



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 30.4.2007  
COM(2007) 226 final

**LIBRO VERDE**

**sobre los servicios financieros al por menor en el mercado único**

(presentada por la Comisión)

## **LIBRO VERDE**

### **sobre los servicios financieros al por menor en el mercado único**

#### **(Texto pertinente a efectos del EEE)**

#### **RESUMEN**

La Comisión pasa revista actualmente al funcionamiento del mercado único para asegurarse de que sus políticas son idóneas para el siglo XXI. El informe intermedio destinado al Consejo Europeo de primavera resume el nuevo planteamiento en materia de utilización de los instrumentos del mercado único, y se centra en la mejora del bienestar de los consumidores<sup>1</sup>. En otoño de 2007, la Comisión presentará su informe final, que incluirá medidas concretas en beneficio de los ciudadanos. Los servicios financieros al por menor representan una parte importante de esta revisión.

Los servicios financieros al por menor desempeñan un papel esencial en la vida cotidiana de los ciudadanos de la UE. Pese a los notables progresos de estos últimos años en la consecución de un mercado único de servicios financieros, los estudios realizados muestran que la integración de los servicios financieros al por menor parece no haber desarrollado todavía todo su potencial y que la competencia sigue siendo insuficiente en algunos ámbitos.

Basándose en el Libro Blanco de la Comisión sobre los servicios financieros 2005-2010<sup>2</sup>, en los resultados de la investigación de la Comisión en el sector de la banca minorista<sup>3</sup> y en el informe intermedio sobre los seguros de empresas<sup>4</sup>, el Libro Verde pretende reforzar y profundizar nuestro conocimiento de los problemas a que se enfrentan los consumidores y las empresas en el campo de los servicios financieros al por menor y determinar si todavía hay margen para otras iniciativas en este ámbito y los posibles impedimentos. Los resultados específicos de la presente consulta, incluidas las eventuales medidas que se propongan para mejorar el funcionamiento de los mercados de servicios financieros al por menor, se incorporarán al informe final de la Revisión del Mercado Único que se publicará en otoño.

El Libro Verde expone los objetivos generales de la política de la Comisión en el ámbito de los servicios financieros al por menor, presenta más pormenorizadamente las medidas necesarias para que los usuarios se beneficien efectivamente de la integración de los mercados financieros de la UE, e invita a los interesados a transmitir sus observaciones sobre el rumbo emprendido.

La Comisión está convencida de que la integración de los mercados comunitarios de servicios financieros al por menor todavía puede avanzar si:

---

<sup>1</sup> COM(2007) 60 de 22.2.2007.

<sup>2</sup> COM(2005) 629 de 1.12.2005.

<sup>3</sup> COM(2007) 33 de 31.1.2007 y SEC(2007) 106 de 31.1.2007.

<sup>4</sup> «Interim Report on the Business Insurance Sector Inquiry», 24.1.2007.

- se aportan ventajas concretas a los consumidores, velando por que unos mercados abiertos y debidamente regulados y una fuerte competencia ofrezcan productos que respondan a las necesidades de los consumidores, proponiendo una mayor variedad, valor y calidad;
- se refuerza la confianza de los consumidores, velando por que estén correctamente protegidos en caso necesario, y por que los proveedores sean solventes y fiables;
- se capacita a los consumidores para que tomen las decisiones adecuadas, habida cuenta de su situación financiera. Para ello, es preciso abordar varios aspectos, entre ellos, los conocimientos financieros, el suministro de información clara, apropiada y puntual, un asesoramiento de calidad, y condiciones de competencia equitativas entre los productos que se considera comparten características similares. Un consumidor con más conocimientos e información se sentirá probablemente más seguro a la hora de buscar las mejores ofertas que respondan a sus necesidades, con independencia de la ubicación del proveedor de los servicios financieros.

Aunque algunas iniciativas a nivel de la UE ya están en marcha o son inminentes en ámbitos como los fondos de inversión, los pagos, los seguros, el crédito hipotecario, las cuentas bancarias y los intermediarios de crédito, en otros ámbitos, como el ahorro-jubilación y los conocimientos financieros, los trabajos se encuentran en una etapa más preliminar.

La Comisión considera que se requiere una atención constante para garantizar que los ciudadanos saquen el máximo provecho del mercado único. Para llevar a cabo su estrategia, adoptará un enfoque abierto y participativo, con el fin de detectar y resolver los problemas, tendrá en cuenta toda la gama de herramientas disponibles y, en su caso, adoptará medidas específicas.

**La Comisión invita a los interesados a transmitirle sus comentarios generales y sus opiniones sobre el contenido del presente documento y a responder a las preguntas que se formulan. Las respuestas deben enviarse, a más tardar, el 16 de julio de 2007 a [markt-retail-consultation@ec.europa.eu](mailto:markt-retail-consultation@ec.europa.eu).** Las respuestas se incluirán en el sitio web de la Comisión, salvo que se indique expresamente lo contrario.

## 1. INTRODUCCIÓN

- (1) La Comisión pasa revista actualmente al funcionamiento del mercado único para asegurarse de que sus políticas son idóneas para el siglo XXI. El informe intermedio destinado al Consejo Europeo de primavera resume el nuevo planteamiento en materia de utilización de los instrumentos del mercado único, y se centra en la mejora del bienestar de los consumidores<sup>5</sup>. En otoño de 2007, la Comisión presentará su informe final, que incluirá medidas concretas en beneficio de los ciudadanos. Los servicios financieros al por menor representan una parte importante de esta revisión.

---

<sup>5</sup> Véase la nota 1.

- (2) Basándose en el Libro Blanco de la Comisión sobre los servicios financieros 2005-2010<sup>6</sup>, en los resultados de la investigación de la Comisión en el sector de la banca minorista<sup>7</sup> y en el informe intermedio sobre los seguros de empresas<sup>8</sup>, el Libro Verde pretende reforzar y profundizar nuestro conocimiento de los problemas a que se enfrentan los consumidores y las empresas en el campo de los servicios financieros al por menor y determinar si todavía hay margen para otras iniciativas en este ámbito y los posibles impedimentos. Los resultados de la presente consulta se incluirán en la Revisión del Mercado Único, que se publicará en otoño.
- (3) El Libro Verde expone los objetivos generales de la política de la Comisión en el ámbito de los servicios financieros al por menor, presenta más pormenorizadamente las medidas necesarias para que los usuarios se beneficien efectivamente de la integración de los mercados financieros de la UE, e invita a los interesados a transmitir sus observaciones sobre el rumbo emprendido.

## 2. CONTEXTO

- (4) En el presente documento, por «servicios financieros al por menor» se entiende servicios como cuentas corrientes, pagos, préstamos personales, hipotecas, productos de ahorro, de pensiones, de inversión y de seguro, cuando se ofrecen a particulares, incluidos los pequeños inversores. Son esenciales para la vida cotidiana de los ciudadanos de la UE al facilitar su plena participación en la economía, permitirles planificar a largo plazo y protegerlos en circunstancias imprevistas. Implican compromisos financieros importantes. Los créditos vivienda son, para la mayoría de los ciudadanos de la UE, el principal riesgo financiero a que se exponen en su vida, y el saldo vivo de los créditos hipotecarios se acerca al 50% del PIB de la UE<sup>9</sup>. Los fondos de inversión en los diversos Estados miembros representan entre un 4% y un 23% de los activos financieros de las economías domésticas de la UE<sup>10</sup>.
- (5) Los servicios financieros al por menor son importantes en términos macroeconómicos. La banca minorista (más de la mitad del total de la actividad bancaria) genera anualmente un 2% del PIB comunitario en términos de renta bruta<sup>11</sup>. El envejecimiento de la población añade presión sobre las finanzas públicas y obliga a recurrir cada vez con más frecuencia a mecanismos privados o profesionales de financiación de la jubilación y cobertura sanitaria. Ello ayuda a explicar la importancia económica creciente de los sectores de las pensiones, los seguros y los fondos de inversión. A finales de 2004, las inversiones de los aseguradores primarios alcanzaban los 6 billones de euros y los fondos de pensiones privados de la UE gestionaban activos por valor de 2,5 billones de euros<sup>12</sup>. La capitalización de los fondos de OICVM

---

<sup>6</sup> Véase la nota 2.

<sup>7</sup> COM(2007) 33 de 31.1.2007 y SEC(2007) 106 de 31.1.2007.

<sup>8</sup> Véase la nota 4.

<sup>9</sup> Hypostat 2005, Federación Hipotecaria Europea.

<sup>10</sup> SEC(2006) 1057 de 26.7.2006.

<sup>11</sup> SEC(2007) 106 de 31.1.2007, p. 7.

<sup>12</sup> Véase la nota 10.

supera los 5,7 billones de euros, más del 50% del PIB de la UE<sup>13</sup>. Solamente las primas de seguros de vida representan ya un 5% del PIB de la UE<sup>14</sup>.

- (6) Se han registrado notables progresos en la realización de un mercado único de los servicios financieros al por menor. El marco existente garantiza la integridad y la solidez financiera de los proveedores europeos de servicios financieros al por menor en los ámbitos de la banca, los seguros y los valores mobiliarios<sup>15</sup>. Este marco se ha concebido para lograr múltiples objetivos estratégicos, en particular la estabilidad cautelar, la competencia y un elevado nivel de protección de los consumidores e inversores. En sectores como los servicios de inversión y los seguros de vida, se han introducido normas muy completas para proteger los intereses de los clientes e inversores minoristas<sup>16</sup>. Además, la introducción del euro, conjuntamente con los efectos del Plan de Acción de los Servicios Financieros, ha supuesto un acicate para la competencia en los mercados de servicios financieros de Europa, particularmente los mercados al por mayor.
- (7) La integración de los servicios financieros al por menor parece no haber desarrollado aún todo su potencial y la competencia en algunos mercados sigue siendo insuficiente, sobre todo en ámbitos como los pagos y la actividad bancaria al por menor<sup>17</sup>, lo que puede impedir a los consumidores de la UE beneficiarse plenamente de las ventajas del mercado único. Los siguientes indicadores confirman esta situación:
- **Actividad transfronteriza modesta.** A excepción de los OICVM, las operaciones transfronterizas son limitadas y la actividad a través del establecimiento de filiales o las fusiones de carácter transfronterizo es más baja que en la mayoría de los demás sectores<sup>18</sup>. Las encuestas de la Comisión reflejan que sólo un 1 % de los consumidores de la UE adquiere actualmente servicios financieros transfronterizos a distancia, mientras que un 26% de los consumidores lo hace a nivel nacional, por ejemplo por teléfono o Internet<sup>19</sup>. En el sector de los seguros, la consolidación se ha llevado a cabo más mediante la implantación de filiales y las fusiones, que mediante la apertura de sucursales y la oferta de servicios transfronterizos. El volumen de actividades transfronterizas es sumamente reducido<sup>20</sup>: las compañías de seguros nacionales representan más del 90% del total de los ingresos por primas en la mayoría de los mercados. Un 50% de la actividad corresponde a los 20 mayores grupos europeos de seguros, que en muchos casos cuentan con una amplia presencia europea e incluso mundial<sup>21</sup>.

---

<sup>13</sup> EFAMA, información estadística trimestral T3 2006.

<sup>14</sup> Fuente: *The European Insurance and Reinsurance Federation* (CEA).

<sup>15</sup> Por ejemplo, las Directivas 2004/39/CE, 2006/48/CE y 2006/49/CE.

<sup>16</sup> Por ejemplo, las Directiva 2002/83/CE y 2004/39/CE.

<sup>17</sup> COM(2007) 33 de 31.1.2007, pp. 2 y 3.

<sup>18</sup> SEC(2005) 927 de 1.7.2005 y SEC(2006) 1057 de 26.7.2006.

<sup>19</sup> «Eurobarómetro 230: Opinión pública en Europa sobre los servicios financieros», agosto de 2005.

<sup>20</sup> Según los datos de Eurostat, la prestación intracomunitaria EU-25 de servicios de seguro disminuyó un 14,6 % entre 2003 y 2005.

<sup>21</sup> Véase la nota 14.

- **Grandes variaciones de precios.** Aunque el nivel de los tipos de interés ha convergido hasta cierto punto en ámbitos como los créditos vivienda, debido en gran parte a la convergencia macroeconómica general y a la introducción del euro<sup>22</sup>, siguen existiendo diferencias sustanciales en los servicios de pago y en productos como el crédito al consumo y las cuentas corrientes<sup>23</sup>. Por ejemplo, las transferencias en euros son gratuitas en algunos Estados miembros y cuestan más de 10 euros en otros<sup>24</sup>. En otros sectores, como los seguros de automóvil o de vivienda, las comparaciones del precio de base de un producto de seguro son más complicadas, ya que la cobertura y las condiciones locales de riesgo varían mucho<sup>25</sup>. En 2008, la Comisión estudiará las variaciones de precios en los principales servicios financieros al por menor.
- **Escasa diversidad y posibilidades de elección limitadas.** En algunos Estados miembros, los productos hipotecarios a largo plazo y a tipo fijo y algunos productos nuevos, como las hipotecas inversas, pueden ser difíciles de obtener, lo que puede limitar la demanda de los consumidores y el crecimiento del mercado. En cuatro Estados miembros, más de un cuarto de todas las cuentas de ahorro se benefician de incentivos fiscales, mientras que estos productos son poco frecuentes en otras partes de la UE<sup>26</sup>. Los problemas ligados a la desgravación fiscal han resultado ser un obstáculo para la venta transfronteriza de algunos productos de seguro de vida y pensiones.
- **Grandes variaciones en el comportamiento del mercado.** La rentabilidad de los proveedores de servicios financieros al por menor es sumamente variable. Por ejemplo, la rentabilidad de la banca minorista en los países nórdicos, España e Irlanda se sitúa sistemáticamente por encima de la media de la UE y muy por debajo en Alemania, Austria, Países Bajos y Bélgica<sup>27</sup>.

(8) Si no se redoblan los esfuerzos, es probable que los mercados financieros europeos al por menor sigan fragmentados. Las divergencias en los marcos reglamentarios y de protección de los consumidores, las políticas fiscales y la fragmentación de las infraestructuras<sup>28</sup> crean obstáculos jurídicos y económicos para la entrada en el mercado<sup>29</sup>. Los obstáculos jurídicos pueden impedir o complicar la oferta de determinados productos o el acceso a infraestructuras de mercado, limitando así la competencia y frenando la innovación. Los obstáculos económicos, por ejemplo la necesidad de adaptar los productos, los modelos de negocio y las estrategias de precios, encarecen los costes de la actividad empresarial en otros Estados miembros. Todos estos obstáculos disuaden a los que desean incorporarse al mercado, limitan las posibilidades de elección de los consumidores y empujan al alza los precios. La

<sup>22</sup> SEC(2005) 927 de 1.7.2005.

<sup>23</sup> COM(2007) 33 de 31.1.2007, p. 3.

<sup>24</sup> SEC(2007) 106 de 31.1.2007, p. 63.

<sup>25</sup> Los perfiles de riesgo son diferentes entre los mercados nacionales e incluso regionales.

<sup>26</sup> SEC(2007) 106 de 31.1.2007, p. 40.

<sup>27</sup> SEC(2007) 106 de 31.1.2007, p. 22.

<sup>28</sup> Por ejemplo, los sistemas de pago, los sistemas de compensación y liquidación y los registros de crédito.

<sup>29</sup> En el sector de los seguros, por ejemplo, algunos Estados miembros imponen la obligación de designar a un representante fiscal, a fin de garantizar la recaudación de los impuestos sobre las primas en el país del riesgo, lo que hace difícil operar con rentabilidad sin una base de actividad suficientemente elevada.

capacidad de los consumidores de cambiar de proveedor de productos, tales como cuentas bancarias y fondos de inversión, puede verse mermada por los elevados costes que ello conlleva. Si los consumidores no pueden acceder a la información, o sólo pueden acceder a información incompleta, no están en condiciones de elegir la mejor oferta.

- (9) El comportamiento y las preferencias de los consumidores pueden también frenar la integración del mercado. Pese a la creciente movilidad de la población y el incremento de la oferta transfronteriza de servicios financieros al por menor (en particular a través de canales directos como Internet)<sup>30</sup>, la mayoría de los consumidores sigue optando por productos distribuidos a nivel local a través de sucursales, filiales e intermediarios<sup>31</sup>.
- (10) Aunque probablemente la mayor parte de los clientes de servicios financieros al por menor seguirá prefiriendo el mercado nacional y los consumidores deben tener libertad para elegir un producto o servicio local si así lo desean, la Comisión considera que pueden ser necesarias nuevas reformas para mejorar el funcionamiento de los mercados en beneficio de los consumidores.

### **3. MEJORA DE LA LEGISLACIÓN Y SERVICIOS FINANCIEROS AL POR MENOR**

- (11) Mejorar el funcionamiento de los mercados europeos de servicios financieros al por menor puede requerir una actuación específica y meditada, basada en los logros conseguidos. Algunos de los interesados a los que se ha consultado estos últimos años han indicado que, a su juicio, es improbable que una mayor regulación en este ámbito reporte beneficios significativos para los consumidores. No obstante, según otras fuentes, un enfoque normativo puede ser necesario en algunos casos. Es imprescindible construir una visión común de los retos estratégicos para concebir después medidas que produzcan beneficios concretos para los consumidores.
- (12) Las iniciativas solamente deben emprenderse si existe la certeza de que pueden aportar beneficios claros y concretos a los ciudadanos y de que tienen un sólido fundamento económico. Las medidas deben basarse en datos económicos sólidos y someterse a evaluaciones completas de impacto. La evaluación de las soluciones adecuadas debe hacerse caso por caso, dependiendo de las particularidades del mercado y de los problemas detectados. La Comisión sólo emprenderá nuevas iniciativas reguladoras en el ámbito de los servicios financieros al por menor si se justifican desde el punto de vista económico y si pueden mejorar factores como la confianza de los consumidores y la actividad transfronteriza. Una vez que las medidas se hayan aplicado durante un tiempo suficiente para demostrar su eficacia, la Comisión evaluará su impacto, comprobando en particular si aportan beneficios auténticos y concretos a los consumidores. En caso de que las medidas no estén funcionando, la Comisión no vacilará en proponer su retirada.

---

<sup>30</sup> Según una encuesta reciente realizada en el Reino Unido, más del 50 % de los usuarios de Internet realiza sus operaciones bancarias en línea (16,9 millones de personas).

<sup>31</sup> Véase la nota 19.

- (13) Para llevar a cabo su estrategia en materia de servicios financieros al por menor, la Comisión adoptará un enfoque abierto y participativo con el fin de detectar y resolver los problemas, tendrá en cuenta toda la gama de herramientas disponibles, vinculantes o no vinculantes, fomentando, en su caso, iniciativas de mercado o marcos jurídicos de carácter facultativo a escala comunitaria, como el denominado «28º régimen»<sup>32</sup>. En caso necesario, se emprenderán medidas específicas.

#### **4. OBJETIVOS Y MEDIDAS**

- (14) En la presente sección se resumen los objetivos de la Comisión en el ámbito de los servicios financieros al por menor, a saber: aportar beneficios concretos a los consumidores, especialmente en términos de precios y posibilidades de elección, aumentar la confianza de los consumidores, y mejorar sus conocimientos e información en materia financiera; se expone también de qué forma la Comisión se propone lograrlos.

##### **4.1. Precios más bajos y mayores posibilidades de elección para los consumidores**

- (15) La Comisión se ha comprometido a eliminar los obstáculos que impiden la prestación de servicios financieros al por menor cuando ello implique beneficios concretos para los consumidores en forma de un abanico más amplio de productos que respondan a sus necesidades y a precios más competitivos.

##### *Abaratar los precios a través de una mayor competencia*

- (16) El marco normativo de la UE pretende crear condiciones favorables a la competencia que permitan a las fuerzas del mercado presionar los precios a la baja, sin menoscabo de la calidad de los productos ofrecidos. La Comisión adoptará las medidas adecuadas, ya sea mediante la aplicación efectiva de las normas de competencia o políticas estrictas en caso de infracción, cuando presuntamente no se aplique o respete la legislación comunitaria. Asimismo, podrá adoptar otras iniciativas (también de carácter legislativo, si se justifican tras un análisis de impacto exhaustivo) para garantizar la equidad de los mercados y ofrecer a los consumidores mejores condiciones. Se suprimirán los obstáculos a las libertades básicas establecidas por el Tratado CE para garantizar unos mercados abiertos y competitivos. El estudio sectorial de la Comisión sobre la banca minorista revela que mejorar el acceso al mercado de las entidades financieras establecidas en otros Estados miembros reduce los precios ofrecidos a los consumidores<sup>33</sup>.
- (17) Es importante que a los consumidores que deseen cambiar de proveedor no se les disuada ni se les impida hacerlo. Un mercado con consumidores móviles y bien informados obliga a las entidades financieras a competir para atraerlos y fidelizarlos.

---

<sup>32</sup> Se trata de marcos jurídicos de normas comunitarias que no sustituyen a las normas nacionales pero que constituyen una alternativa opcional de las mismas (por ejemplo, el Estatuto de la sociedad europea).

<sup>33</sup> SEC(2007) 106 de 31.1.2007, pp. 32-33.

- (18) Es preciso suprimir los obstáculos a la movilidad de los clientes, como las comisiones por cancelar una cuenta o una póliza, una información escasa o compleja, la vinculación de productos y la elevada carga administrativa que supone cambiar de proveedor.
- (19) Los prestamistas que no pueden acceder a información de crédito exacta, es posible que apliquen precios más elevados o incluso se nieguen a conceder créditos a los consumidores. En estos casos, a éstos últimos les resulta más difícil encontrar las mejores ofertas, tanto a nivel nacional como transfronterizo.

#### **Iniciativas en curso y previstas**

La Comisión abordará el problema de los obstáculos a la competencia detectados por la investigación en el sector de la **banca minorista**<sup>34</sup>. En relación con las tarjetas de pago, la Comisión aplicará la normativa de competencia de la CE cuando los sistemas encarezcan artificialmente los costes para los consumidores. Un ámbito en el que se está trabajando actualmente es el de las comisiones interbancarias multilaterales, normalmente abonadas por el banco del comerciante al banco del titular de la tarjeta<sup>35</sup>. Es probable que se examinen de cerca las prácticas que debilitan la competencia entre redes<sup>36</sup>. Además de las tarjetas de pago, la actuación de la Comisión se centrará en garantizar que no se deniegue indebidamente el acceso a los registros de crédito y los sistemas de compensación y liquidación.

La Comisión colaborará con las autoridades nacionales de competencia en el marco de la Red Europea de Competencia a la hora de decidir sobre la mejor manera de abordar las prácticas que restringen la competencia y perjudican a los consumidores.

En 2006, la Comisión creó un **grupo de expertos sobre la movilidad de los clientes** en relación con las cuentas bancarias, que publicará sus recomendaciones en mayo de 2007. Entre las opciones examinadas por el grupo, cabe citar el desarrollo de mecanismos para cambiar de cuenta bancaria (a nivel nacional o de la UE) y diversas medidas dirigidas a aumentar la transparencia y la comparabilidad de la información. Estas opciones serán estudiadas cuidadosamente por la Comisión, que sopesará su impacto antes de tomar decisiones definitivas.

Reconociendo las posibilidades cada vez mayores de trabajar en otros Estados miembros de la UE y la importancia de prepararse debidamente para la jubilación, por ejemplo a través de sistemas de pensiones de empleo, la Comisión ha propuesto recientemente una Directiva relativa a la mejora de la **portabilidad de los derechos de pensión complementaria**<sup>37</sup>.

<sup>34</sup> COM(2007) 33 de 31.1.2007, pp. 4-9.

<sup>35</sup> Véase COMP/34.579 con respecto a MasterCard.

<sup>36</sup> Por ejemplo, la tarificación indiferenciada o «*blending*» (práctica de los bancos adquirentes consistente en cobrar a las empresas un precio global por la aceptación de tarjetas de diferentes tipos o emitidas por diferentes redes) o la prohibición de practicar recargos, lo que impide a los comerciantes aplicar comisiones suplementarias por la utilización de medios de pago más costosos.

<sup>37</sup> COM(2005) 507 de 20.10.2005.

El próximo Libro Blanco sobre el crédito hipotecario describirá las iniciativas destinadas a facilitar la transferibilidad de los historiales de crédito de los consumidores y a mejorar el acceso de los prestamistas a la **información de crédito**. La Comisión considera que, puesto que esta cuestión rebasa el ámbito del crédito hipotecario, cabría prever iniciativas transversales para mejorar el acceso a los datos sobre créditos y su transferibilidad.

### *Aumentar las posibilidades de elección, la calidad y la innovación*

- (20) La innovación plantea nuevos retos, entre ellos el de velar por que la reglamentación relativa a los nuevos productos, proveedores o asesores financieros sea adecuada, que los consumidores sean capaces de comprender y comparar los nuevos productos, y que se garanticen unas condiciones equitativas de competencia entre productos. La Comisión desea aumentar las posibilidades de elección de los consumidores, a condición de que ello les suponga un beneficio. Efectivamente, los consumidores expresan a menudo la preocupación de que una oferta demasiado amplia de productos pueda distraerlos o confundirlos, complicando la elección del producto más adaptado a sus necesidades.
- (21) La Comisión está decidida a garantizar que la supresión de los obstáculos al mercado único de servicios financieros al por menor signifique una mejora, o al menos el mantenimiento, de la calidad de los productos ofrecidos, y que los consumidores estén en condiciones de tomar una decisión con conocimiento de causa. Por ejemplo, la Directiva relativa a los servicios de pago intenta mejorar la calidad de la prestación de estos servicios a los consumidores aumentando la rapidez en la ejecución de los pagos<sup>38</sup> y facilitando la disponibilidad y la utilización transfronteriza de determinados productos de pago, como los débitos directos. Otra manera de asegurar la calidad del servicio prestado a los consumidores podría ser una certificación acreditada con arreglo a normas internacionales<sup>39</sup>. Esta certificación podría proporcionar una evaluación sólida y transparente de diferentes aspectos de las prestaciones, y servir de indicador de calidad a los consumidores, especialmente en un contexto de actividad transfronteriza.
- (22) En la UE existe una amplia gama de productos de banca, seguro y ahorro. Sin embargo, en muchos casos, un producto ofrecido a los consumidores en un mercado no puede ofrecerse en otro sin una adaptación costosa a los requisitos locales. Por ejemplo, algunos productos, como la ejecución transfronteriza de débitos directos, pueden no estar disponibles debido a las divergencias entre los regímenes jurídicos. Estos requisitos pueden ser reflejo de hábitos y necesidades locales de los consumidores y recogerse en normas de protección de los consumidores, en el Derecho contractual y en regímenes jurídicos y fiscales diferentes. Las posibilidades de elección pueden verse también innecesariamente limitadas por restricciones en los proveedores y canales a través de los cuales los consumidores tienen acceso a los

---

<sup>38</sup> En algunos Estados miembros, los pagos de los consumidores son efectivos el mismo día de la operación, mientras que, en otros, pueden no serlo hasta dos o tres días más tarde, o incluso más si se trata de un pago transfronterizo.

<sup>39</sup> Para más información sobre la certificación, véase:  
[http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/index_en.htm).

servicios financieros al por menor<sup>40</sup>. Estas restricciones sólo deben mantenerse si se justifican desde un punto de vista objetivo.

- (23) Las Directivas sobre seguros autorizan a las entidades aseguradoras a hacer publicidad y a vender toda su gama de productos en cualquier lugar de la UE, y han suprimido la aprobación previa de las tarifas y de las condiciones de sus pólizas. No obstante, los productos de seguros deben respetar las normas nacionales que respondan a la necesidad de proteger el «interés general»<sup>41</sup>. Ello puede limitar la gama de productos a disposición de los consumidores e imponer costes suplementarios a las entidades aseguradoras<sup>42</sup>. Los profesionales de este sector opinan que las actividades minoristas son de carácter local y requieren una fuerte presencia local. La Comisión está convencida de que las medidas deberían centrarse en la eliminación del proteccionismo del mercado y en la reducción de costes de reglamentación innecesarios, por ejemplo, suprimiendo normas de interés general no justificadas y obstáculos burocráticos, como un exceso de requisitos de información. Con un régimen regulador adecuado, que ofrezca un nivel elevado de protección a los consumidores, se aprovecharán de manera natural las oportunidades de intercambio transfronterizo directo, siempre y cuando las empresas y los consumidores encuentren en ello alguna ventaja.

#### **Iniciativas en curso y previstas**

En el ámbito de los **seguros**, la Comisión, junto con el Comité Europeo de Supervisores de Seguros y de Pensiones de Jubilación (CESSPJ), examinará en 2007 las normas nacionales de «interés general», teniendo en cuenta los principios pertinentes de la jurisprudencia.

El sector de los pagos, en un ejercicio de autorregulación, está elaborando las normas técnicas y de conducta para hacer realidad, a más tardar en 2010, la **Zona Única de Pago en Euros** (*Single Euro Payment Area, SEPA*). La Comisión sigue de cerca este proceso. En una Comunicación que se publicará antes de que finalice 2007, evaluará los progresos realizados y estudiará otras medidas para garantizar el éxito de la SEPA en beneficio de los consumidores.

---

<sup>40</sup> Por ejemplo, los nuevos proveedores de servicios de pago, como los supermercados, las empresas de envío de dinero o los operadores de telefonía móvil, no pueden ofrecer actualmente sus servicios en todo el mercado único.

<sup>41</sup> El concepto de interés general se basa en jurisprudencia extensa y reiterada del Tribunal de Justicia. Véase, por ejemplo, la Comunicación interpretativa de la Comisión «Libre prestación de servicios e interés general en el sector de seguros», (DO C 43 de 6.2.2000).

<sup>42</sup> Los requisitos impuestos a los productos de seguros al por menor por motivos de interés general únicamente pueden justificarse si son necesarios para proteger a los consumidores, si son proporcionados y si no duplican los requisitos impuestos por el país de origen.

La Comisión publicará a finales del presente año un **Libro Blanco sobre el crédito hipotecario**, con propuestas para facilitar la creación de un mercado integrado del crédito hipotecario. Entre las cuestiones que abordará, cabe citar el reembolso anticipado, los requisitos de información, la tasa anual equivalente, el asesoramiento, la tasación de bienes inmobiliarios, el registro de la propiedad y los procedimientos de ejecución hipotecaria. En 2008, la Comisión revisará las normativas nacionales que regulan la comercialización de productos de **hipoteca inversa**, y el papel de las entidades **no bancarias** en los mercados hipotecarios, con el fin de evaluar si resulta oportuna una intervención comunitaria.

Para **desarrollar una base de conocimientos adecuada** de cara a futuras iniciativas estratégicas, la Comisión examinará los motivos por los que los consumidores no suelen adquirir servicios financieros transfronterizos y las posibles formas de incitarlos a buscar las condiciones más favorables en función de sus necesidades, independientemente de la ubicación del proveedor de servicios financieros.

El envejecimiento de la población y la presión creciente sobre las finanzas públicas representan un claro desafío para consumidores e inversores, y han abierto un nuevo mercado para el sector financiero. El marco comunitario debe dotarse de unas bases sólidas que permitan desarrollar un mercado competitivo, abierto y efectivo para las **soluciones en materia de ahorro a largo plazo, jubilación y pensiones**, adaptadas a las necesidades de los consumidores. La Comisión ha encargado un estudio a expertos externos, en el que se que informará a finales de 2007 sobre el estado actual y la evolución del mercado de los instrumentos de ahorro a largo plazo, con el fin de identificar la gama de productos disponibles actualmente, los principales canales de distribución y los factores que influyen en la elección de los consumidores. Sobre esta base, la Comisión examinará las circunstancias que afectan a la comercialización productos de ahorro y jubilación, así como los mecanismos que regulan su venta y recomendación. Debido a la naturaleza de los planes de ahorro a largo plazo y de los planes de pensión, conviene velar en particular por que los productos ofrecidos a los consumidores se adapten realmente a sus necesidades y se comercialicen de manera adecuada. Se trata de decisiones financieras muy importantes y de vital trascendencia para los consumidores, por lo que es fundamental que estén en condiciones de tomar una decisión con pleno conocimiento del producto, evaluando correctamente sus circunstancias y necesidades.

La Comisión considera que la oferta de servicios financieros simplificados normalizados y opcionales, como las **cuentas bancarias básicas**, podría ser beneficiosa tanto para los consumidores como para los proveedores de servicios financieros. Resultarían menos complejos que otros productos y satisfarían un nivel de protección de los consumidores establecido a escala europea, por ejemplo en cuanto al respeto de los requisitos de información. Podrían ofrecerse por tanto a escala transfronteriza sin necesidad de adaptarlos a la normativa local. Los bancos no estarían obligados a ofrecerlos y sólo lo harían si revistiera interés comercial. Los consumidores tendrían más posibilidades de elegir entre productos más fácilmente comprensibles. Se podrían emprender trabajos complementarios para evaluar la necesidad, la viabilidad y la utilidad de este tipo de productos normalizados opcionales.

## 4.2. Aumentar la confianza de los consumidores

- (24) Los consumidores europeos necesitan confianza para tomar las decisiones correctas. No obstante, las encuestas muestran que a los consumidores europeos les siguen preocupando los riesgos ligados a la actividad transfronteriza y que no confían en la protección jurídica disponible<sup>43</sup>. Así pues, es posible que se necesiten más esfuerzos para conseguir que los consumidores se convenzan de que gozarán de los mismos derechos, independientemente de la ubicación de la entidad financiera o del modo de venta elegido. A este respecto, se plantean cuatro cuestiones principales: proteger los intereses de los consumidores, ofrecer seguridad jurídica, garantizar el acceso a vías de recurso adecuadas y fomentar la existencia de entidades financieras de servicios minoristas solventes y seguras.

### *Proteger los intereses de los consumidores*

- (25) Si disponen de un nivel de protección equivalente en toda la UE, los consumidores podrán elegir con confianza entre una serie de proveedores en cualquier punto de Europa. Esta protección garantiza condiciones de competencia equitativas tanto para los consumidores como para los proveedores de servicios.
- (26) Tradicionalmente, la legislación comunitaria en el ámbito de los servicios financieros al por menor ha procurado establecer normas mínimas para proteger a los consumidores en todos los Estados miembros. La Directiva sobre el seguro de vida exige, por ejemplo, un período mínimo de reflexión de 14 días<sup>44</sup>. Este enfoque plantea, no obstante, algunos problemas: en muchos casos, los Estados miembros han ido más allá de los requisitos mínimos, lo que ha limitado la uniformidad de las condiciones de competencia y ha creado niveles de protección divergentes entre los consumidores europeos.
- (27) La propuesta modificada de Directiva revisada en materia de contratos de crédito al consumo<sup>45</sup>, cuyo ámbito de aplicación es menos amplio que el de la propuesta original de 2002, pretende favorecer la aparición de un auténtico mercado único de créditos al consumo, garantizando al mismo tiempo un nivel elevado de protección de los consumidores. Éstos deberían tener acceso a una gama más amplia de productos de crédito al consumo a precios más competitivos. Los proveedores deberían poder comercializar sus productos de crédito al consumo en todos los Estados miembros, sin tener que adaptar sus características esenciales a las diferentes legislaciones nacionales. Hasta ahora, ha resultado sumamente difícil lograr un consenso entre los Estados miembros sobre el contenido y el nivel de armonización en este ámbito.

---

<sup>43</sup> Véase la nota 19.

<sup>44</sup> Véase el artículo 35 de la Directiva 2002/83/CE.

<sup>45</sup> COM(2005) 483 de 7.10.2005.

- (28) Los servicios financieros se comercializan o se venden cada vez con más frecuencia en Internet o por teléfono. En 2002 se adoptó la Directiva relativa a la comercialización a distancia de servicios financieros<sup>46</sup> con objeto de reforzar la confianza de los consumidores en la utilización de estas tecnologías en el marco de los servicios financieros transfronterizos y de garantizar el correcto funcionamiento del mercado único. Los elementos clave de la Directiva son los requisitos de información durante la fase precontractual y el derecho de rescisión.
- (29) La Directiva relativa a los mercados de instrumentos financieros<sup>47</sup> (MiFID) introduce un conjunto completo y armonizado de condiciones de funcionamiento, aplicables tanto a las sociedades de inversión como a las entidades de crédito, que regula la relación entre las mismas y sus clientes cuando aquéllas ofrecen servicios de inversión. Este marco consta de una serie de normas de conducta y de normas para la mejor ejecución y gestión de las órdenes de los clientes, así como de disposiciones relativas a los incentivos y los conflictos de intereses. Se presta una atención particular a los clientes minoristas, para los que se crea un régimen específico, que refuerza las obligaciones fiduciarias de la empresa. La finalidad de este enfoque es proteger a los consumidores, insistiendo en el comportamiento responsable de las empresas<sup>48</sup>.
- (30) Los consumidores también se ven protegidos indirectamente a través del seguro de responsabilidad civil profesional, que garantiza que, en caso de pérdidas financieras imputables a un asesoramiento negligente o algún otro tipo de conducta profesional indebida por parte de intermediarios de seguros o intermediarios financieros, podrán reclamarse daños y perjuicios o una conciliación<sup>49</sup>. Según las conclusiones de un informe reciente, la obligación de disponer de un seguro de responsabilidad civil profesional sigue siendo pertinente, pero es necesario un mayor control, puesto que la legislación todavía no se aplica plenamente en los Estados miembros<sup>50</sup>.

---

<sup>46</sup> Directiva 2002/65/CE.

<sup>47</sup> Directiva 2004/39/CE y sus medidas de aplicación, el Reglamento (CE) nº 1287/2006 y la Directiva 2006/73/CE.

<sup>48</sup> Para evitar que normas adicionales afecten a la creación de unas condiciones de competencia equitativas y, al mismo tiempo, introduzcan barreras a la entrada en el mercado sin mejorar la protección de los inversores, la Directiva MiFID introduce una cláusula de flexibilidad, en virtud de la cual los Estados miembros pueden añadir normas a nivel nacional –aunque únicamente en circunstancias estrictamente excepcionales– para aumentar la protección de los inversores.

<sup>49</sup> Véanse las disposiciones de las Directivas 2002/92/CE y 2006/49/CE.

<sup>50</sup> COM(2007) 178 de 11.4.2007.

### ***Ofrecer seguridad jurídica a los consumidores***

- (31) La legislación aplicable a las obligaciones contractuales se regula actualmente mediante el Convenio de Roma de 1980. Sobre la base de este Convenio, un consumidor que celebra un contrato de suministro de bienes o servicios se enfrenta a una situación compleja: la ley aplicable al contrato es, en principio, la que eligen las partes, lo que, en la práctica, significa con frecuencia la elegida por el proveedor en las condiciones generales del contrato. Sin embargo, en determinadas condiciones, el consumidor se beneficiará de la protección que le aseguren las disposiciones imperativas de la ley del país en que tenga su residencia habitual<sup>51</sup>. La propuesta de Reglamento sobre la ley aplicable a las obligaciones contractuales<sup>52</sup> modificará algo las normas relativas a la ley aplicable a las obligaciones contractuales en los contratos con consumidores. Uno de los cambios más importantes es la introducción del principio de que la ley del país donde el consumidor reside habitualmente se aplicará al contrato si el proveedor ejerce sus actividades comerciales en el país donde el consumidor tiene su residencia habitual<sup>53</sup>. Esta modificación aportará una mayor seguridad jurídica – y, por tanto, confianza – al consumidor, que sabrá que las normas que mejor conoce se aplicarán al contrato. La propuesta de Reglamento se está debatiendo actualmente en el Parlamento Europeo y el Consejo, con vistas, en particular, a encontrar un equilibrio adecuado entre los intereses legítimos de la industria y los consumidores

### ***Garantizar el acceso a vías de recurso adecuadas***

- (32) Para adquirir con plena confianza servicios financieros transfronterizos, los consumidores deben saber que podrán acceder fácilmente a vías de recurso en caso de conflicto. Los consumidores disponen de dos opciones principales: recurrir a los tribunales o a una instancia de resolución extrajudicial de litigios (*alternative dispute resolution*, ADR), como un Defensor del Pueblo o una oficina de reclamaciones de los consumidores. Los mecanismos ADR no sustituyen la posibilidad de emprender acciones judiciales, pero ofrecen una alternativa más fácil, barata y rápida. Pueden ser iniciativas públicas o privadas. Esta diferencia explica en parte el distinto alcance de las decisiones ADR.
- (33) Normalmente, una instancia de este tipo en el país del proveedor de servicios financieros es competente para entender de las reclamaciones de los consumidores. Esta vía puede resultar un tanto complicada para los consumidores implicados en litigios transfronterizos, puesto que deben estar al tanto de la existencia y los pormenores de ADR extranjeras. En 2001, la Comisión puso en marcha una red de instancias ADR en la UE, denominada FIN-NET<sup>54</sup>, cuyos miembros cooperan en el marco de normas comunes, facilitando de esta forma la resolución extrajudicial de conflictos transfronterizos de consumo en el ámbito de los servicios financieros.

---

<sup>51</sup> Artículo 5 del Convenio.

<sup>52</sup> COM(2005) 650 de 15.12.2005.

<sup>53</sup> Algunos ámbitos quedan excluidos de la aplicación de la norma propuesta: las Directivas sobre el seguro de vida y los seguros distintos del seguro de vida prevén normas específicas de conflicto de leyes, por lo que estas normas especiales prevalecerán sobre el régimen general. DK, IE y UK no son partes en el Convenio y no estarán cubiertos por el Reglamento [aunque UK e IE disponen de una cláusula de inclusión voluntaria (*opt-in*)].

<sup>54</sup> FIN-NET cuenta actualmente con 48 miembros de 21 países del EEE.

Gracias a esta cooperación entre los miembros de FIN-NET, los consumidores solamente deben dirigirse a las instancias ADR de su propio país, que les ayudan a transmitir sus denuncias a la instancia ADR competente del país del proveedor de los servicios financieros.

- (34) A pesar de estos esfuerzos, la tramitación de las reclamaciones de los consumidores en un contexto transfronterizo puede seguir resultando particularmente problemática.

***Fomentar el desarrollo de instituciones financieras de servicios minoristas solventes y seguras***

- (35) Es esencial disponer de un marco cautelar sólido. Los consumidores necesitan confiar en la solvencia de las entidades financieras, cualquiera que sea su ubicación en la Unión. El actual marco cautelar de la UE debería ser objeto de revisión constante para adaptarlo al mercado y a la evolución financiera. La siguiente etapa a este respecto será la modernización del marco cautelar de los seguros, con la próxima presentación de la propuesta «Solvencia 2».
- (36) Las Directivas específicas en el campo de los servicios de inversión<sup>55</sup> y las actividades bancarias<sup>56</sup> garantizan a los consumidores un nivel elevado de protección en toda la UE en caso de incumplimiento del establecimiento donde han depositado fondos o invertido. Tras revisar el marco de los sistemas de garantía de depósitos, la Comisión procurará garantizar que los consumidores estén bien informados de la cobertura de sus depósitos, que todos los depósitos estén efectivamente cubiertos, incluso en el caso de los productos financieros más recientes, y que se limite el plazo de reembolso a los consumidores<sup>57</sup>.

**Iniciativas en curso y previstas**

Las negociaciones en el Consejo sobre la propuesta modificada de nueva **Directiva sobre crédito al consumo** siguen adelante con el objetivo de que se adopte rápidamente.

No se ha logrado todavía el objetivo de aumentar el recurso de los consumidores a las actividades transfronterizas en materia de servicios financieros a distancia<sup>58</sup>. La Comisión ha iniciado la revisión de la **Directiva relativa a la comercialización a distancia de servicios financieros**<sup>59</sup> y ha emprendido dos estudios para evaluar el impacto jurídico y económico de la misma. Para 2008 está previsto un informe de la Comisión en el que se examinará si la Directiva ha alcanzado sus objetivos y, de no ser así, los motivos de este fracaso. En caso necesario, la Comisión propondrá modificaciones de la Directiva.

---

<sup>55</sup> Directiva 97/9/CE.

<sup>56</sup> Directiva 94/19/CE.

<sup>57</sup> COM(2006) 729 de 27.11.2006.

<sup>58</sup> Véase la nota 19.

<sup>59</sup> Directiva 2002/65/CE.

La Comisión seguirá de cerca el trabajo anunciado por el CESSPJ para 2007 a fin de examinar la **cooperación entre los supervisores** en cuestiones que influyen directamente en la protección de los asegurados, como la tramitación de las denuncias transfronterizas.

La Comisión supervisará las recomendaciones existentes<sup>60</sup>, que establecen una serie de garantías mínimas para los **mecanismos ADR**. La propuesta de Directiva sobre ciertos aspectos de la mediación en asuntos civiles y mercantiles<sup>61</sup>, una vez adoptada, completará las recomendaciones garantizando una relación equilibrada entre el proceso de mediación y los procedimientos judiciales.

La Comisión es consciente de que no todas las instancias nacionales ADR son miembros de FIN-NET y de que no todos los Estados miembros de la UE disponen de ADR para los servicios financieros. La Comisión se pondrá en contacto a finales del presente año con las autoridades nacionales competentes para recabar información sobre las instancias nacionales ADR existentes que no son miembros de FIN-NET e identificar las deficiencias. Evaluará a continuación cómo subsanar estas deficiencias en cuanto a la participación en FIN-NET y a nivel nacional.

#### 4.3. Capacitar a los consumidores

- (37) Los consumidores pueden sacar el máximo provecho del mercado único si disponen de conocimientos financieros suficientes para adoptar sus propias decisiones, están bien informados, reciben asesoramiento independiente de calidad y pueden cambiar libremente de proveedor. Con todos estos medios, los consumidores podrán buscar, con mayor confianza, las ofertas que mejor respondan a sus necesidades, independientemente de la ubicación del proveedor de servicios financieros. Ello, a su vez, puede estimular la competencia y mejorar el funcionamiento de los mercados de servicios financieros.

#### *Desarrollar los conocimientos financieros de los consumidores*

- (38) Desarrollar los conocimientos financieros de los consumidores se está convirtiendo en un objetivo de importancia creciente, sobre todo a medida que los particulares asumen un papel cada vez mayor en la toma de decisiones que afectan a su seguridad financiera y que los mercados de capitales se abren a los consumidores. Numerosos estudios internacionales han demostrado el bajo nivel de conocimientos de los consumidores en materia de asuntos financieros<sup>62</sup>. Existe también una fuerte correlación entre el nivel de conocimientos funcionales y la capacidad de adoptar decisiones financieras adecuadas. Los consumidores con escasa cultura financiera

---

<sup>60</sup> Recomendación relativa a los principios aplicables a los órganos responsables de la solución extrajudicial de los litigios en materia de consumo, 30 de marzo de 1998, y Recomendación relativa a los principios aplicables a los órganos extrajudiciales de resolución consensual de litigios en materia de consumo, 4 de abril de 2001.

<sup>61</sup> COM(2004) 718 de 22.10.2004.

<sup>62</sup> Véase, por ejemplo, «Financial Capability in the UK: Establishing a Baseline», *UK Financial Services Authority*, marzo de 2006; estudio de la *Irish National Adult Literacy Agency*, agosto de 2006 (véase <http://www.nala.ie/press/pressreleases/20060914161103.html>); conclusiones del estudio publicado por un grupo de trabajo de la *Autorité des Marchés Financiers* (Francia), junio de 2005 (véase [http://www.amf-france.org/documents/general/6080\\_1.pdf](http://www.amf-france.org/documents/general/6080_1.pdf)).

difícilmente comprenden y utilizan la información que reciben cuando adquieren servicios financieros, ya que esta información se prepara en general pensando en un consumidor medio y no en los que tienen niveles más bajos de conocimientos financieros.

#### **Iniciativas en curso y previstas**

Si bien la educación financiera es un asunto que compete fundamentalmente a los Estados miembros, la Comisión ha financiado ya algunas iniciativas de **formación financiera**, en el contexto de sus trabajos relativos a la protección de los consumidores y la lucha contra la exclusión social<sup>63</sup>, y considera que podría hacerse más para fomentar la oferta de educación financiera de calidad. El papel de la Comisión podría consistir, por ejemplo, en elaborar directrices, recopilar y fomentar las mejores prácticas, o indicar enfoques innovadores. Al elaborar sus políticas en favor de la formación financiera, la Comisión se basará en las contribuciones de los participantes en su Conferencia sobre capacitación financiera, celebrada el 28 de marzo de 2007, y en las conclusiones de un estudio sobre los sistemas de educación financiera en la UE que ha encargado y que estará disponible a finales de 2007.

#### ***Proporcionar la información correcta en el momento oportuno***

- (39) La elección de un producto inadecuado puede tener consecuencias negativas para los consumidores e inversores minoristas, y la mejor manera de evitarlo es una adecuada difusión y una información correcta. Una buena información ayuda a los consumidores a comprender las características esenciales de un producto financiero, incluidos los riesgos, el rendimiento potencial y los costes. No obstante, los datos disponibles<sup>64</sup> indican que la información facilitada resulta a menudo inadecuada o demasiado compleja, lo que dificulta la comparación de precios, productos y proveedores, y la adopción de una decisión financiera fundamentada. Los productos financieros están sujetos a diferentes requisitos de información y, por tanto, ofrecen grados de protección diferentes. La Comisión considera que la información debe ser completa, correcta, clara, proporcionada, comprensible y presentada en el momento oportuno. Los requisitos de información también deben ser coherentes.

---

<sup>63</sup> Por ejemplo, en 2005-2006, la Comisión Europea financió el desarrollo del programa DOLCETA, una herramienta de formación en línea destinada a los proveedores de formación para adultos. En 2006, financió un estudio sobre las iniciativas en materia de educación financiera en toda la UE, con vistas a desarrollar e intercambiar modelos de mejores prácticas y nuevas estrategias para mejorar el acceso a los servicios financieros de las personas en situación de pobreza y exclusión social, y especialmente las personas sobreendeudadas; el estudio fue realizado por un consorcio de organismos de gestión de deuda. Este trabajo ha facilitado el intercambio de información entre las organizaciones participantes.

<sup>64</sup> SEC(2007) 106 de 31.1.2007, p. 67, y «Eurobarómetro 230: Opinión pública en Europa sobre los servicios financieros», agosto de 2005.

### **Iniciativas en curso y previstas**

La Comisión ha puesto en marcha **iniciativas para mejorar la calidad de la información proporcionada a los consumidores** en ámbitos como el crédito al consumo, el crédito hipotecario, los fondos de inversión (OICVM) y los servicios de pago.

Se organizarán **encuestas entre los consumidores** para evaluar la pertinencia y utilidad de la **información precontractual** en determinados ámbitos, como el del crédito.

En el campo de las **inversiones y el ahorro a largo plazo**, y quizá también en otras áreas, un enfoque legislativo sectorial ha creado una situación en la que algunos productos, pese a que los inversores consideran que tienen características similares, están sujetos a requisitos diferentes, en particular por lo que se refiere al suministro de información, tanto en el punto de venta como de forma permanente. En su preocupación por garantizar que los requisitos de información impuestos por la legislación comunitaria relativa a los servicios financieros sean adecuados y coherentes, la Comisión pondrá en marcha un **estudio intersectorial** en 2008, que se basará en el trabajo de los tres Comités de nivel 3 sobre códigos de conducta (incluido el suministro de información), en relación con productos de inversión comparables.

### **Asesorar a los consumidores**

- (40) Asesorar no es lo mismo que informar. Mientras que la información se limita a describir un producto o servicio, el asesoramiento implica recomendar a un consumidor determinado la elección de un producto específico. El asesoramiento debe ser objetivo, basado en el perfil del cliente, y proporcional a la complejidad de los productos y a los riesgos que implican. La Directiva MiFID ya contempla esta obligación por lo que respecta a la prestación de asesoramiento en materia de inversión (es decir, las recomendaciones a los clientes deben adecuarse a sus circunstancias personales). En el caso de productos como los préstamos vivienda y el ahorro-jubilación, que inciden considerablemente en la situación financiera del consumidor, éste puede recurrir, en algunos países, a un asesoramiento independiente de calidad a la hora de adoptar las decisiones adecuadas.
- (41) La Comisión está prestando una atención cada vez mayor al papel de los intermediarios financieros. Las infraestructuras de venta y distribución del mercado no siempre son óptimas para ayudar a los consumidores a elegir productos financieros sólidos y adecuados. Por ejemplo, la mediación en el sector de las pensiones difiere actualmente en función del producto y del «pilar»<sup>65</sup> a que pertenece, aunque algunos de los servicios prestados comparten características similares.

---

<sup>65</sup> El marco comunitario de las pensiones se caracteriza en general por una estructura de tres pilares, que también se utiliza a menudo durante los debates y discusiones a nivel europeo: 1er pilar: regímenes obligatorios de seguridad social; 2º pilar: regímenes de pensiones profesionales; 3er pilar: planes privados de pensiones, de carácter voluntario. La tipología de los tres pilares refleja generalmente las diferentes características jurídicas de cada uno de ellos, aunque los textos comunitarios relativos a las pensiones no hacen mención expresa del término «pilar».

### Iniciativas en curso y previstas

La Comisión pondrá en marcha en breve un estudio sobre los **intermediarios de crédito** para analizar el mercado de la intermediación de crédito de la UE, analizar el marco de actuación de los intermediarios y examinar cualquier posible perjuicio para los consumidores. Basándose en este estudio, la Comisión evaluará la necesidad de proponer un marco jurídico europeo adecuado.

Se revisará la **Directiva sobre la mediación en los seguros**<sup>66</sup> para comprobar si está logrando su objetivo de proteger a los consumidores fomentando al mismo tiempo el mercado único de los seguros. En un primer momento, la Comisión ha pedido al CESSPJ que estudie la manera en que se ha aplicado la Directiva. Este informe servirá de base para una eventual revisión de la Directiva en 2008-2009.

El **Libro Blanco sobre el crédito hipotecario** abordará la cuestión de garantizar un asesoramiento independiente de calidad a los consumidores.

## 5. CONCLUSIÓN

- (42) El presente Libro Verde está orientado a mejorar y profundizar nuestro conocimiento de los problemas a que se enfrentan los consumidores y las empresas en el sector de los servicios financieros al por menor, así como determinar si todavía hay margen para adoptar otras iniciativas en este ámbito y los posibles impedimentos. La consulta está abierta hasta el 16 de julio de 2007. Salvo que se indique expresamente lo contrario, todas las respuestas a la consulta se publicarán en el sitio web de la Comisión: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/finservices-retail/policy\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/finservices-retail/policy_en.htm).
- (43) La Comisión organizará una audiencia, el 19 de septiembre de 2007, para extraer las conclusiones de la consulta puesta en marcha por el Libro Verde y debatir con todos los interesados qué iniciativas son necesarias para mejorar la eficacia del mercado interior de servicios financieros al por menor.
- (44) Los resultados de esta amplia consulta se incluirán en la Revisión del Mercado Único, que se publicará en otoño.

- (1) ¿Están de acuerdo con los objetivos y prioridades expuestos en el presente documento?
- (2) ¿Hay alguna cuestión, no incluida en el presente Libro Verde, que sea importante para la integración de los mercados financieros al por menor y a la que la Comisión deba prestar atención? Por ejemplo, ¿se enfrentan los consumidores en su vida cotidiana a obligaciones o limitaciones impuestas por los proveedores de servicios financieros u otros agentes (empleadores, seguridad social, Administraciones, empresas, etc.) que restrinjan su capacidad de recurrir a servicios financieros transfronterizos (por ejemplo la obligación de tener una cuenta bancaria o una póliza de seguro en un determinado país, etc.)?

<sup>66</sup> Directiva 2002/92/CE.

- (3) La Comisión ha emprendido varias iniciativas para mejorar la consulta de los consumidores e incorporar sus contribuciones al proceso de elaboración de políticas. ¿Deberían tomarse otras medidas y, en caso afirmativo, cuáles?
- (4) ¿Se ven las posibilidades de elección de los consumidores innecesariamente limitadas por la imposición de restricciones a los proveedores y los canales a través de los cuales acceden a los servicios financieros al por menor? De acuerdo con su experiencia, ¿cuáles son estas restricciones?

(45) El presente documento expone las acciones que se llevan a cabo actualmente para que los usuarios puedan beneficiarse de las ventajas de un mercado financiero integrado e invita a los interesados a dar su opinión sobre el rumbo emprendido. No obstante, sobre la base del trabajo realizado hasta la fecha, la Comisión considera que puede hacerse más para garantizar que los mercados europeos de servicios financieros al por menor desarrollen todo su potencial y que los ciudadanos saquen el máximo provecho de la existencia de un mercado único. La Comisión desea en particular recibir observaciones sobre las cuestiones específicas siguientes.

- (5) A pesar de los esfuerzos realizados, por ejemplo la creación de FIN-NET, la tramitación de las **reclamaciones transfronterizas de los consumidores** en el campo de los servicios financieros sigue siendo problemática. La Comisión agradecería recibir propuestas sobre la manera de mejorar la situación actual. Por ejemplo, ¿convendría obligar a los Estados miembros a establecer mecanismos alternativos de resolución de conflictos (ADR)? ¿Deberían los proveedores estar obligados a adherirse a un sistema ADR? ¿Deberían estar obligados por contrato a ofrecer mecanismos ADR a sus clientes?
- (6) La creación de la **Zona Única de Pago en Euros (SEPA)** representa un reto y una oportunidad para las empresas y los consumidores. ¿Qué opinan los interesados sobre las repercusiones de esta Zona en los consumidores? ¿Deberían participar más los consumidores en la gobernanza y la preparación de la SEPA?
- (7) Con vistas a la puesta en marcha de su estudio sobre los **intermediarios de crédito**, a finales del presente año, la Comisión desearía saber si los interesados consideran suficiente el marco legislativo actual y si los consumidores encuentran problemas específicos en su relación con los intermediarios de crédito, en particular en un contexto transfronterizo.
- (8) La Comisión considera que tiene un papel importante que desempeñar a la hora de desarrollar un mercado competitivo, abierto y eficaz para los **regímenes de ahorro a largo plazo, jubilación y pensiones**, que responda a las necesidades de los consumidores. ¿Están de acuerdo los interesados? ¿Cómo podría contribuir la Comisión? ¿Podría preverse un régimen jurídico facultativo a escala comunitaria («28º régimen») para los productos de ahorro y/o de pensiones del tercer pilar?

- (9) ¿Consideran que sería beneficioso, tanto para los bancos como para los consumidores, que los bancos tuvieran la posibilidad de proponer un **producto simplificado normalizado y opcional**, que ofreciera a los consumidores un buen nivel de protección, fuera fácilmente comprensible y se pudiera proponer a escala transfronteriza sin necesidad de adaptarlo a las normas locales?
- (10) La Comisión estima que podría hacerse un mayor esfuerzo para mejorar las **competencias y conocimientos financieros** de los consumidores. Como posibles medidas cabe citar la elaboración de directrices o el fomento de las mejores prácticas. La Comisión agradecería recibir propuestas sobre cómo desarrollar esta política a nivel europeo.
- (11) ¿Consideran que, en su redacción actual, las disposiciones relativas a la **información de los consumidores**, contenidas en las Directivas sobre servicios financieros, son adecuadas y coherentes entre sí? En caso negativo, ¿cómo podría garantizar la Comisión que los requisitos de información se establecen al nivel correcto y que se facilita la información adecuada, sin que suponga una carga excesiva? ¿Consideran que basta con informar a los consumidores o que también se les debería **asesorar**? En caso afirmativa, ¿asesoramiento obligatorio o sólo si se solicita?
- (12) Las medidas para mejorar el acceso de los prestamistas a **información de crédito** se debatirán en el contexto del próximo Libro Blanco sobre el crédito hipotecario. La Comisión considera que podría hacerse más para facilitar el acceso a estos datos, en particular a escala transfronteriza. ¿Quién debería poder acceder a los datos sobre los créditos al consumo? ¿Cómo podría mejorarse la transferibilidad transfronteriza de estos datos, garantizando en particular que acompañen en su desplazamiento a consumidores cada vez más móviles? Un memorándum de acuerdo que garantice la circulación fluida de los datos entre agencias de crédito, ¿podría ser una solución viable?
- (13) La fragmentación de los **mercados de seguros minoristas**, por ejemplo en el ámbito del seguro de automóvil, no permite a los consumidores beneficiarse plenamente de la integración de la UE en este ámbito. ¿Consideran que deben hacerse más esfuerzos a nivel de la UE para resolver esta fragmentación?
- (14) La **movilidad de los clientes** y la competencia van estrechamente ligados. La Comisión agradecería recibir propuestas sobre la manera de aumentar la movilidad de los clientes. En particular, en el ámbito de las cuentas bancarias y como seguimiento del trabajo del grupo de expertos, ¿consideran conveniente los interesados poder disponer, por ejemplo, de un sistema a escala comunitaria para cambiar de cuenta? ¿Tendrá la SEPA alguna incidencia en la movilidad de los clientes?