



<http://www.uclm.es/centro/cesco/>

## **EFICACIA DE LA LEY ESTATAL 29/2009 SOBRE LA REGLAMENTACIÓN AUTONÓMICA QUE IMPONE LA OBLIGATORIEDAD DE CARTELES INFORMATIVOS CON DETERMINADA INFORMACIÓN REFERENTE A PRECIOS DE SERVICIOS, HOJAS DE RECLAMACIONES Y HORARIOS COMERCIALES**

*Angel Carrasco Perera, Centro de Estudios de Consumo, Universidad de Castilla-La Mancha*

La cuestión que se suscita es si ha de entenderse incompatible con la Ley estatal 29/2009 un conjunto de normas castellano-manchegas que tienen en común la imposición de la exhibición (cartel) con información relativa a los bienes o servicios que se ofrecen al consumidor. De existir semejante incompatibilidad no podría procederse a la sanción administrativa por la inexistencia de carteles informativos, exigidos por esta variada normativa autonómica, cuya identificación se hace en la Consulta y que no vamos a reproducir aquí. Aunque la investigación podía extenderse a otros extremos informativos, finalmente la consulta se centra en la normativa de consumo que impone la exigencia de exhibición de carteles al público, referidos a los precios de los servicios prestados, la existencia de hojas de reclamaciones a disposición de los consumidores y usuarios y los horarios de apertura y cierre.

### **1. Consideraciones generales sobre la Ley 29/2009, las normas autonómicas y la Directiva 29/2005**

El motivo de dudar nace de la Disposición Derogatoria Única de la Ley 29/2009, por la que se priva de eficacia a los preceptos de ciertos reglamentos "consumeristas" estatales en la medida en que establecían, por idénticas razones que los autonómicos considerados, el deber de hacer público un cartel informativo con una leyenda determinada.

La transposición estatal de la Directiva CE 29/2005 ha sido instrumentalizada por un procedimiento muy complejo, en el que se ha aprovechado la necesidad de trasponer para modificar las leyes de Competencia Desleal y de Consumidores y Usuarios, y hacer entre ellas referencias cruzadas que causan perplejidad y confusión. La razón de tanta dificultad procede de dos razones de distinto peso. De un lado, la creencia generalizada en España de que una reforma de ese calado tendría que hacerse en el marco de la regulación mercantil. De otro, la tentativa de cerrar la posibilidad de desarrollo autonómico mediante la definición de tipos específicos de deslealtad comercial que el Estado define a partir de su competencia exclusiva de producir Derecho mercantil. Las razones se entienden si se considera con cuidado el reparto competencial. El Estado seguramente con el buen propósito de ajustarse al carácter de *máximo* de la Directiva ha cubierto en la medida de lo posible la nueva regulación bajo el amparo del título competencial sobre Derecho mercantil, pues de otra forma no podría evitar que las CCAA



<http://www.uclm.es/centro/cesco/>

hicieran valer una, como poco, competencia normativa de desarrollo en la protección de los consumidores y usuarios.

Pero la prolijidad de la estructura de la ley ha impedido que quede claro el propósito original y básico de la Directiva. A saber, que los tipos, razones y descripciones de deslealtad comercial constituyen normas de máximo, que no pueden ser superadas ni desarrolladas por los Estados miembros; que no hay más conductas prohibidas en las relaciones con consumidores que las que merezcan la calificación de prácticas comerciales desleales, y no hay otras prácticas comerciales desleales que las que establece la Directiva (considerandos 9, 14, 15, art, 1.5). Esto es lo que no resulta claro de la ley española. Sólo indirectamente se puede alcanzar este resultado con la fatigosa lectura del (nuevo) art. 19 LGDCU, y sólo si se conoce al respecto la intrahistoria de la Directiva se puede llegar a alcanzar que el propósito- casi callado por vergonzante- del art. 19 LGDCU es impedir cualquier tipo de protección suplementaria que pueda ser justificada en la protección de los intereses de los consumidores, salvo que tengan un soporte expreso en una normativa comunitaria vigente que otorgue un mayor grado de protección.

La dislocación del sistema de trasposición de la Directiva encuentra su expresión más acabada precisamente allí donde era más precisa la claridad de ideas. El art. 7 de la Directiva deja claro que en materia de omisiones engañosas sólo la omisión o falseamiento de "información sustancial" es decisiva, y el apartado 4 considera *como lista cerrada* la información allí listada, como única merecedora de la condición de sustancial. En otros términos, sólo la omisión o falseamiento de esta información puede constituir una práctica comercial engañosa por omisión, y sólo si merece este calificativo puede prohibirse una cláusula comercial.

Pero la Ley española es inconsecuente. Formula en el art. 7 de la Ley de Competencia Desleal el tipo y el régimen básico de las omisiones engañosas del art. 7 de la Directiva, pero no lista cuál será la información que deberá suministrarse como sustancial. Lo hace, en cambio, el art 20 (nuevo) de la LGDCU. Efectivamente allí se reproduce con aproximación la lista del art. 7.4 de la Directiva. Pero para la ley española no se trata de una lista cerrada. Las prácticas comerciales en cuestión contendrán "al menos" la información que se lista. Esto, además, se exagera si consideramos que la Disposición Final Segunda número 3 de la Ley 29/2009 atribuye a los arts. 19 y 20 LGDCU carácter simplemente básico; esto es, susceptible de desarrollo por las CCAA.

El resultado puede parecer paradójico, pero es incontestable. Los arts. 19 y 20 LGDCU, redefinidos por la Ley 29/2009 no derogan (obviamente) ni obligan a las CCAA a derogar ninguna normativa de desarrollo relativa a las menciones que deban contenerse en la información obligatoria a suministrar por los empresarios en las prácticas comerciales frente a consumidores.



<http://www.uclm.es/centro/cesco/>

## **2. Tipos de normas sectoriales**

Entre las variadas regulaciones autonómicas relativas a la exhibición pública (cartel) de determinada información previa a la contratación con consumidores, vamos a distinguir entre cuatro clases de regulación.

Primera, normativa autonómica que imponga la exhibición pública de un cartel informativo sobre los extremos que los arts. 7.4 de la Directiva y 20 de la LGDCU consideran sustanciales (caracteres principales del producto, identificación del oferente, información sobre el precio, procedimientos de pago, entrega y ejecución, derecho de desistimiento, en su caso). Esta regulación no es contraria a la ley ni a la Directiva. Por tanto, las autoridades regionales de consumo debe comprobar que todos los contenidos informativos precontractuales exigidos por las distintas normas autonómicas de protección de consumidores son reconducibles a, y no exceden de, la lista de conceptos admitidos por la Directiva.

Segunda, normativa relativa a exhibición de horarios comerciales. En mi opinión, ni existe una invitación a contratar en el sentido de la Directiva ni reúne la comunicación las exigencias del art. 20.1 LGDCU, y son válidas. Por lo demás, el horario comercial debe ser considerado sin duda una "característica esencial del servicio" en el sentido de la letra b) del art. 20.1 LGDCU. Más allá de ello, puede decirse de este extremo lo mismo que comentaremos sobre las hojas de reclamaciones, y por tanto aplicar el mismo razonamiento para considerar que no puede estar vetada la exigencia normativa de exhibición de carteles informativos sobre los horarios de apertura y cierre de los establecimientos.

Tercera, normativa autonómica que imponga la exhibición pública de un cartel informativo con un contenido obligatorio superior al exigido en el art. 7.4 de la Directiva y 20.1 LGDCU.

Cuarta, imposición de deberes de exhibición obligatoria de información sobre el cumplimiento de disposiciones normativas. En concreto, información sobre hojas de reclamaciones.

## **3. Contenidos informativos obligatorios superiores a los impuestos por la Directiva**

Nos centramos ahora en la normativa autonómica correspondiente a la clase Tercera expuesta supra.

Partamos de que la apertura de un establecimiento comercial al público es una "práctica comercial" comprendida en el art. 19.2 II de la LGDCU y en el art. 2 d) de la Directiva. La



<http://www.uclm.es/centro/cesco/>

cuestión podría cuestionarse, pero no vamos a perdernos en este laberinto, que pondría en cuestión la racionalidad misma del sistema de la Directiva.

Para que una práctica comercial sujete a su autor a suministrar información sustancial (a riesgo de ser considerada su conducta, si no, práctica comercial desleal por omisión engañosa) es preciso, según la Directiva, que concurren razones adicionales y distintas del mero tratarse de una "información sustancial". En la Directiva, esta información sólo deberá darse, además, si hay una "invitación a contratar". Pero hace falta, también, que su omisión "pueda hacer que el consumidor medio tome una decisión sobre una transacción que de otro modo no habría tomado". Pero la ley española se pronuncia de modo diverso. Según el art. 20 LGDCU, las prácticas comerciales que "incluyan información sobre las características del bien o servicio o su precio", deberán contener al menos la información que se lista a continuación. En teoría, pues, si no incluyen información de este tipo, no deberían estar sujetas a la información mínima obligatoria. Mas aceptemos que se trata de un concepto muy amplio de información y que el simple anuncio o exposición del nombre comercial y el sector de tráfico de que se trate basta para colmar la exigencia del art. 20.1 LGDCU.

*En teoría*, una regulación autonómica que imponga contenidos informativos a las prácticas comerciales, superior al contenido en el art. 20 LGDCU, no conculca la norma básica estatal. Primero porque es básica, y no exclusiva, por lo que debe quedar un espacio de desarrollo para el regulador autonómico. Segundo, porque el propio art. 20.1 LGDCU no es exhaustivo ("al menos").

Con todo, esta regulación autonómica del tipo señalado, que no infringiría normativa básica o de competencia exclusiva del Estado, conculcaría el art. 7.4 de la Directiva. Es cierto que las CCAA no están vinculadas por las Directivas y que éstas en general no obligan sino a través de la norma estatal que la desarrolla, hasta que el TJCE se pronuncie sobre la eventual contrariedad de la ley estatal a Derecho comunitario. Con todo, y por racionalidad jurídica, la exhibición obligatoria en cartel no debería exceder en su contenido de lo que se especifica en el art. 20.1 LGDCU. No- se repite- porque ello supusiera una contravención a la LGDCU, sino porque traicionaría el mandato de la Directiva.

#### **4. Información sobre hojas de reclamaciones**

La Directiva tiene por objeto de regulación las prácticas comerciales que son susceptibles de inducir o motivar la voluntad de compra del consumidor, y considera prohibidas las que producen una información engañosa u omiten una información sustancial de forma que pueda producirse un engaño determinante de la voluntad de compra. Cuando la Directiva recopila la lista de extremos que los Estados pueden imponer como información obligatoria precontractual es porque el legislador europeo ha considerado- con o sin razón- que sólo estos extremos son verdaderamente sustanciales para motivar la



<http://www.uclm.es/centro/cesco/>

voluntad de compra. Se exige que exista, primero, una "práctica comercial", es decir, un acto de promoción de la venta de un producto y, segundo, que la información de que se trate resulte sustancial, de forma que su ignorancia no lleve al consumidor a tomar una decisión de compra que de otra forma no hubiera tomado.

La exhibición de una leyenda indicativa de la existencia de hojas de reclamaciones no es una práctica comercial de promoción de venta, y la leyenda de obligada exhibición no es una información precontractual que pretenda proteger la integridad y coherencia de la voluntad de compra del consumidor. El empresario informa del cumplimiento de un deber, e informa de tal manera que pueda el consumidor ejercitar consecuentemente sus derechos. El bien jurídico tutelado por la información no es la integridad y coherencia de la voluntad de compra, sino el mejor ejercicio de los derechos postcontractuales del cliente.

Lo esencial no es que se obligue a exhibir la leyenda en cuestión, sino que se obligue a disponer de las hojas de reclamaciones. La Directiva no prohíbe ni puede prohibir que los Estados ejerzan sus competencias para imponer normas de policía comercial, distintas de la policía de protección de la integridad de la voluntad precontractual del cliente mediante la imposición de deberes de información sobre el bien o servicio. Puede tratarse de unas hojas de reclamaciones, pero también de una escalera de incendios, o de una licencia de apertura comercial. Sería absurdo que, de ser legítima la imposición de un deber de policía comercial de esa clase, fuere, sin embargo, ilegítima la imposición de un deber de comunicación al público sobre el cumplimiento, o modo de cumplimiento, de estos deberes de policía.

### **En conclusión,**

- (1) Sólo puede estar afectada por la Directiva una normativa cuya finalidad y objeto de protección sea la tutela de la voluntad o decisión de compra del consumidor mediante la imposición de deberes precontractuales de información orientados a eliminar la posibilidad de engaño en la promoción de bienes o servicios.
- (2) No es de esta clase la normativa de Castilla-La Mancha relativa a la exhibición de carteles con leyendas indicativas de los horarios de apertura y cierre de locales comerciales y de la existencia de hojas de reclamaciones a disposición de la clientela.
- (3) Por la misma razón, el incumplimiento de esta normativa no puede considerarse como un tipo de infracción del art. 49.1 I) LGDCU, pues no comportaría "el uso de prácticas comerciales desleales" con los consumidores.



<http://www.uclm.es/centro/cesco/>

- (4) Las normas autonómicas relativas a la exhibición por cartel, o de otro modo, de información relativa a los precios de servicios prestados están cubiertas por el art. 7.4 de la Directiva, y son legítimas. La infracción de esta normativa constituiría una práctica comercial desleal en el sentido del art. 49.1 l) LGDCU. Por razones de coherencia, estas reglamentaciones no deberían extralimitar el contenido de lo que se permite y exige en el art. 20.1 c) de la LGDCU.

Angel Carrasco

24 febrero 2010