



COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 26.06.1997
COM(97) 309 final

COMUNICACION DE LA COMISION

SERVICIOS FINANCIEROS: REFORZAR LA CONFIANZA DEL CONSUMIDOR

Medidas de seguimiento de su Libro Verde sobre

“Servicios financieros: cómo satisfacer las expectativas de los consumidores”

Introducción

La presente Comunicación expone los resultados de las consultas realizadas en relación con el Libro Verde de la Comisión de mayo de 1996 titulado “Servicios financieros: cómo satisfacer las expectativas de los consumidores”¹, y presenta la respuesta de la Comisión a tales consultas. Las aportaciones recibidas con motivo de las consultas sobre el Libro Verde, que concluyeron a finales de octubre de 1996, han sido sumamente satisfactorias, tanto por su número como por su calidad. Los resultados del estudio sobre el impacto y la efectividad del mercado único² se conocieron después de la presentación del Libro Verde. Dos de los estudios emprendidos por consultores independientes evaluaban el impacto del mercado único sobre la banca y los seguros. Dado que los resultados del estudio guardan relación con las consultas en torno al Libro Verde, se ha considerado oportuno incluirlos en anexo. En determinados casos, se han tomado ya medidas para resolver algunos de los problemas detectados (por ejemplo, en relación con los pagos transfronterizos³). En otros casos, sin embargo, la Comisión opina que son necesarias medidas complementarias para conferir una total efectividad al mercado único y satisfacer las expectativas de los consumidores.

Resumen del Libro Verde

El Libro Verde se publicó el 22 de mayo de 1996. Su principal objetivo consistía en estimular a todos los interesados a opinar sobre la adecuación del grado de protección del consumidor establecido por la actual legislación en materia de servicios financieros y sobre la posible conveniencia de adoptar otras medidas.

El Libro Verde se dividía en tres partes. En la primera, la Comisión ponía de manifiesto la atención prestada a los intereses del consumidor dentro de la legislación comunitaria. En la segunda parte, se señalaban una serie de problemas que habían sido ya detectados. La tercera parte estudiaba brevemente las futuras tendencias de la comercialización de servicios financieros, incluida la venta a distancia.

El Libro Verde exponía, en particular, una serie de problemas que se planteaban a los consumidores y que, según se indicaba en el mismo, debían examinarse detenidamente para hallar una solución adecuada. Entre ellos figuraban la negativa a prestar servicios financieros a no residentes, la deficiente calidad de los servicios, la falta de información y las actividades de los intermediarios no regulados. El Libro Verde señalaba que los contratos de servicios financieros negociados a distancia merecían especial atención e invitaba, asimismo, a opinar sobre si la introducción de nuevas tecnologías y técnicas de comercialización en el sector de los servicios financieros requería normas adicionales para la protección del consumidor.

¹ COM(96) 209 final de 22.5.1996.

² COM(96) 520 final de 30.10.1996.

³ DO L 43 de 14.2.1997, p. 25.

Resumen de los comentarios recibidos y principales problemas

El Libro Verde alcanzó su objetivo, al impulsar un amplio debate en el que participaban los sectores bancario, de seguros y de valores, las agrupaciones de consumidores y usuarios y las autoridades nacionales. En total, la Comisión ha recibido más de 140 contribuciones (que representan más de 1.500 páginas). La Comisión organizó, además, una audiencia que congregó a más de 200 representantes de los sectores interesados.

Como podía esperarse, las respuestas a la consulta muestran una divergencia de opiniones entre los principales interesados en cuanto a las implicaciones para los consumidores y las actuaciones oportunas de cara al futuro. El *sector de servicios financieros* hace, en general, hincapié en la necesidad de garantizar el pleno funcionamiento del mercado único, lo cual supone que se apliquen debidamente las directivas vigentes y se garantiçe una competencia leal. Se destaca, asimismo, la importancia de fomentar el desarrollo de productos y servicios innovadores y de nuevos canales de distribución (electrónicos), que modificarán las relaciones convencionales entre clientes y prestadores de servicios. La innovación redundará en beneficio tanto del sector como de los consumidores. La unión económica y monetaria y la sociedad de la información figuran entre los principales retos a los que el sector debe hacer frente. A la hora de considerar la posibilidad de proponer nuevas medidas (legislativas), conviene actuar con cautela. Si resulta necesario tomar medidas para consolidar los derechos de los consumidores, debería darse preferencia a las iniciativas voluntarias.

Las *agrupaciones de consumidores y usuarios* reconocen, en general, que la estabilidad y la credibilidad del sistema financiero y monetario de la UE que se han logrado merced a la legislación sobre servicios financieros son positivas, tanto para los consumidores como para los prestadores de servicios. No obstante, formulan serias críticas en relación con las disposiciones destinadas específicamente a proteger al consumidor contenidas en la normativa vigente y deploran también la falta de un planteamiento categórico de cara a la protección del consumidor dentro del mercado único de servicios financieros. Se aduce que, del lado de la demanda, el mercado se caracteriza por su disparidad (aislamiento y escasa movilización de los consumidores, por un lado, frente a operadores de proyección mundial, por otro) y que los consumidores carecen, con frecuencia, de los conocimientos técnicos necesarios ante productos cada día más complejos. Además, no son de aplicación las disposiciones legales vigentes en otros sectores (por ejemplo, cuando se trata de contratos a distancia). Los consumidores deben, pues, desempeñar un papel de mayor trascendencia.

La postura de las *autoridades nacionales* se encuentra en un punto intermedio entre estos dos enfoques: en ocasiones, se privilegian las exigencias del sector (que aboga por soluciones más flexibles y el pleno funcionamiento del mercado único) y en otras las peticiones de los consumidores (de medidas complementarias para proteger sus intereses, por ejemplo en los contratos a distancia).

El *Parlamento Europeo* aprobó su informe sobre el Libro Verde el 19 de febrero de 1997⁴. El Parlamento aboga por un planteamiento equilibrado, destacando la importancia de la libre competencia y apoyando, al mismo tiempo, la postura de las agrupaciones de consumidores con respecto a la legislación actual. El Parlamento es partidario de un planteamiento bidireccional: un reglamento marco que regule los aspectos comunes a todos o la mayor parte de los servicios financieros (tales como la transparencia de la información y del mercado, la protección de los derechos legales, la competencia e integridad de los intermediarios y el derecho de acceso a los servicios), y directivas específicas, entre otras cosas, sobre los contratos de servicios financieros negociados a distancia.

El *Comité Económico y Social* (CES) emitió su dictamen el 30 de octubre de 1996⁵. En él, el Comité solicita la adopción de un Libro Blanco sobre la política de protección del consumidor en el sector de los servicios financieros, subrayando las principales necesidades del consumidor (tales como el derecho a la información y la protección jurídica y las posibilidades de recurso), así como las medidas que deben adoptarse. En particular, el CES se declara a favor de la adopción de directivas sobre los contratos a distancia de servicios financieros, el crédito hipotecario, los contratos de seguros y los pagos electrónicos.

Planteamiento global de la Comisión

La Comisión ha analizado minuciosamente las aportaciones recibidas a la luz de los resultados del estudio de impacto de 1996⁶. La contribución del mercado único de servicios financieros ha sido, en general, positiva, ya que ha propiciado la competencia y ampliado la oferta disponible para el consumidor. La estricta supervisión, por parte de las autoridades de los Estados miembros, de las actividades realizadas por los prestadores de servicios financieros de la UE ha reforzado la solidez financiera del sector. La estabilidad y la credibilidad del sector de servicios financieros son primordiales para lograr la confianza del consumidor, que pone en manos del mismo su dinero. Ahora bien, está claro que ello no basta para que el consumidor pueda aprovechar plenamente las ventajas del mercado único y para que se resuelvan los problemas aún pendientes.

El primer paso -que no se limita a los servicios financieros- consiste en asegurarse de que la legislación vigente se incorpore a los ordenamientos jurídicos nacionales y se aplique. El mercado único se basa en la confianza. Este objetivo sólo puede lograrse mediante una adecuada aplicación de las normas comunes. Como ha confirmado el Plan de Acción para el Mercado Único⁷, existe aún retraso en la incorporación de la legislación esencial sobre seguros y servicios de inversión. La aplicación de la legislación y las normas del Tratado seguirá siendo una absoluta prioridad para la Comisión. En segundo lugar, la prestación de servicios financieros transfronterizos se ve aún dificultada por demasiados obstáculos. Las diferencias de estructura fiscal y régimen impositivo, en

⁴ Resolución del Parlamento, de 17 de febrero de 1997, sobre el Libro Verde de la Comisión "Servicios financieros: cómo satisfacer las expectativas de los consumidores", PE 220.154/fin.

⁵ DO C 56 de 24.2.1997, p. 76.

⁶ Véase nota nº 2.

⁷ CSE(97) 1 final de 4 de junio de 1997.

particular en los sectores del seguro y del crédito hipotecario, entre unos países y otros pueden obstaculizar el funcionamiento del mercado único. Las normas para proteger el "interés general" que se han establecido a nivel nacional haciendo caso omiso de los principios sentados por el Tribunal de Justicia para la aplicación de este concepto pueden también crear trabas al comercio, restringiendo la competencia, reduciendo la oferta e incrementando los costes para el consumidor. En los casos en que realmente existe un problema, la integridad del mercado único puede requerir una armonización comunitaria, con vistas a alcanzar dos objetivos, a saber, un elevado nivel de protección del consumidor en la UE y un acceso sin restricciones al mercado único. En algunos casos, es posible hallar soluciones basadas en la cooperación voluntaria entre las partes interesadas, posibilidad que debe ser fomentada en la mayor medida de lo posible. Sin embargo, en otros casos esta acción voluntaria no es suficiente ; en estos casos es también necesario que una acción se lleve a cabo por los Estados miembros o a nivel de la Unión.

Asimismo, la Comisión se ha comprometido a fomentar intensivamente el desarrollo del comercio electrónico, tal y como ha hecho saber en su Comunicación sobre el comercio electrónico⁸. El comercio electrónico ofrece inmensas oportunidades para el comercio transfronterizo en Europa y para mejorar la competitividad internacional y en particular en el contexto de la Unión Económica y Monetaria. Un marco reglamentario claro infundirá a los consumidores la confianza necesaria para utilizar el comercio electrónico e incentivará a las empresas a efectuar las inversiones necesarias.

Sin perjuicio de las ventajas ya conocidas que el establecimiento de la moneda única conllevará, la implantación del Euro contribuirá de manera decisiva al incremento de las actividades transfronterizas al garantizar la transparencia de precios y una mejor competencia entre los proveedores de servicios. En este contexto, y para facilitar la transición de las monedas nacionales al Euro, la Comisión ha presentado dos propuestas de reglamento que precisan la situación jurídica del Euro así como el principio de continuidad de los contratos.

Para responder a estos temas y a los comentarios generalmente formulados por las agrupaciones de consumidores, la Comisión estima que lo que se requiere es tanto un cambio de actitud, como un programa legislativo específico. En la presente Comunicación se anuncia, por tanto, la presentación de una serie de propuestas de directivas nuevas o modificadas. No obstante, no todos los problemas que se han detectado pueden solucionarse adecuadamente mediante disposiciones legales. Existen medios más apropiados, y en particular el diálogo entre el sector y los consumidores, para mejorar la información y la transparencia del mercado y hallar soluciones a los problemas y las quejas de los consumidores. Es necesario actuar sin demora para fijar de común acuerdo tales medidas y poder comprobar su eficacia.

⁸ COM(97)157 de 16 de abril de 1997.

Aspectos concretos planteados

Las consultas han puesto de manifiesto una serie de aspectos que merecen particular atención. A continuación se resumen las observaciones específicas formuladas por los sectores interesados en relación con cada uno de ellos y se presenta la respuesta de la Comisión.

a) *Contratos de servicios financieros negociados a distancia*

La celebración de contratos de servicios financieros a distancia registra una rápida expansión. La comercialización directa de productos de seguro de automóviles e inversión, por ejemplo, está ya muy afianzada en algunos países europeos. Las redes informáticas abiertas, tales como Internet, serán con toda probabilidad el medio clave para la comercialización a distancia de productos financieros⁹. Con la generalización de los ordenadores personales en los hogares comunitarios y la aparición de nuevos sistemas de comunicación, el banco "virtual" se está convirtiendo en un canal de distribución sumamente atractivo tanto para los consumidores como, dadas las ventajas previsibles en términos de eficiencia, para los proveedores de productos financieros.

Esta evolución ofrece nuevas posibilidades tanto a los consumidores como a los prestadores de servicios financieros, pero presenta también una serie de riesgos. Los principales motivos de preocupación señalados en el proceso de consulta por las agrupaciones de consumidores se refieren a la legislación aplicable, la necesidad de ofrecer información al cliente, el establecimiento de períodos de reflexión (si procede), la amenaza que representan las ventas por inercia, y la venta no solicitada. Las iniciativas adoptadas a nivel nacional para proteger al consumidor han de ser coherentes unas con otras, ya que, si difieren sustancialmente, pueden provocar una fragmentación del mercado único e inhibir la actividad transfronteriza. El sector de servicios financieros ha manifestado reiteradamente su inquietud de que llegue a producirse esta situación.

La Comisión reconoce la necesidad de proteger al consumidor en los contratos de servicios financieros negociados a distancia. Ello propiciará un clima de confianza entre los consumidores y permitirá, al mismo tiempo, a los prestadores de servicios financieros comercializar sus productos en toda la UE sin tener que hacer frente a obstáculos innecesarios. La Directiva general sobre contratos negociados a distancia¹⁰ no engloba los servicios financieros, aunque los mismos se hallaban incluidos en la propuesta inicial de la Comisión. Por consiguiente, la Comisión hizo saber que examinaría en qué medida es necesaria una legislación específica en este sector y el contenido eventual de dicha normativa. Se estimó que, habida cuenta de la complejidad creciente y de la diversidad del sector financiero europeo, las cuestiones de la protección del consumidor de servicios financieros en general y de los contratos negociados a distancia debían ser objeto de una atención particular. **A la luz de la consulta anteriormente mencionada y teniendo en cuenta la Resolución del Parlamento de 17 de febrero de 1997, la Comisión ha decidido presentar una propuesta específica de directiva en relación con los servicios financieros antes de finalizar el otoño de 1997.** Esta propuesta corroborará las diferencias existentes entre los contratos a distancia

⁹ Este tema se trata también en la Comunicación de la Comisión "Una iniciativa europea en el ámbito del comercio electrónico" (COM(97)157 de 16.4.1997).

¹⁰ Directiva 97/7/CE, relativa a la protección de los consumidores en materia de contratos negociados a distancia. DO L 144 de 04.06.1997, p. 19.

de servicios financieros y otros tipos de contratos a distancia contemplados en la Directiva general. Entre tales diferencias cabe citar el derecho a renunciar a un contrato, que resulta improcedente si el precio del servicio financiero está sujeto a las fluctuaciones del mercado o si el contrato surte ya efecto (como ocurre con los seguros de automóviles). La propuesta tomará también en consideración las medidas que han sido ya propuestas, entre las que se incluye, en particular, la Directiva relativa al tratamiento de los datos personales y la protección de la intimidad en el sector de las telecomunicaciones ("Directiva RDSI")¹¹, cuyo objetivo es eliminar los obstáculos a la libre circulación de servicios, datos personales y equipos de telecomunicaciones y que contiene específicamente disposiciones para proteger a los abonados frente al uso de determinados servicios de telecomunicaciones con fines de comercialización directa.

b) Falta de información al consumidor y vías de recurso

La competencia no puede obrar de forma efectiva a menos que el consumidor disponga de información clara y de las oportunas vías de recurso. Aun cuando las directivas existentes obliguen a facilitar al consumidor información en relación con determinados servicios (por ejemplo, créditos al consumo, transferencias transfronterizas y seguros de vida), las consultas han puesto de relieve que existe, en ocasiones, una falta total de información o la información proporcionada es incompleta o poco clara. En algunos casos, la legislación no ofrece vías de recurso adecuadas. Los consumidores han de tener la seguridad de que cuentan con vías de recurso rápidas y fiables en caso de litigio, especialmente si las cuantías que están en juego son poco elevadas.

La Comisión estima que, antes de estudiar la posibilidad de adoptar medidas legales sobre la información al consumidor, debe darse a los interesados la oportunidad de mejorar la situación. Son aquellos que intervienen directamente los que mejor saben qué información puede ser útil para el consumidor y se evitaría así imponer a las entidades financieras gravosos e innecesarios requisitos de información al cliente (cuyos costes se repercutirían en última instancia en este último). Es necesario un diálogo constructivo entre las asociaciones del sector financiero europeo y las agrupaciones de consumidores, con vistas a fomentar soluciones tales como los códigos de conducta, para avanzar rápidamente por esta vía. En ciertos sectores, se ha entablado ya recientemente este diálogo, pero éste debe ahora generalizarse. Con todo, siempre que se acuerden medidas de carácter no legislativo, la Comisión espera que se tomará plenamente en consideración el nivel de protección del consumidor ya existente y se pondrá un especial énfasis en la claridad y exactitud de la información que debe facilitarse.

La Comisión insta, por tanto, al sector de servicios financieros y a los consumidores a comprometerse abiertamente a perfeccionar de forma consensuada los mecanismos de información. La aplicación de los acuerdos que puedan celebrarse será objeto de un seguimiento durante los 18 meses siguientes (es decir, hasta mediados de 1999). En el supuesto de que las mejoras de carácter voluntario registradas durante este período, ya sea de forma general o en relación con aspectos específicos, sean insuficientes, la Comisión propondrá otras medidas, incluidas las de orden legislativo, como lo ha hecho, por ejemplo, para las transferencias transfronterizas.

¹¹ Posición común del Consejo nº 57/96, DO C 315 de 24.10.1996, p. 30.

A fin de mejorar el acceso de los consumidores a las oportunas vías de recurso, la Comisión espera lograr del sector de los servicios financieros, de aquí a finales del año en curso, el firme compromiso de establecer o completar, en cooperación con los consumidores, los mecanismos para la tramitación de las quejas de los consumidores. Los primeros resultados de este diálogo serán presentados a la Comisión a finales de 1997. Asimismo, la Comisión fomentará una mayor colaboración entre los representantes de diferentes servicios de defensa del consumidor con vistas a un intercambio de experiencia y soluciones prácticas. La Comisión supervisará igualmente la evolución en este ámbito hasta mediados de 1999, para comprobar si es posible resolver adecuadamente los problemas mediante un sistema de autorregulación o si son necesarias otras medidas, incluidas las de tipo legislativo.

c) *Negativa a prestar servicios financieros*

Las consultas han puesto de manifiesto dos problemas distintos: la negativa a prestar servicios financieros a no residentes en algunos casos; y la falta de acceso a los servicios financieros, por ejemplo, por parte de las personas con escasos ingresos. En lo que respecta al primero de estos problemas, las entidades prestan, en la mayor parte de los casos, servicios financieros transfronterizos, puesto que comercialmente les interesa. No obstante, existen verdaderamente motivos comerciales que impulsan a los prestadores de servicios financieros a no tratar con no residentes. Por ejemplo, puede resultarles difícil determinar con exactitud el grado de riesgo de un seguro de automóviles o de vida o evaluar la solvencia del cliente. Asimismo, los costes que tal prestación ocasionaría a la entidad, debido a la inexistencia de una red de distribución o a la necesidad de nombrar a un representante fiscal, pueden ser desproporcionados. La Comisión reconoce que las empresas privadas tienen plena libertad para elegir a sus clientes, a condición que el ejercicio de esta libertad contractual no dé lugar a comportamientos anticompetitivos. **No obstante, si se infringe la legislación comunitaria, la Comisión tomará, en colaboración con los Estados miembros, las medidas oportunas, incoando en su caso un procedimiento de infracción.**

El acceso a una cuenta bancaria constituye una necesidad básica, al igual que la electricidad o el teléfono. No obstante, sigue habiendo muchos ciudadanos europeos que se hallan en la imposibilidad de abrir una cuenta bancaria u obtener cualquier otro servicio financiero. En algunos Estados miembros se han tomado ya medidas para mejorar esta situación social. Por ejemplo, en ciertos Estados miembros, las entidades financieras han accedido a firmar códigos de conducta destinados a solucionar el problema. **La Comisión respalda la labor realizada por los Estados miembros, puesto que las medidas que resulten necesarias han de ser adoptadas a nivel nacional.**

d) *Intermediarios no regulados*

Tanto el sector como las agrupaciones de consumidores han señalado casos de actuación "agresiva" e, incluso, ilegal de los intermediarios no regulados. Este tipo de actuación no sólo causa considerables quebrantos a los consumidores, sino que perjudica también al prestigio de las entidades financieras por cuenta de las cuales actúan los intermediarios. Los problemas concretos que se han detectado son los siguientes: la entidad por cuenta de la cual actúa el intermediario no siempre se conoce claramente; la información facilitada por el intermediario puede no ser clara o adecuada; el coste de los créditos ofrecidos por el intermediario puede ser muy superior a la media del mercado; el intermediario puede carecer de la competencia e integridad necesarias para ofrecer

un asesoramiento apropiado; asimismo, existe el riesgo de que los intermediarios se aprovechen de la precariedad económica de algunos consumidores que no disponen de fuentes de crédito alternativas.

Es necesario establecer una distinción básica entre los intermediarios financieros y los intermediarios de seguros. A excepción de las incluidas en el ámbito de aplicación de la Directiva sobre crédito al consumo, las actividades de los intermediarios financieros no están, en la actualidad, reguladas por directivas comunitarias ni sujetas al correspondiente régimen de supervisión, aun cuando puedan estar reguladas a nivel nacional. Por otro lado, los intermediarios de seguros, que constituyen un eslabón importante de la cadena de distribución de productos de seguros, han sido regulados de forma limitada a escala de la UE.

Tanto las entidades financieras como las agrupaciones de consumidores que han remitido sus comentarios al Libro Verde consideran que es necesaria una actuación a nivel de la UE para mantener la “buena reputación” del sector de servicios financieros, dado que las normativas nacionales difieren sustancialmente y pueden no resultar plenamente eficaces, sobre todo en caso de prestación de servicios transfronterizos. Asimismo, las medidas nacionales aplicables a estos mediadores, en la medida que difieren sustancialmente, son susceptibles de crear obstáculos a la libre prestación de servicios. **En lo que respecta a los intermediarios financieros, y basándose igualmente en los resultados de un estudio realizado en 1996¹² en este ámbito, la Comisión está analizando la posibilidad de regular los siguientes aspectos: 1) acceso a la profesión (por ejemplo, requisitos de capacitación, autorización o registro obligatorios); 2) ejercicio de la actividad (por ejemplo, normas que obliguen a facilitar la debida información al cliente); y 3) relación entre la entidad de crédito y el intermediario.**

En lo que se refiere a los intermediarios de seguros, el Consejo adoptó en 1976 una Directiva¹³ que les permitía establecerse en otro Estado miembro o prestar servicios transfronterizos. Los Estados miembros en los que el acceso a la profesión y su ejercicio están sujetos a determinados requisitos deben reconocer como equivalente la experiencia práctica pertinente y la capacitación de los intermediarios extranjeros o aceptar sus certificados de honorabilidad y solvencia. La Comisión ha adoptado también una Recomendación¹⁴ sobre la capacitación y el profesionalismo de los mediadores de seguros. La Recomendación estimula a los Estados miembros a establecer normas que regulen la profesión, a inscribir en un registro a aquellas personas que cumplan los requisitos profesionales y a establecer una distinción entre los intermediarios dependientes y los independientes. La gran mayoría de los Estados miembros cuentan ahora con normas que se ajustan total o parcialmente a los objetivos de la Recomendación. Únicamente dos países, Dinamarca y

¹² “Etude sur le rôle et les activités des intermédiaires de crédit aux consommateurs”, de F. Domond-Naert y P. Dejemeppe, septiembre de 1996.

¹³ DO L 26 de 31.1.1977, p. 14.

¹⁴ DO L 19 de 28.1.1992, p. 32.

Alemania, carecen de normas en este ámbito. **La Comisión analizará la Directiva y el grado de aplicación de los principios enunciados en la Recomendación y estudiará la necesidad de tomar otras medidas, incluyendo la posibilidad de ampliar el ámbito de aplicación de la Directiva y de regular el acceso a la profesión y su ejercicio.**

e) *Crédito al consumo*

Las actuales directivas sobre crédito al consumo ofrecen ya un marco general para la protección del consumidor. En mayo de 1995, a la luz de la evolución del mercado, la Comisión publicó un informe¹⁵ referente a la aplicación de la Directiva de 1987 sobre crédito al consumo¹⁶, indicando aquellos aspectos en los que el marco existente podía perfeccionarse y actualizarse. Además, la Comisión publicó un informe¹⁷ en abril de 1996 sobre la aplicación de la Directiva de 1990 relativa al cálculo de la tasa anual equivalente (TAE)¹⁸. En abril de 1996, la Comisión presentó una propuesta de directiva¹⁹ por la que se modificaba la Directiva de 1987 (modificada por la de 1990) y en la que fundamentalmente se establecía una fórmula matemática comunitaria única para el cálculo de la TAE. El pasado 10 de abril de 1997, el Consejo de los Consumidores adoptó una posición común sobre esta propuesta de Directiva²⁰. Asimismo, el Consejo decidió que conviene analizar sin demora en que medida es necesario proceder a un armonización más detallada de los elementos del costo del crédito al consumo y adoptó una declaración en la que invitaba a la Comisión a que encargara a un grupo de expertos dicho estudio. El Consejo habrá de ser informado de manera periódica sobre la evolución de este trabajo. La Comisión ha presentado una propuesta modificada²¹, para tomar en cuenta el informe de la primera lectura del Parlamento Europeo de 20 de febrero de 1997²², el acuerdo político alcanzado por el Consejo el 25 de noviembre de 1996 y el dictamen del CES de 26 de septiembre de 1996²³. En el proceso de consulta, las agrupaciones de consumidores han aducido que la Directiva de 1987 sobre crédito al consumo debe englobar cualquier forma de crédito, incluidas las innovadoras, y referirse al problema del exceso de endeudamiento. **Al revisar la Directiva de 1987, la Comisión tendrá en cuenta las observaciones formuladas por los interesados. Por lo que respecta al problema del exceso de endeudamiento a partir de 1998 se pondrán en práctica determinados proyectos piloto, algunos de los cuales tratarán de mejorar la información y sensibilización del consumidor.**

¹⁵ COM(95) 117 final de 11.5.1995.

¹⁶ DO L 42 de 12.2.1987, p. 48.

¹⁷ COM(96) 79 final de 12.4.1996.

¹⁸ DO L 61 de 10.3.1990, p. 14.

¹⁹ DO C 235 de 13.8.1996, p. 8.

²⁰ Doc 7317/97, CONSOM 33 de 14 de abril de 1997.

²¹ DO C 137 de 3.5.1997, p. 9.

²² Resolución del Parlamento de 20 de febrero de 1997, PE 257.006.

²³ DO C 30 de 30.1.1997, p. 94.

f) Crédito hipotecario

El sector financiero reconoce que el mercado único del crédito hipotecario se encuentra aún en una fase embrionaria, lo cual, a su juicio, se debe a las diferencias existentes en los regímenes fiscales, los mecanismos de subvención y las legislaciones nacionales sobre bienes inmuebles. Además, se considera, en general, que ninguna de las medidas que pueda tomarse para reforzar la protección del consumidor podrá eliminar, por sí sola, estos obstáculos.

Sin embargo, las agrupaciones de consumidores alegan que aún no se aprovecha plenamente todo el potencial del mercado único en este ámbito, debido a la falta de información, la dificultad de efectuar comparaciones (especialmente en lo que respecta a los costes del crédito hipotecario) y las diferencias existentes en las normativas nacionales de protección del consumidor. Para que el consumidor pueda disfrutar de las ventajas del mercado único, las agrupaciones de consumidores estiman que se deben eliminar estos obstáculos y establecer un mínimo de normas armonizadas. Las cuestiones relativas a la información y a la calidad de la misma serán incorporadas en el diálogo entre los sectores financieros y los consumidores.

Toda actuación complementaria en este terreno ha de tener en cuenta la gran diversidad de los créditos hipotecarios en la UE. **Por consiguiente, antes de adoptar cualquier iniciativa, a principios de 1998 la Comisión examinará los resultados de los trabajos emprendidos.**

g) Víctimas de accidentes de automóvil en el extranjero

Tanto los representantes de los consumidores como del sector han abogado por la supresión de los obstáculos a la libre circulación de productos de seguros subsistentes. En particular, consideran que la Comisión debería tomar medidas para proteger a los residentes de un Estado miembro que hayan sufrido pérdidas o daños causados por un vehículo matriculado y asegurado en un Estado miembro distinto del de su residencia. El Parlamento Europeo ha aprobado igualmente una resolución en la que solicita a la Comisión que intente mejorar la situación de dichas víctimas.

La Comisión ha reconocido asimismo que es preciso adoptar medidas concretas, y por ello, durante el otoño de 1997, la Comisión presentará una propuesta de directiva (la Cuarta Directiva sobre seguro de automóviles), en virtud de la cual las víctimas de accidentes podrán iniciar una acción directa frente al asegurador en toda la UE y se nombrarán a representantes a efectos de las reclamaciones. Se establecerán también centros de información que se ocuparán de la actividad de aseguramiento de vehículos automóviles en general. La adopción de la Directiva contribuirá, en principio, sustancialmente a resolver el problema.

h) Contratos de seguros

Tanto las agrupaciones del sector como de los consumidores que han respondido al Libro Verde consideran que son necesarias nuevas medidas para establecer los requisitos comunes mínimos que deberán cumplir los contratos de seguros en beneficio del consumidor: estas medidas facilitarían para el consumidor las comparaciones entre contratos de seguros de distintos países, sin exigir una armonización del Derecho contractual, la cual podría llevar a una normalización inoportuna de los productos e inhibir la innovación. **Este tema debería incluirse en el diálogo entre el sector y los consumidores.**

i) Servicios de pago

Cualquier nuevo medio de pago exige, para poder prosperar, la aceptación y total confianza de los consumidores. La transparencia y la seguridad electrónica de los medios de pago facilitarán a su vez el tránsito a la moneda única, en particular durante la fase transitoria. En noviembre de 1988, la Comisión aprobó una Recomendación²⁴ que contenía una serie de normas mínimas para definir las responsabilidades en la relación entre los emisores y los titulares de tarjetas de pago. En lo que respecta a los productos bancarios tradicionales (esto es, tarjetas de crédito, de débito y de pago diferido), las respuestas al Libro Verde indican que el sector aplica, en general, la Recomendación, aun cuando algunos Estados miembros tengan todavía que seguir trabajando en este sentido. Con todo, las agrupaciones de consumidores han señalado reiteradamente los problemas que plantean determinadas disposiciones, y en particular las que definen la responsabilidad de cada una de las partes en caso de pérdida o robo de un instrumento de pago y las que determinan la carga de la prueba en caso de litigio. En relación con los productos bancarios innovadores, las consultas han puesto de manifiesto que la Recomendación no se ha venido aplicando en la misma medida. Además, la disposición sobre la responsabilidad de cada una de las partes debe reforzarse mediante el establecimiento de requisitos para una información adecuada al consumidor y el acceso a medios efectivos de recurso.

Por otra parte, desde que se adoptó la Recomendación, esto es, en 1988, ha aparecido una generación de productos totalmente nueva, a saber la del dinero electrónico. En la práctica, los productos bancarios electrónicos difieren de los de acceso a distancia en que su utilización no requiere normalmente el acceso a una cuenta.

Como primera medida, la Comisión se propone actualizar (durante el otoño de 1997) la Recomendación de 1988, atendiendo al desarrollo del dinero electrónico. La Recomendación será objeto de las siguientes modificaciones:

- establecerá las condiciones de transparencia mínimas que deberían reunir todos los nuevos medios de pago, es decir, la información mínima que deberá facilitarse a los titulares o usuarios *ex ante* (contratos) y, en su caso, *ex post* (extractos);
- preconizará la introducción de procedimientos de reclamación y recurso aplicables a todos los nuevos medios de pago, con vistas a responder a las quejas de los consumidores sobre el producto o servicio considerado; y

²⁴ DO L 317 de 24.11.1988, p. 55.

- definirá las obligaciones y responsabilidades de cada una de las partes en lo relativo a los productos de acceso a distancia, contribuyendo así a respaldar y afianzar el objetivo de mayor transparencia.

En el supuesto de que la Recomendación actualizada no se aplique convenientemente, antes de que concluya 1998, la Comisión se propone sustituirla por un instrumento vinculante.

Por otra parte, la Comisión, el IME y los Estados miembros están estudiando un marco adecuado para la emisión de dinero electrónico. A la luz de estos debates, la Comisión presentará, para finales de 1997 (fecha en que está previsto que concluyan los trabajos), una propuesta de directiva sobre la emisión de dinero electrónico, a fin de garantizar la estabilidad y la solvencia de los emisores de dichos instrumentos de pago. Tras la presentación de esta propuesta, la Comisión evaluará (en el transcurso de 1998) si son necesarias otras medidas legislativas en relación con los servicios de pago para salvaguardar los intereses de los consumidores.

Conclusiones

El Libro Verde ha propiciado un amplio debate, haciendo así posible un conocimiento mucho más profundo de las expectativas de los consumidores en relación con los servicios financieros y de la medida en que tales expectativas se hallan actualmente satisfechas. En la presente Comunicación, la Comisión ha resumido las respuestas recibidas y señalado los problemas concretos que deben resolverse. En algunos casos, las soluciones pueden derivarse de una cooperación voluntaria entre los interesados, cooperación que debe fomentarse en toda la medida de lo posible. No obstante, en ocasiones, las medidas voluntarias no bastan y es necesaria la intervención de los Estados miembros o de la Unión. La Comunicación presenta la opinión de la Comisión en cuanto a las medidas que resultan necesarias, el plazo para adoptarlas y el responsable de su adopción. A continuación se presenta un resumen de las medidas previstas.

Tema	Medida	Plazo
Venta a distancia de servicios financieros	Propuesta de directiva	Propuesta antes del otoño de 1997
Intermediarios financieros no regulados	Propuesta de directiva a examinar	Decisión sobre otras medidas antes de principios de 1998
Intermediarios de seguros	Actualización de la Directiva de 1976	Propuesta antes de principios de 1998
Transeúntes - Seguro de automóviles	Propuesta de directiva	Propuesta antes del otoño de 1997
Información al consumidor y vías de recurso	Acuerdos entre el sector y los consumidores. La Comisión realizará el oportuno seguimiento y, de resultar insuficientes los progresos realizados, propondrá medidas legislativas.	Primeros resultados del diálogo a ser presentados a la Comisión a finales de 1997
Nuevos medios de pago	Actualización y ampliación de la Recomendación de 1988. La Comisión supervisará la evolución en los Estados miembros y, si la situación lo requiere, propondrá una directiva para completar las disposiciones de la Recomendación (además una propuesta de directiva sobre la emisión de dinero electrónico se halla en preparación)	Adopción por la Comisión para el otoño de 1997; evaluación de la situación para finales de 1998
Crédito al consumo	Revisión de la Directiva de 1987	Propuesta antes de mediados de 1998
Exceso de endeudamiento	Supervisión de la situación a nivel nacional y estudio de la viabilidad de proyectos piloto	Realización de proyectos piloto en relación con el exceso de endeudamiento a partir de 1998
Crédito hipotecario	La cuestión relativa a la información sobre el crédito hipotecario será analizada en el contexto del diálogo sobre la información al consumidor y vías de recurso. A la luz de los trabajos desarrollados se pueden adoptar otras medidas.	Decisión sobre otras medidas a principios de 1998
Acceso a los servicios financieros	Seguimiento de la situación en los Estados miembros	Evaluación de la situación antes de mediados de 1999

Incidencia del mercado único en la banca y los seguros

Al analizar los resultados del estudio sobre el impacto y la efectividad del mercado único en la banca y los seguros, cabe destacar dos puntos importantes. En primer lugar, es relativamente prematuro evaluar la incidencia del mercado único en este sector. Los servicios bancarios se liberalizaron, en general, en 1993; el mercado de seguros se remonta tan sólo a julio de 1994; la liberalización de los servicios de inversión es aún más reciente, puesto que apenas data de enero de 1996. El proceso dinámico de transformación sigue su curso. El segundo punto es que el programa del mercado interior no ha sido el único factor de influencia para el sector de servicios financieros. El ciclo económico y los avances tecnológicos forzosamente han tenido también un impacto. No obstante, los estudios han tratado de aislar la contribución específica del mercado único al desarrollo de los servicios financieros en la Unión Europea.

El estudio sobre la banca muestra una incidencia moderada aunque apreciable del programa del mercado único, el cual ha facilitado la creación de un entorno bancario más competitivo y orientado al mercado. Muchos de los obstáculos comerciales han sido eliminados, siendo los efectos más patentes en los Estados miembros del sur. Aun cuando el impacto sea sensible sobre todo en la banca mayorista, donde los precios de los préstamos a empresas se han reducido, la competencia también se ha intensificado en el mercado minorista. Los consumidores tienen ahora ante sí una gama más amplia de productos y servicios que elegir, como la banca directa y los productos de capitalización. Los precios de diversos productos bancarios han registrado una convergencia a la baja: por ejemplo, la horquilla de precios de las tarjetas de crédito se ha reducido en un 30%, aproximadamente. El estudio muestra, asimismo, un ligero descenso del precio de los préstamos a particulares e hipotecarios, así como de los gastos y comisiones cobrados por los depósitos de los consumidores. No obstante, sigue habiendo grandes diferencias en los costes de las operaciones en cuentas corrientes y sobre valores de los particulares, diferencias que en 1994 excedían del 100% para las transferencias transfronterizas.

En el sector de seguros, que representa el 7% del PIB de la UE, el panorama es más heterogéneo. Las Terceras Directivas han eliminado las restricciones sobre tarifas y publicidad, facilitando el establecimiento de las entidades aseguradoras fuera de su mercado nacional y la contratación de servicios de seguros en el extranjero por los consumidores. En el ramo de daños, el mercado ha registrado cierta apertura y nuevas entidades han comenzado ya a ofrecer sus productos (por ejemplo, en los seguros de automóviles). No obstante, sigue habiendo obstáculos considerables que impiden al consumidor aprovechar plenamente el potencial del mercado único. En el ramo de vida, por ejemplo, la falta de armonización fiscal es uno de los principales motivos por los cuales los consumidores se abstienen de contratar pólizas en el extranjero.

El principal objetivo de las medidas legislativas adoptadas de cara al mercado único es la libre competencia, que constituye un acicate para la competitividad y la clave de una economía pujante. La libre competencia es, asimismo, el mejor amigo del consumidor. En algunos aspectos, los mecanismos del mercado no funcionan aún de manera óptima en el sector de servicios financieros, y ello por varias razones. En primer lugar, se registran aún importantes retrasos en la incorporación de

las directivas al ordenamiento jurídico de los Estados miembros, pese a que la situación haya mejorado en los últimos tiempos (en la actualidad, se ha incorporado el 72% de las directivas bancarias y el 85% de las de seguros en el conjunto de los Estados miembros). La Comisión ha iniciado procedimientos de infracción (17 en el ámbito bancario y 12 en el de seguros) contra algunos Estados miembros por incorporación tardía o incompleta. Algunos de estos casos (tres en el ámbito de los seguros) han sido sometidos al Tribunal de Justicia.

En segundo lugar, siguen existiendo normas nacionales para proteger al consumidor, que, con frecuencia, se justifican por el “interés general”. La necesidad de adaptar sus productos y sistemas de comercialización para ajustarse a estas diversas normas representa para el sector un serio factor disuasorio a la hora de emprender actividades transfronterizas. La falta de flexibilidad de las normas o sus excesivas divergencias perjudican tanto a los consumidores como a los productores y distribuidores, ya que tienden a reducir o eliminar la competencia. A fin de aclarar el alcance de las disposiciones nacionales de “interés general” en el sector bancario, la Comisión aprobará en breve una comunicación a este respecto. Asimismo, se está elaborando una comunicación similar en lo relativo a los seguros.

En tercer lugar, las diferencias en el régimen fiscal al que están sujetos determinados productos o servicios financieros (como el crédito hipotecario) suponen un obstáculo adicional para el mercado único de servicios financieros. Las ventajas que conlleva el adquirir un producto en otro Estado miembro pueden verse anuladas por el hecho de que el régimen impositivo siga siendo el del país en el que reside el consumidor. Tal como se subrayó en el Libro Verde, los progresos en materia fiscal han sido limitados. No obstante, la Comisión seguirá presionando para que se eliminen los obstáculos de carácter fiscal que dificultan el funcionamiento del mercado único, en particular en el sector de servicios financieros. Éste será indudablemente uno de los temas de debate del recientemente creado Grupo de Política Fiscal, compuesto por representantes de alto nivel de los Ministros de Hacienda y presidido por el Comisario Monti.

ISSN 0257-9545

COM(97) 309 final

DOCUMENTOS

ES

09 10 06

N° de catálogo : CB-CO-97-336-ES-C

ISBN 92-78-21945-2

Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas

L-2985 Luxemburgo

16