

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La publicidad al servicio de un consumo moderno y responsable»**(Dictamen de iniciativa)**

(2022/C 105/02)

Ponente: **Thierry LIBAERT**

Decisión del Pleno	25.3.2021
Fundamento jurídico	Artículo 32, apartado 2, del Reglamento interno Dictamen de iniciativa
Sección competente	Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobado en sección	30.9.2021
Aprobado en el pleno	20.10.2021
Pleno n.º	564
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	132/0/5

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) subraya que la Unión Europea (UE) debe apoyar a su sector de la publicidad, que se ha visto gravemente afectado por la crisis de la COVID-19. Ante la transición digital y la competencia de Google, Amazon, Facebook y Apple (GAFA), la publicidad ejerce un efecto multiplicador en la actividad económica y el empleo más necesario que nunca.

1.2. El imperativo de un mayor respeto por los consumidores y los retos que plantean la transición ecológica y la lucha contra el cambio climático hacen necesaria una reflexión general a fin de que el sector de la publicidad integre, en concreto, los objetivos del Acuerdo de París.

1.3. El CESE pide al sector de la publicidad que se comprometa a disminuir su huella de carbono para lograr la neutralidad en carbono de sus actividades de aquí a 2050, de conformidad con los objetivos de la UE, y a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) en un 55 % de aquí a 2030, al objeto de contribuir a la neutralidad colectiva en carbono, que debe alcanzarse de aquí a 2050.

1.4. El CESE pide que cada operador del sector de la publicidad, en función de su ramo de actividad, se comprometa a reducir su impacto medioambiental. Esto puede lograrse mediante una reducción del consumo de energía de las pantallas publicitarias digitales y un aumento de su reciclabilidad, dando preferencia al uso de papel procedente de bosques gestionados de forma sostenible (etiquetas PEFC y PFC) y tintas que cumplan las normas REACH y GreenGuard en los soportes de papel y folletos publicitarios, y por medio de la reducción de los impactos técnicos, energéticos y logísticos de las producciones audiovisuales.

1.5. El CESE recomienda que los operadores del sector publicitario aumenten su contribución *pro bono* para respaldar las iniciativas respetuosas con el medio ambiente de los agentes que no cuentan con recursos financieros suficientes (pymes, empresas emergentes, cooperativas, etc.).

1.6. El CESE pide que los operadores del sector impartan más formación a sus miembros sobre los desafíos de la transición ecológica. Esta sensibilización deberá integrarse en paralelo en las formaciones universitarias en profesiones relacionadas con la comunicación.

1.7. El CESE recomienda al sector publicitario que emprenda una reflexión sobre el imaginario de la publicidad y las representaciones que de él se derivan. Esto contribuirá a garantizar que la publicidad, en lugar de ser un obstáculo, se convierta en un verdadero motor impulsor de la transición ecológica, ya que hará posible valorizar, a partir de bases objetivas y precisas, aquellos productos que ayuden a reducir los impactos ambientales.

1.8. El CESE pide que prosigan los trabajos encaminados a reforzar la regulación de la publicidad a escala europea a fin de luchar contra el blanqueo ecológico (*greenwashing*) y las afirmaciones medioambientales (*environmental claims*) engañosas, y se aspire a una armonización en todos los Estados miembros de la UE.

1.9. El CESE confía en que, junto con los aspectos relativos a la transición ecológica, se preste especial atención a la publicidad dirigida a los jóvenes, en particular en las redes sociales.

1.10. El CESE considera que no puede haber una publicidad plenamente responsable si los agentes del sector de la publicidad en Europa no asumen su responsabilidad en materia de desinformación. La Comisión Europea (CE) debe redoblar sus esfuerzos para luchar contra la monetización de la desinformación ⁽¹⁾.

1.11. El CESE pide que el sector publicitario muestre una mayor apertura a la sociedad civil y suscite más oportunidades de intercambio con sus distintos públicos, de modo que pueda evolucionar en consonancia con las nuevas expectativas de la sociedad.

2. Definiciones

2.1. La definición de publicidad que se utiliza en el presente Dictamen es la empleada por la UE, a saber, «toda forma de comunicación realizada en el marco de una actividad comercial, industrial, artesanal o liberal con el fin de promover el suministro de bienes o la prestación de servicios, incluidos los bienes inmuebles, los derechos y las obligaciones». Sin embargo, esta definición no engloba la publicidad dirigida a un objetivo de carácter institucional (la mejora de la reputación de una empresa) o la que emana de organismos públicos o del mundo asociativo.

2.2. La publicidad responsable es la que apela a la responsabilidad que incumbe al sector frente a los principales retos sociales y medioambientales, incluida la necesidad de luchar contra el cambio climático.

3. La publicidad como vector de la actividad económica y el empleo en Europa

3.1. La publicidad está estrechamente vinculada al crecimiento y al empleo. Cuando la inversión publicitaria es elevada, el crecimiento es mayor que cuando hay menos inversión ⁽²⁾. En Europa, según un estudio de la Federación Mundial de Anunciantes referido al año 2016, aunque publicado en 2017, los 92 000 millones EUR de gastos publicitarios *stricto sensu* generaron 643 000 millones EUR de riqueza adicional ⁽³⁾.

3.2. Según diversos estudios, una inversión de un euro en publicidad produce un efecto multiplicador e indirecto de 5 a 7 puntos de crecimiento adicionales. Aplicado a Bélgica, el coeficiente multiplicador sería del orden de 5 (2 200 millones EUR de gastos publicitarios aportaron 13 000 millones EUR a la economía belga) ⁽⁴⁾.

3.3. La publicidad acelera la difusión de nuevos productos y servicios, a veces innovadores, lo que queda perfectamente ilustrado con la vida útil de los equipamientos de determinados productos, por ejemplo los de informática o telefonía. La difusión acelerada de nuevos productos plantea cuestiones sobre su repercusión medioambiental.

3.4. La publicidad estimula la competencia. Sin publicidad, todos seríamos clientes de la misma entidad bancaria, que fijaría sus tarifas como considerara oportuno. Dado que, en realidad, los servicios bancarios son, por lo general, muy parecidos de un banco a otro, la distinción estriba también en la publicidad. Esta constatación es válida para numerosos sectores de actividad (energía, distribución, etc.).

3.5. La publicidad constituye el sustento de muchos sectores, en particular el de los medios de comunicación. En muchos países de la UE, la publicidad es la principal fuente de financiación de la prensa escrita, la radio o la televisión. Por otro lado, se trata tanto de un recurso como de un factor de dependencia que muchas veces puede influir en el contenido de las producciones y plantear dudas sobre la independencia editorial.

3.6. La publicidad representa un volumen de negocios de 140 000 millones EUR (2018) en Europa, con 280 000 empresas, a menudo de pequeño y mediano tamaño, que trabajan parcial o totalmente en la comunicación empresarial y dan trabajo a 998 000 personas ⁽⁵⁾.

3.7. La publicidad tiene un efecto indirecto en muchas profesiones relacionadas con su actividad, como por ejemplo las de los sectores de la producción audiovisual, la creación artística o la fotografía. El estudio belga demostró así que 87 000 personas trabajaban en puestos de trabajo financiados mediante ingresos publicitarios o participaban en la producción publicitaria a través de las cadenas de suministro.

⁽¹⁾ Comisión Europea: Directrices para reforzar el Código de Buenas Prácticas en materia de Desinformación. 26 de mayo de 2021. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_21_2585

⁽²⁾ Maximilien Nayaradou, «The Impact of Advertising Regulation on Economic Growth», versión resumida en *Publicité et croissance économique*, Unión de Anunciantes, 2006. Tesis defendida en la Universidad de París Dauphine en 2004.

⁽³⁾ Federación Mundial de Anunciantes. The value of advertising, Deloitte, 2017.

⁽⁴⁾ Union belge des annonceurs, «L'impact de la publicité sur la croissance économique en Belgique», 3 de diciembre de 2015.

⁽⁵⁾ Fuente: Eurostat. *Advertising and Market Research Statistics*.

3.8. Además, si se incluyen todos los gastos de comunicación empresarial, deben sumarse las grandes cantidades que se pagan cada año en la UE para apoyar, en concepto de esponsorización y patrocinio, actividades del mundo del espectáculo, deportivas o culturales.

4. Un impacto que va más allá de los aspectos económicos y sociales

4.1. En general, se admite que el efecto de la publicidad en la prensa ha sido permitir un acceso más amplio a los medios de comunicación. Sin publicidad, el precio de los periódicos aumentaría drásticamente y, en el caso de muchas cabeceras, una reducción de los anuncios se traduciría en su desaparición.

4.2. La publicidad también hace posible ofrecer publicaciones gratuitas que permiten a millones de personas leer noticias diariamente.

4.3. Debe hacerse hincapié en el aspecto artístico y creativo. Cabe señalar que un gran número de directores de cine, fotógrafos y diseñadores han iniciado sus carreras en el mundo de la publicidad.

4.4. La integración de la publicidad en determinados paisajes urbanos los ha convertido en lugares turísticos, por ejemplo Times Square en Nueva York o Piccadilly Circus en Londres. Es la propia vitalidad de la publicidad la que imprime carácter a una ciudad y contribuye a la fama de determinados lugares. Es obvio que también es posible cuestionar sin ambages esta influencia de la publicidad en el espacio público.

4.5. La publicidad contribuye a ofrecer un discurso positivo sobre el mundo, la felicidad, el placer o la belleza. En medio de un contexto de crisis permanentes, el discurso publicitario contribuye a difundir mensajes optimistas e inspiradores. La publicidad nos brinda también consejos de vida «No imites, innova» (Hugo Boss), «Cuídate» (Garnier), «Nada es imposible» (Adidas). Así pues, por lo general, la publicidad suele transmitir una visión positiva del mundo. Esta visión positiva puede resultar una palanca importante para la transición ecológica.

5. El modelo publicitario y sus consecuencias sociales y medioambientales

5.1. La publicidad tiene consecuencias directas por lo que respecta a los gases de efecto invernadero. Tiene un impacto en el uso del papel, así como en el consumo de diversos recursos (en particular a través de los nuevos paneles LCD) y de energía a través de internet o de los medios audiovisuales. El impacto en términos de emisiones de gases de efecto invernadero o el impacto medioambiental más amplio (por ejemplo, la reciclabilidad del soporte) nunca se utilizan en la práctica como uno de los criterios preferentes a la hora de determinar las modalidades de una campaña publicitaria.

5.2. La publicidad en el exterior también tiene un impacto medioambiental específico. Puede observarse, en particular, con los paneles luminosos y numéricos, cuyo consumo de energía e impacto en términos de contaminación lumínica no son desdeñables. Por lo que se refiere a la fabricación de una pantalla publicitaria digital, se calcula que un panel estándar de 200 kg necesita ocho toneladas de materiales para su producción⁽⁶⁾.

5.3. Al aspirar a aumentar el consumo de aquello que promueve, la publicidad fomenta un consumo excesivo que no se ajusta por fuerza a las necesidades. Hay muchos ejemplos de productos y objetos cuya utilidad real, en última instancia, es muy limitada y que a veces no guarda proporción con su impacto medioambiental. En ocasiones, algunos de ellos van a parar a la basura tras su primera utilización. La publicidad modela las necesidades y expectativas de las personas en función de los intereses de los anunciantes y no necesariamente de los intereses colectivos.

5.4. Debido a su presencia ubicua en las grandes ciudades, la publicidad también puede contribuir a homogeneizar el espacio urbano de las principales ciudades europeas. Unas campañas publicitarias idénticas hacen que los paisajes urbanos sean cada vez más homogéneos y pierdan calidad. El hecho de que la mayoría de los anuncios procedan de un pequeño número de anunciantes explica este fenómeno.

5.5. Los valores que la publicidad transmite a través de los mensajes difundidos están a menudo muy alejados de los conceptos de compartir, de solidaridad y de moderación. La publicidad vehicula una imagen de felicidad a través de las compras. El imaginario publicitario nos recuerda una y otra vez que todo se puede comprar. Para ser felices, habría que poseer y consumir más. Sin embargo, según las encuestas no existe un vínculo estadístico sólido entre el consumo y la percepción de la felicidad, ya que la felicidad se basa principalmente en creencias en determinados valores y en la importancia del tejido familiar y de la red social tangible. La publicidad también puede suponer una fuente de insatisfacción constante para los consumidores, ya que les anima a consumir cada vez más, y de frustración para todas las personas –en particular las más desfavorecidas– que no disponen de los medios para adquirir los productos y servicios anunciados.

⁽⁶⁾ ADEME. Modélisation et évaluation environnementale des panneaux publicitaires numériques. Septiembre de 2020.

5.6. Sin tener conocimiento de ello, las empresas europeas gastan más de 400 millones de euros en sitios web de desinformación ⁽⁷⁾. Es un hecho reconocido que las principales fuentes de desinformación persiguen objetivos financieros, en particular mediante el establecimiento de referencias lo cual les permite recuperar grandes cantidades de dinero procedentes de la publicidad en línea.

5.7. El CESE ha constatado que cada vez más anuncios en las redes sociales no se presentan como publicidad, sino que se ocultan tras influenciadores más o menos conocidos. Se calculó que más de una cuarta parte (26,6 %) de la publicidad en las redes sociales no mencionaba la marca ni la intención comercial ⁽⁸⁾. Esto crea un confusión perjudicial para la confianza en las marcas que la Ley de Servicios Digitales puede ayudar a combatir obligando a comunicar la denominación de la organización en cuyo nombre se difunde el anuncio ⁽⁹⁾.

6. Acelerar la evolución de la publicidad para que su modelo sea más compatible con los retos de la transición ecológica

6.1. Aunque el imperativo climático se va imponiendo cada vez en mayor medida, resulta difícil comprender por qué el sector publicitario no se ha comprometido formalmente a cumplir el Acuerdo de París. Más recientemente, el Parlamento Europeo votó una Resolución para lograr una reducción del 55 % de las emisiones de gases de efecto invernadero de aquí a 2030 y, el 14 de julio de 2021, la Comisión Europea publicó el paquete de doce medidas «Objetivo 55» para alcanzar esta meta. Todos los sectores profesionales deben contribuir al esfuerzo colectivo y el de la publicidad, al igual que los demás sectores, debe integrar este importante objetivo de aquí a menos de diez años.

6.2. La mayor parte de las personas que trabajan en el sector de la publicidad ha comprendido los retos del cambio climático y la necesidad de estar a la escucha de las enormes expectativas de la sociedad. Desde hace varios años se movilizan para hacer frente a las afirmaciones medioambientales engañosas y al blanqueo ecológico. Ahora han de redoblar sus esfuerzos.

6.3. Esta dinámica cuenta con el apoyo de la Comisión Europea. En 2012, la DG JUST creó un grupo de trabajo [*Multi-Stakeholder Group on Environmental Claims*]. Se han publicado varios informes, en 2013 y posteriormente en 2016. Estos documentos han contribuido a mejorar la comprensión del problema de las alegaciones ecológicas engañosas y ha influido en la aplicación de la Directiva 2005/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽¹⁰⁾ relativa a las prácticas comerciales desleales. La Comisión Europea está trabajando en la actualización de estas directrices, cuya publicación está prevista para finales de 2021. El texto final debería aclarar en mayor medida la aplicación de la Directiva 2005/29/CE en cuanto a las alegaciones ecológicas engañosas. En 2020, las autoridades nacionales de protección de los consumidores llevaron a cabo un barrido, coordinado por la CE, de sitios web de empresas que afirmaban vender productos respetuosos con el medio ambiente. Según la conclusión de este trabajo, en el 42 % de los casos las alegaciones fueron exageradas, falsas o engañosas y podrían considerarse prácticas comerciales desleales con arreglo a las normas de la UE ⁽¹¹⁾.

6.4. Más recientemente, el nuevo Plan de Acción de la UE para la Economía Circular, publicado el 11 de marzo de 2020, incluye, por primera vez, un eje centrado en la responsabilidad de la publicidad. En su punto 2.2 se indica la voluntad de la Comisión de reforzar la protección de los consumidores contra el blanqueo ecológico. Prevé que las empresas tendrán que probar sus afirmaciones medioambientales en términos de producto o de organización utilizando los métodos de la huella ambiental. En el punto 3.2 se expresa el deseo de desarrollar incentivos para aumentar la tasa de ocupación de los vehículos (lo que puede hacerse a través de anuncios que muestren menos conductores solos en sus coches).

6.5. En noviembre de 2020, el Parlamento Europeo votó un informe de propia iniciativa titulado «Hacia un mercado único más sostenible para las empresas y los consumidores» ⁽¹²⁾, elaborado por la Comisión IMCO (Mercado Interior y Protección del Consumidor). En este texto se «subraya la importancia de una publicidad responsable que respete las normas públicas en materia de medio ambiente y de salud del consumidor».

6.6. El CESE ha sido especialmente activo a la hora de hacer prohibir las afirmaciones medioambientales engañosas, entre otras cosas a través de un Dictamen sobre «Las alegaciones medioambientales, sociales y de propiedades saludables en el mercado interior» ⁽¹³⁾. Votó un Dictamen titulado «Hacia una estrategia de la UE sobre el consumo sostenible» ⁽¹⁴⁾, en el que se subrayaba la importancia de encuadrar mejor la publicidad para un consumo más sostenible. En fecha más reciente, en el Dictamen titulado «Nueva Agenda del Consumidor» ⁽¹⁵⁾ recordaba la necesidad de mejorar la información de los consumidores y luchar contra el blanqueo ecológico.

⁽⁷⁾ Claudia Cohen, «Des marques financent, malgré elles, la désinformation», *Le Figaro*, 5 de agosto de 2021.

⁽⁸⁾ Observatoire de l'influence responsable, ARPP, 13 de septiembre de 2021.

⁽⁹⁾ DO C 286 de 16.7.2021, p. 70.

⁽¹⁰⁾ Directiva 2005/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2005, relativa a las prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores en el mercado interior, que modifica la Directiva 84/450/CEE del Consejo, las Directivas 97/7/CE, 98/27/CE y 2002/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (CE) n.º 2006/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo («Directiva sobre las prácticas comerciales desleales») (DO L 149 de 11.6.2005, p. 22).

⁽¹¹⁾ Boletín diario. Agence Europe, n.º 12646, 24 de enero de 2021.

⁽¹²⁾ [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2020/2021\(INI\)&l=es](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2020/2021(INI)&l=es)

⁽¹³⁾ DO C 383 de 17.11.2015, p. 8.

⁽¹⁴⁾ DO C 429 de 11.12.2020, p. 51.

⁽¹⁵⁾ DO C 286 de 16.7.2021, p. 45.

7. Hacia una publicidad europea al servicio de un consumo más sostenible y responsable

7.1. El CESE aboga por un enfoque basado en incentivos que apele a la responsabilidad de los propios publicitarios. Este enfoque está motivado por los progresos realizados tanto por la profesión, en particular en la lucha contra las afirmaciones medioambientales engañosas, como por la normativa. Este enfoque también se debe a la necesidad de apoyar a un sector que genera crecimiento y empleo en un período especialmente delicado. El CESE considera que cualquier obstáculo a los modelos publicitarios europeos corre el riesgo de beneficiar a los dispositivos de publicidad digital, que son propiedad principalmente de Google, Amazon, Facebook y Apple (GAFA), cuando estos siguen estando en gran medida fuera del ámbito de aplicación de los instrumentos fiscales europeos. Este modelo se verá obligado a cambiar en el futuro debido a la evolución de las normas sobre las *cookies*. Sin embargo, el CESE reconoce que para determinados tipos de productos que tienen un impacto especialmente elevado, como los combustibles fósiles, pueden contemplarse formas de regulación más estrictas.

7.2. En el contexto de la actual crisis económica, el CESE pide que se preste un apoyo financiero rápido y excepcional a los agentes más pequeños y más frágiles del sector de la publicidad (pymes) —a fin de que las estructuras puedan sobrevivir en el contexto actual—, a cambio de que introduzcan cambios estructurales en los puntos antes descritos.

7.3. Cada profesión del sector de la publicidad en Europa —así como las agencias publicitarias que operan en la Unión Europea— deberá integrar los objetivos del Acuerdo de París de 2015 en su política de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y, en particular, los objetivos recientes de la UE de reducción en un 55 % de aquí a 2030.

7.4. Todos los agentes económicos del sector de la publicidad deben reconocer los objetivos vinculados a la transición ecológica e integrarlos en el funcionamiento de sus estructuras, proponiendo evaluaciones de su balance en materia de GEI, trayectorias de reducción y planes de acción adaptados a dichos objetivos. Este cambio en la función publicitaria debe tener lugar de manera flexible, en particular para fomentar y apoyar a las agencias de mediana envergadura.

7.5. Los operadores del sector de la publicidad deben comprometerse a evaluar el impacto carbónico de los productos publicitarios con el fin de hacer evolucionar las prácticas, proponer alternativas de producción más ecológicas y estudiar las posibilidades de relocalización a Europa.

7.6. Los operadores del sector de la publicidad deben aumentar su contribución *pro bono* a las organizaciones más activas en el ámbito de la transición climática y la inclusión social. En términos más generales, la evolución de la gobernanza de la regulación de la publicidad debe plantearse para lograr una mayor participación de la sociedad civil, posiblemente a través de formas de gobernanza que habrán de reinventarse.

7.7. Los operadores del sector publicitario deben llevar a cabo una formación sistemática sobre los retos de transición ecológica y sobre prácticas publicitarias más responsables, proporcionando formación interna a su personal y contribuyendo a la formación de los estudiantes de comercialización y comunicación.

7.8. El sector de la publicidad debe comprometerse a seguir reforzando los mecanismos de regulación profesional de la publicidad ampliando las competencias de supervisión de los organismos reguladores en Europa y proponiendo una integración más efectiva de la sociedad civil (ONG medioambientales, asociaciones de consumidores, sindicatos, etc.) en su gobernanza.

Bruselas, 20 de octubre de 2021.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG
