

016/2026**I**

El proyecto normativo sometido a informe tiene por objeto establecer un marco jurídico destinado a garantizar la accesibilidad universal en el etiquetado de determinados bienes y productos de consumo de especial relevancia para la protección de la seguridad, la integridad y la calidad de vida de las personas con discapacidad, con especial atención a las personas con discapacidad visual, en su condición de personas consumidoras vulnerables. La norma se incardina claramente en el desarrollo de los mandatos constitucionales relativos a la igualdad, la no discriminación y la protección de consumidores y usuarios, así como en el cumplimiento de compromisos internacionales asumidos por España en materia de derechos de las personas con discapacidad.

En concreto, la habilitación para llevar a cabo este desarrollo reglamentario se contiene en Disposición adicional primera de la Ley 4/2022, de 25 de febrero, de protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica, que insta al gobierno a regular reglamentariamente un etiquetado en alfabeto braille, así como en otros formatos que garanticen la accesibilidad universal de aquellos bienes y productos de consumo de especial relevancia para la protección de la seguridad, integridad y calidad de vida, especialmente de las personas ciegas y con discapacidad visual como personas consumidoras vulnerables:

“Disposición adicional primera. Etiquetado inclusivo.

El Gobierno, en el plazo de un año desde la entrada en vigor de esta ley, desarrollará reglamentariamente un etiquetado en alfabeto braille, así como en otros formatos que garanticen la accesibilidad universal de aquellos bienes y productos de consumo de especial relevancia para la protección de la seguridad, integridad y calidad de vida, especialmente de las personas ciegas y con discapacidad visual como personas consumidoras vulnerables.”

Desde un punto de vista material, el Real Decreto articula un conjunto de obligaciones dirigidas fundamentalmente a los establecimientos comerciales de determinada dimensión, consistentes en la prestación de servicios de apoyo a personas con discapacidad visual, incluyendo la impresión en braille de determinada información esencial sobre los productos en el momento de la compra, así como la incorporación de medidas de

accesibilidad en el entorno físico y, en su caso, digital de comercialización. Asimismo, la norma contempla medidas de fomento del etiquetado accesible y mecanismos de colaboración entre operadores económicos, Administraciones públicas y entidades representativas del ámbito de la discapacidad.

En cuanto a su estructura, el proyecto de Real Decreto consta de un preámbulo y cuenta con un total de 6 artículos, una disposición transitoria única, cuatro disposiciones finales y un anexo.

El Real Decreto no tiene como finalidad principal regular el tratamiento de datos personales, sino establecer la regulación de un etiquetado en formato accesible para determinados productos y servicios, para la mejor *protección de los consumidores y usuarios* frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica.

En este contexto, la incidencia del proyecto en materia de protección de datos de carácter personal es accesoria y de naturaleza instrumental, pues no constituye una norma reguladora autónoma del tratamiento de datos personales, ni establece un régimen específico en esta materia. De la norma se infiere únicamente la posible realización de determinados tratamientos de datos como consecuencia del proceso de asesoramiento y colaboración en materia de etiquetado, así como por la necesidad de dispensar un trato adecuado a las personas con discapacidad.

II

El Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento General de Protección de Datos —RGPD—), y la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales —LOPDGDD— conforman el marco jurídico de referencia en España que afecta a la protección de datos de carácter personal. En estas normas se regulan los principios y fundamentos a los que deben ajustarse la recogida y tratamiento de los datos personales por cualquier persona pública o privada que lleve a cabo tratamiento de datos de carácter personal en el ejercicio de su actividad.

Entre otras definiciones, el artículo 4 del RGPD se refiere a **«datos personales»** como *toda información sobre una **persona física identificada o identificable** («el interesado»); se considerará persona física identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios*

elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona. Y «tratamiento» como cualquier operación o conjunto de operaciones realizadas sobre datos personales o conjuntos de datos personales, ya sea por procedimientos automatizados o no, como la recogida, registro, organización, estructuración, conservación, adaptación o modificación, extracción, consulta, utilización, comunicación por transmisión, difusión o cualquier otra forma de habilitación de acceso, cotejo o interconexión, limitación, supresión o destrucción.

Por su parte, el apartado 1 del artículo 2 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, establece que: *“Lo dispuesto en los Títulos I a IX y en los artículos 89 a 94 de la presente ley orgánica se aplica a cualquier tratamiento total o parcialmente automatizado de datos personales, así como al tratamiento no automatizado de datos personales contenidos o destinados a ser incluidos en un fichero.”*

En el caso que nos ocupa, resulta necesario analizar el proyecto de Real Decreto desde la perspectiva de la protección de datos personales, con el fin de evaluar su posible incidencia en el tratamiento de dichos datos y de identificar las medidas necesarias para garantizar el pleno cumplimiento de la normativa aplicable. En consecuencia, a los efectos del presente informe procede examinar, en particular, la posible concurrencia de datos personales y de operaciones de tratamiento derivadas de la aplicación de la norma proyectada, así como las bases de legitimación de los tratamientos, y los principios jurídicos que han de regirlos conforme a la normativa de protección de datos.

Pues bien, a la vista del contenido del proyecto, y desde la perspectiva específica de la protección de datos personales, debe señalarse que la finalidad principal de la norma no es en modo alguno la regulación de tratamientos de datos personales ni la creación de sistemas de información que impliquen la recogida, registro, conservación o utilización sistemática de datos relativos a personas físicas identificadas o identificables. Antes al contrario, el objeto de la regulación se sitúa en el ámbito de la accesibilidad de la información sobre productos, sin que se aprecie, en principio, la existencia de operaciones de tratamiento de datos personales en los términos definidos en la normativa europea y nacional.

En efecto, del análisis del articulado no se desprende la previsión de registros administrativos, bases de datos, sistemas de identificación de usuarios ni cualesquiera otros instrumentos que impliquen la recogida estructurada de información relativa a personas físicas. Las obligaciones impuestas a los operadores económicos se limitan a la facilitación de información accesible sobre productos, mediante sistemas como el braille u otros formatos accesibles, *sin que ello requiera, con carácter general, la*

identificación de las personas consumidoras ni el tratamiento de sus datos personales.

Incluso en aquellos supuestos en los que la norma contempla la prestación de servicios personalizados, como la atención a personas con discapacidad visual o la impresión de etiquetas en braille a solicitud del consumidor, tales actuaciones se configuran como servicios puntuales, inmediatos y no sistematizados, que **no requieren necesariamente** la recogida o conservación de datos personales. Se trata, por tanto, de actuaciones de carácter material y asistencial que, en principio, no conllevan la creación de ficheros ni la realización de tratamientos en el sentido del Reglamento (UE) 2016/679, de 27 de abril de 2016.

Esta conclusión se ve reforzada por lo dispuesto en el artículo 4.2 del proyecto, al señalar expresamente que el acceso a la información mediante herramientas tecnológicas, como códigos QR u otros sistemas análogos, *no podrá requerir identificación ni tratamiento de datos por parte del beneficiario:*

“Artículo 4. Fomento del etiquetado accesible.

1. Las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, fomentarán la toma de conciencia entre los fabricantes de productos, los operadores económicos que gestionen establecimientos comerciales y las asociaciones sectoriales sobre la necesidad de extender el etiquetado accesible, con especial atención al etiquetado en el sistema braille, a todos los productos y bienes de consumo.

*2. Los operadores económicos podrán incorporar al etiquetado de los productos que comercialicen un código de respuesta rápida (QR) u otro sistema análogo, o elementos vinculados a la accesibilidad cognitiva o a la accesibilidad a la información y a la comunicación, así como cualquier otro que, a través de medios tecnológicos, promuevan la accesibilidad universal. **El acceso a esta información en ningún caso podrá requerir identificación, tratamiento de datos o coste alguno para el beneficiario**”.* (La negrita es nuestra)

Esta previsión constituye un indicio claro de la voluntad del legislador reglamentario de evitar la generación de tratamientos de datos personales en el ámbito de aplicación de la norma, reforzando así su carácter estrictamente material y no relevante desde la perspectiva de la protección de datos.

En consecuencia, puede afirmarse que el impacto del proyecto de Real Decreto en materia de protección de datos personales es inexistente o, incluso, residual y de carácter eventual. El proyecto no regula ni habilita tratamientos de datos personales de forma directa, ni establece obligaciones de recogida o comunicación de información personal, ni tampoco configura relaciones jurídicas que requieran el tratamiento sistemático de datos de personas físicas.

III

La normativa de protección de datos contempla diferentes supuestos que pueden dar lugar al tratamiento de datos de carácter personal. En concreto, de acuerdo con el **artículo 6** –“Licitud del tratamiento”-, del **RGPD**, entre otros, dicho tratamiento es lícito y legítimo cuando:

“1. El tratamiento solo será lícito si se cumple al menos una de las siguientes condiciones:

a) el interesado dio su consentimiento para el tratamiento de sus datos personales para uno o varios fines específicos;

b) el tratamiento es necesario para la ejecución de un contrato en el que el interesado es parte o para la aplicación a petición de este de medidas precontractuales;

c) el tratamiento es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento; (La negrita es nuestra)

d) el tratamiento es necesario para proteger intereses vitales del interesado o de otra persona física;

e) el tratamiento es necesario para el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento; (La negrita es nuestra)

f) el tratamiento es necesario para la satisfacción de intereses legítimos perseguidos por el responsable del tratamiento o por un tercero, siempre que sobre dichos intereses no prevalezcan los intereses o los derechos y libertades fundamentales del interesado que requieran la protección de datos personales, en particular cuando el interesado sea un niño.

Lo dispuesto en la letra f) del párrafo primero no será de aplicación al tratamiento realizado por las autoridades públicas en el ejercicio de sus funciones.”

Según se viene exponiendo, conforme al articulado de la norma que se informa, no resulta posible identificar la existencia operaciones o conjunto de operaciones sobre datos personales que deban ampararse en alguna de las bases de legitimación previstas en su artículo 6.1, en la medida en que la norma no configura tratamientos de datos personales como elemento necesario para su aplicación.

No obstante, según se ha expuesto, desde una perspectiva estrictamente preventiva, no puede descartarse de forma absoluta que, en la aplicación práctica de la norma, pudieran producirse tratamientos de datos

personales de carácter accesorio o eventual. Así, por ejemplo, determinados operadores económicos podrían articular mecanismos internos de gestión de solicitudes de etiquetado accesible, de atención personalizada o de comercialización electrónica que, indirectamente, impliquen el tratamiento de datos personales, aun cuando ello no venga impuesto ni directamente regulado por el Real Decreto.

Dichas circunstancias, a su vez, podrían venir determinadas por las normas regulatorias derivadas reglamentariamente de lo previsto en la norma que se informa, que, según su Disposición final tercera —Desarrollo normativo—, *“faculta a la persona titular del Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030 para que dicte las disposiciones necesarias para el desarrollo del presente Real Decreto”*.

No obstante, en el supuesto de que llegaran a producirse tratamientos de datos personales de carácter eventual, su licitud debería analizarse a la luz de las bases de legitimación previstas en el artículo 6.1 del Reglamento (UE) 2016/679. En particular, dichos tratamientos podrían fundamentarse, según el caso, en el consentimiento del interesado (artículo 6.1.a), cuando este se otorgue de forma libre, específica, informada e inequívoca; en la necesidad del tratamiento para la ejecución de una relación contractual o precontractual en el ámbito de la compra de productos (artículo 6.1.b); o en el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento (artículo 6.1.c). Asimismo, en determinados supuestos podría resultar de aplicación el interés legítimo (artículo 6.1.f), especialmente en relación con el tratamiento de datos de contacto en el marco de relaciones comerciales, en los términos previstos en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre.

Así, por ejemplo, en aquellos casos en que un establecimiento decidiera implementar sistemas de gestión de solicitudes de etiquetado accesible que implicasen la recogida de datos personales —como el nombre o los datos de contacto para notificar la disponibilidad de un producto—, o cuando dichas actuaciones se integrasen en procesos de contratación o precontratación, el tratamiento deberá apoyarse en alguna de las bases de legitimación indicadas, garantizando en todo caso el pleno respeto a los derechos de las personas interesadas reconocidos en los artículos 12 a 22 del Reglamento.

En todo caso, debe subrayarse que estos eventuales tratamientos no derivan directamente del contenido normativo del Real Decreto, sino que, en su caso, responderían a decisiones organizativas o técnicas adoptadas por los operadores económicos en la implementación de las medidas de accesibilidad, o eventualmente a desarrollos posteriores. Ello confirma el carácter indirecto, eventual y no estructural de la incidencia de la norma en materia de protección de datos personales.

Fuera de este ámbito hipotético, desde una perspectiva material, el proyecto no introduce tratamientos relevantes de datos personales ni modifica el régimen general aplicable en esta materia. Antes al contrario, el texto proyectado se limita a regular condiciones de accesibilidad de la información sobre productos, sin incidir en la esfera de la información personal de las personas físicas.

En consecuencia, no resulta posible identificar, como sí ocurre en otros ámbitos regulatorios, una base de legitimación específica y estructural de tratamientos de datos personales derivada del propio Real Decreto, ni tampoco la existencia de sistemas organizados de recogida o tratamiento de datos que requieran una habilitación expresa en una norma con rango de ley conforme al artículo 8 de la LOPDGDD.

En definitiva, la eventual aplicación de las bases de legitimación previstas en el artículo 6.1 del RGPD solo tendría lugar en supuestos residuales y no previstos directamente por la norma, lo que refuerza la conclusión de que el impacto del proyecto de Real Decreto en materia de protección de datos personales es inexistente o, en su caso, meramente accesorio, indirecto y de escasa entidad.

No obstante lo anterior, y sin perjuicio de dicha conclusión, resulta oportuno introducir determinadas cautelas normativas de carácter preventivo o tuitivo, en línea con lo que viene siendo práctica habitual en otros textos normativos, con el fin de garantizar que, en el hipotético caso de que la aplicación del Real Decreto pudiera dar lugar, de forma indirecta o accesorio, a algún tratamiento de datos personales, este se ajuste plenamente a la normativa vigente. En este sentido, debe tenerse en cuenta que, aunque la norma no prevé expresamente tratamientos de datos, no puede excluirse de manera absoluta que, en la práctica, determinadas actuaciones puedan implicar, en casos concretos, el tratamiento de datos personales.

Así podría suceder, por ejemplo, si los operadores económicos decidieran implementar sistemas de gestión de solicitudes, historiales de atención o mecanismos de personalización del servicio que implicasen la recogida de información sobre las personas usuarias. Del mismo modo, en el ámbito del comercio electrónico, podría producirse la inclusión de la solicitud del etiquetado accesible integrada en sistemas más amplios de gestión de pedidos que sí impliquen tratamiento de datos personales.

Por ello, aun tratándose de una hipótesis remota y no directamente derivada del texto normativo, se considera conveniente incorporar una previsión expresa que garantice la sujeción de cualquier eventual tratamiento de datos personales a la normativa aplicable. Esta previsión tendría carácter meramente preventivo, complementario y de refuerzo de la seguridad jurídica,

sin que ello implique reconocer la existencia de tratamientos en el diseño actual de la norma.

En este contexto, se considera adecuado proponer la incorporación de un nuevo apartado en el artículo 5 del proyecto de Real Decreto, como último apartado de este, con una redacción similar a la siguiente:

“Las actuaciones reguladas en este Real Decreto se llevarán a cabo con el debido cumplimiento de lo establecido en el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos, y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE, y de lo dispuesto en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, así como en el resto de normativa aplicable a la materia.

Asimismo, los tratamientos de datos personales que, en su caso, pudieran derivarse de la aplicación de este Real Decreto se ajustarán a los principios relativos al tratamiento establecidos en el artículo 5 del citado Reglamento, en particular a los de licitud, lealtad, transparencia, limitación de la finalidad, minimización de datos, exactitud, limitación del plazo de conservación e integridad y confidencialidad. De igual modo, el responsable del tratamiento adoptará las medidas técnicas y organizativas apropiadas previstas en el artículo 32 del Reglamento para garantizar un nivel de seguridad adecuado al riesgo, incluida la protección contra el tratamiento no autorizado o ilícito y contra su pérdida, destrucción o daño accidental.”

La incorporación de esta cláusula resulta coherente con el enfoque general del ordenamiento jurídico en materia de protección de datos, en la medida en que permite reforzar la seguridad jurídica y garantizar la plena aplicación de la normativa vigente en aquellos supuestos en los que, de forma sobrevenida o indirecta, pudieran generarse tratamientos de datos personales.

IV

Por otra parte, y en coherencia con la inexistencia de tratamientos de datos personales previstos en la norma, debe señalarse expresamente que no resulta exigible la realización de una evaluación de impacto relativa a la protección de datos. En efecto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 35 del Reglamento (UE) 2016/679, de 27 de abril de 2016, la obligación de llevar a cabo una evaluación de impacto surge únicamente cuando un tipo de tratamiento, en particular si utiliza nuevas tecnologías, entraña un alto riesgo para los derechos y libertades de las personas físicas. Dado que el proyecto

de Real Decreto no prevé la realización de tratamientos de datos personales, ni mucho menos tratamientos de alto riesgo, no concurre el presupuesto habilitante para la exigencia de dicha evaluación.

Incluso en el hipotético caso de que pudieran producirse tratamientos accesorios de carácter limitado, estos no presentarían, en principio, un nivel de riesgo que justificase la realización de una evaluación de impacto, al tratarse de tratamientos puntuales, no sistemáticos y de escasa entidad, vinculados a la prestación de servicios concretos y no a la creación de sistemas de información complejos o masivos.

En consecuencia, puede concluirse que el proyecto de Real Decreto presenta un impacto nulo o muy reducido en materia de protección de datos personales, no resultando necesaria la adopción de medidas adicionales más allá de la inclusión de la cláusula preventiva anteriormente propuesta.

En definitiva, el texto proyectado no plantea objeciones desde la perspectiva de la normativa de protección de datos personales, en la medida en que no regula ni implica, en su configuración actual, el tratamiento de datos de carácter personal. **No obstante, por razones de prudencia normativa y de refuerzo de la seguridad jurídica, se considera conveniente incorporar una previsión expresa que garantice la plena sujeción a dicha normativa en caso de que, como consecuencia de su aplicación, pudieran derivarse tratamientos de datos personales de carácter accesorio o eventual, pudiendo adoptarse, a dichos efectos, la cláusula propuesta en el Punto anterior de este informe.**