AICE Asociación de la Industria del Combustible de España

Comentarios de AICE sobre el Anteproyecto de Ley de Consumo Sostenible en el marco del procedimiento TRIS (*Technical Regulation Information System*)

AICE (Asociación de la Industria del Combustible de España) presenta estos comentarios en el marco del procedimiento TRIS (*Technical Regulation Information System*), regulado en la Directiva (UE) 2015/1535, sobre el Anteproyecto de Ley de Consumo Sostenible, notificado por España con el número de referencia 2026/0294/ES, con independencia de las alegaciones que pudieran presentar a título individual sus compañías asociadas.

1. Introducción y contexto

AICE comparte plenamente los objetivos de protección de las personas consumidoras, lucha contra el *greenwashing*, promoción de decisiones de consumo informadas y acompañamiento de la transición ecológica.

Asimismo, reconoce el valor de las Directivas (UE) 2024/825 y 2024/1799 como instrumentos para reforzar la confianza de los consumidores y fomentar patrones de consumo más sostenibles.

No obstante, el Anteproyecto de Ley de Consumo Sostenible notificado por España en el procedimiento TRIS incorpora diversas medidas que exceden los requisitos establecidos por dichas Directivas e introducen obligaciones específicas de carácter nacional cuya necesidad, proporcionalidad e impacto económico no han sido suficientemente acreditados.

Desde la perspectiva de la asociación de la industria del combustible, cuyas compañías asociadas operan en múltiples Estados miembros, AICE considera esencial que la transposición preserve la armonización europea, evite fenómenos de *gold plating* y garantice unas condiciones de competencia homogéneas dentro del mercado interior. La transición ecológica exige certidumbre regulatoria, neutralidad tecnológica e incentivos a la innovación, evitando medidas nacionales que puedan generar fragmentación normativa o desincentivar las inversiones necesarias para la descarbonización.

El APL introduce obligaciones y prohibiciones desproporcionadas que sitúan a las empresas españolas en desventaja frente a nuestros socios europeos y frente a productos importados no sometidos a estas mismas reglas. **Así lo ha reconocido la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (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 APL (IPN/CNMC/053/25; Nota de prensa - 11/03/2026).

2. Prohibición de publicidad de combustibles fósiles

AICE comparte plenamente el objetivo de acelerar la transición energética y de garantizar que los consumidores dispongan de información clara, veraz y comparable sobre el impacto ambiental de los productos y servicios que consumen. Asimismo, comprende la finalidad de evitar prácticas comerciales que puedan inducir a error o dificultar la consecución de los objetivos climáticos. No obstante, la disposición final primera del Anteproyecto introduce una prohibición de publicidad que excede el marco regulatorio europeo vigente y que podría afectar al correcto funcionamiento del mercado interior.

La medida no se limita a transponer las Directivas (UE) 2024/825 y 2024/1799 ni a regular la forma en que pueden realizarse las alegaciones ambientales, que constituye el objeto propio de dichas normas, sino que introduce una prohibición material de determinadas comunicaciones comerciales relativas a productos energéticos. Se trata, por tanto, de una restricción que carece de equivalente en el Derecho de la Unión, como ha señalado la CNMC en su informe (IPN/CNMC/053/25), y que constituye un supuesto de *gold-plating*, al imponer obligaciones adicionales respecto del marco armonizado europeo.

Así, el APL resultaría, en este punto, desproporcionado y, además de no asegurar la consecución de los objetivos que persigue, podría desincentivar la innovación necesaria para acometer la transición energética por parte de aquellas empresas que en mayor grado pueden contribuir a la misma (*greenhushing*).

Resulta necesario avanzar en la transición energética desde una perspectiva constructiva, sin demonizar ninguna tecnología ni vector energético, y desde una aproximación de neutralidad tecnológica. En línea con lo expresado por la CNMC (IPN/CNMC/053/25), a día de hoy, los combustibles fósiles siguen desempeñando un papel funcional relevante en ausencia de alternativas plenamente disponibles para todos los usos, por lo que no existen alternativas lo suficientemente robustas que permita descartar ciertos vectores energéticos. De esta manera, la prohibición que incorpora el APL vulnera el principio de neutralidad tecnológica, reconocido en el Pacto Verde Europeo, y en el Reglamento (UE) 2019/631. Además, la Estrategia de Movilidad Sostenible de la Comisión Europea prevé el uso simultáneo de varias tecnologías hasta 2050 e incluso Reglamentos como el AFIR (Reglamento 2023/1804), el Reglamento *ReFuelEU Aviation* (UE) 2023/2405, así como las normas proyectadas para Euro 7, establecen objetivos de reducción de emisiones y obligaciones de incorporación progresiva de combustibles renovables sin prohibir tecnologías o vectores energéticos concretos, permitiendo que distintas soluciones compitan en función de su contribución efectiva a la descarbonización.

En este sentido, a nivel nacional también se persigue garantizar el principio de neutralidad tecnológica y el fomento de una competencia justa, tal y como se recoge de manera expresa en la MAIN del Proyecto de Real Decreto de impulso a la descarbonización en el sector del transporte y fomento de combustibles renovables y en el informe de la CNMC a dicho Proyecto (IPN/CNMC/003/26).

La conclusión de la CNMC en el citado informe al APL (IPN/CNMC/053/25) es que una restricción de este alcance a nivel nacional 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, así como para potenciales nuevos operadores entrantes al mercado y PYMES, al disminuir su capacidad de llegar a los consumidores e introducir presión competitiva en el mercado, pudiendo llegar a desincentivar el lanzamiento de ofertas. Y propone que, en lugar de la prohibición general de la publicidad de combustibles fósiles, se valoren medidas menos restrictivas como campañas de concienciación y de incentivación.

La prohibición no se articula únicamente en función del producto objeto de la comunicación comercial, sino también en función de la identidad del anunciante, al prohibir la publicidad cuando sea realizada por empresas del sector del carbón o del petróleo. La Exposición de Motivos y la Memoria de Análisis de Impacto Normativo no incluyen una justificación adecuada sobre la procedencia de incluir esta prohibición, así como tampoco de los posibles impactos que su inclusión pueda generar.

Esta configuración puede dar lugar a diferencias de trato entre operadores que comercializan productos idénticos. Así, otros agentes económicos —como distribuidores, cadenas de supermercados con estaciones de servicio u otros comercializadores de combustibles ajenos a dichos sectores del carbón o del petróleo— podrían continuar publicitando esos mismos productos, mientras que determinadas empresas quedarían privadas de esa posibilidad exclusivamente por su pertenencia a un determinado sector económico. En un contexto en el que numerosos operadores energéticos están evolucionando hacia modelos de negocio diversificados que combinan combustibles convencionales, combustibles renovables, movilidad eléctrica, hidrógeno y otros vectores energéticos, la utilización de un criterio basado en la clasificación sectorial o en el origen histórico de la empresa resulta especialmente problemática.

La medida plantea, por ello, dudas desde la perspectiva de los principios de igualdad de condiciones competitivas, libre competencia y libre circulación de mercancías consagrados en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, al establecer un régimen diferenciado para operadores que concurren en un mismo mercado sin que exista una justificación objetiva y proporcionada.

Asimismo, la disposición proyectada adolece de una notable inseguridad jurídica. El texto utiliza conceptos como "productos energéticos", "derivados fósiles" o "componentes renovables" sin definir adecuadamente su alcance, dificultando que los operadores económicos puedan determinar con certeza qué comunicaciones comerciales quedan comprendidas en la prohibición.

Especialmente problemática resulta la previsión conforme a la cual únicamente podrán anunciarse determinados combustibles cuando incorporen un porcentaje de componentes renovables superior al doble del exigido por la normativa sectorial vigente. Ni la Exposición de Motivos ni la Memoria de Análisis de Impacto Normativo justifican la fijación de dicho umbral, que excede las obligaciones establecidas tanto por la normativa europea —incluidas la Directiva (UE) 2018/2001 y los Reglamentos (UE) 2023/1805 y 2023/2405— como por el propio ordenamiento español. Debe recordarse, además, que recientemente se ha publicado el Real Decreto 611/2026, precisamente para adaptar la regulación nacional al nuevo marco europeo, preservando el principio de neutralidad tecnológica y una competencia efectiva entre las distintas soluciones energéticas.

La consecuencia práctica es que podrían quedar prohibidas comunicaciones comerciales relativas a combustibles que ya incorporan componentes renovables conforme a la normativa sectorial europea, limitando la posibilidad de informar a los consumidores sobre productos que contribuyen efectivamente a la reducción de emisiones e introduciendo obstáculos regulatorios adicionales inexistentes en otros Estados miembros.

La Comisión Europea ha recordado igualmente, mediante carta de 18 de junio de 2024 dirigida a las Representaciones Permanentes de los Estados miembros, que las normas nacionales de transposición no deben introducir objetivos adicionales a los previstos en el Reglamento (UE) 2023/2405. Sin embargo, la regulación proyectada condiciona indirectamente la publicidad de determinados productos al cumplimiento de requisitos más exigentes que los establecidos por la legislación europea.

Finalmente, la propia la Memoria de Análisis de Impacto Normativo reconoce que la inversión publicitaria de las empresas del sector del petróleo y del carbón se dirige mayoritariamente a campañas de imagen corporativa y a la promoción de nuevos productos sostenibles, más que a combustibles convencionales. En consecuencia, la medida podría producir efectos contrarios a los perseguidos, al desincentivar la comunicación de innovaciones e inversiones vinculadas a la transición energética (*greenhushing*) y reducir la capacidad de las empresas para informar sobre combustibles renovables o de menor intensidad de carbono.

En definitiva, la prohibición proyectada introduce una restricción nacional que carece de equivalente en el Derecho de la Unión, plantea dudas desde la perspectiva de la proporcionalidad, la libre competencia, la seguridad jurídica y el funcionamiento del mercado interior, y podría dificultar, en lugar de favorecer, los objetivos de transición energética perseguidos por la propia normativa europea.

Por ello, se debería eliminar por completo esta prohibición a la publicidad de combustibles fósiles, dado su cuestionable encaje jurídico con el marco normativo de la UE y nacional, y puesto que la regulación ya prevé salvaguardas para evitar publicidad engañosa que no sea veraz ni cuente con el debido respaldo fáctico.

3. Regulación de precios dinámicos y de los mecanismos de intervención de precios

AICE comparte el objetivo de reforzar la protección de los consumidores frente a prácticas comerciales desleales y de garantizar una información transparente sobre las condiciones económicas de los bienes y servicios. Sin embargo, las modificaciones introducidas por el Anteproyecto en materia de precios dinámicos y de intervención de precios exceden el objeto de las Directivas (UE) 2024/825 y 2024/1799, incorporando un régimen regulatorio autónomo que no encuentra equivalente en el Derecho de la Unión y que puede generar obstáculos innecesarios para el funcionamiento del mercado interior.

En efecto, ninguna de las Directivas cuya transposición aborda el Anteproyecto regula los sistemas de fijación dinámica de precios ni impone obligaciones específicas respecto de su utilización. La regulación proyectada constituye, por tanto, una medida nacional adicional (*gold-plating*) ajena al objeto material de dichas Directivas y susceptible de introducir divergencias regulatorias respecto del resto de Estados miembros.

Apuntando en la misma dirección, la CNMC manifestó (IPN/CNMC/053/25) la necesidad de que la regulación preserve la flexibilidad y los beneficios asociados a los sistemas de precios dinámicos, como herramienta competitiva, evitando enfoques que restrinjan estrategias comerciales legítimas.

Además, el precepto convierte en práctica engañosa, per se, el simple uso de un sistema de precios dinámicos, equiparando una técnica de fijación de precios lícita y basada en oferta y demanda con una conducta desleal. Ello excede el objeto de la Directiva (UE) 2024/825, que no contempla esta figura, y carece de sentido que una herramienta que responde a las condiciones reales del mercado y que en muchos casos beneficia al consumidor con precios más bajos, se pueda llegar a calificar como engaño. Además, exigir la publicación anticipada de "el precio mínimo y máximo" y "su evolución completa en el

tiempo" obligaría a revelar la metodología de fijación de precios de cada operador, información estratégica amparada por el secreto empresarial.

Esta circunstancia resulta especialmente relevante porque la versión inicial del Anteproyecto circunscribía estas medidas al ámbito de la venta y reventa de entradas para espectáculos, donde el legislador identificaba un problema concreto de interés público. Sin embargo, la versión actualmente notificada en el procedimiento TRIS extiende la regulación con carácter general a cualquier contrato de prestación de servicios y a cualquier sistema de precios dinámicos, sin que la Memoria de Análisis de Impacto Normativo incorpore una evaluación específica de las consecuencias que dicha ampliación puede producir sobre otros sectores económicos.

La ausencia de una evaluación de impacto específica dificulta valorar la necesidad y proporcionalidad de la medida y resulta difícilmente conciliable con los principios de *Better Regulation* promovidos por la Comisión Europea, especialmente cuando la regulación puede afectar a múltiples mercados en los que la fijación dinámica de precios constituye un mecanismo legítimo de asignación eficiente de recursos.

Regulación de los precios dinámicos

La redacción propuesta del artículo 27.10 de la Ley 3/1991 considera desleal la utilización de sistemas de precios dinámicos cuando el operador no informe previamente de su utilización, del precio mínimo y máximo al que se ofertará el producto o servicio y de su evolución completa desde el inicio de la comercialización hasta la fecha de entrega o prestación.

Esta configuración plantea dudas de compatibilidad con la Directiva 2005/29/CE sobre prácticas comerciales desleales. Conforme a la jurisprudencia consolidada del Tribunal de Justicia, dicha Directiva establece un régimen de armonización plena, de manera que los Estados miembros no pueden introducir nuevas categorías de prácticas desleales distintas de las previstas por el legislador europeo.

Sin embargo, el Anteproyecto convierte automáticamente en práctica desleal el incumplimiento de una obligación nacional de información, sin exigir que la omisión resulte material, que pueda inducir a error al consumidor medio o que sea susceptible de alterar su comportamiento económico. De este modo, la norma introduce una categoría autónoma de práctica engañosa que no encuentra apoyo ni en la Directiva 2005/29/CE ni en la Directiva (UE) 2024/825, cuyo objeto se limita a reforzar la protección frente a determinadas alegaciones ambientales engañosas y no regula los sistemas de fijación dinámica de precios.

Asimismo, las obligaciones de información previstas resultan particularmente intensas. La exigencia de comunicar con carácter previo el precio mínimo y

máximo al que se ofertará un bien o servicio, así como su evolución completa durante el proceso de comercialización, excede significativamente los deberes de transparencia previstos en la normativa europea y puede obligar a revelar elementos esenciales de la estrategia comercial y de los algoritmos de fijación de precios de los operadores, información que constituye un activo empresarial protegido por la Directiva (UE) 2016/943 sobre secretos comerciales.

La regulación tampoco resulta coherente con otros instrumentos sectoriales de la Unión. En particular, la Directiva (UE) 2019/944 reconoce expresamente la existencia de contratos de suministro eléctrico con precios dinámicos e impone obligaciones de información sobre sus características, riesgos y oportunidades, sin exigir la predeterminación de rangos máximos y mínimos de precios ni la publicación de su evolución futura. La regulación proyectada podría, por tanto, interferir con un modelo expresamente admitido por el legislador europeo para favorecer señales eficientes de precio en determinados mercados.

Además, la obligación de adaptar los sistemas de contratación, revelar información adicional y configurar mecanismos específicos para el mercado español puede incrementar los costes regulatorios y desincentivar la prestación de servicios por operadores establecidos en otros Estados miembros, afectando potencialmente a la libre prestación de servicios garantizada por el artículo 56 TFUE.

Con base en lo anteriormente expuesto, se solicita la supresión del apartado 10 que el APL incorpora al artículo 27 de la Ley 3/1991.

Intervención de precios en situaciones de emergencia

El nuevo artículo 20 ter incorpora un mecanismo de limitación administrativa de precios aplicable en situaciones de urgencia, riesgo o necesidad mediante referencia al precio máximo ofertado durante los treinta días anteriores a la situación extraordinaria.

Aunque la protección de los consumidores en situaciones excepcionales constituye un objetivo legítimo, el mecanismo proyectado suscita dudas desde la perspectiva de la seguridad jurídica y de la proporcionalidad. La aplicación de la medida depende de conceptos jurídicos indeterminados —como "urgencia", "riesgo", "necesidad" o "circunstancias sobrevenidas"— cuya apreciación queda sujeta, en gran medida, a una decisión discrecional del Consejo de Ministros.

Asimismo, el establecimiento de un precio máximo basado en referencias históricas puede dificultar el funcionamiento de mercados en los que la evolución de los precios constituye precisamente el mecanismo que permite equilibrar oferta y demanda e incentivar el incremento de la capacidad disponible durante situaciones de escasez.

Debe añadirse que el Derecho de la Unión no contempla un mecanismo equivalente de control generalizado de precios para este tipo de supuestos y que las prácticas verdaderamente abusivas ya pueden perseguirse mediante los instrumentos generales de protección de consumidores, competencia desleal y defensa de la competencia, lo que aconsejaría valorar si la medida resulta estrictamente necesaria o si existen alternativas menos restrictivas para alcanzar el mismo objetivo.

Procede, por tanto, la supresión íntegra del artículo.

En definitiva, las disposiciones relativas a los precios dinámicos y a la intervención de precios introducen un régimen regulatorio nacional que excede el marco armonizado por el Derecho de la Unión, carece de una evaluación de impacto específica respecto de su aplicación generalizada a todos los sectores económicos y puede generar cargas regulatorias adicionales susceptibles de afectar al funcionamiento del mercado interior. Por ello, se considera necesario reconsiderar su configuración y evaluar su compatibilidad con los principios de armonización, proporcionalidad y libre prestación de servicios que inspiran el ordenamiento jurídico de la Unión Europea.

Madrid, 30 de julio de 2026