OBSERVACIONES DE ADELMA EN EL MARCO DEL PROCEDIMIENTO TRIS (DIRECTIVA (UE) 2015/1535) SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE CONSUMO SOSTENIBLE

0.Sobre ADELMA

ADELMA es una organización empresarial que reúne a las empresas fabricantes y comercializadoras de detergentes y productos de limpieza y mantenimiento, plaguicidas y biocidas en España, tanto los utilizados en el hogar, como los empleados en las aplicaciones institucionales, profesionales e industriales.

Dentro de nuestra Asociación se encuentran, tanto las empresas dedicadas al mercado de productos para el consumo doméstico, como el industrial e institucional.

La Asociación representa a un sector económico dinámico, tremendamente competitivo, y que realiza un continuo esfuerzo de innovación para satisfacer las necesidades de los consumidores con productos cada vez más seguros y compatibles con el medio ambiente.

Los objetivos de la Asociación son la defensa de los intereses de las empresas a ella pertenecientes y el desarrollo y progreso del sector, siempre dentro del máximo respeto a las reglas de la libre competencia.

1. Consideraciones generales

ADELMA comparte los objetivos generales de reforzar la protección de las personas consumidoras, mejorar la información disponible y promover modelos de producción y consumo más sostenibles.

No obstante, determinadas disposiciones del Anteproyecto de Ley de Consumo Sostenible plantean dudas relevantes desde la perspectiva de la **proporcionalidad, la seguridad jurídica, la libre competencia, el funcionamiento del mercado interior y la adecuada armonización con el Derecho de la Unión Europea**. Algunas de estas medidas podrían, además, producir efectos contrarios a los objetivos perseguidos, penalizando prácticas empresariales legítimas, innovaciones medioambientales o mejoras destinadas a reducir el consumo de recursos y la generación de residuos.

A juicio de ADELMA, la protección de las personas consumidoras debe garantizarse mediante medidas proporcionadas, objetivas y previsibles, que guarden una relación directa con la conducta, el producto, el servicio y el perjuicio efectivamente afectados. Las obligaciones y restricciones introducidas no deberían exceder de lo necesario para alcanzar los objetivos de interés general ni generar cargas injustificadas para los operadores económicos.

En este sentido, se formulan las siguientes observaciones.

2. Reducción de cantidad y denominada “reduflación”

Contexto

El Anteproyecto contempla como práctica desleal la reducción de la cantidad de producto manteniendo el precio, cuando no se informe de forma clara a las personas consumidoras.

Sin embargo, en el sector de los detergentes y productos de limpieza son frecuentes las modificaciones de formato, cantidad o dosis recomendada que responden a razones ajenas a una práctica comercial engañosa. Entre ellas se encuentran la concentración del producto, las mejoras de formulación, el aumento de la eficiencia de uso, la adaptación a nuevas exigencias regulatorias, la optimización logística y la reducción del peso o volumen de los envases.

Una reducción de la cantidad nominal no implica necesariamente una disminución del número de usos, de la eficacia o del rendimiento del producto. En determinados casos, un formato de menor volumen puede proporcionar el mismo número de aplicaciones o incluso un rendimiento superior, al tiempo que reduce el consumo de materias primas, envases, espacio de transporte y recursos logísticos.

Valoración

Una aplicación automática de la regulación podría llevar a las personas consumidoras a interpretar cualquier reducción de cantidad como una práctica negativa, incluso cuando derive de una mejora objetiva del producto o de una innovación medioambiental.

Esta interpretación podría penalizar precisamente aquellas actuaciones que contribuyen a los objetivos de sostenibilidad promovidos por el propio Anteproyecto, como el desarrollo de productos concentrados, la reducción de residuos de envases o la mejora de la eficiencia de uso.

La regulación debería diferenciar entre:

- una reducción de cantidad que implique una disminución real y no comunicada del producto o rendimiento ofrecido;
- y una modificación de formato vinculada a una mejora técnica, medioambiental, regulatoria o funcional, que mantenga o incremente el rendimiento efectivo.

Solicitud

ADELMA propone que queden expresamente excluidas de la consideración de práctica desleal las reducciones de cantidad o modificaciones de formato derivadas de:

- procesos de concentración del producto;
- mejoras de formulación;
- incrementos de la eficiencia de uso;
- cambios en la dosis recomendada;
- adaptaciones necesarias para cumplir nuevas exigencias regulatorias;
- medidas destinadas a reducir el peso, el volumen o los residuos de los envases;
- optimizaciones logísticas con beneficios medioambientales acreditables.

Esta exclusión debería aplicarse siempre que se mantenga o mejore el rendimiento del producto y la información facilitada permita a la persona consumidora comprender adecuadamente las características esenciales de la oferta.

Como criterio principal, debería atenderse al **rendimiento efectivo, el número de usos o dosis y la funcionalidad del producto**, y no únicamente a su cantidad nominal.

3. Alegaciones medioambientales, marcas y denominaciones sociales

Contexto

El Anteproyecto no limita su regulación de las alegaciones medioambientales a los mensajes publicitarios o al etiquetado, sino que extiende sus efectos a marcas, nombres comerciales, nombres de productos y denominaciones sociales. Esta extensión aparece en distintas disposiciones relativas a actos de engaño, distintivos de sostenibilidad, alegaciones medioambientales y denominaciones empresariales.

El análisis jurídico aportado señala que, en relación con las denominaciones sociales de contenido medioambiental, el Anteproyecto podría ampliar las responsabilidades más allá de lo previsto en la Directiva (UE) 2024/825. Esta regula las comunicaciones comerciales y el uso de nombres empresariales en dicho contexto, pero no necesariamente la denominación de una empresa considerada de manera autónoma. El Anteproyecto contempla incluso medidas que podrían afectar al registro de determinadas denominaciones en el Registro Mercantil.

Valoración

ADELMA comparte la necesidad de evitar alegaciones medioambientales engañosas y garantizar que la información proporcionada a las personas consumidoras sea clara, veraz y suficientemente fundamentada.

No obstante, la regulación debe diferenciar entre:

- una alegación medioambiental utilizada para atribuir al producto o a la empresa un beneficio ambiental concreto;
- una marca, nombre comercial o denominación histórica que identifica a una empresa o producto;
- y la utilización efectiva de esa denominación en una comunicación comercial susceptible de inducir a error.

La aplicación automática del régimen de alegaciones medioambientales a marcas o denominaciones preexistentes podría afectar a derechos adquiridos, generar costes importantes de cambio de identidad corporativa y exceder el ámbito de la regulación europea que se pretende transponer.

Además, la mera presencia de términos relacionados con la sostenibilidad en una denominación no debería dar lugar, por sí sola, a una presunción de engaño.

Deberían valorarse el contexto de utilización, la percepción global del consumidor medio y la existencia de una afirmación verificable sobre las características medioambientales del producto o de la empresa.

Solicitud

ADELMA solicita:

1. Que se delimite con claridad la aplicación del régimen de alegaciones medioambientales a marcas, nombres comerciales, nombres de productos y denominaciones sociales.
2. Que las marcas, denominaciones comerciales, nombres de productos y denominaciones sociales preexistentes a la entrada en vigor de la norma queden expresamente salvaguardados, siempre que no exista evidencia objetiva de que su utilización induce a error a las personas consumidoras.
3. Que cualquier actuación restrictiva se base en una evaluación individualizada del uso concreto de la denominación dentro de una comunicación comercial, y no únicamente en la denominación considerada de forma aislada.
4. Que la regulación nacional se mantenga dentro del ámbito de la Directiva (UE) 2024/825 y evite introducir restricciones adicionales que no estén justificadas por una necesidad acreditada ni superen un análisis estricto de proporcionalidad.

4. Régimen sancionador y referencia al volumen de negocio global

Contexto

El Anteproyecto contempla la posibilidad de calcular determinadas sanciones mediante porcentajes vinculados al volumen de negocio total anual de la empresa.

La utilización de la facturación global como parámetro sancionador genera una desconexión entre la base de cálculo y la dimensión económica real de la infracción. La facturación total puede incluir productos, actividades, categorías y mercados completamente ajenos a la conducta sancionada.

Una infracción vinculada a una única referencia comercial, un elemento de etiquetado, una promoción o una práctica de alcance limitado no debería dar lugar a una sanción calculada sobre actividades empresariales que no presentan conexión material con el incumplimiento.

Valoración

ADELMA considera que la referencia al volumen de negocio global puede generar resultados manifiestamente desproporcionados por las siguientes razones:

Falta de relación con la infracción. La facturación global no refleja necesariamente el beneficio obtenido, el perjuicio causado, el número de consumidores afectados ni el alcance territorial o material de la conducta.

Riesgo de sanciones desproporcionadas. La utilización de toda la facturación nacional o mundial puede dar lugar a sanciones muy elevadas por incumplimientos de alcance limitado, aun cuando el beneficio ilícito o el perjuicio ocasionado hayan sido reducidos.

Trato desigual entre operadores. Dos empresas que cometan una infracción equivalente podrían recibir sanciones radicalmente distintas únicamente por su tamaño, sin que exista una diferencia correlativa en la gravedad de la conducta. El sistema podría terminar sancionando la dimensión empresarial, en lugar del incumplimiento concreto.

Falta de equivalencia con el Derecho de la Competencia. La analogía con las sanciones aplicables en materia de competencia no resulta plenamente adecuada. Las infracciones de competencia pueden afectar al funcionamiento de mercados completos, mientras que numerosas infracciones de consumo se circunscriben a un producto, una promoción o un elemento concreto de comunicación comercial.

Existencia de mecanismos de graduación. La normativa ya contempla la clasificación de las infracciones, criterios de graduación, consideración del beneficio ilícito, reincidencia y capacidad económica del infractor. Estos instrumentos permiten garantizar el carácter efectivo y disuasorio de las sanciones sin necesidad de aplicar adicionalmente un porcentaje sobre toda la facturación global.

Solicitud

ADELMA solicita que se suprima la referencia al volumen de negocio total anual global como parámetro general de cálculo de las sanciones en materia de consumo.

Subsidiariamente, si se mantiene una referencia a la facturación, esta debería limitarse al volumen de negocio directamente vinculado al producto, servicio, categoría o actividad afectados por la infracción.

En todo caso, la determinación de la sanción debería considerar expresamente:

- la gravedad y duración de la conducta;

- el perjuicio efectivo causado;
- el número de personas consumidoras afectadas;
- el beneficio ilícito obtenido;
- el grado de intencionalidad;
- la adopción de medidas correctoras;
- la reincidencia;
- y la facturación vinculada a la actividad concreta objeto de la infracción.

Debería garantizarse igualmente que la sanción resultante no sea desproporcionada respecto del alcance real del incumplimiento.

5. Limitación de precios en situaciones de urgencia

Contexto

El Anteproyecto introduce un régimen de limitación del incremento del precio final de bienes y servicios en contextos de urgencia, riesgo o necesidad de las personas consumidoras.

Según la regulación propuesta, los operadores no podrían aplicar precios superiores al precio máximo o de referencia observado durante los treinta días anteriores a la situación sobrevenida, salvo en las circunstancias excepcionales previstas. El régimen podría activarse tras una declaración formal de emergencia, pero también mediante Acuerdo del Consejo de Ministros en situaciones de alteración excepcional de las condiciones de la oferta y la demanda.

La amplitud de los supuestos habilitantes, los conceptos jurídicos abiertos y la discrecionalidad para determinar los bienes, servicios y circunstancias afectados plantean problemas de previsibilidad y seguridad jurídica.

Valoración

ADELMA comparte el objetivo de evitar prácticas abusivas durante situaciones excepcionales. No obstante, la intervención directa sobre la formación de precios debe tener carácter verdaderamente excepcional y cumplir los principios de necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica y mínima intervención.

El régimen propuesto plantea varias dificultades.

a) Amplitud del ámbito de aplicación

La medida podría aplicarse a una pluralidad muy amplia e indeterminada de bienes y servicios, sin limitarse necesariamente a productos esenciales o directamente relacionados con la situación de emergencia.

b) Indeterminación temporal

La duración de la intervención podría quedar vinculada a decisiones discrecionales de la autoridad competente, sin que el texto garantice suficientemente que la limitación finalizará cuando desaparezcan las circunstancias excepcionales que la justificaron.

c) Falta de consideración de los costes

La utilización del precio observado durante los treinta días anteriores puede no reflejar incrementos sobrevenidos y acreditables en los costes de materias primas, energía, transporte, almacenamiento, suministro o importación.

Esta cuestión resulta especialmente relevante para los productos importados, respecto de los cuales los costes de adquisición y comercialización pueden evolucionar de manera diferente. El documento jurídico advierte de que una regulación que no tenga adecuadamente en cuenta dichos costes podría producir un efecto menos favorable sobre productos procedentes de otros Estados miembros.

d) Efectos sobre la competencia y el abastecimiento

Una limitación rígida de precios puede reducir los incentivos para mantener o incrementar la oferta, importar productos, introducir innovaciones, ofrecer nuevas referencias o responder con flexibilidad a alteraciones extraordinarias del mercado.

El análisis jurídico señala que la medida podría generar rigidez en los mercados, reducir los incentivos empresariales y afectar al funcionamiento eficiente del mercado interior.

e) Compatibilidad con el Derecho de la Unión Europea

El régimen plantea dudas en relación con:

- la libre circulación de mercancías del artículo 34 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea;
- el principio de proporcionalidad;
- el mantenimiento de una competencia efectiva;
- la cooperación leal establecida en el artículo 4.3 del Tratado de la Unión Europea;

- y la aplicación de normativa europea armonizada o cuasi armonizada.

El análisis aportado cita jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea relativa a regulaciones nacionales de precios, incluido el asunto SPAR Magyarország, en el que se examinó una medida nacional que obligaba a comercializar determinados productos agrícolas a precios regulados.

También se señala la posible relevancia de las cláusulas de libre circulación contenidas en determinadas legislaciones sectoriales europeas, entre ellas el Reglamento (CE) n.º 648/2004 sobre detergentes.

Solicitud principal

ADELMA solicita la supresión del régimen general de control de precios previsto en el Anteproyecto, al considerar que su configuración actual puede resultar excesivamente amplia, generar inseguridad jurídica y producir efectos negativos sobre la competencia, el abastecimiento, la innovación y el funcionamiento del mercado interior.

Solicitud subsidiaria

En caso de mantenerse la medida, su regulación debería revisarse para incorporar, como mínimo, las siguientes garantías:

1. **Activación excepcional y motivada.** La intervención debería requerir una justificación expresa de su necesidad y una identificación precisa de las circunstancias que la hacen imprescindible.
2. **Delimitación de los productos y servicios afectados.** El acuerdo de activación debería enumerar de manera expresa los bienes y servicios sujetos a la limitación, evitando categorías genéricas o indeterminadas.
3. **Relación directa con la situación excepcional.** Solo deberían incluirse productos o servicios esenciales y directamente afectados por la emergencia o alteración extraordinaria.
4. **Duración determinada.** La medida debería establecer un periodo máximo de aplicación, con revisión periódica y pérdida automática de vigencia cuando desaparezcan las circunstancias justificativas.
5. **Consideración de costes acreditables.** El régimen debería permitir repercutir incrementos objetivos y demostrables en los costes de materias

primas, energía, transporte, importación, almacenamiento, producción o distribución.

6. **Procedimiento claro de justificación.** Los operadores deberían conocer previamente qué documentación puede utilizarse para acreditar los incrementos de costes y ante qué autoridad debe presentarse.
7. **Evaluación del impacto sobre la oferta.** Antes de activar o prorrogar la medida deberían valorarse sus posibles efectos sobre el abastecimiento, la disponibilidad de productos y la continuidad de las cadenas de suministro.
8. **Compatibilidad con el Derecho de la Unión Europea.** La aplicación del régimen debería respetar la libre circulación de mercancías, la competencia efectiva, la normativa sectorial armonizada y el principio de proporcionalidad.

6. Entrada en vigor y periodo transitorio

Contexto

La aplicación de las nuevas obligaciones puede requerir la modificación de envases, etiquetas, campañas publicitarias, materiales promocionales, páginas web, contenidos digitales y otros elementos de comunicación comercial.

Estas adaptaciones requieren planificación y pueden afectar a existencias ya fabricadas o comercializadas, materiales impresos, contratos publicitarios y procesos de diseño y validación.

Solicitud

ADELMA solicita el establecimiento de un **periodo transitorio suficiente y realista** que permita a las empresas adaptar sus productos, envases, etiquetado, publicidad, material promocional y activos digitales.

Durante dicho periodo debería permitirse:

- la comercialización de las existencias fabricadas o introducidas en el mercado antes de la fecha de aplicación;
- la utilización de envases y etiquetas ya producidos;
- la adaptación progresiva de materiales publicitarios y promocionales;
- y la actualización ordenada de marcas, contenidos digitales y comunicaciones comerciales.

El régimen transitorio debería evitar costes innecesarios, destrucción de materiales y generación de residuos, especialmente cuando los productos y elementos afectados fueran conformes con la normativa vigente en el momento de su fabricación.

7. Principios que deberían orientar la revisión del Anteproyecto

ADELMA considera que la revisión de las disposiciones analizadas debería basarse en los siguientes principios:

7.1. Proporcionalidad

Las obligaciones, restricciones y sanciones deben guardar una relación razonable con la gravedad de la conducta, el perjuicio efectivo y el ámbito económico realmente afectado.

7.2. Seguridad jurídica

Los operadores deben poder conocer de manera clara y anticipada:

- qué conductas están prohibidas;
- qué productos y servicios quedan afectados;
- qué excepciones resultan aplicables;
- qué documentación debe conservarse;
- y cómo actuarán las autoridades competentes.

7.3. Armonización europea

La transposición de las directivas europeas debería evitar la introducción de restricciones nacionales adicionales cuando no estén justificadas por una necesidad acreditada y no superen una evaluación de proporcionalidad.

7.4. Neutralidad respecto de la innovación sostenible

La regulación no debe penalizar cambios de formato, concentración, formulación, dosis o envasado que mejoren el rendimiento del producto o reduzcan su impacto medioambiental.

7.5. Vinculación con la conducta afectada

Toda medida sancionadora o restrictiva debe referirse al producto, servicio, práctica comercial o actividad directamente relacionados con el incumplimiento.

7.6. Protección de la competencia y del mercado interior

Las medidas no deben generar barreras injustificadas, rigidez de mercado, desincentivos a la importación, problemas de abastecimiento o limitaciones innecesarias a la libre formación de precios.

8. Conclusión

ADELMA respalda los objetivos de protección de las personas consumidoras y promoción del consumo sostenible perseguidos por el Anteproyecto. Sin embargo, considera necesario revisar determinadas disposiciones para garantizar que su aplicación sea **proporcionada, jurídicamente segura, compatible con el Derecho de la Unión Europea y coherente con los objetivos de innovación y sostenibilidad**.

En particular, ADELMA solicita:

1. Excluir del régimen de reduflación las modificaciones justificadas por concentración, mejora de formulación, eficiencia de uso, adaptación regulatoria o reducción de residuos, cuando se mantenga o mejore el rendimiento.
2. Salvaguardar las marcas, nombres comerciales, nombres de productos y denominaciones sociales preexistentes, salvo que exista evidencia objetiva de inducción a error.
3. Suprimir la referencia al volumen de negocio global para el cálculo de las sanciones o, subsidiariamente, limitarla a la actividad directamente afectada por la infracción.
4. Suprimir el régimen general de control de precios o, subsidiariamente, delimitar estrictamente su activación, alcance, duración y aplicación, permitiendo justificar los incrementos objetivos de costes.
5. Establecer un periodo transitorio suficiente para adaptar envases, etiquetas, publicidad, materiales promocionales y activos digitales.

Estas modificaciones permitirían conciliar una protección efectiva de las personas consumidoras con la seguridad jurídica, la proporcionalidad, el funcionamiento competitivo de los mercados y el desarrollo de soluciones innovadoras y sostenibles.