

SUPERVISOR EUROPEO DE PROTECCIÓN DE DATOS

Resumen del Dictamen del Supervisor Europeo de Protección de Datos sobre el paquete legislativo «Un nuevo marco para los consumidores»

[El texto completo del presente Dictamen está disponible en inglés, francés y alemán en el sitio web del SEPD:
www.edps.europa.eu]

(2018/C 432/04)

El Dictamen expone la postura del SEPD acerca del paquete legislativo titulado «Un nuevo marco para los consumidores», que consta de la Propuesta de Directiva para la mejora de la aplicación y la modernización de las normas de protección de los consumidores de la UE y la Propuesta de Directiva relativa a las acciones de representación para la protección de los intereses colectivos de los consumidores.

El SEPD recibe con agrado la intención de la Comisión de modernizar las normas actuales en un campo en el que los objetivos están muy relacionados con los del marco de protección de datos recientemente actualizado. Además, reconoce la necesidad de colmar las lagunas en el acervo existente en materia de consumo para plantar cara al desafío que representan los modelos comerciales predominantes en el sector de los servicios digitales, que se basan en la recopilación masiva y la monetización de datos personales y en la manipulación de la atención de las personas por medio de contenidos personalizados. Nos encontramos ante una oportunidad única para mejorar la legislación en materia de consumo y restablecer así el creciente desequilibrio y resolver las injusticias entre los individuos y las poderosas empresas que operan en los mercados digitales.

En concreto, el SEPD respalda el objetivo de ampliar el ámbito de aplicación de la Directiva 2011/83/UE del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽¹⁾ a fin de permitir que los consumidores que perciban servicios sin contraprestación económica puedan beneficiarse del marco de protección que ofrece esta Directiva. De este modo, se tienen en cuenta la realidad económica y las necesidades actuales.

La Propuesta ha tenido en cuenta las recomendaciones incluidas en el Dictamen 4/2017 del SEPD y evita usar el término «contraprestación» y distinguir entre los datos proporcionados por los consumidores de manera «activa» o «pasiva» a los proveedores de contenidos digitales. Sin embargo, el SEPD observa con preocupación que las nuevas definiciones previstas en la Propuesta introducirían el concepto de contratos de suministro de contenido digital o servicios digitales por los que los consumidores pueden «pagar» con sus datos personales en lugar de hacerlo con dinero. Este nuevo planteamiento no solucionaría los problemas ocasionados por el uso del término «contraprestación» ni por la analogía entre el suministro de datos personales y la satisfacción de un pago dinerario. En concreto, al concebir los datos personales como un mero activo económico, este planteamiento no tiene en cuenta el carácter de derecho fundamental que tiene la protección de datos.

El Reglamento general de protección de datos ya estableció un equilibrio al indicar las circunstancias en las que se permite el tratamiento de datos personales en el medio digital. Por tanto, la Propuesta debería evitar todo tipo de planteamientos que pudieran ser objeto de una interpretación incompatible con el compromiso de protección íntegra de los datos personales adoptado por la UE en el citado Reglamento. Para ofrecer una amplia protección a los consumidores sin que exista riesgo de menoscabo de los principios del derecho aplicable en materia de protección de datos, podría adoptarse un planteamiento alternativo, como el basado en la definición general del «servicio» prevista en la Directiva sobre el comercio electrónico, la disposición que determina el ámbito territorial del Reglamento general de protección de datos o el artículo 3, apartado 1, de la Orientación general del Consejo sobre la Propuesta relativa a los contenidos digitales.

En consecuencia, el SEPD recomienda que se eviten las referencias a los datos personales en las definiciones de «contrato de suministro de contenido digital que no se facilita en un soporte material» y «contrato de servicios digitales» y sugiere que, en su lugar, se utilice un concepto de contrato en virtud del cual el comerciante suministre o se comprometa a suministrar unos contenidos digitales específicos o un servicio digital a los consumidores «independientemente de si a estos se les requiere su pago».

Por otra parte, el SEPD desea llamar la atención sobre posibles interferencias entre la Propuesta y la aplicación del marco de protección de datos de la UE, en particular, del Reglamento general de protección de datos, y desea realizar observaciones al respecto.

En primer lugar, el SEPD insiste en que el tratamiento de los datos personales por los comerciantes debe ceñirse en todo momento a lo establecido en el marco de protección de datos de la UE y, en particular, en el Reglamento general de protección de datos.

⁽¹⁾ DO L 304 de 22.11.2011, p. 64.

En segundo lugar, el SEPD teme que, si la Propuesta introdujera el concepto de «*contratos de suministro de contenido digital o servicios digitales por los que los consumidores facilitan sus datos personales en lugar de realizar un pago dinerario*», ello podría inducir a error a los proveedores de servicios, quienes creerían que el tratamiento de los datos, cuando mediara consentimiento en el contexto de un contrato, cumpliría la normativa en todos los casos, incluso cuando no se dieran las condiciones para el consentimiento válido previstas en el Reglamento general de protección de datos. Esto atentaría contra la seguridad jurídica.

En tercer lugar, la compleja interacción entre el derecho de desistimiento del contrato y la revocación del consentimiento al tratamiento de los datos personales, así como la obligación del comerciante de reembolsar al consumidor los pagos recibidos en caso de desistimiento, demuestra lo difícil que resulta conciliar el concepto de «*contratos de suministro de contenido digital o servicios digitales por los que los consumidores facilitan sus datos personales en lugar de realizar un pago dinerario*» introducido en la Propuesta con el carácter de derecho fundamental de los datos personales y con el Reglamento general de protección de datos.

El SEPD también considera que la Propuesta debería modificar el artículo 3 de la Directiva 2011/83/UE e introducir una disposición que indicara claramente que, en caso de conflicto entre esta Directiva y el marco jurídico de protección de datos, prevalecería este último.

Además de lo anterior, el SEPD también agradece la nueva Propuesta relativa al recurso colectivo, con la que se pretende facilitar el recurso en aquellos casos en que un gran número de consumidores haya sido víctima de la misma infracción, en lo que se conoce como «situación de daños masivos». El SEPD presume que el mecanismo de recurso previsto en la Propuesta relativa al recurso colectivo pretende ser complementario al estipulado en el artículo 80, sobre representación de los interesados, del Reglamento general de protección de datos.

No obstante, en opinión del SEPD, en la medida en que se incluyan cuestiones relacionadas con la protección de datos personales en el alcance de la acción colectiva prevista en la Propuesta, «*las entidades habilitadas*» para interponer las acciones de representación en este ámbito en virtud de la Propuesta deberían estar sujetas a las mismas condiciones que se prevén en el artículo 80 del Reglamento general de protección de datos.

Siguiendo esta línea, la Propuesta relativa al recurso colectivo debería aclarar que las acciones de representación en asuntos relacionados con la protección de datos únicamente pueden interponerse ante autoridades administrativas que se correspondan con la autoridad de control en materia de protección de datos, en el sentido del artículo 4, apartado 21, y del artículo 51 del Reglamento general de protección de datos.

En conclusión, el SEPD considera que la aplicación de dos mecanismos diferentes para el recurso colectivo, uno en el Reglamento general de protección de datos y otro en el futuro Reglamento sobre la privacidad en Internet, además de otros puntos importantes de interacción entre la protección de los consumidores y la protección de los datos, precisan de una cooperación más sistemática entre las autoridades de protección del consumidor y las autoridades de protección de datos, que podría conseguirse, por ejemplo, dentro de Digital Clearinghouse: la red voluntaria ya existente de organismos de control en las áreas de la protección de la competencia, los consumidores y los datos.

Por último, el SEPD acoge con agrado la iniciativa de actualización de las normas relativas a la aplicación de la legislación de protección de los consumidores mediante la revisión del Reglamento sobre la cooperación en materia de protección de los consumidores. En este contexto, el SEPD considera importante seguir estudiando nuevas sinergias entre el derecho relativo a la protección de datos y el derecho en materia de protección de los consumidores. La cooperación entre las autoridades de protección del consumidor y las autoridades encargadas de la protección de los datos debe ser cada vez más sistemática en aquellos casos que incluyan cuestiones concretas de interés para ambos campos, cuando corran riesgo de vulnerarse tanto el bienestar del consumidor como la protección de los datos.

I. INTRODUCCIÓN Y ANTECEDENTES

1. El 11 de abril de 2018, la Comisión Europea (en lo sucesivo, «*la Comisión*») publicó la comunicación «*Un nuevo marco para los consumidores*»⁽¹⁾ (en lo sucesivo, «*la Comunicación*») junto con las dos propuestas normativas siguientes:
 - Propuesta de Directiva por la que se modifican la Directiva 93/13/CEE del Consejo, la Directiva 98/6/CE, la Directiva 2005/29/CE y la Directiva 2011/83/UE en lo que atañe a la mejora de la aplicación y la modernización de las normas de protección de los consumidores de la UE⁽²⁾

⁽¹⁾ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo: «*Un nuevo marco para los consumidores*» [COM(2018) 183 final].

⁽²⁾ Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican la Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, la Directiva 98/6/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, la Directiva 2005/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y la Directiva 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 UE [COM(2018) 185 final].

- Propuesta de Directiva relativa a las acciones de representación para la protección de los intereses colectivos de los consumidores y por la que se deroga la Directiva 2009/22/CE ⁽¹⁾
2. Ambas propuestas deben considerarse un paquete con unos objetivos comunes, en concreto:
 - modernizar las normas actuales y colmar las lagunas en el acervo existente en materia de consumo;
 - ofrecer mejores oportunidades de recurso para los consumidores, apoyar la aplicación eficaz y una mayor cooperación de las autoridades públicas en un mercado único justo y seguro;
 - reforzar la cooperación con los países socios que no pertenecen a la UE;
 - asegurar la igualdad de trato para los consumidores en el mercado único y garantizar que las autoridades nacionales competentes estén facultadas para abordar cualquier problema de «calidad dual» de los productos de consumo;
 - mejorar la comunicación y el desarrollo de capacidades para que los consumidores conozcan mejor sus derechos y ayudar a los comerciantes, especialmente a las pequeñas y medianas empresas, a cumplir más fácilmente sus obligaciones;
 - analizar los retos futuros de la política de consumo en un entorno económico y tecnológico en rápida evolución.
 3. Más concretamente, la Propuesta de Directiva para la mejora de la aplicación y la modernización de las normas de protección de los consumidores de la UE (en lo sucesivo, «*la Propuesta*») pretende efectuar las mejoras que se esbozan a continuación:
 - sanciones más efectivas, proporcionadas y disuasorias para infracciones transfronterizas generalizadas;
 - derecho a medidas correctoras individuales para los consumidores;
 - más transparencia para los consumidores en los mercados en línea;
 - ampliación de la protección de los consumidores respecto a los servicios digitales;
 - eliminar cargas para las empresas;
 - aclarar la libertad de los Estados miembros para adoptar normas sobre determinadas formas y aspectos de las ventas fuera del establecimiento;
 - aclarar las normas sobre la comercialización engañosa de productos de «calidad dual».
 4. Por su parte, la Propuesta de Directiva relativa a las acciones de representación para la protección de los intereses colectivos de los consumidores (en lo sucesivo, «*la Propuesta relativa al recurso colectivo*») tiene por objetivo facilitar el recurso en aquellos casos en que un gran número de consumidores haya sido víctima de la misma infracción, en lo que se conoce como «situación de daños masivos».
 5. En el momento de la adopción de estas dos propuestas, la Comisión no consultó al SEPD.

VII. CONCLUSIÓN

Por lo que respecta a la Propuesta:

69. El SEPD recibe con agrado la intención de la Comisión de modernizar las normas actuales y colmar las lagunas en el acervo existente en materia de consumo a fin de plantar cara a los desafíos actuales, como la aparición de nuevos modelos comerciales en los que se solicitan datos personales a los consumidores que desean acceder a contenidos digitales o hacer uso de servicios digitales.
70. Sin embargo, el SEPD observa con preocupación que las nuevas definiciones previstas en la Propuesta introducirían el concepto de contratos de suministro de contenido digital o servicios digitales por los que los consumidores pueden «pagar» con sus datos personales en lugar de hacerlo con dinero. El SEPD desea dejar claro que este nuevo planteamiento no solucionaría los problemas ocasionados por el uso del término «*contraprestación*» ni por la analogía entre el suministro de datos personales y la satisfacción de un pago dinerario. En concreto, considera que, al concebir los datos personales como un mero activo económico, este nuevo planteamiento no tiene en cuenta el carácter de derecho fundamental que tiene la protección de datos.

⁽¹⁾ Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las acciones de representación para la protección de los intereses colectivos de los consumidores y por la que se deroga la Directiva 2009/22/CE [COM(2018) 184 final].

Para ofrecer una amplia protección a los consumidores sin que exista riesgo de menoscabo de los principios del derecho aplicable en materia de protección de datos, podría adoptarse un planteamiento alternativo, como el basado en la definición general del «servicio» prevista en la Directiva sobre el comercio electrónico, la disposición que determina el ámbito territorial del Reglamento general de protección de datos o el artículo 3, apartado 1, de la Orientación general del Consejo sobre la Propuesta relativa a los contenidos digitales.

71. En consecuencia, el SEPD recomienda que se eviten las referencias a los datos personales en las definiciones de «contrato de suministro de contenido digital que no se facilita en un soporte material» y «contrato de servicios digitales» y sugiere que, en su lugar, se utilice un concepto de contrato en virtud del cual el comerciante suministre o se comprometa a suministrar unos contenidos digitales específicos o un servicio digital a los consumidores «independientemente de si a estos se les requiere su pago».
72. Además, el SEPD desea llamar la atención sobre posibles interferencias entre la Propuesta y la aplicación del marco de protección de datos de la UE, en particular, del Reglamento general de protección de datos, y desea realizar observaciones al respecto:
- El tratamiento de los datos personales por los comerciantes debe ceñirse en todo momento a lo establecido en el marco de protección de datos de la UE y, en particular, en el Reglamento general de protección de datos.
 - Si la Propuesta introdujera el concepto de «contratos de suministro de contenido digital o servicios digitales por los que los consumidores facilitan sus datos personales en lugar de realizar un pago dinerario», ello podría inducir a error a los proveedores de servicios, quienes creerían que el tratamiento de los datos, cuando mediara consentimiento en el contexto de un contrato, cumpliría la normativa en todos los casos, incluso cuando no se dieran las condiciones para el consentimiento válido previstas en el Reglamento general de protección de datos. Esto atentaría contra la seguridad jurídica.
 - El período de catorce días para ejercer el derecho de desistimiento del contrato introducido en la Propuesta no puede considerarse una limitación al derecho a revocar el consentimiento en cualquier momento previsto en el Reglamento general de protección de datos.
 - Quizá no resulte posible estimar el valor de los datos personales en caso de desistimiento del contrato. Por tanto, cabe preguntarse si la Propuesta podría garantizar una compensación justa a los consumidores.
73. Por último, el SEPD también considera que la Propuesta debería modificar el artículo 3 de la Directiva 2011/83/UE e introducir una disposición que indicara claramente que, en caso de conflicto entre esta Directiva y el marco jurídico de protección de datos, prevalecería este último.

Por lo que respecta a la Propuesta relativa al recurso colectivo:

74. El SEPD agradece la nueva Propuesta relativa al recurso colectivo, con la que se pretende facilitar el recurso en aquellos casos en que un gran número de consumidores haya sido víctima de la misma infracción, en lo que se conoce como «situación de daños masivos».
75. No obstante, en opinión del SEPD, en la medida en que se incluyan cuestiones relacionadas con la protección de datos personales en el alcance de la acción colectiva prevista en la Propuesta, «las entidades habilitadas» para interponer las acciones de representación en este ámbito en virtud de la Propuesta deberían estar sujetas a las mismas condiciones que se prevén en el artículo 80 del Reglamento general de protección de datos.
76. Siguiendo esta línea, la Propuesta relativa al recurso colectivo debería aclarar que las acciones de representación en asuntos relacionados con la protección de datos únicamente pueden interponerse ante autoridades administrativas que se correspondan con la autoridad de control en materia de protección de datos, en el sentido del artículo 4, apartado 21, y del artículo 51 del Reglamento general de protección de datos.
77. El SEPD también considera que la aplicación de dos mecanismos diferentes para el recurso colectivo, uno en el Reglamento general de protección de datos y otro en el futuro Reglamento sobre la privacidad en Internet, además de otros puntos importantes de interacción entre la protección de los consumidores y la protección de los datos, precisan de una cooperación más sistemática entre las autoridades de protección del consumidor y las autoridades de protección de datos, que podría conseguirse, por ejemplo, dentro de Digital Clearinghouse: la red voluntaria ya existente de organismos de control en las áreas de la protección de la competencia, los consumidores y los datos.

Por lo que respecta a la revisión del Reglamento sobre la cooperación en materia de protección de los consumidores:

78. El SEPD acoge con agrado la iniciativa de actualización de las normas relativas a la aplicación de la legislación de protección de los consumidores mediante la revisión del Reglamento sobre la cooperación en materia de protección de los consumidores.

79. En este contexto, el SEPD considera importante seguir estudiando nuevas sinergias entre el derecho relativo a la protección de datos y el derecho en materia de protección de los consumidores. La cooperación entre las autoridades de protección del consumidor y las autoridades encargadas de la protección de los datos debe ser cada vez más sistemática en aquellos casos que incluyan cuestiones concretas de interés para ambos campos, cuando corran riesgo de vulnerarse tanto el bienestar del consumidor como la protección de los datos.

Bruselas, 5 de octubre de 2018.

Giovanni BUTTARELLI

Supervisor Europeo de Protección de Datos
