NOTIFICACIÓN AL PROCEDIMIENTO TRIS NÚMERO 2026/0294/ES

OBSERVACIONES DE EDANA AL ANTEPROYECTO DE LEY DE CONSUMO SOSTENIBLE

31 de julio de 2026

Consideraciones generales

EDANA es la mayor asociación a nivel mundial que sirve a los intereses de los productores de telas no tejidas y las industrias relacionadas, entre los que se encuentran los productos higiénicos absorbentes, ayudándoles a proporcionar productos seguros, de alto rendimiento y sostenibles, para sus usuarios y cuidadores. Nuestros miembros llevan años suministrando productos que ayudan a las personas consumidoras a tener una buena calidad de vida, garantizando la cobertura de necesidades esenciales, de forma segura.

Compartimos los objetivos de reforzar la protección de las personas consumidoras, favorecer decisiones de consumo informadas y promover la transición ecológica. No obstante, determinadas disposiciones del Anteproyecto de Ley de Consumo Sostenible notificado con el número TRIS 2026/0294/ES plantean dudas de compatibilidad con el Derecho de la Unión y, en particular, con las exigencias de necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica y preservación del funcionamiento del mercado interior.

Si bien muchos de los objetivos perseguidos por la iniciativa legislativa, especialmente en materia de sostenibilidad, información al consumidor y promoción de la reparación de bienes, responden a finalidades legítimas de interés general y encuentran respaldo en la legislación de la Unión Europea, determinadas disposiciones incorporadas durante la tramitación nacional suscitan dudas sobre su compatibilidad con el Derecho de la Unión, por su objeto, alcance o técnica normativa, particularmente en relación con los principios de proporcionalidad, seguridad jurídica, libre competencia y funcionamiento eficiente del mercado interior.

En el marco del procedimiento establecido por la Directiva (UE) 2015/1535, se solicita que la Comisión examine especialmente las disposiciones que introducen requisitos relativos a la presentación, comercialización, información en el punto de venta o publicidad de productos, así como las medidas que puedan afectar de forma sustancial a las condiciones de acceso al mercado. Estas obligaciones deben evaluarse antes de su adopción para evitar nuevos obstáculos al mercado interior.

Las observaciones se articulan en torno a cinco cuestiones: (1) limitación de incrementos de precios en situaciones excepcionales; (2) obligación de información sobre reducción de cantidad o unidades (“reduflación”); (3) transposición de la Directiva (UE) 2024/825; (4) requisitos adicionales en materia de publicidad; y (5) entrada en vigor y régimen transitorio.

1. Limitación del incremento del precio final en situaciones excepcionales

Varias de las medidas incluidas en el Anteproyecto exceden claramente el ámbito de armonización exigido por las Directivas que pretende transponer y establecen restricciones

sustanciales sobre la formación de precios, la actividad económica y determinadas prácticas comerciales. Entre ellas destaca la introducción de un nuevo régimen de control de precios aplicable en contextos de urgencia o alteración excepcional de la oferta y la demanda. Estas medidas pueden generar importantes efectos distorsionadores sobre los mercados afectados, reducir los incentivos para la entrada y expansión de operadores económicos y limitar la capacidad de respuesta de las empresas durante situaciones excepcionales, afectando potencialmente al funcionamiento eficiente del mercado interior.

Concretamente, el proyectado artículo 20 ter del texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios establece una limitación del incremento del precio final en contextos de urgencia, riesgo o necesidad, tomando como referencia el precio máximo o de referencia observado durante los treinta días anteriores y permitiendo su activación, además de en emergencias formalmente declaradas, mediante acuerdo del Consejo de Ministros ante alteraciones excepcionales de la oferta y la demanda.

La protección frente a incrementos abusivos en situaciones de emergencia constituye una finalidad legítima. Sin embargo, mediante la imposición de límites regulatorios directos a la formación de precios, la medida supone una intervención significativa sobre el funcionamiento normal de los mercados y sobre la capacidad de los operadores para determinar libremente sus condiciones económicas. La utilización de conceptos abiertos, unida a una habilitación amplia para determinar los bienes y servicios afectados, puede reducir la previsibilidad de la norma y dificultar que los operadores conozcan ex ante las condiciones económicas aplicables.

En este contexto, las medidas propuestas a nivel nacional plantean interrogantes relevantes acerca de su compatibilidad con diversos principios y disposiciones del Derecho de la Unión Europea, particularmente en relación con la libre circulación, la proporcionalidad de las restricciones regulatorias, el mantenimiento de condiciones de competencia efectiva y la preservación de mecanismos de libre formación de precios en mercados sujetos a regulación o armonización europea.

Desde la perspectiva de los artículos 34 y 36 TFUE, una regulación de precios formalmente indistinta puede constituir una medida de efecto equivalente cuando impida o dificulte la comercialización de productos importados, en particular si el precio de referencia o el margen permitido no permite repercutir costes específicos de importación, transporte, energía, materias primas o tipo de cambio. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha admitido que los sistemas nacionales de precios pueden quedar comprendidos en el artículo 34 TFUE cuando colocan a los productos importados en una situación desfavorable, entre otras, en los asuntos 116/84, Roelstraete, y 188/86, Lefèvre.

Para superar el control de proporcionalidad, la medida debe ser idónea, necesaria y coherente. Debe acreditarse que existe un riesgo real y suficientemente grave de explotación de la situación excepcional; que el mecanismo elegido es apto para corregirlo; y que no existen alternativas menos restrictivas, como obligaciones reforzadas de transparencia, vigilancia sectorial, intervención temporal sobre productos esenciales claramente definidos, ayudas directas a consumidores vulnerables o mecanismos de competencia y abastecimiento.

Por ejemplo, en los productos agrícolas comprendidos en el Reglamento (UE) n.º 1308/2013, la compatibilidad debe examinarse además a la luz de la organización común de mercados. El Tribunal de Justicia ha declarado que la libre formación de precios sobre la base de una competencia efectiva es un componente de dicho Reglamento. En C-557/23, SPAR Magyarország, el Tribunal consideró contraria al Derecho de la Unión una medida nacional que imponía precios regulados y cantidades obligatorias de determinados productos agrícolas, por exceder lo necesario. Esta doctrina ha sido reafirmada y desarrollada en la sentencia de 18 de junio de 2026, C-658/24, Penny Market, relativa a descuentos obligatorios y restricciones sobre precios y cantidades.

Por ello, se solicita que el artículo 20 ter incorpore, como mínimo: una lista o criterios objetivos para identificar los bienes y servicios esenciales; una duración máxima expresa y breve, con revisión periódica; una memoria económica previa; una cláusula que permita repercutir incrementos verificables de costes; reglas específicas para productos importados y cadenas de suministro transfronterizas; una motivación individualizada del acuerdo de activación; y control jurisdiccional efectivo. En ausencia de estas garantías, la medida corre el riesgo de ser excesivamente amplia y de alterar de forma desproporcionada la libre formación de precios y el abastecimiento.

2. Información sobre la reducción de cantidades o unidades ("reduflación")

En relación con el deber de información en caso de reducirse el contenido de un producto de consumo preenvasado con una cantidad nominal constante, o varias unidades de producto de forma empaquetada con unidades de producto constantes puestas a la venta, práctica conocida como reduflación, debe tenerse en cuenta:

La información esencial que el Derecho de la Unión ya garantiza al consumidor es el precio por unidad de medida, instrumento central para comparar productos, regulado por el Real Decreto 3423/2000, que transpone la Directiva 98/6/CE.

La introducción de una obligación adicional específica en el punto de venta, como la obligación de información sobre la «reduflación», introducida en el artículo 20.1 supone una carga nueva que se añade a la información ya existente —precio de venta y precio por unidad de medida— sin que exista una directiva europea que lo exija. La introducción de obligaciones específicas en materia de reducción del contenido de los productos —comúnmente referidas como "reduflación"— es contraria a los principios de necesidad y proporcionalidad. En particular el Reglamento (UE) 1169/2011 y la normativa nacional complementaria, ya garantiza un nivel elevado de transparencia mediante la obligación de indicar de forma clara y verificable tanto la cantidad neta como el precio por unidad de medida. La cuestión es si la obligación concreta es necesaria, clara y proporcionada y si se integra correctamente con la Directiva 2005/29/CE sobre prácticas comerciales desleales, que realiza una armonización completa de las normas relativas a prácticas comerciales entre empresas y consumidores dentro de su ámbito.

La información adicional supone un coste adicional y mayor complejidad en la información que ya debe darse en el espacio limitado existente en el punto de venta (precio, precio por unidad de medida, promociones, etc.). En el punto de venta ya conviven la información sobre el precio de venta y sobre el precio por unidad de medida, a la que se añade la información promocional que se lleva a cabo con regularidad. Introducir esta información adicional supone un coste económico no desdeñable que puede acabar siendo repercutido en el PVP, añade una complejidad adicional al comerciante para organizar el limitado espacio disponible en el punto de venta, especialmente significativo en el caso de pymes y comercios con alta rotación de referencias, y puede saturar de información al consumidor (cuatro puntos de información para un tiempo de atención limitado a segundos). También supone una complejidad operacional adicional relevante para el fabricante incluyendo la identificación de los cambios introducidos y la comunicación al distribuidor.

Cuando se introduce una mejora significativa en el producto, en su formulación y/o diseño, el traspaso de incremento de coste vía incremento de precio o reducción de cantidad queda justificado y, por tanto, no estamos hablando de reduflación. En ese contexto, el consumidor ve la comunicación del cambio en el producto y ya puede asumir que este cambio puede conllevar un incremento en relación con el precio de su producto anterior.

3. transposición de la Directiva (UE) 2024/825 y afirmaciones medioambientales

Se comparte el objetivo de combatir el greenwashing y facilitar decisiones de consumo sostenibles. La Directiva (UE) 2024/825 modifica las Directivas 2005/29/CE y 2011/83/UE e introduce reglas específicas sobre afirmaciones medioambientales, características ambientales o sociales, distintivos de sostenibilidad y compromisos futuros.

La transposición debe reproducir con fidelidad los conceptos armonizados y preservar la estructura de evaluación de la Directiva 2005/29/CE. Respecto de las afirmaciones sobre el comportamiento medioambiental futuro, la Directiva exige compromisos claros, objetivos, públicamente disponibles y verificables, establecidos en un plan de ejecución detallado y realista que incluya objetivos medibles y con plazos, así como verificación periódica por un tercero experto e independiente. Solicitamos que el establecimiento 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 y que se eviten cargas administrativas adicionales como certificaciones duplicadas que constituyan una barrera a la competitividad.

También se solicita que las autoridades publiquen orientaciones antes de la entrada en vigor, con ejemplos sobre afirmaciones de producto, de organización, comparativas y relativas a objetivos futuros; criterios sobre evidencia científica suficiente; tratamiento de metodologías en evolución; y reglas sobre la responsabilidad de fabricantes, distribuidores y anunciantes. Ello reforzaría la seguridad jurídica y la aplicación homogénea.

4. Requisitos adicionales en materia de publicidad

Las restricciones publicitarias deben delimitarse con arreglo al marco armonizado de la Directiva 2005/29/CE, modificada por la Directiva (UE) 2024/825, y a la normativa sectorial aplicable. Una prohibición general basada en categorías abiertas puede impedir comunicaciones veraces y verificables y generar divergencias entre Estados miembros.

Se solicita que toda prohibición adicional identifique con precisión la conducta, el medio, el producto, el riesgo y el consumidor de referencia; se justifique mediante evidencia; y supere un análisis de proporcionalidad. Cuando la conducta pueda evaluarse conforme a los artículos 5 a 9 de la Directiva 2005/29/CE, debería evitarse crear prohibiciones nacionales per se no previstas en su anexo I, salvo cobertura expresa en el Derecho de la Unión.

La norma debe distinguir entre afirmaciones falsas, afirmaciones técnicamente correctas pero susceptibles de inducir a error por su presentación, y afirmaciones legítimas sustentadas en evidencia. Las sanciones deben respetar legalidad, tipicidad, culpabilidad y proporcionalidad, y las empresas deben disponer de criterios previsibles sobre la documentación justificativa exigible.

5. Entrada en vigor y régimen transitorio

La aplicación efectiva requiere plazos suficientes para modificar envases, materiales publicitarios, sistemas de información, contratos con distribuidores, procesos de verificación y formación interna. Una entrada en vigor inmediata puede producir incumplimientos

involuntarios, retirada anticipada de productos y destrucción de existencias, resultados contrarios al propio objetivo de sostenibilidad.

Se solicita un período transitorio general no inferior a doce meses desde la publicación de la norma y, para cambios que afecten a envases, etiquetado o materiales impresos, un plazo más amplio o vinculado a la fecha de aplicación de la Directiva (UE) 2024/825. Debe incluirse una cláusula de agotamiento de existencias para productos y materiales puestos en el mercado o fabricados conforme a la normativa anterior, salvo riesgo grave para la salud, seguridad o intereses económicos de los consumidores.

El régimen transitorio debe diferenciar entre productos ya puestos en el mercado, productos fabricados, pero no distribuidos, campañas contratadas, soportes digitales y contratos de suministro en curso. También debería prever orientaciones administrativas previas y un período inicial de cumplimiento cooperativo antes de la imposición de sanciones, sin perjuicio de conductas manifiestamente engañosas.

Conclusión y petición

Las observaciones anteriores no cuestionan los objetivos de protección del consumidor y sostenibilidad, sino que señalan la necesidad de que las medidas nacionales se inserten de manera coherente en el marco armonizado de la Unión, estén suficientemente justificadas y no creen obstáculos desproporcionados al mercado interior.

Se solicita a la Comisión Europea que examine el Anteproyecto de Ley notificado en el procedimiento TRIS 2026/0294/ES y, si aprecia que las disposiciones señaladas pueden crear obstáculos a la libre circulación o vulnerar el Derecho de la Unión, formule las observaciones o el dictamen circunstanciado previstos en la Directiva (UE) 2015/1535.

En particular, se solicita que España: (i) delimite estrictamente la medida de precios, incorporando criterios objetivos, duración máxima y salvaguardas de costes y evaluación específica para productos esenciales; (ii) elimine la información sobre reduflación, manteniendo el precio por unidad de medida como medida central para la comparación de precios; (iii) transponga fielmente los conceptos y requisitos de la Directiva (UE) 2024/825, evitando duplicidades; (iv) no introduzca prohibiciones publicitarias generales adicionales dentro de un ámbito plenamente armonizado sin base jurídica y justificación suficientes; y (v) establezca períodos transitorios y cláusulas de agotamiento de existencias compatibles con los objetivos ambientales.

Se pide asimismo que el texto definitivo y su memoria de análisis de impacto expliquen de forma expresa la necesidad, idoneidad y proporcionalidad de cada obligación, las alternativas consideradas, sus costes para pymes y cadenas transfronterizas, y su compatibilidad con el Derecho de la Unión.