

## EL PROBLEMA DE LA SOBRECARGA INFORMATIVA Y LA IMPOSICIÓN DE OBLIGACIONES LEGALES DE INFORMACIÓN<sup>1</sup>

**Ricardo Pazos Castro**

Investigador predoctoral de Derecho Civil

Universidad de Santiago de Compostela

**Resumen:** En los últimos años las obligaciones legales de información han crecido en importancia como una técnica legislativa que busca permitir que los individuos tomen decisiones mejores y más informadas. Estas obligaciones de información parecen ser sencillas y eficientes, inocuas en el peor de los casos y excelentes en el mejor. Sin embargo, los seres humanos tenemos una capacidad limitada para la obtención de información, para su procesamiento, su retención y su recuperación, y para su correcta aplicación llevando a cabo las acciones correctas. Este artículo analiza los problemas que surgen cuando el individuo recibe demasiada información y ésta es demasiado compleja. En este caso, las obligaciones legales de información pueden ser ineficaces, ineficientes o incluso perjudiciales.

**Palabras clave:** era de la información, obligaciones legales de información, sobrecarga informativa, problema de acumulación, análisis económico del derecho.

**Title:** Mandated disclosures of information and the information overload problem

**Abstract:** In recent years mandated disclosures of information have been gaining in importance as a legislative technique which aims at allowing individuals to make better and more informed decisions. These obligations on information seem to be easy and efficient, harmless at worst, excellent at best. However, human beings have limited capacity to get information, to process it, to retain it, to retrieve it, and to correctly apply it and put into practice the right actions. This paper analyzes the problems that arise when the information received by the individual is too much

---

<sup>1</sup> El presente artículo tiene su origen en una comunicación defendida en la 3rd International Conference of PhD Students and Young Researchers, conferencia que tuvo como tema «Security as the Purpose of Law» y que se celebró los días 9 y 10 de abril de 2015 en la Universidad de Vilna. Dicha comunicación, titulada «Mandated Disclosures in the Information Age and the Information Overload Problem», fue publicada en una obra que recogió las contribuciones al congreso anteriormente indicado y que puede ser consultada en el enlace <http://lawphd.net/wp-content/uploads/2014/09/International-Conference-of-PhD-Students-and-young-researchers-2015.pdf>. La referencia bibliográfica de la comunicación original es la siguiente: PAZOS, R., «Mandated Disclosures in the Information Age and the Information Overload Problem», en Security as the Purpose of Law. Conference Papers. Vilnius University, Vilna, 2015, pp. 168-175. Disponible en SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2605449>.

and too complex. When this is the case, mandated disclosures of information may result ineffective, inefficient or even harmful.

**Keywords:** information age, mandated disclosures, information overload, accumulation problem, law and economics.

**SUMARIO.** 1. Introducción. 2. Las obligaciones legales de información: una técnica legislativa en auge. 3. Algunos ejemplos de obligaciones legales de información. 4. El problema de la sobrecarga informativa. 5. Los efectos negativos de las obligaciones legales de información. 6. Conclusión.

## 1. Introducción

El incremento de la información disponible está indudablemente relacionado con el aumento de la complejidad del mundo en que vivimos, aunque no está claro si el incremento de la información es la causa por la que el mundo es más complejo, o si por el contrario es la mayor complejidad la que hace que se genere más información. Probablemente ambos aspectos se retroalimentan. Lo que resulta claro es que el desarrollo de lo que se denomina sociedad de la información trae consigo nuevos problemas y nuevos desafíos, nuevas experiencias y necesidades, e incluso nuevas ideas empresariales. Lo que es nuevo es por definición desconocido, y con el desconocimiento aparece la incertidumbre. Las personas no pueden sino sentirse inseguras cuando en su vida diaria se encuentran ante situaciones de las que carecen de referencias previas, y aunque la capacidad de adaptación del ser humano a las nuevas tecnologías no es nada desdeñable, siempre surge un punto de desconfianza. Las cuestiones en materia de protección de datos e intimidad en el ámbito de los dispositivos electrónicos y las aplicaciones para teléfonos móviles, o las reticencias que todavía persisten a realizar pagos con tarjeta a través de Internet, son sólo un par de ejemplos de dicha desconfianza.

Por otra parte, no puede desconocerse el creciente papel que juega el legislador en la vida de los ciudadanos, en especial en la vida económica. Se admite comúnmente que el Estado debe jugar un rol importante en la vida de las personas, protegiéndolas no sólo de amenazas externas, sino también en ocasiones de las malas decisiones que ellas mismas toman en relación con sus asuntos particulares<sup>2</sup>. Como no puede ser de otra manera, si nos encontramos

---

<sup>2</sup> En cierta forma, el Estado adopta un rol paternal con respecto a sus ciudadanos. A veces muestra un paternalismo que puede denominarse «fuerte», interfiriendo en las decisiones de las personas contra la voluntad de éstas, con base en que esa intervención redundaría en el beneficio de la propia persona. En este caso se toma como referencia la definición de «paternalismo» utilizada en CAMERER, C. F., «Wanting, Liking, and Learning: Neuroscience and Paternalism», *University of Chicago Law Review*, vol. 73, nº 1, 2006, p. 101. En otras ocasiones el paternalismo es «débil», en el sentido de que si bien no se prohíben posibles conductas, el legislador interviene deliberadamente para guiar a los ciudadanos hacia algunas de ellas. Esta intervención se produce tomando como base dos tipos de consideraciones, fundamentalmente. Por un lado, que las personas toman malas decisiones a diario, pudiendo determinarse qué sesgos cognitivos las causan. Por otro, que la intervención del legislador corrige adecuadamente dichos sesgos cognitivos, orientando a las personas hacia decisiones que redundan en su propio beneficio y que contribuyen al bien común. En este sentido, cfr. SUNSTEIN, C. R. / THALER, R. H.,

inmersos en la sociedad de la información y se admite que el legislador debe actuar con mayor intensidad, las cuestiones relacionadas con la información serán uno de los ámbitos en los que aparecerán nuevas normas. Especialmente relevantes resultan en este sentido las obligaciones legales de información, esto es, los deberes informativos que el legislador impone a una persona frente a otra para proteger a esta última en diversos campos de la vida diaria. Estos deberes de información impuestos legalmente es lo que los profesores BEN-SHAHAR y SCHNEIDER denominaron «mandated disclosure» en dos publicaciones que constituyen el punto de referencia del presente artículo<sup>3</sup>.

En el siguiente epígrafe se proporciona una posible explicación sobre por qué la imposición de obligaciones de información es un mecanismo de protección de los consumidores que resulta atractivo tanto para el legislador como para la doctrina. En el epígrafe 3 se exponen diversos ejemplos de obligaciones legales de información en situaciones en las cuales el legislador ha considerado que una de las personas necesita un apoyo legal previo para poder actuar con garantías. En el epígrafe 4 de este artículo se trata el problema de la sobrecarga informativa, es decir, aquella situación en la cual el volumen de información del que se dispone es superior al que se es capaz de manejar. Por último, el epígrafe 5 está dedicado a los efectos negativos de las obligaciones legales de información, ya que cuando estas obligaciones producen o contribuyen a producir una sobrecarga informativa pueden ser perjudiciales para las personas a las que el legislador pretende ayudar.

## **2. Las obligaciones legales de información: una técnica legislativa en auge**

La proliferación de normas en materia de suministro de información quizás puede explicarse porque la asimetría de información es uno de los denominados «fallos del mercado» cuya corrección resulta ser un motivo que ampara la intervención pública en la economía, motivo que es admitido en principio tanto por quienes defienden una fuerte intervención como por los que consideran que ésta debe ser menor. El aumento en la complejidad de la vida económica conduce a que dicha asimetría se produzca cada vez en más ámbitos, por lo que correlativamente aumentan los aspectos que parecen necesitar de una regulación con más o menos detalle. Precisamente al hilo de la asimetría de información como un fallo del mercado, RUBIN ha incidido en la necesidad de estudiar más en profundidad la forma en la que esta deficiencia se produce a los efectos de poder corregirla, subrayando que las asimetrías de información parecen producirse en el mercado de forma sistemática. Si es difícil que un consumidor pueda determinar la calidad de los productos y servicios, así como evaluar las cláusulas contractuales, y para poder hacerlo precisa de un nivel de

---

«Libertarian Paternalism Is Not An Oxymoron», *University of Chicago Law Review*, vol. 70, nº 4, 2003, pp. 1162 y 1163.

<sup>3</sup> Cfr. BEN-SHAHAR, O. y SCHNEIDER, C. E., «The Failure of Mandated Disclosure», *University of Pennsylvania Law Review*, vol. 159, 2011, pp. 647-749; y BEN-SHAHAR, O. y SCHNEIDER, C. E., *More Than You Wanted to Know: The Failure of Mandated Disclosure*. Princeton University Press, Princeton, 2014.

información que no puede conseguir sin incurrir en grandes costes, la vía legislativa puede ser una solución adecuada y eficiente<sup>4</sup>.

Las obligaciones legales de información son un mecanismo atractivo para otorgar a las personas más seguridad en el tráfico económico. De este mecanismo se dice que es barato y fácil de implementar, puesto que las empresas no deben asumir grandes costes para cumplir con el mandato legal. También se dice que es efectivo, puesto que el legislador tiene en mente una serie de datos que cree que deben ser comunicados para que las personas tomen decisiones motivadas, y a través de la imposición de deberes de información se obliga a que dicha comunicación tenga lugar. Los deberes de información no parecen generar grandes distorsiones en el mercado y no eliminan la capacidad de decisión de los individuos, ya que no impiden que alguien opte por una cosa u otra, sino que simplemente pretenden ayudar a que la decisión sea más razonada. Además, la imposición de obligaciones de información es una técnica sutil y poco intrusiva, frente a otras técnicas que, sin eliminar enteramente la capacidad de decisión de los intervinientes en el mercado, desincentivan en mayor medida ciertas conductas<sup>5</sup>.

Como ejemplo de una norma más paternalista e intrusiva que las meras obligaciones legales de información podría destacarse la obligación de evaluar la solvencia del prestatario establecida en el artículo 8 de la Directiva de crédito al consumo<sup>6</sup>. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea reconoció en su sentencia de 18 de diciembre de 2014 (CA Consumer Finance SA / Ingrid Bakkaus, Charline Bonato, de soltera Savary, y Florian Bonato, C-449/13) que «la obligación de evaluar la solvencia del consumidor, prevista en el artículo 8, apartado 1, de la Directiva 2008/48, se propone responsabilizar al prestamista y evitar que conceda un crédito a un consumidor insolvente», mientras que «el artículo 5 de la misma Directiva, así como su artículo 8, tratan de proteger y asegurar a todos los consumidores de la Unión un nivel elevado y equivalente de protección de sus intereses»<sup>7</sup>. Por su parte, el Abogado General declaró en sus conclusiones en la sentencia *CA Consumer Finance* que «la evaluación de la

---

<sup>4</sup> Cfr. RUBIN, E., «The Internet, Consumer Protection and Practical Knowledge», en WINN, J. K. (editor), *Consumer Protection in the Age of the "Information Economy"*. Ashgate, Aldershot / Burlington, 2006, pp. 36 a 38.

<sup>5</sup> Cfr. ATAMER, Y. M., «Investor Protection and Investment Firms' Duty of Care and Loyalty to Clients», en GRUNDMANN, S. y ATAMER, Y. M. (editores), *Financial Services, Financial Crisis and General European Contract Law*. Kluwer Law International, Alphen Aan Den Rijn, 2011, p. 188; BEN-SHAHAR, O. y SCHNEIDER, C. E., «The Failure of Mandated Disclosure», *cit.*, pp. 681-684; BEN-SHAHAR, O. y SCHNEIDER, C. E., *More Than You Wanted to Know...*, *cit.*, pp. 5, 6, 139, 145 y 146; MAROTTA-WURGLER, F., «Even More Than You Wanted to Know About the Failures of Disclosure», *Jerusalem Review of Legal Studies* (publicado online el 21 de noviembre de 2014); NYU Law and Economics Research Paper No. 14-38, p. 1. Disponible en SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2529101>.

<sup>6</sup> Directiva 2008/48/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2008, relativa a los contratos de crédito al consumo y por la que se deroga la Directiva 87/102/CEE del Consejo (DO L 133, de 22 de mayo de 2008, p. 66). Sobre la evaluación de la solvencia del prestatario, cfr. ATAMER, Y. M., *loc. cit.*, pp. 196-200; ORDÁS ALONSO, M., *Los contratos de crédito al consumo en la Ley 16/2011, de 24 de junio*. Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, Navarra, 2013, pp. 137-162.

<sup>7</sup> Sentencia *CA Consumer Finance*, apartados 43 y 44.

solvencia constituye una garantía tanto para el consumidor (en la medida en que evita que asuma un compromiso que no puede atender desde el punto de vista económico) como para el prestamista profesional (que corre el riesgo de que no se efectúen los reembolsos convenidos)»<sup>8</sup>.

El paternalismo de la obligación de evaluar la solvencia del prestatario se percibe claramente en la medida en que parece razonable pensar que los propios intervinientes en el contrato de crédito al consumo son los primeros interesados en conseguir los fines pretendidos por la Directiva. Pese a ello, el legislador comunitario intenta promover o reforzar ese interés a través de la regulación. Pues bien, las obligaciones legales de información cuentan con la ventaja de que su carácter paternalista aparenta ser inferior, despertando menos rechazo entre el sector de la doctrina más reacio a admitir una fuerte intervención pública en la vida de las personas. A fin de cuentas, mientras que mediante la evaluación de la solvencia del prestatario se busca potenciar la concesión de crédito a personas solventes y desincentivar su concesión en caso contrario, las obligaciones legales de información no tienen por objetivo favorecer una u otra conducta, sino poner las bases para que la misma sea el resultado de una decisión razonada. Otro aspecto que contribuye a que las obligaciones de información cuenten con el apoyo de la práctica totalidad de la doctrina es que pueden considerarse una regla derivada del principio de buena fe, principio que impone un deber de cooperación entre las partes<sup>9</sup>.

A continuación se exponen algunas materias en las que se han instaurado obligaciones legales de información.

### 3. Algunos ejemplos de obligaciones legales de información

En la Directiva de crédito al consumo pueden encontrarse con facilidad obligaciones de información impuestas al prestamista para garantizar un mayor grado de protección al consumidor-prestatario. El artículo 5, rubricado «información precontractual», dispone en su primer apartado que el prestamista debe comunicar al consumidor la información necesaria para que este último pueda «comparar las diversas ofertas y adoptar una decisión informada sobre la suscripción de un contrato de crédito». Con una antelación suficiente y antes de que el consumidor quede obligado por el contrato de crédito, la información debe ser suministrada a través de la ficha de Información normalizada europea sobre el crédito al consumo que se encuentra recogida en el anexo II de la Directiva citada. La información suministrada deberá especificar los aspectos enumerados en las letras a) a s) del propio artículo 5.1 de la Directiva de crédito al consumo, de entre los cuales pueden ser mencionados a título ejemplificativo el tipo de crédito, la identidad y la dirección geográfica del prestamista, la tasa anual equivalente y el importe total adeudado por el consumidor ilustrado mediante un ejemplo representativo, la obligación de suscribir cualesquiera servicios accesorios vinculados con el

---

<sup>8</sup> Conclusiones del Abogado General en la sentencia *CA Consumer Finance*, punto 56.

<sup>9</sup> Cfr. GARCÍA RUBIO, M<sup>a</sup> P. / OTERO CRESPO, M., «La responsabilidad precontractual en el Derecho contractual europeo», *InDret*, nº 2, 2010, p. 29.

contrato de crédito, una advertencia sobre las consecuencias en caso de impago, y el derecho del consumidor a ser informado de forma inmediata y gratuita del resultado de la consulta de una base de datos para la evaluación de su solvencia.

Por su parte, el artículo 6 de la Directiva de crédito al consumo contiene los requisitos de información precontractual para determinados contratos de crédito en forma de posibilidad de descubierto y para ciertos contratos de crédito específicos. De forma análoga a lo que sucede en el artículo 5.1 de la Directiva, la información que debe ser comunicada por el prestamista se encuentra en las letras a) a l) del artículo 6.1<sup>10</sup>. Otros deberes de información que recoge la Directiva de crédito al consumo se encuentran en sus artículos 10, 11 y 12. El primero de estos preceptos se refiere a la información que debe mencionarse en los contratos de crédito. El artículo 10.2 de la Directiva desarrolla a lo largo de las letras a) a v) los datos que deben constar de forma clara y concisa en el contrato. El artículo 10.5 de la Directiva hace lo propio con los contratos de crédito en forma de posibilidad de descubierto, precisando los aspectos que deben ser especificados a través de sus letras a) a i). El artículo 11 de la Directiva de crédito al consumo versa sobre la información referente al tipo deudor, mientras que el artículo 12 regula las obligaciones vinculadas a los contratos de crédito en forma de posibilidad de descubierto.

Continuando en el ámbito bancario, también conviene destacar las Directivas MiFID I<sup>11</sup> y MiFID II<sup>12</sup>, las cuales hacen referencia en numerosas ocasiones a la necesidad de proteger a los inversores y consumidores<sup>13</sup>. En particular, resulta necesario recordar los artículos 19 de la Directiva MiFID I y 24 de la Directiva MiFID II, puesto que ambos preceptos se encuentran en secciones tituladas «disposiciones para garantizar la protección del inversor». El artículo 19.3 de la Directiva MiFID I obliga a proporcionar a los clientes o posibles clientes de manera comprensible información adecuada sobre la empresa de inversión y sus servicios, los instrumentos financieros y las estrategias de inversión propuestas (incluyendo orientaciones y advertencias sobre los riesgos existentes en el marco del instrumento ofrecido o de estrategias de inversión particulares), los centros de ejecución de órdenes y los gastos y costes

---

<sup>10</sup> En cuanto a la información precontractual que debe ser suministrada al prestatario-consumidor antes de que éste quede obligado en virtud del contrato de préstamo, cfr. ORDÁS ALONSO, M., *op. cit.*, pp. 117-132.

<sup>11</sup> Directiva 2004/39/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, relativa a los mercados de instrumentos financieros, por la que se modifican las Directivas 85/611/CEE y 93/6/CEE del Consejo y la Directiva 2000/12/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y se deroga la Directiva 93/22/CEE del Consejo (DO L 145, de 30 de abril de 2004, p. 1).

<sup>12</sup> Directiva 2014/65/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, relativa a los mercados de instrumentos financieros y por la que se modifican la Directiva 2002/92/CE y la Directiva 2011/61/UE (DO L 173, de 12 de junio de 2014, p. 349). De acuerdo con el artículo 96 de la Directiva MiFID II, ésta entró en vigor el 2 de julio de 2014. La Directiva MiFID I queda derogada con efectos a partir del 3 de enero de 2017, en virtud del artículo 94 de la Directiva MiFID II.

<sup>13</sup> Cfr. considerandos nºs 2, 31, 41, 61 y 63 de la Directiva MiFID I, así como los considerandos nºs 4, 7, 29, 39, 42, 45, 52, 54, 57, 58, 70, 74, 77, 80, 86, 87, 97, 104, 109, 133, 151, 154, 155 y 156 de la Directiva MiFID II.



asociados. La finalidad de esta información es permitir al cliente o potencial cliente «comprender la naturaleza y los riesgos del servicio de inversión y del tipo específico de instrumento financiero que se ofrece», de forma que pueda «tomar decisiones sobre la inversión con conocimiento de causa». De forma más detallada, el artículo 24.4 de la Directiva MiFID II expone en su letra a) la información que debe ser suministrada por la empresa de servicios de inversión cuando el servicio que presta es de asesoramiento en materia de inversiones. El artículo 24.4.b) de la Directiva MiFID II se refiere a la información sobre los instrumentos financieros y las estrategias de inversión propuestas, y el artículo 24.4.c) de esta última Directiva indica ciertos aspectos que deben incluirse en la «información sobre todos los costes y gastos y asociados»<sup>14</sup>.

Otro texto comunitario de gran importancia en materia de información es el Reglamento nº 1169/2011, relativo al suministro a los consumidores de información alimentaria<sup>15</sup>. Comentar este Reglamento parece adecuado por el hecho de que la mayor parte del mismo se aplica desde el pasado 13 de diciembre de 2014, pese a que el Reglamento había entrado en vigor el 12 de diciembre de 2011, de acuerdo con su artículo 55<sup>16</sup>. El capítulo IV del Reglamento nº 1169/2011 lleva por título «información alimentaria obligatoria», y es dentro de este capítulo donde se contienen disposiciones especialmente interesantes a los efectos del presente trabajo. El artículo 9.1 del Reglamento contiene una lista de menciones obligatorias en sus letras a) a l), de las cuales pueden señalarse la denominación del alimento, la lista de ingredientes que lo componen, el nombre o la razón social y la dirección del operador de la empresa alimentaria, o el modo de empleo del alimento en caso de que en su ausencia fuese difícil hacer un uso adecuado del mismo. Además, la letra c) del artículo 9.1 del Reglamento nº 1169/2011 obliga a mencionar cualquier ingrediente o coadyuvante tecnológico que figure en el anexo II o derive de una sustancia o producto que figure en el mismo, debiendo resaltar

---

<sup>14</sup> Sobre las Directivas MiFID I y MiFID II como un instrumento al servicio de la protección de los consumidores, tanto a través de obligaciones de información como de otros mecanismos, cfr. CHEREDNYCHENKO, O. O., «Financial Consumer Protection in the EU: Towards a Self-Sufficient European Contract Law for Consumer Financial Services», *European Review of Contract Law*, vol. 10, 2014, pp. 480 y 484 a 486. Una comparación entre las obligaciones de información en las Directivas MiFID I y MiFID II se encuentra en AGÜERO ORTIZ, A., «Tabla comparativa de obligaciones de información MIFID - MIFID II», *Blog CESCO*, 27 de octubre de 2014. Disponible en <http://www.uclm.es/centro/cesco/pdf/trabajos/mifid.pdf>. En cuanto a las obligaciones de información derivadas de la Directiva MiFID I, cfr. CARRASCO PERERA, Á. y LYCZKOWSKA, K., «Guía de obligaciones de información al inversor en el marco de la directiva MIFID», *Blog CESCO*, 23 de julio de 2013. Disponible en <http://www.uclm.es/centro/cesco/pdf/trabajos/30/35.pdf>.

<sup>15</sup> Reglamento (UE) nº 1169/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, sobre la información alimentaria facilitada al consumidor y por el que se modifican los Reglamentos (CE) nº 1924/2006 y (CE) nº 1925/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, y por el que se derogan la Directiva 87/250/CEE de la Comisión, la Directiva 90/496/CEE del Consejo, la Directiva 1999/10/CE de la Comisión, la Directiva 2000/13/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, las Directivas 2002/67/CE, y 2008/5/CE de la Comisión, y el Reglamento (CE) nº 608/2004 de la Comisión (DO L 304, de 22 de noviembre de 2011, p. 18).

<sup>16</sup> No obstante, la parte B del anexo VI, sobre requisitos específicos sobre la designación de la «carne picada», se aplica desde el 1 de enero de 2014. Por su parte, el artículo 9.1.l), que impone la mención de la información nutricional, será aplicable a partir del 13 de diciembre de 2016.

que el citado anexo II enumera catorce categorías de sustancias o productos que causan alergias o intolerancias.

Asimismo, es pertinente la cita del artículo 10 del Reglamento nº 1169/2011, en materia de «menciones obligatorias adicionales para categorías o tipos específicos de alimentos». Esta norma remite al anexo III, que lleva por título «alimentos en cuyo etiquetado deben figurar una o más menciones adicionales» y que se encuentra compuesto por seis categorías, doce subcategorías y hasta veinte menciones adicionales. También el artículo 21 es de gran importancia, en la medida en que regula el etiquetado de determinadas sustancias o productos que causan alergias o intolerancias. No puede finalizarse este epígrafe sin recordar preceptos del Reglamento nº 1169/2011 como su artículo 18, que obliga a incluir en la lista de ingredientes «todos los ingredientes del alimento, en orden decreciente de peso, según se incorporen en el momento de su uso para la fabricación del alimento», el artículo 24, que ordena el reemplazo de la fecha de duración mínima por el de la fecha de caducidad en el caso de «alimentos microbiológicamente muy perecederos y que por ello puedan suponer un peligro inmediato para la salud humana», y los artículos 25, 27 y 30, los cuales, respectivamente, precisan las condiciones de conservación o de utilización, el modo de empleo y el contenido de la información nutricional obligatoria.

#### **4. El problema de la sobrecarga informativa**

La exposición efectuada en el epígrafe 3 del presente trabajo permite percibir fácilmente el problema que plantea la sobrecarga informativa. En el mencionado epígrafe se han presentado tan solo unos pocos ejemplos sobre obligaciones de información impuestas legalmente, y no se ha llevado a cabo un análisis exhaustivo de cada uno de los conceptos que aparecen en las menciones obligatorias. Sin embargo, puede constatarse que hay un gran número de datos que deben ser comunicados y que la comprensión de esos datos no siempre resulta sencilla. También es preciso indicar que el legislador obliga a comunicar cierta información que puede tener poca importancia para la mayoría de los consumidores en su vida diaria, cuestión que no forma parte de la sobrecarga informativa propiamente dicha pero que es una consecuencia derivada de ella. Cuanta más información se deba transmitir, más probabilidades habrá de que se comuniquen datos poco útiles. Esto conecta con otro problema típico de la sociedad actual, el de la calidad de la información a la que se accede.

El establecimiento de numerosas obligaciones legales de información genera una sobrecarga informativa que explica por qué dichas obligaciones no tienen mucho éxito a la hora de proteger a los consumidores. Es importante señalar que se ha optado por titular este epígrafe «el problema de la sobrecarga informativa» para englobar tanto el «efecto de la sobrecarga» (*overload effect*) como el «problema de acumulación» (*accumulation problem*). En este sentido, BEN-SHAHAR y SCHNEIDER indican que la sobrecarga se produce por el volumen y la complejidad de las obligaciones legales de información, haciendo que la persona que recibe esa información no sea capaz de manejarla. Por su parte, el



problema de la acumulación es la consecuencia del gran número de ocasiones en las que el legislador ha impuesto deberes de información, de lo que resulta que todos los datos comunicados compiten entre sí por un recurso limitado como es la capacidad de atención de cada persona<sup>17</sup>. No obstante, debe admitirse que en la sociedad de la información no sólo hay que tomar en consideración la información que la ley obliga a suministrar. La radio, la televisión, los periódicos, las revistas, Internet, las campañas publicitarias, las relaciones interpersonales, etc., son contextos en los que se genera información más o menos compleja que se va acumulando y que contribuye a causar una sobrecarga informativa.

La capacidad cognitiva del ser humano es mucho más limitada que la capacidad de generar información, por lo que se plantean numerosos problemas. Que la información sea accesible o se encuentre disponible no significa que un individuo acceda a ella de manera efectiva. Quien genera información compete sin darse cuenta con todos los demás por conseguir que el contenido generado sea observado por alguien. El segundo problema consiste en procesar la información, el cual se subdivide a su vez en dos. Por un lado, nadie puede procesar toda la información con la que tiene contacto. Y, por otro, el hecho de que alguien procese una información no implica que vaya a hacerlo de forma correcta. Una vez que se ha accedido a la información y se ha procesado correctamente, a la persona en cuestión se le plantea un tercer problema: retenerla. Habida cuenta de que la memoria humana es limitada, no hay ninguna certeza de que la información procesada por una persona no se pierda. Si se vence este tercer problema y la información es recordada, el cuarto problema que surge es si la misma será recuperada por el sujeto en el momento oportuno. Y finalmente, si todos los problemas anteriores han sido salvados, una nueva dificultad aparece cuando se trata de llevar a la práctica las acciones adecuadas en función de la información con la que se cuenta.

Cuanta más información le llega a una persona, más probable es que haya errores en cualquiera de los procesos anteriormente indicados. Esto conduce a la conclusión de que la mera imposición de una serie de obligaciones de información no puede ser eficaz porque esto depende del éxito muchas variables<sup>18</sup>. En realidad, este no es un problema que deba afrontar exclusivamente la técnica legislativa estudiada, sino cualquier tipo de regulación o propuesta política. A medida que el mundo se hace más complejo las posibilidades de éxito de la actividad regulatoria necesariamente disminuyen, porque alcanzar un resultado satisfactorio requiere la coincidencia

---

<sup>17</sup> Cfr. BEN-SHAHAR, O. y SCHNEIDER, C. E., «The Failure of Mandated Disclosure», *cit.*, pp. 686-690; BEN-SHAHAR, O. y SCHNEIDER, C. E., *More Than You Wanted to Know...*, *cit.*, pp. 8, 94 y 95.

<sup>18</sup> Cfr. las consideraciones de ATAMER, Y. M., *loc. cit.*, pp. 188 y 189; BEN-SHAHAR, O. y SCHNEIDER, C. E., «The Failure of Mandated Disclosure», *cit.*, pp. 709-729; BEN-SHAHAR, O. y SCHNEIDER, C. E., *More Than You Wanted to Know...*, *cit.*, pp. 59-118; HEYLIGHEN, F., «Complexity and Information Overload in Society: why increasing efficiency leads to decreasing control», draft paper (versión de 12 de abril de 2002), pp. 11-14. Disponible en <http://pespmc1.vub.ac.be/papers/info-overload.pdf>; PAREDES, T., «Blinded by the Light: Information Overload and its Consequences for Securities Regulation», *Washington University Law Quarterly*, vol. 81, 2003, pp. 431-443. Disponible en [http://openscholarship.wustl.edu/law\\_lawreview/vol81/iss2/7](http://openscholarship.wustl.edu/law_lawreview/vol81/iss2/7).

de muchos factores que no siempre se pueden controlar o evaluar<sup>19</sup>. Entre estos factores destacan la correcta identificación del problema subyacente, que los objetivos perseguidos merezcan serlo, que los mecanismos implementados para solucionar el problema sean legítimos, eficaces y eficientes, que las normas no generen distorsiones y no creen nuevos problemas, o que se haga un pronóstico certero de la reacción de las personas ante la regulación. Este último aspecto es clave en el caso de los deberes de información, porque cada persona procesa de forma distinta la información que recibe.

Al respecto del incremento de información disponible, quizás puede predicarse lo mismo que SCHWARTZ y WARD explican sobre el aumento de las posibilidades de elección a través de una oferta más amplia de bienes y servicios. En ambos casos la persona disfruta de un mayor grado de autodeterminación y autonomía y, en este sentido, los autores aluden a la variedad de productos alimenticios existente, las diversas compañías telefónicas presentes en el mercado, o a la gama de productos electrónicos disponibles<sup>20</sup>. De la misma forma, al haber muchas fuentes de información, cada persona puede elegir la que considere más apropiada en función de sus objetivos, intereses y preferencias personales.

Sin embargo, en cuanto a las posibilidades de elección, SCHWARTZ y WARD alertan de que este aumento no siempre es beneficioso para la persona. Los autores señalan que en muchos casos las personas no orientan su conducta hacia la «optimización», es decir, a obtener el mayor grado de utilidad posible, sino simplemente a la «satisfacción», o lo que es lo mismo, a obtener un nivel de utilidad que sea suficiente. Si esto es así, una vez que el abanico de opciones disponibles alcanza el umbral en el que el individuo se siente satisfecho, la adición de otras nuevas no le supone ningún beneficio adicional. Más bien al contrario, las nuevas opciones pueden hacer que la decisión tomada por la persona sea peor, cabiendo la posibilidad de que esa persona se lamenta de su decisión y otorgue más importancia a las otras opciones a las que ha renunciado. Nos encontraríamos entonces ante un caso de «sobrecarga de

---

<sup>19</sup> Cfr. HAYEK, F. A., *The Constitution of Liberty*. Routledge, Londres, 1993, pp. 22 a 26. HAYEK parte de la base de que la información gestionada por cada persona es una mínima fracción de toda la información existente, la cual se identifica con la suma de la información que individualmente posee cada uno de los miembros que componen la sociedad. El progreso del ser humano, dice el autor, vino dado cuando las personas pudieron aprovecharse de más información de la que directamente gestionaban. Dicho de otra forma, el ser humano sólo pudo progresar cuando cada persona se benefició del conocimiento que no poseía. Así, actuando cada uno en su esfera limitada de conocimiento y necesariamente en su propio interés (pues no conocemos la información, los valores, las preferencias y los intereses de los demás), se generan beneficios para el resto de personas sin ser conscientes de ello. A medida que la sociedad se construye con esta interrelación de conocimientos, la parte de información de la que cada persona dispone es cada vez más pequeña en comparación con la información total existente. Si el razonamiento es cierto, habría que concluir que las posibilidades de comprender las actividades humanas y ejercer un control deliberado sobre ellas es también menor. Sin embargo, como el propio HAYEK observa, hay quien plantea de forma sorprendente justo lo contrario: que cuanto más progresa una sociedad más necesaria es la regulación, en detrimento de la libertad.

<sup>20</sup> Cfr. SCHWARTZ, B. y WARD, A., «Doing Better but Feeling Worse: The Paradox of Choice», en LINLEY, P. A. y JOSEPH, S. (editores), *Positive Psychology in Practice*. John Wiley & Sons, Inc., Hoboken, 2004, pp. 86-89.

elecciones» (*overchoice* o *choice overload*)<sup>21</sup>. Desde luego, puede discutirse si el riesgo de sobrecarga de elecciones neutraliza los beneficios que supone el aumento de posibilidades de elección, pero en cualquier caso los argumentos de SCHWARTZ y WARD son fácilmente trasladables al ámbito de la información.

La sobrecarga informativa no se produce sólo como consecuencia del establecimiento de obligaciones legales de información, sino que también puede tener lugar a partir de normas sustantivas. Un ejemplo claro nos conduce al artículo 87.5 del TRLGDCU, el cual dispone que son abusivas en todo caso «las estipulaciones que prevean el redondeo al alza en el tiempo consumido o en el precio de los bienes o servicios o cualquier otra estipulación que prevea el cobro por productos o servicios no efectivamente usados o consumidos de manera efectiva». El efecto de esta norma se hizo patente en los estacionamientos públicos, en los cuales antes era habitual que la tarificación se hiciese por fracciones. Era corriente que se fijase un precio para la fracción consistente en los primeros veinte o treinta minutos, un precio para el resto de la primera hora de aparcamiento, y un precio por cada fracción horaria ulterior. A día de hoy, el cobro se realiza según la cantidad exacta de minutos que una persona ha utilizado el aparcamiento.

Al tener que pasar a cobrar un precio por minuto, el precio por fracción que antes solía ser una cifra redonda y manejable se ha convertido en una cifra con hasta seis decimales en algunos casos. Además, el precio por minuto varía según la fracción temporal de que se trate. En ocasiones, el precio de cada uno de los minutos uno a catorce no coincide con el de los minutos quince a veintinueve, que es a su vez diferente del precio de cada minuto entre el treinta y el cincuenta y nueve, y así sucesivamente. Cada estacionamiento utiliza fracciones diferentes, por lo que una persona que antes necesitaba recordar un precio por fracción de dos o tres cifras y un número escaso de fracciones para saber el precio total, ahora debe tener en cuenta un número mucho mayor, siendo más complejas las operaciones requeridas para calcular el precio.

Por otra parte, MAROTTA-WURGLER analizó si el suministro *voluntario* de información había mejorado la posición de los consumidores en los contratos *clickwrap*, *browsewrap* y *pay now, terms later*. El contrato *clickwrap* se identifica con aquél en el que las cláusulas contractuales se le presentan al consumidor, el cual manifiesta su aceptación a través de un click, siendo considerado más transparente desde el punto de vista de las posibilidades de conocer el contenido del acuerdo<sup>22</sup>. En el contrato *browsewrap*, para acceder a las cláusulas contractuales el internauta debe seguir un hipervínculo cuya localización no siempre es sencilla, por lo que el grado de accesibilidad de la

---

<sup>21</sup> Cfr. SCHWARTZ, B. y WARD, A., *loc. cit.*, pp. 91-99. Cfr. también PAREDES, T., *loc. cit.*, pp. 435-437; PEREZ, O., «Complexity, Information Overload and Online Deliberation», *I/S: A Journal of Law and Policy for the Information Society*, vol. 5, 2009, pp. 54-64. Disponible en [http://moritzlaw.osu.edu/students/groups/is/files/2012/02/Perez\\_Formatted\\_02\\_09.pdf](http://moritzlaw.osu.edu/students/groups/is/files/2012/02/Perez_Formatted_02_09.pdf). Indicando que la sobrecarga de información puede reducir no sólo el bienestar de las personas, sino también la productividad económica en su conjunto, cfr. HEYLIGHEN, F., *loc. cit.*, pp. 15-17.

<sup>22</sup> Cfr. sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 21 de mayo de 2015 (Jaouad El Majdoub / CarsOnTheWeb.Deutschland GmbH, C-322/14).

información es menor. La aceptación de las cláusulas suele producirse de forma tácita por el hecho de continuar navegando en la página, o bien a través de la descarga de algún contenido digital<sup>23</sup>. Por último, el contrato *pay now, terms later* implica que las cláusulas contractuales no pueden ser conocidas hasta que el consumidor ya ha adquirido el bien en cuestión. Por ejemplo, un software que se encuentra en un disco dentro de una caja precintada, de forma que las condiciones de uso del software no se conocen hasta que el cliente ya ha pagado el producto en el establecimiento. MAROTTA-WURGLER constató una mejora en el suministro de información sobre el contrato a los consumidores, pero esta mayor información no se tradujo en una mejora del contenido contractual. Los clientes no se preocupaban de leer las cláusulas o no podían comprenderlas si lo hacían, por lo que el incremento de información no tenía ningún efecto positivo real<sup>24</sup>.

El marketing y la publicidad también deben ser objeto de mención en el presente epígrafe, aunque en este caso no se trate propiamente de informar al consumidor, sino de persuadirle. A través del marketing y la publicidad, las empresas intentan destacar los aspectos positivos de sus productos y servicios, así como de la propia empresa, y correlativamente esconder los aspectos que los consumidores podrían valorar negativamente. Las empresas pueden utilizar diferentes técnicas para que la información que están obligados a comunicar pase desapercibida, dirigiendo la atención del consumidor hacia otro tipo de información<sup>25</sup>.

Además del suministro de información al que obliga la ley, de la información voluntariamente comunicada, y del marketing y la publicidad, hay que tener en cuenta que las personas buscan información de forma activa consultando medios de comunicación, acudiendo a bases de datos y motores de búsqueda, en foros de Internet, en las propias páginas web de los empresarios, e incluso preguntando a otras personas de forma directa. De hecho, las personas damos y recibimos información continuamente sin ser conscientes de ello, al relacionarnos con otros individuos en nuestra vida diaria. Sea cual fuere el origen de la información, ésta se acumula y afecta a las decisiones que tomamos.

## 5. Los efectos negativos de las obligaciones legales de información

---

<sup>23</sup> Cfr. CHEN-WISHART, M., «Regulating Unfair Terms», en AA.VV. (ed. GULLIFER, L. / VOGENAUER, S.), *English and European Perspectives on Contract and Commercial Law: Essays in Honour of Hugh Beale*. Hart Publishing, Oxford, 2014, p. 108.

<sup>24</sup> Cfr. MAROTTA-WURGLER, F., *loc. cit.*, pp. 3-7. Sobre el fracaso del suministro voluntario de información por parte de empresas privadas, cfr. también RADIN, M. J., «Less Than I Wanted To Know: Why Do Ben-Shahar and Schneider Attack Only “Mandated” Disclosure?», *Jerusalem Review of Legal Studies* (publicado online el 7 de noviembre de 2014); U of Michigan Law & Econ Research Paper No. 14-012, pp. 11-14. Disponible en SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2462818>.

<sup>25</sup> En este sentido, RACHLINSKI, J. J. («Cognitive Errors, Individual Differences, and Paternalism», *University of Chicago Law Review*, vol. 76, 2006, pp. 226 y 227) presenta una visión negativa del marketing, afirmando que éste «representa un esfuerzo para engañar a los consumidores a fin de que ignoren los aspectos indeseables de los productos» («marketing represents an effort to dupe consumers into ignoring undesirable aspects of products»).

En mi opinión, existe un exceso tanto en el número de obligaciones legales de información como en la extensión de la información que debe ser suministrada, a lo que se añade una gran complejidad de los datos comunicados que no ayuda en absoluto a mejorar la protección de los consumidores. El legislador suele hacer referencia a los principios de claridad, comprensibilidad, disponibilidad, accesibilidad, legibilidad o visibilidad de la información. Sin embargo, como se ha dicho, los seres humanos tienen una capacidad limitada para poder acceder a la información, para procesarla, para retenerla, para recuperarla y para ponerla en práctica después de forma correcta. Por lo tanto, cuando hay demasiada información a la que prestar atención y dicha información es muy compleja, los principios que se han mencionado anteriormente no pueden actuar.

Las personas deben tomar decisiones en su vida diaria, pero evitan tener que hacer más esfuerzos de los necesarios. En consecuencia, cuantos más esfuerzos se requieran para tomar una decisión, más probabilidades habrá de que las decisiones tomadas sean menos razonadas e informadas<sup>26</sup>. Así, cuando las personas disponen de más información de la que pueden gestionar y el legislador impone sin embargo nuevos deberes de información, los datos que se añaden pueden ser inútiles aunque inocuos, si simplemente no son tenidos en cuenta. Pero las obligaciones de información pueden llegar a ser incluso perjudiciales si los nuevos datos excluyen, desplazan u ocultan información útil, así como cuando generan confusión e inducen a error a la persona a la que se intenta proteger. Si los costes, externalidades y distorsiones que suponen los deberes de información son superiores a los eventuales beneficios que tengan en la práctica, la imposición de dichos deberes será ineficiente y, por consiguiente, desaconsejable.

Para RUBIN, el problema de la sobrecarga de información se suele presentar como si existiese un nivel de información ideal que puede ser manejado por las personas y, en consecuencia, serle útil a éstas. Un nivel inferior sería insuficiente para garantizar que la decisión fuese razonada, mientras que un nivel de información superior al ideal generaría distorsiones que, en última instancia, harían que la decisión no fuese el resultado de un proceso de reflexión correcto. De esta manera, las obligaciones legales de información habrían causado una sobrecarga informativa que perjudicaría a los consumidores. El autor citado considera que este enfoque de la situación es incorrecto, ya que no hay nada que indique que sin las obligaciones legales de información las personas tomarían decisiones mejores o más meditadas. RUBIN sostiene que el problema puede resumirse en que las personas, simplemente, no pueden evaluar correctamente ni la calidad de los productos complejos ni la conveniencia de las cláusulas contractuales<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> Lo cual no quiere decir que las decisiones sean irracionales, puesto que, como ha puesto de relieve POSNER, «las decisiones tomadas con base en información incompleta son racionales cuando los costos de adquirir más información superan los beneficios probables de la capacidad de tomar una decisión mejor». Cfr. POSNER, R. A., *El análisis económico del Derecho*. 2ª edición en español. Fondo de Cultura Económica, México, 2007, p. 48.

<sup>27</sup> Cfr. RUBIN, E., *loc. cit.*, p. 39.

En mi opinión, una manera más acertada de resumir el problema de la sobrecarga informativa es la siguiente. Por un lado, no existe un «nivel óptimo de información» único para todas las personas y en todos los ámbitos, pero, aun si existiese, no tendríamos la capacidad de determinar cuál es. Por otro, parece evidente que el nivel de información impuesto legalmente es superior al útil para la gran mayoría de las personas. Las disposiciones legales no pueden sino utilizar conceptos abstractos y genéricos, de muy difícil precisión y que rara vez se dan en las situaciones de la vida real. Por ejemplo, la Directiva sobre prácticas comerciales desleales<sup>28</sup> toma como referencia al «consumidor medio», es decir, un consumidor «normalmente informado y [que] es razonablemente atento y perspicaz, teniendo en cuenta los factores sociales, culturales y lingüísticos». Sin embargo, ese consumidor no existe, en la medida en que las personas no pueden estar informadas y ser razonablemente atentas y perspicaces en todos los ámbitos en los que actúan<sup>29</sup>.

Y aunque se concluyese que existe un consumidor medio, sería imposible determinar exactamente qué características y facultades tiene. Por esta razón, resulta imposible saber si el legislador ha ponderado correctamente las necesidades del consumidor medio a la hora de establecer una normativa. Así, el problema al que se enfrenta el legislador en materia de obligaciones de información es que no puede saber ni qué nivel de información es el recomendable, ni tampoco qué facultades y necesidades tienen las personas a las que se intenta beneficiar. Lo que sí puede constatarse hasta el momento es que este problema no ha sido solucionado. Las obligaciones legales de información han contribuido a aumentar la sobrecarga informativa existente, por lo que conviene incidir en la necesidad de no agudizar el problema.

A propósito de esta cuestión, podemos referirnos a la STJUE de 15 de enero de 2015 (Air Berlin plc & Co. Luftverkehrs KG / Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände - Verbraucherzentrale Bundesverband e. V., C-573/13), en la cual el Tribunal debía interpretar el artículo 23 del Reglamento sobre la explotación de servicios aéreos<sup>30</sup>. Este precepto, que se refiere a la información y no discriminación en dichos servicios, obliga a indicar en todo momento el precio final que debe pagarse cuando se ofrecen o publican las tarifas y fletes. Dicho precio final incluirá la tarifa e impuestos aplicables, así como los cánones, recargos y derechos que sean obligatorios y previsibles en el momento de la publicación del precio.

---

<sup>28</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) no 2006/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 149, 11.6.2005, p. 22).

<sup>29</sup> En el considerando 18 de la propia Directiva sobre prácticas comerciales desleales se admite que «la referencia del consumidor medio no es una referencia estadística. Los tribunales y autoridades nacionales deben aplicar su propio criterio, teniendo en cuenta la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, para determinar la reacción típica del consumidor medio en un caso concreto».

<sup>30</sup> Reglamento (CE) nº 1008/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de septiembre de 2008 sobre normas comunes para la explotación de servicios aéreos en la Comunidad (DO L 293, de 31 de octubre de 2008, p. 3).



Además del precio final, el artículo 23 del Reglamento sobre la explotación de servicios aéreos obliga a precisar, al menos, la tarifa o flete, los impuestos, las tasas de aeropuerto y «otros cánones, recargos o derechos, tales como los relacionados con la seguridad extrínseca o el combustible». La norma citada dispone también que «los suplementos opcionales de precio se comunicarán de una manera clara, transparente y sin ambigüedades al comienzo de cualquier proceso de reserva, y su aceptación por el pasajero se realizará sobre una base de opción de inclusión».

En su sentencia *Air Berlin*, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea declaró que «en el marco de un sistema de reserva electrónica como el controvertido en el litigio principal, el precio final que deba pagarse se ha de precisar cada vez que se indiquen los precios de los servicios aéreos, incluida la primera vez que aparezcan en pantalla», y «no sólo respecto del servicio aéreo seleccionado por el cliente, sino también respecto de cada servicio aéreo cuya tarifa aparezca en pantalla»<sup>31</sup>. En este contexto, puede reflexionarse sobre los efectos que esta interpretación del artículo 23 del Reglamento va a tener en cuanto a facilitar el proceso de reserva de vuelos en Internet. Parece razonable pensar que a una persona que está preocupada de comprobar las fechas, los horarios y las conexiones de los diferentes vuelos le resultará más fácil actuar y llegar a tomar una decisión si no se le indican al mismo tiempo todos los precios, tarifas, impuestos, tasas y servicios complementarios. Lo mismo puede sostenerse al respecto de los contratos de crédito al consumo, de los instrumentos y servicios financieros y del etiquetado de los productos. Además, no puede obviarse que cuanto más información se suministre al mismo tiempo, más difícil será que el consumidor localice los datos verdaderamente relevantes, siendo por el contrario más fácil que se produzcan confusiones y que aspectos importantes pasen desapercibidos.

Las consecuencias negativas de la sobrecarga de información también pueden observarse con el ejemplo de la tarificación por minuto en los estacionamientos de vehículos. Al hacer más complicado calcular el precio, los consumidores sencillamente no lo hacen. Así, desconocen cuánto pagarán aun cuando sepan de antemano cuánto tiempo van a dejar su vehículo estacionado. Sin embargo, el problema es más grave que el mero desconocimiento del precio. La facturación por minuto es presentada por el legislador como un mecanismo para que los empresarios cobren a los consumidores el servicio efectivamente prestado y acabar así con la práctica del redondeo al alza. De esta forma se está transmitiendo una información que probablemente es interpretada en el sentido de que con el nuevo sistema los consumidores pagarán menos, cuando eso no es así<sup>32</sup>.

---

<sup>31</sup> Sentencia *Air Berlin*, apartados 35 y 45.

<sup>32</sup> El sistema de tarificación por minuto favorece al consumidor cuando su tiempo efectivo de estacionamiento se encuentra en lo que serían los primeros tramos de las antiguas fracciones horarias, pero le perjudica cuando dicho tiempo efectivo se acerca al final de la hipotética fracción. El sistema de tarificación por minuto promueve que las personas no utilicen el estacionamiento más tiempo del necesario, lo cual puede ser beneficioso en los momentos de máxima afluencia, quedando libres plazas de aparcamiento que otros necesitan. Pero cuando no se produce esta escasez de plazas, los grandes

Por otro lado, aunque los consumidores no calculen el precio total que deberán pagar en el aparcamiento, sí pueden leer que el precio se fija en «céntimos por cada minuto» y no en «euros por cada fracción», lo que contribuye a generar la sensación de que el precio es inferior. Se trata de un fenómeno similar al que se produce a través de la técnica de marketing conocida como *pennies-a-day*, que consiste en dividir un precio determinado en una multitud de unidades más pequeñas para que el consumidor sea más propenso a incurrir en gasto. Por ejemplo, diciendo que la suscripción a un servicio cuesta un euro al día en lugar de 365 euros anuales<sup>33</sup>.

RADIN ha mostrado una actitud favorable a las obligaciones legales de información, poniendo el énfasis en lo útil que resultan de cara a evitar los problemas derivados de las alergias e intolerancias, o cómo informar sobre las calorías de los alimentos puede contribuir a mejorar la salud pública a largo plazo<sup>34</sup>. A esto se le pueden oponer dos consideraciones. En primer lugar, si se piensa en el número de personas con alguna alergia o intolerancia, una conclusión razonable es que la imposición de una serie de obligaciones de información no es en absoluto necesaria. Las propias empresas son las primeras interesadas en prestar un adecuado servicio a las personas afectadas por alergias e intolerancias y hacerse con la cuota de mercado que representan. Las empresas también tendrán un incentivo para estudiar cuál es el mejor medio de hacerlo, como por ejemplo, en lugar de sobrecargar de información el espacio reducido de una etiqueta, informar a través de campañas publicitarias o en su página web.

Y en segundo lugar, si el legislador considera esencial favorecer a través de la regulación que las personas tomen decisiones informadas o que mejore la salud pública, es su responsabilidad velar por que el mecanismo jurídico implementado reduzca tanto como sea posible el tiempo y el esfuerzo requeridos para conocer los datos relevantes. Si para conocer el número de calorías de un producto hace falta buscar entre muchos números y datos, el consumidor no lo hará. Por eso no es extraño que algunos productos orientados precisamente a las personas más preocupadas por el contenido calórico de los alimentos resalten el número de calorías dándole una visibilidad superior a la que obliga la ley. Esta circunstancia pone de manifiesto que si los consumidores tienen un verdadero interés en conocer ciertos datos y valoran la información los empresarios se esfuerzan en suministrarla, por lo que la imposición de obligaciones legales de información resulta innecesaria.

---

perjudicados son los empresarios de los negocios próximos al aparcamiento. Con un sistema de tarificación por fracciones amplias, el precio de la fracción es para el consumidor un «coste hundido», es decir, deberá pagarlo con independencia de la parte de la fracción utilizada. Esto favorece que las personas tiendan a consumir más minutos de la fracción («efecto de coste hundido»), y los negocios situados en las proximidades podrían beneficiarse de esos minutos suplementarios. Sobre el coste hundido, cfr. ARKES, H. R. y BLUMER, C., «The Psychology of Sunk Cost», en *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, vol. 35, 1985, pp. 124-140.

<sup>33</sup> Cfr. KRISHNA, A. y SLEMRD, J. B., «Behavioral Public Finance: Tax Design as Price Presentation», *International Tax and Public Finance*, vol. 10, 2003, p. 193.

<sup>34</sup> Cfr. RADIN, M. J., *loc. cit.*, pp. 4-7.

Quizás el fracaso de las obligaciones legales de información no deba corregirse pensando en una eliminación de esta técnica legislativa en sí, sino replanteando el tipo de datos que se deben transmitir o la forma en la que se deben suministrar, a fin de mejorar la calidad de la información. Así, como ha planteado RUBIN, en lugar de comunicar datos sin más, la clave podría residir en que la información transmitida tenga un carácter más práctico, esto es, que sea verdaderamente útil para que una persona pueda tomar una decisión. Dicho de otra forma, el problema que se pone de manifiesto en el presente trabajo no encontraría solución ni suministrando más datos ni derogando sin más todas las obligaciones legales de información, sino configurando estas obligaciones de tal manera que se tenga en cuenta la forma en la que las personas llevan a cabo los procesos cognitivos necesarios para tomar decisiones. Por ejemplo, a través de una mayor interacción entre el empresario y el consumidor que reemplace el mero flujo unidireccional de información de uno a otro<sup>35</sup>. No obstante, hay que tener en cuenta dos cuestiones. Por un lado, que, como ha puesto de manifiesto PAREDES, el problema de la sobrecarga informativa puede tener lugar incluso cuando todos los datos revelados son esenciales para tomar la decisión<sup>36</sup>. Y, por otro, que evaluar los procesos cognitivos de las personas a la hora de configurar las obligaciones de información puede incrementar el coste de dichas obligaciones, así como hacer más complejo todo el proceso, lo cual redundará en perjuicio de los propios consumidores.

## 6. Conclusión

Cuando RADIN se pregunta por qué BEN-SHAHAR y SCHNEIDER critican en sus trabajos únicamente la información que es suministrada por imperativo legal, a primera vista parece tener razón<sup>37</sup>. A fin de cuentas, cualquier información que se suministre, con independencia de su origen voluntario u obligatorio, contribuye a causar el problema de la sobrecarga. La respuesta a la pregunta de RADIN es, no obstante, sencilla: porque la información que debe suministrarse por mandato de la ley es la única que se puede controlar. No podemos conocer cuándo y en qué forma una persona recibirá información de otra, ni cuándo se verá expuesta a la publicidad y al marketing, ni de qué hablará con sus familiares y amigos, ni cómo procesará la información, ni qué términos introducirá en un motor de búsqueda, ni qué medios de comunicación consultará. La realidad es muy compleja y no resulta abarcable. Por el contrario, sí podemos modificar, limitar y abandonar el establecimiento de obligaciones legales de información.

Cuando SCHWARTZ y WARD se refieren al problema de la sobrecarga de opciones y el hecho de que las personas no buscan «optimizar», sino simplemente alcanzar un nivel de satisfacción suficiente, apuntan que conocerse a sí mismo puede ser una manera de limitar los efectos de dicha sobrecarga. Dichos autores, con un planteamiento de matiz subjetivo, plantean la necesidad de ser más conformistas y no buscar la perfección, no darle excesiva importancia a las

---

<sup>35</sup> Cfr. RUBIN, E., *loc. cit.*, pp. 44-52.

<sup>36</sup> Cfr. PAREDES, T., *loc. cit.*, pp. 442 y 443.

<sup>37</sup> Cfr. RADIN, M. J., *loc. cit.*, p. 13.

oportunidades que se han dejado pasar, o fijarse objetivos realistas y no pretender ir mucho más allá<sup>38</sup>. En mi opinión, es el momento de reconocer que la realidad es demasiado compleja como para que el legislador intente regular hasta su más mínimo detalle. Con semejante planteamiento, sólo se consigue restringir la libertad de las personas y crear distorsiones en el mercado.

BEN-SHAHAR y SCHNEIDER proponen que los deberes de información den paso a un mayor juego de las opiniones, las recomendaciones o el asesoramiento, aunque éstas alternativas no constituyan una solución perfecta y definitiva<sup>39</sup>. Ciertamente, como constata MAROTTA-WURGLER, a menudo estas opciones están afectadas por los mismos problemas que los deberes de información impuestos legalmente<sup>40</sup>. Pero, en mi opinión, las alternativas indicadas parten con la ventaja de su carácter voluntario, siendo correlativa a la mayor libertad una mayor responsabilidad personal. Cada persona debe decidir cuánta información desea, cuáles son los datos que le interesan, y, por último, qué costes está dispuesto a incurrir para obtenerla. De esta forma, existirán incentivos claros para informar de aquellas cuestiones que demuestren ser relevantes y valoradas por los consumidores, y de examinar en cada caso cuál es el mejor medio para mantener satisfecho al consumidor. Quien tome una buena decisión debe beneficiarse de la misma, y quien se equivoque debe asumir el coste de su error. Desde mi punto de vista, resulta preferible adoptar un enfoque en el que el mayor grado de autonomía que la persona disfruta gracias a la información se corresponde con un mayor grado de responsabilidad personal, lo cual puede servir para corregir algunos de los defectos que han hecho fracasar hasta el momento la técnica legislativa objeto del presente estudio.

---

<sup>38</sup> Cfr. SCHWARTZ, B. y WARD, A., *loc. cit.*, pp. 99-102.

<sup>39</sup> Cfr. BEN-SHAHAR, O. y SCHNEIDER, C. E., «The Failure of Mandated Disclosure», *cit.*, pp. 746-749; BEN-SHAHAR, O. y SCHNEIDER, C. E., *More Than You Wanted to Know...*, *cit.*, pp. 185-190.

<sup>40</sup> Cfr. MAROTTA-WURGLER, F., *loc. cit.*, pp. 8-12.