

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La publicidad a través de *influencers* y su impacto en los consumidores»**

**(Dictamen exploratorio a petición de la Presidencia española)**

(2023/C 349/15)

Ponente: **Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER**

Coponente: **Stefano PALMIERI**

Consulta	Presidencia española del Consejo de la Unión Europea, 7.2.2023
Base jurídica	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobado en sección	29.6.2023
Aprobado en el pleno	13.7.2023
Pleno n.º	580
Resultado de la votación	
(a favor/en contra/abstenciones)	179/0/3

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. Uno de los fenómenos más característicos de la transformación experimentada en el ámbito audiovisual y de las comunicaciones electrónicas es el auge alcanzado por los denominados *influencers*, un tipo de usuarios generadores de contenidos en línea que difunden sus mensajes de modo sistemático y mediante diferentes formatos (vídeos, comentarios, fotografías) alcanzando una relevancia significativa en el público objetivo al cual se dirigen.

1.2. Aunque a nivel europeo no existe una regulación específica para la actividad de los creadores de contenidos/*influencers*, la legislación existente proporciona un nivel adecuado de protección a la doble actividad que los creadores de contenidos/*influencers* pueden llevar a cabo en el mercado interno: principalmente como **anunciantes (y comerciantes)** y como **vendedores/productores**.

1.3. A partir de esta legislación, diferentes Estados miembros vienen desarrollando legislación propia como respuesta al desafío que supone este fenómeno, la cual permite a los reguladores nacionales ejercer sus competencias de vigilancia, control y, en su caso, sanción.

1.4. En cualquier caso, dada la evolución constante en este ámbito, el Comité Económico y Social Europeo (CESE) considera necesario intervenir para garantizar un tratamiento armonizado para las actividades ilegales «específicas» de los creadores de contenido/*influencers* en la UE con obligaciones igualmente específicas para los **administradores de las plataformas y redes sociales** en las que operan, y para los **creadores de contenido/*influencers*** (residentes en la UE y no residentes en la UE).

1.5. El CESE pide a los administradores de plataformas y redes sociales:

- ser solidariamente responsables por el contenido ilegal publicado por creadores de contenido/*influencers*;
- tener la obligación —en todos los casos de denuncia de actividad ilícita realizada por creadores de contenido/*influencers*— de realizar las acciones necesarias para neutralizar la comunicación *online* objeto de la ilicitud y denunciar la actividad ilícita realizada por los creadores de contenido/*influencers* a la autoridad competente;
- para todos los creadores de contenido/*influencers* que operen fuera de la UE, la plataforma y los administradores de redes sociales deben solicitarles la identificación de una clara responsabilidad legal dentro del territorio de la UE y la posesión de un seguro de responsabilidad civil profesional para actuar en caso de daños causados por un comportamiento ilegal.

1.6. El CESE considera que ese tratamiento armonizado a nivel europeo de los *influencers* debería tener en cuenta, al menos, criterios como los siguientes:

- identificar la naturaleza publicitaria de sus mensajes con intencionalidad comercial, a través de indicadores y advertencias claras, evitando la publicidad encubierta;

- sometimiento de esos mensajes a las normativas sectoriales con el fin de garantizar la protección de la salud y la seguridad de consumidores y usuarios, especialmente de los menores y de otros colectivos vulnerables;
- considerar como infracción de los *influencers* el incumplimiento de la normativa, sin menoscabo de la responsabilidad solidaria por parte de anunciantes y de plataformas y redes sociales.

1.7. Asimismo, debe prestarse especial atención al uso de patrones oscuros, al uso indebido o denigratorio de las marcas, a los productos financieros no autorizados, a los robos de identidad o falsos *influencers* que se aprovechan de la imagen de personas conocidas sin su conocimiento, cada vez más frecuentes sobre todo en el ámbito de las inversiones financieras y de las criptomonedas. Se trata de comportamientos ilícitos que pueden volverse cada vez más sofisticados y generalizados debido al uso de la Inteligencia Artificial (IA) y que deben ser combatidos de manera efectiva.

1.8. El CESE propone clarificar y concretar esta armonización regulatoria sin menoscabo de que, de modo complementario, se establezcan marcos de corregulación. Esta corregulación debe contar con la participación de los *influencers*, de sus agentes y de sus asociaciones representativas, de la industria y los anunciantes, de las asociaciones de autorregulación publicitaria, de las asociaciones de consumidores y usuarios, interlocutores sociales y organizaciones de la sociedad civil, y de las autoridades reguladoras.

1.9. Para el CESE, hay una serie de cuestiones relativas a la actividad de los creadores de contenidos/*influencers* como su lugar en la legislación laboral, cuestiones relativas a los impuestos sobre la renta, el impuesto sobre el valor añadido, así como la actividad específica de los niños *influencers* que consideramos debe ser objeto de un cuidadoso análisis a nivel de la UE.

## 2. Observaciones generales

2.1. Uno de los fenómenos más característicos de la transformación digital experimentada en el ámbito audiovisual y de comunicaciones electrónicas en la última década es la proliferación de determinados generadores de contenidos que, aparentemente a título particular, difunden sus mensajes de modo sistemático y mediante diferentes formatos (vídeos, comentarios, fotografías) a través de plataformas de internet, redes sociales y mensajería electrónica. Cuando estos generadores de contenidos cuentan con elevados volúmenes de seguidores fieles, dan lugar a la figura del *influencer*, que en el ámbito publicitario puede definirse como «un creador de contenido con intención comercial, que construye una relación basada en la confianza y la autenticidad con su audiencia (principalmente en plataformas de redes sociales) y se relaciona en línea con actores comerciales a través de diferentes modelos de negocio para su monetización»<sup>(1)</sup>.

2.2. La relación entre *influencers* y seguidores —caracterizada por la percepción de cercanía, autenticidad y confianza— tiene un impacto directo e indirecto en su actitud hacia las marcas y en la toma de decisiones de compra de consumo de los seguidores. En particular, esto sucede con los niños, jóvenes y consumidores con baja educación y/o bajos ingresos y poca alfabetización mediática e informacional.

2.3. En el campo específico de las comunicaciones comerciales, la utilización de *influencers* como prescriptores de productos y marcas no solo supone para las empresas anunciantes beneficiarse de su impacto y notoriedad, en el marco del denominado «marketing de influencia», especialmente en el caso del público juvenil, al que es más difícil llegar a través de medios de comunicación masivos más tradicionales. También permite a estas empresas una mayor libertad en el desarrollo de argumentarios que no emplearían en su publicidad convencional, los cuales en ocasiones bordean la legislación. Por otra parte, los propios anunciantes inciden en que la peculiaridad de los *influencers* hace que tengan una elevada autonomía en la construcción del mensaje comercial, que el anunciante no siempre puede controlar.

2.4. Es decir, si bien a nivel europeo no existe una regulación específica para la actividad de los *influencers*, la legislación europea existente, en estos momentos, proporciona un adecuado nivel de protección a la doble actividad que pueden desarrollar los *influencers* en el mercado interior: principalmente como **anunciantes (y comerciantes)** y como **vendedores/productores**.

<sup>(1)</sup> *The impact of influencers on advertising and consumer protection in the Single Market*, Parlamento Europeo, 2022, p. 9.

2.4.1. Para los *influencers*, principalmente como **anunciantes (y comerciantes)** a nivel de la UE cabe mencionar:

- la **Directiva sobre Prácticas Comerciales Desleales (DPCU)** <sup>(2)</sup>, que brinda el marco legal para actuar ante la publicidad y las prácticas comerciales engañosas difundidas por los *influencers*. La **Guía europea sobre la interpretación y aplicación de la UCPD** <sup>(3)</sup>, que aclara la aplicación de la DPDC cuando un *influencer* actúa como comerciante o, alternativamente, como persona que actúa en nombre o por cuenta de un comerciante. En este contexto, la Comisión está llevando a cabo actualmente el control de adecuación de la equidad digital, que también debería incluir la cuestión de los *influencers* <sup>(4)</sup>;
- la **Directiva sobre Comercio Electrónico** <sup>(5)</sup>, que otorga protección complementaria a los consumidores cuando los *influencers* realizan comunicaciones comerciales en internet a través de sus cuentas de redes sociales y *blogs*;
- la **Directiva de servicios de Comunicación Audiovisual (AVSMD)** <sup>(6)</sup>, que introduce nuevas reglas específicas aplicables a los «servicios de plataforma de intercambio de vídeos» y afecta a las personas *influencers* cuando se refiere a los vídeos generados por los usuarios que se difunden a través de esas plataformas y que pueden contener comunicaciones comerciales.

2.4.2. Para los *influencers* como **vendedores o productores**, a nivel de la UE:

- la **Directiva sobre los derechos de los consumidores (CRD)** <sup>(7)</sup>;
- la **Directiva sobre contenidos y servicios digitales** <sup>(8)</sup>;
- la **Directiva sobre Contratos de Compra de bienes** <sup>(9)</sup>.

2.4.3. A estas dos áreas específicas de intervención de la legislación de la UE, se añade el paquete de medidas sobre servicios digitales con:

- el **Reglamento de Servicios Digitales (DSA)** <sup>(10)</sup>, para una mayor transparencia y responsabilidad por el contenido de los servicios digitales y la protección del consumidor;
- el **Reglamento de Mercados Digitales (DMA)** <sup>(11)</sup>, para la regulación de los llamados «guardianes de acceso», que son plataformas con al menos 45 millones de usuarios activos mensuales.

<sup>(2)</sup> 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).

<sup>(3)</sup> Comunicación de la Comisión — Guía sobre la interpretación y la aplicación de la Directiva 2005/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores en el mercado interior (DO C 526 de 29.12.2021, p. 1), punto 4.2.6.

<sup>(4)</sup> Véase la Revisión de la legislación de la UE en materia de consumo (europa.eu).

<sup>(5)</sup> Directiva 2000/31/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2000, relativa a determinados aspectos jurídicos de los servicios de la sociedad de la información, en particular el comercio electrónico en el mercado interior (Directiva sobre el comercio electrónico) (DO L 178 de 17.7.2000, p. 1).

<sup>(6)</sup> Directiva (UE) 2018/1808 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de noviembre de 2018, por la que se modifica la Directiva 2010/13/UE sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisual (Directiva de servicios de comunicación audiovisual), habida cuenta de la evolución de las realidades del mercado (DO L 303 de 28.11.2018, p. 69).

<sup>(7)</sup> Directiva 2011/83/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, sobre los derechos de los consumidores, por la que se modifican la Directiva 93/13/CEE del Consejo y la Directiva 1999/44/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y se derogan la Directiva 85/577/CEE del Consejo y la Directiva 97/7/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 304 de 22.11.2011, p. 64).

<sup>(8)</sup> Directiva (UE) 2019/770 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2019, relativa a determinados aspectos de los contratos de suministro de contenidos y servicios digitales (DO L 136 de 22.5.2019, p. 1).

<sup>(9)</sup> Directiva (UE) 2019/771 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2019, relativa a determinados aspectos de los contratos de compraventa de bienes, por la que se modifican el Reglamento (CE) n.º 2017/2394 y la Directiva 2009/22/CE y se deroga la Directiva 1999/44/CE (DO L 136 de 22.5.2019, p. 28).

<sup>(10)</sup> Reglamento (UE) 2022/2065 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de octubre de 2022, relativo a un mercado único de servicios digitales y por el que se modifica la Directiva 2000/31/CE (Reglamento de Servicios Digitales) (DO L 277 de 27.10.2022, p. 1).

<sup>(11)</sup> Reglamento (UE) 2022/1925 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de septiembre de 2022, sobre mercados disputables y equitativos en el sector digital y por el que se modifican las Directivas (UE) 2019/1937 y (UE) 2020/1828 (Reglamento de Mercados Digitales) (DO L 265 de 12.10.2022, p. 1).

2.4.3.1. Con la DSA, la UE define como «contenido ilegal» «cualquier información o actividad, incluida la venta de productos o la prestación de servicios, que no cumpla con la legislación de la Unión o la legislación del Estado miembro, independientemente del objeto o naturaleza de la ley». Con esta nueva definición, el incumplimiento de estas normas puede hacer que el contenido sea ilegal en la UE.

2.5. A pesar de la presencia de algunas normas europeas, en cuyo marco el comportamiento no legal de los *influencers* (como anunciantes o como vendedores/productores) puede ser regulado por los diferentes Estados miembros, se siente la necesidad de intervenir de distintas maneras:

- adoptar una legislación específica sobre *influencers*;
- aplicar la legislación vigente en materia de protección del consumidor;
- publicar guías y códigos de conducta para establecer buenas prácticas;
- utilizar herramientas digitales de control y ejecución;
- ofrecer formación y certificación de *influencers*;
- crear conciencia y brindar apoyo a los consumidores;
- facilitar el cumplimiento en las plataformas a través de herramientas de divulgación estandarizadas.

2.6. Dado el contexto particular, en constante evolución, en el que operan los creadores de contenidos/*influencers*, el CESE cree que, a pesar de las disposiciones normativas europeas existentes, es necesario intervenir para garantizar una aplicación homogénea de la normativa *ad hoc* orientada a combatir las actividades ilegales específicas de los *influencers* en la UE. Esta posición del CESE queda demostrada por el hecho de que la Comisión está evaluando si proceder con una legislación *ad hoc*.

2.7. Esta misma reflexión viene realizándose desde hace varios años por parte de los gobiernos, las autoridades reguladoras europeas y nacionales y para las asociaciones de consumidores y usuarios y entidades de la sociedad civil<sup>(12)</sup>. Ello ha dado lugar a distintas iniciativas legales en los diferentes países<sup>(13)</sup>, como es el caso de Francia, Bélgica (Flandes) o España, así como en el ámbito de la autorregulación y la corregulación a nivel europeo<sup>(14)</sup> y de los Estados miembros. Y explica también el interés mostrado por el Gobierno español, en el marco de su período de presidencia de la Unión Europea, de solicitar al CESE el presente Dictamen exploratorio sobre la publicidad a través de *influencers* y su impacto en los consumidores.

2.8. En su petición de Dictamen, el Ministerio de Consumo español se refiere a la percepción de cercanía, autenticidad y confianza que caracteriza la relación entre *influencers* y personas consumidoras, que no suele darse con la misma intensidad a través de otros modelos de comunicación social, y centra su preocupación fundamentalmente en dos motivos:

- en primer lugar, el prolongado y continuado uso de redes sociales entre las personas menores de edad, caracterizadas por su vulnerabilidad en el ámbito del consumo, exponiéndose de este modo a comunicaciones comerciales que pueden contener elementos perjudiciales para su desarrollo físico, psicológico, social y emocional;
- en segundo lugar, la falta de transparencia e identificabilidad de este tipo de comunicaciones comerciales, que caracteriza en muchos casos la actividad de los *influencers* ocultando a los consumidores, de modo fraudulento, su naturaleza publicitaria.

### 3. Propuestas

3.1. Dada la problemática existente, el CESE considera que existen las condiciones para asegurar tanto la mejora como la implementación de la legislación europea para aquellas actividades ilegales específicas que involucran a *influencers* y su armonización a nivel europeo, con obligaciones específicas para los administradores de las plataformas en las que operan, y para creadores de contenidos y/o *influencers* (residentes y no residentes en la UE).

<sup>(12)</sup> Véase la nota 1.

<sup>(13)</sup> *Mapping report on the rules applicable to video-sharing platforms*, Observatorio Europeo del Sector Audiovisual, 2022.

<sup>(14)</sup> *EASA Best Practice Recommendation on Influencer Marketing 2023*, Alianza Europea de Normas de Publicidad, 2023.

### 3.2. Plataformas de intercambio de vídeos y redes sociales

3.2.1. Si bien la legislación europea (la AVMSD y el paquete de servicios digitales) exige a los administradores de las plataformas de intercambio de vídeos y redes sociales, en las que operan los creadores de contenidos e *influencers*, el cumplimiento de las disposiciones relativas a las comunicaciones comerciales y protección de menores, el CESE señala que:

- los administradores de la plataforma no tienen ninguna responsabilidad editorial por el contenido «ilegal» creado por los usuarios;
- del mismo modo, que no es necesaria la colaboración entre los creadores de contenidos/*influencers* y los administradores de la plataforma para asegurar el cumplimiento real de la normativa europea.

3.2.2. El CESE pide, por tanto, a los administradores de plataformas y redes sociales:

- ser solidariamente responsables por el contenido ilegal publicado por creadores de contenido/*influencers*;
- tener la obligación —en todos los casos de denuncia de actividad ilícita realizada por creadores de contenido/*influencers*— de realizar las acciones necesarias para neutralizar la comunicación *online* objeto de la ilicitud y denunciar la actividad ilícita realizada por los creadores de contenido/*influencers* a la autoridad competente;
- para todos los creadores de contenido/*influencers* que operen fuera de la UE, la plataforma y los administradores de redes sociales deben solicitarles la identificación de una clara responsabilidad legal dentro del territorio de la UE y la posesión de un seguro de responsabilidad civil profesional para actuar en caso de daños causados por un comportamiento ilegal.

### 3.3. Creadores de contenido/*influencers*

3.3.1. A la hora de plantear propuestas referidas a la regulación efectiva de la puesta a disposición de contenidos por los usuarios a través de plataformas de intercambio de vídeos y redes sociales, y, más en concreto, a la actividad publicitaria de los *influencers*, puede ser de interés tener en cuenta los informes que en 2021 y 2022 ha hecho públicos el Grupo de Reguladores Europeos de los Servicios de Comunicación Audiovisual (ERGA)<sup>(15)</sup>, en los que se formulaban recomendaciones para el tratamiento de los allí denominados *vloggers*.

3.3.2. Básicamente, el ERGA indica que, a los efectos de la AVMSD, la actividad de los *influencers* puede considerarse un servicio de comunicación audiovisual, siempre que se cumplan, simultáneamente, una serie de requisitos:

- debe tratarse de un servicio económico, de acuerdo con la definición que del mismo se recoge en los artículos 56 y 57 del TFUE;
- el prestador debe ostentar la responsabilidad editorial sobre los contenidos que ofrece;
- debe ser un servicio dirigido al público que elige y solicita, de modo individual, la visualización de sus contenidos, con intención de conseguir un claro impacto en una proporción significativa de ese público;
- la función de los contenidos difundidos (vídeos/programas) debe ser principalmente informar, entretener o educar;
- los contenidos deben ser audiovisuales y proveerse mediante redes de comunicaciones electrónicas.

3.3.3. Cabe plantear, en este sentido, una armonización a nivel europeo que contemple, de forma expresa, la regulación de la figura de los creadores de contenido/*influencers* y su responsabilidad cuando generan y/o difunden comunicaciones comerciales que garantice una mayor transparencia y responsabilidad en el desarrollo de su actividad.

3.3.3.1. Existe toda una cadena de actores involucrados en la actividad de los creadores de contenido/*influencers*: marca, empresas multimedia y autónomos, agencias y agentes de gestión/talento, plataformas de análisis de redes sociales, redes multicanal, empresas de relaciones públicas/publicidad cuyos contratos deben proporcionar para las responsabilidades específicas de todas las partes interesadas, incluida la responsabilidad conjunta por el comportamiento ilegal del creador de contenido/*influencer*.

<sup>(15)</sup> *Analysis and recommendations concerning the regulation of vloggers*, ERGA, 2021, y *ERGA Vloggers Report 2*, ERGA, 2022.

3.4. El CESE insta tanto a los administradores de plataformas y redes sociales como a los creadores de contenidos/*influencers* a que garanticen:

- la posibilidad técnica de excluir a los usuarios menores de edad de la audiencia de la plataforma y/o redes sociales para todo contenido sensible (alcohol y bebidas energéticas, juegos de azar y apuestas, pornografía, tabaco y derivados, incluidos los cigarrillos electrónicos, cirugía estética, etc.) que en todo caso deberá contener la etiqueta «prohibido a menores de 18 años», obligar a la verificación de edad y permitir el uso del control parental;
- la inclusión de la mención de «publicidad», «comunicación comercial» o «patrocinado por» en los mensajes de esta naturaleza;
- para imágenes retocadas o modificadas, la mención «imagen retocada»;
- «imagen virtual» para producciones creadas con inteligencia artificial, así como la identificación del uso de *influencers* virtuales.

3.5. Debe prestarse asimismo especial atención al uso de patrones oscuros, al uso indebido o denigratorio de las marcas, a la promoción de productos financieros no autorizados, a los robos de identidad o falsos *influencers* que se aprovechan de la imagen de personas conocidas sin su conocimiento, cada vez más frecuentes sobre todo en el ámbito de las inversiones financieras y de las criptomonedas. Se trata de comportamientos ilícitos cada vez más sofisticados y generalizados debidos al uso de la IA y que deben ser combatidos de manera efectiva.

3.6. La armonización regulatoria propuesta por el CESE puede complementarse con marcos de corregulación, en los cuales participen los *influencers*, sus agentes y asociaciones representativas; la industria y los anunciantes, las asociaciones de autorregulación publicitaria, las asociaciones de consumidores y usuarios, interlocutores sociales y otras entidades de la sociedad civil, así como las autoridades reguladoras.

3.7. Para el CESE, queda una serie de cuestiones relativas a la actividad de los creadores de contenido/*influencers*, tales como su lugar en la legislación laboral, cuestiones relacionadas con los impuestos sobre la renta, el impuesto sobre el valor añadido, así como la actividad específica de los niños *influencers*, que consideramos deberían estar sujetas a un cuidadoso análisis a nivel de la UE.

Bruselas, 13 de julio de 2023.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Oliver RÖPKE

---