Agosto 2026

Procedimiento TRIS Anteproyecto de Ley de Consumo Sostenible

Repsol, S.A. ("**REPSOL**") agradece la oportunidad de participar en el procedimiento TRIS (Technical Regulation Information System), establecido por la Directiva (UE) 2015/1535, sobre el **Anteproyecto de Ley de Consumo Sostenible** (el "**APL**"), notificado por España con el número de referencia **2026/0294/ES.**

El APL tiene por objeto la transposición de las Directivas (UE) 2024/1799 y (UE) 2024/825. REPSOL comparte los objetivos perseguidos por ambas normas; no obstante, considera que determinados aspectos del anteproyecto exceden la finalidad y alcance del marco europeo armonizado al incorporar obligaciones y restricciones adicionales que pueden afectar a la seguridad jurídica, al correcto funcionamiento del mercado interior y a la competitividad de los operadores económicos, llegando a contravenir los artículos 34 a 37, 114.4 y 193 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, así como el principio de proporcionalidad consagrado en el artículo 5.4 del Tratado de la Unión Europea, que exige que el contenido y la forma de la acción de la Unión —y, por extensión, de los Estados miembros al transponer el Derecho europeo— no excedan de lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados. En este contexto, y en línea con las consideraciones formuladas tanto por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia ("**CNMC**") en marzo de 2026 (IPN/CNMC/053/25)[1], como por la Comisión Europea en el marco del Semestre Europeo[2], resulta conveniente asegurar una transposición plenamente alineada con el Derecho de la Unión Europea y con los principios de necesidad, proporcionalidad y neutralidad tecnológica.

Sobre esta base, se formulan las siguientes observaciones al texto del APL:

PRIMERA. - EN RELACIÓN CON LAS AFIRMACIONES MEDIOAMBIENTALES

A tenor de su artículo 4 y como ha reconocido el Tribunal de Justicia en diversos pronunciamientos[3], la Directiva 2005/29/CE llevó a cabo una armonización plena y en consecuencia, los Estados miembros no pueden adoptar medidas más restrictivas a las que ésta prevé, ni siquiera para garantizar un grado más elevado de protección de los consumidores. En ese sentido, como se desarrollará en las siguientes líneas, REPSOL solicita que el APL, al efectuar la transposición de la Directiva (UE) 2024/825, que modifica la anterior[4], no solo respete el concepto "*afirmación*

[1] Informe de la CNMC sobre el Anteproyecto de Ley de Consumo Sostenible, de 6 de febrero de 2026 (IPN/CNMC/053/25).

[2] La Comisión Europea ha identificado de manera reiterada la existencia de obstáculos regulatorios, fragmentación normativa y cargas administrativas que siguen limitando el crecimiento empresarial, la inversión y la productividad en España.

[3] Entre ellos, C-304/08 Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs EV contra Plus Warenhandelsgesellschaft mbH, 14 de enero de 2010; C-288/10 Wamo BVBA contra JBC NV y Modemakers Fashion NV, auto de 30 de junio de 2011; C-126/11 Inno NV contra Unizo y otros, auto de 15 de diciembre de 2011.

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

medioambiental" definido por esta, sino también su ámbito de aplicación, que regula el uso de tales afirmaciones medioambientales exclusivamente "*en el contexto de las comunicaciones comerciales dirigidas a consumidores*", sin extender, de manera injustificada e indebida, sus efectos a otros ámbitos ajenos a la Directiva.

Adicionalmente, por razones de coherencia, proporcionalidad y necesidad, REPSOL sugiere que la exigencia de un respaldo formal para afirmaciones medioambientales relativas a compromisos futuros se alinee con los instrumentos normativos de la Unión Europea que regulan planes, estrategias o compromisos empresariales en materia de sostenibilidad.

1.- Sobre la ausencia del elemento contextual esencial y las discrepancias de la definición de "*afirmación medioambiental*" con respecto a la Directiva (UE) 2024/825.

El APL introduce un nuevo apartado 4 al artículo 5 de la Ley 3/1991, reputando como práctica desleal por engañosa "*hacer una afirmación medioambiental*", con independencia del contexto en que se emita dicho mensaje o representación y de quién sea su destinatario. Se trata de una transposición inexacta de la Directiva (UE) 2024/825, ya que ésta modifica la Directiva 2005/29/CE, cuyo ámbito de aplicación se circunscribe a "*las prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores según establece el artículo 5, antes, durante y después de una transacción comercial en relación con un producto*", entendiendo a estos efectos por consumidor "*cualquier persona física que, en las prácticas comerciales contempladas por la presente Directiva, actúe con un propósito ajeno a su actividad económica, negocio, oficio o profesión*". Así, en línea con la Directiva (UE) 2024/825 y de acuerdo con la finalidad expresada en la exposición de motivos del APL ("*las modificaciones que se introducen en la Ley 3/1991, de 10 de enero, persiguen hacer frente a las prácticas comerciales desleales que inducen a error a las personas consumidoras*"), se hace necesario **matizar la redacción dada por el APL al citado artículo 5.4 de la Ley 3/1991 para aclarar que lo que se califica de desleal es "*hacer una afirmación medioambiental*" engañosa en el marco de una práctica comercial dirigida a consumidores y usuarios**.

La definición de "*afirmación medioambiental*" que recoge el APL tampoco resulta acorde con la de la Directiva (UE) 2024/825, pues, si bien la norma comunitaria caracteriza dicho concepto por su emisión "*en el contexto de una comunicación comercial*", el anteproyecto nacional lo desvirtúa, sin importar el contexto en que se realice, lo que es contrario al espíritu del legislador europeo. Por ello, **se solicita que el APL refleje el literal de aquella definición de "*afirmación medioambiental*" de la Directiva (UE) 2024/825**.

Con carácter general, la CNMC ha subrayado la importancia de garantizar la seguridad jurídica y la coherencia con el ámbito de aplicación de la Directiva, especialmente en materia de alegaciones medioambientales, recomendando que estas disposiciones se vinculen expresamente a los contextos de comunicación comercial. En concreto, afirma la CNMC (IPN/CNMC/053/25) que el "*APL no incorpora de forma expresa el elemento contextual esencial*" y que procede modificar su tenor literal "*para aclarar que la calificación de deslealtad se circunscribe a la realización de afirmaciones medioambientales engañosas en el contexto de prácticas comerciales dirigidas a consumidores y usuarios*".

2.- Sobre la desalineación con los instrumentos normativos de la Unión Europea que regulan planes, estrategias o compromisos empresariales en materia de sostenibilidad.

Para que una afirmación medioambiental se considere lícita (no engañosa ni, consecuentemente, desleal), se exige que esté respaldada por compromisos claros, objetivos, de acceso público y verificables, que se encuentren incluidos en un plan de ejecución que satisfaga ciertas condiciones. A este respecto, apunta la CNMC (IPN/CNMC/053/25) que el APL no delimita con precisión su alcance material ni su coordinación con otros instrumentos normativos de la Unión Europea que regulan planes, estrategias o compromisos empresariales en materia de sostenibilidad.

En aras de procurar coherencia entre los diversos cuerpos normativos que regulan los planes de transición energética de las empresas[5], así como de evitar la imposición de cargas administrativas excesivas e injustificadas, **se propone que el APL, al modificar el artículo 5 de la Ley 3/1991, emplee los términos y considere lo dispuesto en la Directiva (UE) 2022/2464** ("**CSRD**"). Específicamente, la verificación bajo el marco de la CSRD (europeo o nacional de transposición), debería reputarse suficiente a estos efectos cuando su alcance cubriera el compromiso comunicado, de forma que la empresa no tuviera que someterse a nueva verificación de manera separada o por duplicado para cada afirmación medioambiental respaldada por un mismo plan.

Artículo primero. Uno del APL: modificación del apartado 4 añadido al artículo 5 de la Ley 3/1991	
Texto actual	**Texto alternativo**
4. Igualmente, se considera desleal por engañosa hacer una afirmación medioambiental relacionada con el comportamiento medioambiental futuro sin compromisos claros, objetivos, de acceso público y verificables, que se encuentren incluidos en un plan de ejecución detallado y realista que incluya metas medibles y acotadas en el tiempo y otros elementos pertinentes necesarios para apoyar su aplicación, como la asignación efectiva de recursos. Estos planes deberán ser verificados periódicamente por un tercero experto independiente, cuyas conclusiones se pondrán a disposición de los consumidores o usuarios. *A los efectos de esta norma, se entenderá por afirmación medioambiental todo mensaje o representación que no sea obligatoria con arreglo a la legislación vigente y que indique o implique*	*4. Igualmente, se considera desleal por engañosa hacer**, en el contexto de una práctica comercial dirigida a consumidores y usuarios,** una afirmación medioambiental relacionada con el comportamiento medioambiental futuro sin compromisos claros, objetivos, de acceso público y verificables, que se encuentren incluidos en un plan de ejecución detallado y realista que incluya metas medibles y acotadas en el tiempo y otros elementos pertinentes necesarios para apoyar su aplicación, como la asignación efectiva de recursos. Estos planes **~~deberán ser verificados periódicamente por un tercero experto independiente~~**, cuyas conclusiones se pondrán a disposición de los consumidores o usuarios, deberán ser verificados **de acuerdo con la Directiva (UE) 2022/2464 de 14 de diciembre de 2022 y su normativa de aplicación**.*

[5] En este sentido se pronuncia la CNMC (IPN/CNMC/053/25), remitiéndose expresamente a la normativa sectorial de información empresarial sobre sostenibilidad, tanto para el reforzamiento de la información que deben ofrecer las empresas en materia de sostenibilidad como para la mejora de los sistemas de verificación de la fiabilidad de dicha información que "*deben permitir al resto de agentes del mercado superar asimetrías informacionales y tomar decisiones (por ejemplo, de inversión) con menores riesgos de error. Esto debería producir un funcionamiento más eficiente de los mercados, lo que conduciría a una mejor asignación de recursos económicos en los mismos, debiendo traducirse finalmente en mejores servicios a los consumidores*".

Artículo primero. Uno del APL: modificación del apartado 4 añadido al artículo 5 de la Ley 3/1991	
Texto actual	**Texto alternativo**
que un producto, categoría de productos, marca o empresario tiene un impacto positivo o nulo en el medio ambiente, es menos perjudicial para el medio ambiente que otros productos, categorías de productos, marcas o empresarios, o ha mejorado su impacto a lo largo del tiempo. Las afirmaciones medioambientales podrán presentarse en cualquier forma, incluida la representación textual, pictórica, gráfica o simbólica, como pueden ser los distintivos, los nombres comerciales, los nombres de empresas o los nombres de productos en el contexto de una comunicación comercial.	*A los efectos de esta norma, se entenderá por afirmación medioambiental todo mensaje o representación* ***en el contexto de una comunicación comercial,*** *que no sea obligatoria con arreglo a la legislación vigente****, en cualquier forma, incluida la representación textual, pictórica, gráfica o simbólica, tales como los distintivos, los nombres comerciales, los nombres de empresas o los nombres de productos, que se emita en el contexto de una comunicación comercial,*** *y que indique o implique que un producto, categoría de productos, marca o empresario tiene un impacto positivo o nulo en el medio ambiente, es menos perjudicial para el medio ambiente que otros productos, categorías de productos, marcas o empresarios, o ha mejorado su impacto a lo largo del tiempo.* ~~***Las afirmaciones medioambientales podrán presentarse en cualquier forma, incluida la representación textual, pictórica, gráfica o simbólica, como pueden ser los distintivos, los nombres comerciales, los nombres de empresas o los nombres de productos en el contexto de una comunicación comercial.***~~

SEGUNDA. - SOBRE LA PROHIBICIÓN A LA PUBLICIDAD DE COMBUSTIBLES FÓSILES

La disposición final primera del APL regula la prohibición explícita de la publicidad sobre combustibles fósiles a nivel nacional, lo que no solo no se encuentra alineado con el Derecho de la Unión Europea, sino que excede los marcos comunitarios en materia de publicidad y de energía renovables.

Introducir restricciones legales únicamente en España representaría un obstáculo para el mercado único y elevados costes de adaptación para la industria. Así, conviene recordar que, a nivel comunitario, la reciente Comunicación de la Comisión "A *Simpler, Clearer and Better Enforced EU Rulebook"* (COM (2026) 380) se hace eco de la barrera significativa que constituye para el mercado común el "*gold-plating*", esto es, cuando un Estado miembro, al transponer o aplicar una normativa europea, introduce un alcance más amplio. Así lo ha reconocido también a nivel español la CNMC, autoridad nacional que tiene atribuidas, entre otras funciones, el mantenimiento de la competencia efectiva y buen funcionamiento de los mercados y sectores económicos, en su informe sobre este anteproyecto (IPN/CNMC/053/25). En particular, la CMNC expresa que la prohibición nacional que estipula el APL no tiene equivalente en el Derecho de la Unión Europea y que, por lo tanto, "*puede generar una desventaja competitiva para las empresas establecidas en España frente a operadores de otros Estados miembros, con potencial impacto sobre la competencia y la unidad del mercado interior*". Advierte, en este sentido, que, desde una perspectiva jurídica y económica, estas medidas

requieren un diseño especialmente prudente, dado que la publicidad forma parte sustancial de la actividad empresarial y de las estrategias competitivas de los operadores y, en consecuencia, propone reconsiderar la introducción de una prohibición, abogando en su lugar por la adopción de medidas menos restrictivas.

Descendiendo al detalle de la disposición, el APL estipula una **prohibición general a la publicidad de combustibles fósiles** expresada en términos poco precisos (pues no especifica qué ha de entenderse, a estos efectos, por "*productos energéticos*", "*derivados fósiles*" o "*componentes renovables*"), los cuales impiden conocer su alcance y, consecuentemente, generan una situación de inseguridad jurídica.

Además, al solo permitir la publicidad de "*productos energéticos compuestos exclusivamente por derivados de origen fósil, con una participación de componentes renovables inferior al doble de la fijada por el Real Decreto 1085/2015, de 4 de diciembre, de fomento de los Biocarburantes*", se estarían excediendo, de manera injustificada, las obligaciones sectoriales en materia de energías renovables impuestas por la normativa de la Unión Europea (Directiva (UE) 2018/2001, versión consolidada, Reglamento (UE) 2023/2405, Reglamento (UE) 2023/1805) y por el ordenamiento jurídico español. A este respecto, ni la exposición de motivos, ni la Memoria de Análisis de Impacto Normativo ("**MAIN**") del APL presentan justificación alguna para ese umbral que conlleva duplicar las cuotas de combustibles renovables exigidas por el Real Decreto 1085/2015; Real Decreto que, por otro lado, a partir del 1 de enero de 2027 queda derogado y sustituido por el Real Decreto 611/2026, de 22 de julio, que transpone parcialmente la Directiva (UE) 2023/2413. En este nuevo Real Decreto se persigue, en particular, garantizar el principio de neutralidad tecnológica y el fomento de una competencia justa, tal y como se recoge de manera expresa en su correspondiente MAIN, así como en el informe de la CNMC al mismo (IPN/CNMC/003/26)[6]. En suma, el contenido de la disposición conlleva el riesgo de desalentar la comunicación de esfuerzos sostenibles legítimos (*greenhushing*), en clara contradicción con la finalidad de la nueva normativa sobre combustibles renovables, tanto a nivel europeo como nacional.

Sumado a ello, la Comisión Europea ha confirmado (carta oficial de 18 de junio de 2024 a los Embajadores de las Representaciones Permanentes de los Estados miembros ante la Unión Europea) que la normativa nacional de transposición no puede crear objetivos adicionales a los fijados por el Reglamento (UE) 2023/2405 en materia de energía renovables en el transporte aéreo, lo que vendría a contradecir el APL, atendiendo a los términos en que regula la publicidad de combustibles fósiles.

Esta prohibición de la publicidad se articula no solo en función del objeto del mensaje, sino de su emisor, aplicando un criterio subjetivo dirigido únicamente contra determinadas empresas ("*del sector del carbón o del petróleo*"), el cual resulta una discriminación arbitraria y no se compadece con el espíritu y tenor de la Directiva (UE) 2024/825 que viene a transponer. Ante tal medida de aplicación circunscrita a empresas concretas (seleccionadas sin proporcionar mayor justificación), cuyo alcance no es posible determinar partiendo de su literal, sino que es incluso susceptible de interpretación perversa y extensiva, dichas compañías ven mermada su actividad publicitaria y, con ella, la innovación necesaria para acometer la transición energética.

[6] Informe de la CNMC a la propuesta de Real Decreto de impulso a la descarbonización del sector del transporte y fomento de los combustibles renovables, fechado el 16 de febrero de 2026 (IPN/CNMC/003/26).

Asimismo, esta disposición no resultaría coherente con el resto del ordenamiento jurídico, que admite el carácter estratégico de los hidrocarburos para garantizar la seguridad energética del país, ni tampoco con el principio de neutralidad tecnológica, reconocido en el Pacto Verde Europeo- Ley Europea del Clima y enunciado por la Comisión Europea como rector de la arquitectura política para alcanzar los objetivos climáticos a 2040[7]. Respecto a esto último, hoy en día no existen alternativas lo suficientemente robustas que permitan descartar ciertos vectores energéticos, por lo que, resulta necesario avanzar en la transición energética del país desde una aproximación de neutralidad tecnológica.

Es más, como la propia MAIN enuncia, "*la inversión publicitaria en estos sectores* [del petróleo y del carbón] *se centra en imagen de marca o incluso en productos sostenibles novedosos, no en combustibles directamente ya estables en el mercado*", por lo que esta medida podría no resultar efectiva para el fin que busca, sino, como se ha comentado en líneas previas, desplegar efectos colaterales indeseados como desincentivar la comunicación e innovación de aquellas empresas que, por el punto de que parten, en mayor grado pueden contribuir a la transición energética. En ese sentido, coincidiendo con la postura de la CNMC (IPN/CNMC/053/25) sería más conveniente y efectivo promover dicha transición energética desde un punto de vista constructivo, sin demonizar ninguna tecnología ni vector energético.

En cuanto a la **prohibición de las comunicaciones comerciales relativas a productos o servicios de transporte propulsados por carburantes fósiles**, siempre que existan alternativas impulsadas por fuentes no fósiles, cabe remitirse a los argumentos esenciales arriba expuestos, así como resaltar su incoherencia con la normativa de la Unión Europea en materia de transporte. En concreto, el artículo 1.4 del Reglamento (UE) 2019/631 establece que "*La presente regulación no prejuzga la elección de las tecnologías utilizadas* (…) *siempre que cumplan los objetivos de emisiones*". Por tanto, este principio impide que un Estado miembro prohíba o penalice una tecnología por su naturaleza, salvo base técnica o de seguridad.

De igual forma, el Reglamento (UE) 2023/2405 impone la obligación de incorporar progresivamente combustibles de aviación sostenibles ("**SAF**") en todos los vuelos que partan de aeropuertos de la Unión Europea a partir del 1 de enero de 2025. Esta obligación, que aplica de manera uniforme a todos los operadores aéreos, garantiza una reducción efectiva de las emisiones del sector sin necesidad de recurrir a prohibiciones selectivas que, como la contemplada en el APL, podrían generar distorsiones en el mercado interior y vulnerar el principio de neutralidad tecnológica. Además, al restringir la operativa de determinados trayectos, esta medida podría desincentivar la inversión y el desarrollo de infraestructuras necesarias para la producción y suministro de SAF, comprometiendo así los objetivos de escalabilidad y competitividad que la propia normativa europea persigue.

En la misma línea, Reglamentos como el AFIR (Reglamento 2023/1804) y las normas proyectadas para Euro 7 imponen límites y requisitos técnicos de reducción de emisiones, pero no prohíben el

[7] Artículo 4.3 y 4.5 k) ("*objetivos climáticos intermedios*") de Ley Europea del Clima (versión consolidada.)

empleo de los combustibles fósiles. Al igual que la Estrategia de Movilidad Sostenible de la Comisión Europea, que prevé el uso simultáneo de varias tecnologías hasta 2050.

Por todo lo expuesto, **REPSOL solicita la supresión de la letra f) que el APL introduce en el artículo 3 de la Ley 34/1988**.

Disposición final primera del APL: supresión de la letra f) añadida al artículo 3 de la Ley 34/1988	
Texto actual	**Texto alternativo**
f) La publicidad de combustibles fósiles, entendiéndose por tal toda comunicación comercial destinada a promover la contratación o adquisición de productos energéticos compuestos exclusivamente por derivados de origen fósil, con una participación de componentes renovables inferior al doble de la fijada por el Real Decreto 1085/2015, de 4 de diciembre, de fomento de los Biocarburantes, cuando sea emitida por empresas del sector del carbón o del petróleo. *La prohibición se extenderá igualmente a las comunicaciones comerciales relativas a productos o servicios de transporte propulsados exclusivamente mediante carburantes fósiles, siempre que existan alternativas total o parcialmente impulsadas por fuentes de energía no fósil, disponibles para el mismo trayecto y cuya duración estimada no supere en más de dos horas y media la del servicio equivalente propulsado exclusivamente mediante carburantes fósiles, teniendo en cuenta el tiempo total en que el pasajero debe permanecer en el medio de transporte. Esta prohibición se aplicará únicamente a servicios de transporte cuyo trayecto tenga origen y destino dentro del territorio peninsular, excluyendo los servicios públicos de transporte regular permanente y de uso general de viajeros por carretera de titularidad de las Administraciones Públicas, los servicios de transporte ferroviario de viajeros con finalidad prioritariamente turística y las circulaciones de trenes históricos.*	~~**f) La publicidad de combustibles fósiles, entendiéndose por tal toda comunicación comercial destinada a promover la contratación o adquisición de productos energéticos compuestos exclusivamente por derivados de origen fósil, con una participación de componentes renovables inferior al doble de la fijada por el Real Decreto 1085/2015, de 4 de diciembre, de fomento de los Biocarburantes, cuando sea emitida por empresas del sector del carbón o del petróleo.**~~ ~~**La prohibición se extenderá igualmente a las comunicaciones comerciales relativas a productos o servicios de transporte propulsados exclusivamente mediante carburantes fósiles, siempre que existan alternativas total o parcialmente impulsadas por fuentes de energía no fósil, disponibles para el mismo trayecto y cuya duración estimada no supere en más de dos horas y media la del servicio equivalente propulsado exclusivamente mediante carburantes fósiles, teniendo en cuenta el tiempo total en que el pasajero debe permanecer en el medio de transporte. Esta prohibición se aplicará únicamente a servicios de transporte cuyo trayecto tenga origen y destino dentro del territorio peninsular, excluyendo los servicios públicos de transporte regular permanente y de uso general de viajeros por carretera de titularidad de las Administraciones Públicas, los servicios de transporte ferroviario de viajeros con finalidad prioritariamente turística y las circulaciones de trenes históricos**~~

Agradecemos la oportunidad de formular estas observaciones y quedamos a su total disposición para tratar estas cuestiones.