas que garantizan que los créditos solo se otorguen junto con una evaluación exhaustiva de la solvencia de los consumidores. Los consumidores también deben recibir toda la información precontractual y el asesoramiento necesarios y adecuados para tomar decisiones informadas a la hora de celebrar contratos de crédito.

Estas medidas son fundamentales para equiparar las necesidades financieras de los consumidores a su capacidad de reembolso y, de este modo, reducir el riesgo de incumplimiento de pago y sobreendeudamiento. No obstante, en ocasiones pueden no ser capaces de reembolsar sus deudas cuando sean exigibles. Por consiguiente, puede ser necesario evaluar los medios más adecuados para tratar el sobreendeudamiento de los consumidores, incluida la exoneración de deudas<sup>86</sup>.

La asequibilidad es crucial para garantizar el acceso de los **consumidores con bajos ingresos** a productos y servicios, como destaca la Red Europea de Política Social<sup>87</sup>. Algunos Estados miembros utilizan medidas de protección de los consumidores junto con medidas de protección social para atender a las personas con bajos ingresos. La Recomendación de la Comisión sobre la pobreza energética<sup>88</sup> proporciona a los Estados miembros orientaciones sobre las maneras de abordar la pobreza energética, a fin de empoderar a los consumidores de energía vulnerables.

Las **personas mayores y con discapacidad** tienen necesidades específicas relacionadas con el consumo. Es importante garantizar la disponibilidad de información clara, accesible y fácil de usar tanto en línea como fuera de línea, de conformidad con los requisitos de accesibilidad de los productos y servicios de la UE<sup>89</sup>. Los consumidores de edad avanzada y aquellos con discapacidad también necesitan productos y tecnologías de asistencia accesibles que sean compatibles con las tecnologías de uso general. Un enfoque justo y no discriminatorio de la transformación digital debe atender las necesidades de los consumidores de edad avanzada, los consumidores con discapacidad y, de manera más general, las personas «desconectadas» que pueden estar menos familiarizadas o sentirse menos a gusto con las herramientas digitales y ser más propensas a caer víctimas del fraude. La experiencia de algunos Estados miembros demuestra que las **iniciativas locales** que ofrecen asesoramiento a los

---

<sup>84</sup> El código tiene la finalidad de actuar como distintivo de calidad con un conjunto unificado de mejores prácticas para las instituciones europeas de microfinanciación que conceden préstamos empresariales de hasta 25 000 EUR para los microempresarios o los trabajadores por cuenta propia. Véase: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1482&langId=es>.

<sup>85</sup> Véase la acción 10 antes mencionada.

<sup>86</sup> Véase la Directiva (UE) 2019/1023 sobre la reestructuración, la insolvencia y la exoneración de deudas.

<sup>87</sup> Baptista, I. y Marlier, E.: *Access to essential services for people on low incomes in Europe. An analysis of policies in 35 countries*, Red Europea de Política Social (REPS), Bruselas, Comisión Europea, 2020.

<sup>88</sup> Recomendación de la Comisión, de 14 de octubre de 2020, sobre la pobreza energética [C(2020) 9600 final].

<sup>89</sup> Directiva (UE) 2019/882 sobre los requisitos de accesibilidad de los productos y servicios <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32019L0882> (DO L 151 de 7.6.2019, p. 70).

consumidores en zonas rurales o distritos urbanos<sup>90</sup> figuran entre las más efectivas. Las organizaciones de economía social están en condiciones especialmente favorables para atender estas necesidades, gracias a su proximidad a las comunidades locales y rurales. Podrían promoverse iniciativas similares a través de acciones comunes a escala de la UE en el marco del futuro MFP.

**Los niños y los menores** están particularmente expuestos a prácticas comerciales engañosas o agresivas en línea. Es importante invertir más en **la educación permanente y la sensibilización de los consumidores**, para las personas en todas las etapas de la vida desde la edad escolar. Esto también debe incluir la promoción de la cultura financiera como una habilidad esencial para facultar a los consumidores para que tomen buenas decisiones con respecto a sus finanzas personales<sup>91</sup>. Una mejor coordinación de medidas entre los agentes clave a escala nacional y de la UE, que abarquen cuestiones como el acceso a material educativo en línea y el desarrollo de capacidades, podría ayudar a lograr sinergias, una constante innovación, adaptación y aceptación de nuevos enfoques pedagógicos y en línea, incluso a través de la creación de plataformas en internet y otras herramientas.

Los niños también están particularmente expuestos a riesgos relacionados con los productos<sup>92</sup>. De todos los productos notificados como peligrosos en el sistema Safety Gate/RAPEX en 2019, un 32 % fueron juguetes o productos para el cuidado infantil. Además de revisar la Directiva relativa a la seguridad general de los productos y reforzar el marco general, la Comisión desarrollará **requisitos de seguridad actualizados para las normas sobre los productos infantiles**. Asimismo, la Comisión prevé apoyar el muestreo y las pruebas de los productos infantiles<sup>93</sup> a través de actividades coordinadas de supervisión del mercado por parte de los Estados miembros<sup>94</sup>. Además, incluirá la protección de la seguridad de los niños y otros grupos vulnerables en la edición de 2021 del Premio Europeo a la Seguridad de los Productos, a fin de promover las mejores prácticas empresariales en este ámbito.

La Directiva 2004/113/CE<sup>95</sup> garantiza **la igualdad de trato** entre hombres y mujeres en el acceso a bienes y servicios y su suministro. Esto garantiza la protección, por ejemplo, contra la denegación de acceso a servicios de crédito para mujeres embarazadas sobre la base de una posible pérdida de ingresos esperada y la exclusión de madres solteras de determinados servicios financieros sobre la base de un mayor riesgo percibido de impago. Además, la

---

<sup>90</sup> Véase, por ejemplo, «Empoderar a los consumidores en el vecindario», un proyecto conjunto de la Federación Alemana de las Organizaciones de Consumidores (vzbv) y los centros del consumidor.

<https://www.vzbv.de/pressemitteilung/verbraucher-staerken-im-quartier>.

<sup>91</sup> Véase la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Una Unión de los Mercados de Capitales para las personas y las empresas: nuevo plan de acción [COM(2020) 590 final], Acción 7: Capacitar a los ciudadanos a través de la cultura financiera.

<sup>92</sup> Los datos sobre lesiones muestran que los niños y las personas mayores son los grupos de consumidores más vulnerables cuando se trata de la seguridad de los productos. Juntos representan el 54 % de todas las lesiones relacionadas con los productos, pero solo el 35 % de la población de la UE.

<sup>93</sup> Verificando la seguridad de los productos vendidos tanto en línea como fuera de línea, por ejemplo, cunas reclinables, columpios para bebés y andadores.

<sup>94</sup> Actividades coordinadas en materia de seguridad de los productos (artículo 10 de la Directiva 2001/95/CE relativa a la seguridad general de los productos).

<sup>95</sup> Directiva del Consejo 2004/113/CE, de 13 de diciembre de 2004, por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres al acceso a bienes y servicios y su suministro [DO L 373 de 21.12.2004, p. 37;

Directiva 2000/43/CE<sup>96</sup> establece un marco para luchar contra la discriminación por motivos de origen racial o étnico, con el fin de que se aplique en los Estados miembros el principio de igualdad de trato.

El **riesgo de discriminación** en ocasiones se ve exacerbado por los **algoritmos** utilizados por algunos proveedores de bienes y servicios, y **los cuales pueden estar formulados con determinados sesgos** que a menudo se derivan de expectativas culturales o sociales preexistentes. Si bien esto puede conducir a la discriminación entre los consumidores en general, a menudo afecta a determinados grupos más que a otros, en particular a las personas de origen étnico o racial minoritario<sup>97</sup>. La próxima propuesta sobre un marco legislativo horizontal en materia de inteligencia artificial intentará abordar específicamente la manera de limitar los riesgos de que se incorporen sesgos y discriminación en los sistemas algorítmicos.

Por último, las pruebas de la economía conductual<sup>98</sup> demuestran que los comportamientos de los consumidores a menudo se ven afectados por sesgos cognitivos, especialmente en línea, los cuales pueden ser explotados por los operadores para fines comerciales. Estas **nuevas formas de riesgos** pueden **afectar prácticamente a todos los consumidores**. Sin duda, las obligaciones de transparencia son importantes para abordar las asimetrías de información (como se mencionó anteriormente en el contexto de la transformación digital), pero se requieren más evaluaciones para determinar la necesidad de adoptar medidas adicionales para abordar esta forma dinámica de vulnerabilidad.

- **Acción 15:** a partir de 2021, la Comisión prevé aumentar la financiación de medidas que **mejoren la disponibilidad y la calidad de los servicios de asesoramiento en materia de endeudamiento** en los Estados miembros.
- **Acción 16:** A partir de 2021, la Comisión pretende apoyar iniciativas para proporcionar **asesoramiento local a los consumidores** que, por motivos estructurales o personales, no tengan acceso al apoyo y la información ofrecidos en línea o en las oficinas centrales de información.
- **Acción 17:** En 2021, la Comisión prevé preparar una **Decisión sobre los requisitos de seguridad** que deben cumplir las normas sobre los **productos infantiles**, además de reforzar el marco de seguridad de los productos a través de una propuesta de revisión de la Directiva relativa a la seguridad general de los productos.
- **Acción 18:** para 2023, la Comisión desarrollará un **enfoque estratégico para mejorar la sensibilización y la educación de los consumidores**, atendiendo asimismo las necesidades de distintos grupos, sobre la base de enfoques de igualdad y no discriminación, entre otras cosas.

<sup>96</sup> Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico (DO L 180 de 19.7.2000, p. 22).

<sup>97</sup> [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2018-focus-big-data\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2018-focus-big-data_en.pdf)

<sup>98</sup> [http://ec.europa.eu/consumers/consumer\\_evidence/market\\_studies/vulnerability/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/consumers/consumer_evidence/market_studies/vulnerability/index_en.htm).

### 3.5. Protección de los consumidores en el contexto mundial

*Ejemplo: Con el aumento del comercio electrónico, la cooperación con socios internacionales, especialmente con China, se vuelve cada vez más importante. El porcentaje de compras a vendedores fuera de la UE aumentó del 17 % en 2014 al 27 % en 2019<sup>99</sup>. La intensificación de la cooperación con China en materia de seguridad de los productos mediante un plan de acción que preste especial atención a los productos vendidos por internet podría ayudar a reducir la cantidad de productos inseguros vendidos directamente a los consumidores de la UE.*

Las cadenas de producción y de valor **tienen un carácter cada vez más global y están cada vez más interconectadas**. Las cadenas minoristas y de distribución están impulsadas por el rápido crecimiento del comercio en línea y la economía de las plataformas. Como resultado, es importante establecer una estrecha cooperación internacional entre las autoridades y todos los agentes de la cadena de suministro para garantizar la protección eficaz de los consumidores. Al mismo tiempo, es importante que la UE proyecte a escala internacional su alto nivel de protección de los consumidores como un valor y un modelo europeo.

Garantizar la seguridad de las importaciones y proteger a los consumidores de la UE contra las prácticas comerciales desleales utilizadas por los operadores no establecidos en la UE requiere una acción reforzada dentro de la UE a través de herramientas más sólidas para la supervisión del mercado y una cooperación más estrecha con las autoridades de los **países socios de la UE**. Un gran volumen de productos peligrosos detectados en la UE provienen de terceros países. En 2019, por ejemplo, el 64 % de las alertas notificadas en Safety Gate/RAPEX se refería a productos fabricados fuera del EEE, a menudo en China. Desde 2006, la Comisión mantiene una cooperación en materia de seguridad de los productos a través del sistema RAPEX-China y esto ha ayudado a reducir la cantidad de productos inseguros, incluso si la cifra sigue siendo elevada en términos generales.

La cooperación y el intercambio de datos sobre productos peligrosos con **países con mercados similares** podría ser otra manera de garantizar la seguridad de los consumidores de la UE. De este modo, los Estados miembros podrían orientar mejor sus actividades y abordar los riesgos nuevos y emergentes. Para apoyar este esfuerzo, la Comisión ha creado mecanismos para un intercambio regular de información sobre productos peligrosos con **Canadá**. También aprovecha el importante potencial de la política comercial y está debatiendo la inclusión de un intercambio similar sobre la seguridad y la conformidad de los productos no alimentarios y la consiguiente supervisión del mercado en los acuerdos comerciales que actualmente se encuentran en fase de preparación (por ejemplo, con **Australia, Nueva Zelanda y Chile**).

Es igualmente importante buscar una estrecha cooperación con los países de la **vecindad europea** y los **Balcanes Occidentales**. Estos últimos revisten especial importancia por su proximidad geográfica y su proceso de adaptación al acervo de la UE en el ámbito de la protección y la seguridad de los consumidores.

Los altos niveles de protección de los consumidores de la UE pueden servir de ejemplo para otros **países con estructuras menos avanzadas** para la protección de los consumidores y

<sup>99</sup> Eurostat: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/E-commerce\\_statistics\\_for\\_individuals#E-shopping\\_from\\_other\\_EU\\_countries](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/E-commerce_statistics_for_individuals#E-shopping_from_other_EU_countries).

deben promoverse en la definición de la agenda internacional. Por ejemplo, algunos países no pertenecientes a la UE han expresado un gran interés en adoptar un sistema similar al Safety Gate/RAPEX de la UE. A este respecto, la Comisión proporciona apoyo normativo y participa en actividades de desarrollo de capacidades.

La **cooperación multilateral** en cuestiones de consumo es clave para promover un alto nivel de protección y seguridad a escala internacional y para proteger a los consumidores a nivel mundial. En cooperación con los Estados miembros, la Comisión seguirá utilizando su influencia en organizaciones internacionales, tales como la Organización Mundial del Comercio (OMC), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) o la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), a fin de lograr estos objetivos.

- **Acción 19:** en 2021, la Comisión pretende desarrollar un **plan de acción con China** para fortalecer la cooperación en materia de seguridad de los productos vendidos en línea.
- **Acción 20:** A partir de 2021, la Comisión intentará fomentar el apoyo normativo, la asistencia técnica y el desarrollo de capacidades para los países socios de la UE, incluso en **África**<sup>100</sup>.

#### 4. GOBERNANZA

La presente Agenda establece las acciones propuestas por la Comisión para fomentar las prioridades de política de los consumidores que la UE y sus Estados miembros podrían promover en los próximos cinco años o más. Su éxito dependerá de una amplia asociación en la que participen todas las partes interesadas pertinentes. Esta nueva visión de cooperación entre las prioridades políticas nacionales y de la UE conlleva un **nuevo marco para una mayor cooperación** capaz de llevar a cabo acciones concretas. Debe basarse en las prioridades anuales, debatidas en una **Cumbre del Consumidor** anual que reúne a todas las partes interesadas<sup>101</sup> en torno al Día Mundial de los Derechos del Consumidor<sup>102</sup>. La Cumbre debe evaluar los avances logrados durante el año anterior y establecer las prioridades para el próximo año.

La Comisión intentará celebrar debates periódicos con **el Parlamento Europeo, el Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones**. Asimismo, trabajará en estrecha colaboración con los Estados miembros en el marco de las redes<sup>103</sup>, los grupos de trabajo o los grupos de trabajo *ad hoc* existentes. A este respecto, la Comisión trabajará de cerca con las autoridades nacionales para garantizar una estrecha coordinación de las acciones y el

---

<sup>100</sup> En relación con la estrategia de la UE con África, véase la Comunicación conjunta de la Comisión Europea y el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad al Parlamento Europeo y al Consejo, de 9 de marzo de 2020 [JOIN(2020) 4 final].

<sup>101</sup> La Cumbre del Consumidor reúne a las partes interesadas de los Estados miembros de la UE, incluidos responsables políticos, autoridades nacionales competentes, académicos, organizaciones empresariales y de consumidores, así como representantes juveniles.

<sup>102</sup> Que se celebra el 15 de marzo de cada año.

<sup>103</sup> Por ejemplo, la Red de Política de los Consumidores, que reúne a altos funcionarios de los Estados miembros y de la Comisión.

mejor uso de los fondos disponibles pertinentes a escala nacional y de la UE. El intercambio de los resultados de los proyectos científicos y de investigación, así como el intercambio de datos entre los Estados miembros y la Comisión podría contribuir a una base empírica sólida de datos pertinentes.

Esta labor debe ir acompañada de una cooperación estrecha y eficaz con las **principales partes interesadas**, incluidas **las organizaciones de consumidores, la industria y el sector académico**. Unas organizaciones de consumidores sólidas a escala nacional y de la Unión son socios esenciales para planificar el trabajo en el marco de la presente Agenda, llegar a los consumidores y apoyarlos. La Comisión establecerá un **nuevo Grupo consultivo sobre la política de los consumidores** para evaluar los avances y reflexionar sobre las prioridades para el próximo año como aportación a los debates de la Cumbre del Consumidor. Debe reunir a todas las partes interesadas, pero también facilitar los debates específicos, por ejemplo, entre las organizaciones de consumidores y las autoridades públicas. Deben perseguirse diversas formas de **cooperación con las empresas**, incluso a través de actividades de formación, el intercambio de buenas prácticas y reuniones con empresas que hayan asumido compromisos voluntarios.

Paralelamente, el actual **Cuadro de Indicadores de las Condiciones de los Consumidores** sobre la situación de los consumidores en toda la UE debe **desarrollarse aún más** para reflejar mejor la realidad de la protección de los consumidores, la seguridad de los productos y el consumo sostenible a escala nacional y de la UE, sobre la base de un conjunto revisado de indicadores. Debe basarse en un sistema reforzado de recopilación de datos que abarque la situación en todos los mercados y países, las opiniones y el comportamiento de los consumidores, así como las capacidades y medidas de aplicación de los Estados miembros. Sobre la base de los datos recopilados a través del cuadro de indicadores y la estrecha colaboración con todas las partes interesadas, las medidas y acciones nacionales y de la UE podrían diseñarse, adaptarse y priorizarse para lograr el máximo impacto en beneficio de los consumidores en toda la UE.

- **Acción 21:** La Comisión pretende crear un **Grupo consultivo sobre la política de los consumidores** que reúna a representantes de las organizaciones de consumidores, la sociedad civil y la industria en apoyo de la Agenda del Consumidor<sup>104</sup>.
- **Acción 22:** la Comisión prevé renovar el **Cuadro de Indicadores de las Condiciones de los Consumidores** en 2021 para mejorar su función de seguimiento y evaluación comparativa, así como su pertinencia para reforzar la cooperación en materia de aplicación en la UE.

## 5. CONCLUSIÓN

La UE cuenta con un marco sólido de protección de los consumidores desarrollado durante muchos años y mejorado recientemente mediante varias iniciativas legislativas de las que los

---

<sup>104</sup> En calidad de grupo informal de expertos de conformidad con la Decisión de la Comisión, de 30 de mayo de 2016, por la que se establecen normas horizontales sobre la creación y el funcionamiento de los grupos de expertos de la Comisión [C(2016) 3301 final].

consumidores de la UE se beneficiarán en los próximos años. Esta Nueva Agenda del Consumidor describe cómo podrían consolidarse estos logros a través de una serie de acciones para abordar los desafíos, muchos de los cuales se han puesto de relieve en el contexto de la pandemia actual, y para reforzar el marco general de colaboración entre las instituciones de la UE, los Estados miembros y las partes interesadas. Esto contribuirá como factor clave para la recuperación y la resiliencia sostenibles de la economía y los consumidores de la UE.

La Comisión espera con interés entablar un amplio diálogo con todas las partes interesadas sobre las prioridades y acciones, así como los métodos de cooperación para promover la protección del consumidor en los próximos años, tal como se establece en la presente Agenda.