



INFORME CPCUA N.º 100/2024

**CONSEJERÍA DE PRESIDENCIA, INTERIOR, DIÁLOGO SOCIAL Y
SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA**

Sevilla, 8 de noviembre de 2024

**INFORME DEL CONSEJO DE LAS PERSONAS CONSUMIDORAS Y
USUARIAS DE ANDALUCÍA AL BORRADOR DE ANTEPROYECTO DE LA
LEY ANDALUCÍA DIGITAL**

El Consejo de las Personas Consumidoras y Usuarias de Andalucía, en ejercicio de la función que le reconoce el Decreto 58/2006 de 14 de marzo de 2006, ante la Consejería de Presidencia, Interior, Diálogo social y Simplificación Administrativa, comparece y como mejor proceda,

EXPONE

Que por medio del presente escrito procedemos a evacuar informe respecto al anteproyecto de la Ley Andalucía Digital y ello en base a las siguientes:





ALEGACIONES

PRIMERA.- CONSIDERACIÓN GENERAL. Igualdad de género.

La Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la Promoción de la Igualdad de Género en Andalucía, establece la obligatoriedad de que se incorpore de manera efectiva el objetivo de la igualdad por razón de género en todos los proyectos de ley, reglamentos y planes que apruebe el Consejo de Gobierno, disponiendo que, a tal fin, en el proceso de tramitación de esas disposiciones deberá emitirse un informe de evaluación de impacto de género del contenido de las mismas.

El Consejo considera que el borrador presentado cumple con un lenguaje no sexista y se ha tenido en cuenta la perspectiva de género.

SEGUNDA. - CONSIDERACIÓN GENERAL. Adecuación de la norma al trámite de audiencia a este consejo.

El Decreto 58/2006, de 14 de marzo, por el que se regula el Consejo de las Personas Consumidoras y Usuarias de Andalucía establece en su artículo 10.1 la consulta preceptiva al mismo en los procedimientos de elaboración de disposiciones de carácter general relativas a materias que afecten directamente a las personas consumidoras y usuarias de Andalucía.

El trámite de audiencia normativa tiene una relevancia constitucional consagrada en el artículo 51.2 de nuestra Norma Fundamental, por lo que no es baladí resaltar la necesidad de que la remisión de normas que se hagan llegar a este Consejo tengan, en efecto, un interés directo para las personas consumidoras y usuarias en las cuestiones que les afecten.





En el caso específico que analizamos en este informe, consideramos que existe una relación directa con los intereses de los usuarios, ya que el crecimiento de la digitalización en los últimos años ha impactado de forma significativa en los hábitos de consumo, tanto en la toma de decisiones como en el momento de la contratación. Esto ha dado lugar a un nuevo ecosistema que ha evolucionado de manera desigual en cuanto a la protección de sus derechos e intereses.

TERCERA. CONSIDERACIÓN GENERAL. Participación del CPCUA en el trámite de audiencia normativa.

En la Exposición de Motivos se echa en falta que no se mencione expresamente el cumplimiento del trámite de audiencia al Consejo de las Personas Consumidoras y Usuarias de Andalucía, trámite que por ser preceptivo debería venir reflejado en el texto, haciendo referencia al Decreto regulador de este Consejo, Decreto 58/2006 de 14 de marzo.

Aun cuando dicho carácter preceptivo no conlleva un deber de información al respecto en el texto normativo, no es menos cierto que el principio de democracia participativa que impregna nuestra Constitución y nuestro ordenamiento jurídico hace deseable una mención al mismo, aportando valor añadido, desde esa perspectiva, a la producción normativa y dando conocimiento a la ciudadanía andaluza de los trabajos consultivos que se enmarcan en el procedimiento normativo.





CUARTA.- CONSIDERACIÓN GENERAL.

La defensa de los derechos de las personas consumidoras en un contexto de digitalización e inteligencia artificial es vital debido a cómo estas tecnologías están moldeando, y en muchos casos condicionando, el acto de consumo.

El uso de algoritmos y técnicas avanzadas de IA permite a las empresas analizar patrones de comportamiento en tiempo real, optimizar estrategias de marketing y personalizar ofertas, lo que potencia un consumo cada vez menos reflexivo y más impulsivo, dirigido a satisfacer objetivos empresariales antes que las necesidades y el bienestar de los consumidores. Ante esta realidad, se vuelve crucial garantizar que las personas consumidoras cuenten con protección ante una serie de riesgos crecientes:

La digitalización y el uso de IA en el comercio electrónico crean entornos diseñados para captar la atención y maximizar las transacciones. Las técnicas de marketing persuasivo y los algoritmos de recomendación están configurados para incentivar decisiones rápidas, en ocasiones sin permitir al consumidor reflexionar sobre sus opciones.

Este escenario promueve un consumo menos responsable, limitando la autonomía de decisión de los consumidores, quienes, aunque no lo perciban de forma consciente, están siendo dirigidos a consumir de acuerdo con intereses comerciales. En este contexto, la defensa de los consumidores es esencial para que existan marcos que regulen prácticas de venta manipuladoras y que protejan la capacidad de decisión informada.





Por otro lado, la expansión del comercio electrónico ha traído consigo un incremento notable en los fraudes y el incumplimiento de derechos de las personas consumidoras.

El anonimato y la distancia física inherentes al comercio digital facilitan las prácticas fraudulentas, como estafas en línea, publicidad engañosa y venta de productos de baja calidad o falsificados. Además, muchos consumidores enfrentan dificultades al reclamar sus derechos en plataformas en línea, especialmente en mercados transfronterizos. La protección del consumidor en estos entornos es clave para garantizar que existan recursos y mecanismos efectivos que aseguren un comercio seguro y confiable.

A esto hay que sumar la falta de capacidad de control y supervisión por parte de las administraciones públicas: La velocidad de evolución del comercio digital y las prácticas basadas en IA superan, en muchos casos, la capacidad de las administraciones públicas para monitorear y regular eficazmente estas actividades.

Los servicios de inspección y control, que son fundamentales para la protección de los consumidores, se enfrentan a menudo a una carencia de recursos, lo que limita su capacidad para hacer frente al volumen de operaciones en el mercado digital y, en consecuencia, los consumidores quedan en una posición de desprotección. La defensa de los derechos de los usuarios es crucial para presionar por una mayor asignación de recursos y personal en las administraciones, de modo que se pueda supervisar efectivamente el cumplimiento de las normativas.



Debemos tener en cuenta que las plataformas digitales y las empresas que operan en línea recopilan enormes cantidades de datos de los consumidores, que utilizan para modelar sus decisiones y patrones de compra. La falta de transparencia sobre cómo se recolectan y utilizan estos datos aumenta el riesgo de prácticas desleales, como la discriminación de precios y la segmentación excesiva, en las que se promueven ciertos productos o precios en función del perfil del consumidor. La defensa de los consumidores se vuelve esencial para asegurar que existan normativas claras y accesibles sobre el uso de los datos, exigiendo que las empresas brinden explicaciones comprensibles y que el usuario mantenga el control sobre su información personal.

Por último, en el ámbito digital, los consumidores enfrentan una serie de barreras adicionales cuando intentan hacer valer sus derechos, ya sea por falta de información, por procesos complejos de reclamación o por la falta de respuesta adecuada de parte de los proveedores. Esta situación se ve agravada en las transacciones internacionales, en las cuales las jurisdicciones y legislaciones varían, dificultando aún más el proceso de resolución de conflictos. La protección del consumidor es esencial para asegurar que se desarrollen mecanismos de reclamación eficaces y accesibles, que permitan a los usuarios recuperar su dinero o recibir compensación cuando sus derechos sean vulnerados.



En conclusión, la defensa de las personas consumidoras en un ámbito digital potenciado por la inteligencia artificial no solo es necesaria, sino urgente, dado el nivel de control y manipulación que las empresas pueden ejercer en la experiencia de consumo. Las administraciones públicas, junto con las organizaciones de protección al consumidor, deben asumir un rol activo y robusto para garantizar un entorno digital que respete los derechos de los usuarios, con recursos adecuados para la inspección y la implementación de políticas que promuevan la transparencia y la equidad en el mercado digital.

QUINTA.- CONSIDERACIÓN GENERAL.

Teniendo en cuenta lo anterior, y el contexto actual desde este Consejo proponemos que se desarrollen o garanticen estos aspectos:

- Educación digital y capacitación: Promover programas de formación en competencias digitales y educación sobre derechos de los consumidores es clave. Estos programas ayudarían a las personas a comprender cómo funcionan los algoritmos, las implicaciones del uso de sus datos personales y cómo protegerse ante posibles fraudes. Esta capacitación permitiría a los consumidores tomar decisiones informadas y evitar caer en prácticas manipuladoras o en engaños en línea.

- Exigir el derecho a la explicación y al control sobre algoritmos: Muchas decisiones de las plataformas se realizan mediante algoritmos opacos, por lo que desde la organización podrían exigirse normas que garanticen el derecho de los consumidores a entender cómo se toman decisiones que les afectan directamente, como la personalización de precios, recomendaciones de productos o la visibilidad de ciertos servicios. Esto también implica abogar por





el derecho del usuario a optar por no participar en estos algoritmos cuando lo desee.

- Mejora de los recursos y herramientas de inspección pública: Ante la limitación de recursos que muchas veces tienen los servicios de inspección pública, desde una organización de consumidores se puede presionar para que las administraciones asignen mayores recursos, desarrollen herramientas avanzadas y establezcan colaboraciones con instituciones académicas o tecnológicas que puedan brindar apoyo en la supervisión de los mercados digitales.

SEXTA.- Al artículo 1, párrafo 2.

Partiendo que del enfoque transversal que plantea la norma, con el cual coincidimos, entendemos que es oportuno hacer una referencia expresa al colectivo de personas consumidoras y usuarias, ya que como comentábamos anteriormente gran parte de del desarrollo de los servicios de digitalización y desarrollo de la IA, se van a enfocar en condicionar hábitos de consumo, suponiendo por tanto un elemento que vendrá a potenciar el ya existente desequilibrio entre consumidores y empresa generando una mayor vulnerabilidad para este colectivo.

En este sentido, proponemos una mención expresa en el apartado d).

SÉPTIMA.- Artículo 2. Ámbito de aplicación. Párrafo 4.

Establece la norma que en lo que respecta a las empresas, esta normativa sólo tiene el objetivo de *“impulsar su transformación y capacitación digital”*.

Al respecto, proponemos que teniendo en cuenta el desequilibrio que genera entre personas consumidoras y empresas se establezca el referido objetivo en





el marco de un mercado transparente y respetuoso con los derechos de las personas consumidoras, añadiendo por tanto este texto al final del artículo, de este modo:

Esta Ley es de aplicación a las empresas, con el objetivo de impulsar su transformación y capacitación digital, en el marco de un mercado transparente y respetuoso con los derechos de las personas consumidoras.

OCTAVA.- Artículo 5. Derechos de la ciudadanía.

En el apartado 2, se establece la posibilidad de que el ciudadano “pueda” elegir “*qué información comparte y con quién...*”.

Desde este Consejo entendemos que este aspecto es fundamental en la protección del ciudadano, por lo que se debería enfatizar la elección del ciudadano, para que en desarrollo de este artículo se realicen protocolos más garantistas respecto a la decisión de los ciudadanos.

Por lo anterior, proponemos, modificar el verbo “podrá elegir”, por “deberá elegir”, de forma que el acto de decisión por parte del ciudadano sea más proactivo consciente y conocedor de los efectos que supone esta elección.

NOVENA.- Al Artículo 6. Red de asistencia para la realización de trámites digitales.

El apartado 1 en su letra b), establece la posibilidad de que sean red de asistencia las “*personas o entidades que realicen actividades económicas, cuando su localización geográfica o red comercial pueda contribuir a la consecución de los fines perseguidos*”.





Lo anterior supone que es la propia empresa la que podría asistir a la persona consumidora o usuaria respecto a determinados trámites digitales, resulta claro observar cómo este elemento podría generar un conflicto de intereses entre los de la propia empresa, que pretende vender un producto, así como recopilar los datos de las personas para su utilización comercial, frente a los intereses de las personas consumidoras y usuarias, por lo que entendemos que este aspecto debería en todo caso dejarlo pendiente de un desarrollo reglamentario que garantizara de forma efectiva los derechos de las personas consumidoras y usuarias que requieran de esta “asistencia” en cuanto a trámites digitales realizados.

No podemos obviar que precisamente, la utilización de esta “asistencia” supone un mayor grado de vulnerabilidad que entendemos que debe ser compensada con una mayor protección.

Este aspecto, entendemos que queda condicionado a los acuerdos de colaboración, por lo que se debería desarrollar un contenido mínimo de este tipo de conciertos que garantice la protección de las personas consumidoras.

DÉCIMA.- Artículo 15. Protección de personas menores de edad y grupos de riesgo.

En relación al apartado 2), la norma establece la posibilidad de implantar mecanismos que sirvan de ciberescudo frente a “*contenidos inadecuados*”.

Este Consejo entiende que para evitar la ambigüedad en la interpretación de este precepto, se realice una definición concreta en del mismo en la propia norma.





DECIMOPRIMERA.- Al Artículo 17. Consejo Andalucía Digital.

La norma prevé la creación de este Consejo como órgano de participación colegiado, consultivo y de asesoramiento, pero no indica de forma alguna la composición del mismo.

Este Consejo entiende que independientemente del desarrollo normativo que regule el órgano, entendemos que en la propia Ley se debería garantizar de forma expresa la participación efectiva de la sociedad civil y en concreto de los legítimos representantes de los intereses de las personas consumidoras.

DECIMOSEGUNDA.- Artículo 23. Sistemas de inteligencia artificial.

Desde este Consejo, entendemos que la implementación de cualquier sistema de inteligencia artificial no puede venir amparada bajo una declaración de responsabilidad ni con elementos de autocontrol de los propios adjudicatarios, siendo preceptivo una autorización previa tras la revisión del efectivo cumplimiento de todos los requisitos por parte de la administración pública.

DECIMOTERCERA.- Artículo 25. Derecho a la educación digital.

Teniendo en cuenta que gran parte de la digitalización se va a enfocar en modificar hábitos de consumo a la ciudadanía, entendemos que entre los aspectos que vengán a formar parte de la educación digital, se incorpore de forma expresa la “defensa de los derechos de las personas consumidoras y usuarias en el ámbito digital”.

DECIMOCUARTA.- Artículo 33. Atracción de talento y profesionales digitales.





Entendemos que el enfoque de este artículo se debería realizar no sólo desde el ámbito de la atracción, sino también desde el ámbito de la retención del talento andaluz, estableciendo acciones que vengan a facilitar que los jóvenes andaluces desarrollen su profesión digital en nuestro territorio.

DECIMOQUINTA.- Artículo 37. Formación y capacitación.

Si bien se establece de forma expresa los mecanismos de colaboración privada y con empresas, echamos en falta que se garantice el acceso a este tipo de formación desde lo público, de forma que no se condicione el principio de igualdad de oportunidades, facilitando a toda la población a este tipo de formación sin que el sesgo económico pueda suponer un obstáculo para determinada parte de la ciudadanía.

DECIMOSEXTA.- Artículo 40. Pacto Andalucía Digital.

Un elemento fundamental de este “Pacto Andalucía Digital” es la transparencia y control público del efectivo cumplimiento de los requisitos desarrollados por el pacto, proponiendo desde este Consejo, que en todo caso exista una publicidad accesible a los requisitos del pacto, así como se establezcan canales de reclamación y denuncia para la ciudadanía que pudiera detectar algún tipo de incumplimiento al respecto, más allá de que la propia administración lleve a cabo los controles que sean necesarios.

DECIMOSÉPTIMA.- Artículo 51. Gobernanza del dato.

Sin duda la utilización de los datos de las personas consumidoras es un aspecto que preocupa a este Consejo, máxime cuando la norma plantea un fomento de la colaboración público privada en este ámbito que puede colocar a la persona consumidora en una mayor exposición frente a las empresas, en





este sentido entendemos que es sustancial que exista una interlocución con los representantes legítimos de las personas consumidoras, así como delimitar cualquier utilización de datos que suponga una mayor exposición y vulnerabilidad a las personas consumidoras frente al sector empresarial.

DECIMOCTAVA.- Sección 3ª. Inteligencia Artificial

nos reiteramos en lo manifestado en la alegación decmoprimera respecto a que desde este Consejo, entendemos que la implementación de cualquier sistema de inteligencia artificial no puede venir amparada bajo una declaración de responsabilidad ni con elementos de autocontrol de los propios adjudicatarios, siendo preceptivo una autorización previa tras la revisión del efectivo cumplimiento de todos los requisitos por parte de la administración pública.

DECIMONOVENA- Artículo 62. Códigos de buenas prácticas y ética.

Este Consejo entiende que la adecuada implantación de un sistema de Inteligencia Artificial garantista para la ciudadanía debe pasar por una regulación expresa que determine un control e inspección adecuado desde la administración pública que pueda generar el inicio de procedimiento sancionadores y no se base en “códigos voluntarios e buenas prácticas” que en muchas ocasiones, no sirven más que para dar un marchamo de calidad a determinadas empresas sin que exista una obligación legal del cumplimiento de determinados requisitos.

VIGÉSIMA.- Artículo 63. Centro de Inteligencia Artificial de Andalucía.

Desde este Consejo entendemos que es imprescindible que en el referido centro se establezcan cauces de participación de los agentes sociales implicados y en especial de los representantes legítimos de los intereses de las personas consumidoras en Andalucía.





VIGÉSIMO PRIMERA.- Disposición final primera. Modificación del texto refundido de la Ley de Comercio Interior de Andalucía, aprobado por Decreto Legislativo 1/2012, de 20 de marzo.

La norma establece el fomento del comercio electrónico en nuestra comunidad, teniendo en cuenta el alto grado de incumplimiento de la normativa de este ámbito en lo que se refiere a la protección de las personas consumidoras, es oportuno que se compense ese fomento con un mayor grado en la protección.

En este sentido, es oportuno reseñar que el desarrollo del comercio interior y por ende de nuestra propia Ley de Comercio Interior, parte del mandato constitucional del artículo 51 que condiciona su desarrollo al marco de la efectiva protección de las personas consumidoras, por lo que se debe establecer un fomento que garantice de forma indubitada los derechos de las personas consumidoras, estableciendo herramientas expresas para ello.

Por otro lado, nos preocupa que el fomento del comercio electrónico de forma expresa por la administración pública, suponga un desequilibrio entre los distintos formatos comerciales, por lo que entendemos que se daba modular este “fomento expreso al comercio electrónico”, estableciendo herramientas que equilibren los distintos formatos y por tanto la capacidad de elección de las personas consumidoras respecto a los mismos.





Por lo expuesto, procede y

SOLICITAMOS A LA CONSEJERÍA DE UNIVERSIDAD, INVESTIGACIÓN E INNOVACIÓN que, habiendo por presentado este escrito, se digne admitirlo, y tenga por emitido informe al anteproyecto de Ley Andalucía Digital.

