



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 07.02.2001  
COM(2001) 66 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN  
AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO**

**SOBRE COMERCIO ELECTRÓNICO Y SERVICIOS FINANCIEROS**

## **COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO**

### **SOBRE COMERCIO ELECTRÓNICO Y SERVICIOS FINANCIEROS**

#### **Resumen**

El año 2005, que el Consejo Europeo de Lisboa estableció como plazo para la creación de un mercado europeo de servicios financieros plenamente integrado, ocupa lugar central en el calendario político de la Unión Europea en materia de crecimiento y empleo.

Crear un entorno favorable al desarrollo del comercio electrónico en la Unión Europea es de vital importancia para alcanzar este objetivo. La Directiva sobre comercio electrónico tiene por objetivo garantizar que los servicios en línea puedan prestarse libremente en toda la Comunidad. Su principio básico es la llamada “cláusula del mercado interior”, que permite a los prestadores en línea ofrecer sus servicios en toda la Unión con arreglo a las normas del Estado miembro en el que estén establecidos. La Directiva contempla una serie de excepciones a la cláusula del mercado interior y establece en materia de comercio electrónico transfronterizo un régimen distinto del aplicado a otros modos de venta a distancia.

Una buena articulación entre la Directiva sobre comercio electrónico y el resto de la legislación vigente en materia de servicios financieros es fundamental para la elaboración de una política clara y coherente en materia de comercio transfronterizo de servicios financieros. Las tareas que se nos plantean son: desarrollar el planteamiento establecido en la Directiva a fin de establecer un mercado interior plenamente operativo de servicios financieros al por menor; garantizar la coherencia entre la legislación sobre servicios financieros y la Directiva sobre comercio electrónico, así como entre los servicios financieros en línea y los servicios financieros más clásicos, y determinar el modo de aplicar la cláusula del mercado interior en ámbitos en los que las normativas nacionales difieren sensiblemente, de modo que los consumidores e inversores no puedan verse sujetos a regímenes jurídicos muy diferentes de los aplicados en sus propios países.

Para ayudar a los Estados miembros y prestadores de servicios y velar por el cumplimiento de la Directiva sobre comercio electrónico, la Comisión realizará a lo largo de este año un análisis (que se revisará en 2003) de los tipos de disposiciones nacionales que los Estados miembros podrán aplicar a los servicios entrantes. A fin de preparar este análisis, la Comisión se propone realizar un estudio específico sobre el modo en que las excepciones de la Directiva se aplicarán a los servicios financieros en línea ofrecidos desde otro Estado miembro. Toda restricción a la libre prestación de servicios que pueda justificarse, en virtud de dichas excepciones, por la necesidad de proteger a los consumidores e inversores deberá ser proporcionada al objetivo de la Unión de favorecer la libre circulación de servicios de la sociedad de la información.

Más en general, existen entre las reglamentaciones nacionales grandes divergencias que provocan una fragmentación del mercado interior de servicios financieros. Por consiguiente, se elaborará un nuevo marco político en los tres ámbitos siguientes:

- ***un programa de convergencia que abarque las normas contractuales y no contractuales.*** Para que el principio del país de origen funcione en la práctica y abarque todos los tipos de servicios financieros y técnicas de venta a distancia, es precisa una mayor convergencia entre las normas en materia de comercialización, tanto de carácter básico como específicas a cada sector o servicio, a fin de ofrecer al consumidor un alto grado de calidad y una información comparable. En materia de obligaciones contractuales, se estudiará el modo de ofrecer libremente servicios financieros a los particulares de toda la Comunidad en un marco que garantice la seguridad jurídica;
- **medidas específicas que estimulen la confianza de los consumidores en los mecanismos de recurso transfronterizo y en los pagos por Internet.** Se creará una red comunitaria de órganos de recurso sobre servicios financieros a fin de ofrecer un mecanismo rápido y eficaz de resolución extrajudicial de conflictos transfronterizos. Se tomarán medidas a fin de reforzar la seguridad y ofrecer a los consumidores seguridad jurídica a la hora de efectuar pagos en línea en la Unión;
- ***mayor cooperación en materia de supervisión.*** Las autoridades de los Estados miembros de acogida dependen cada vez más de las autoridades del Estado miembro de establecimiento del prestador de servicios. La Comisión, conjuntamente con los Estados miembros, someterá a continua evaluación los mecanismos de supervisión de los servicios transfronterizos.

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN  
AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO  
COMERCIO ELECTRÓNICO Y SERVICIOS FINANCIEROS**

**1. INTRODUCCIÓN**

En el Plan de acción en materia de servicios financieros<sup>1</sup> se expone el objetivo de la Comisión de construir antes de 2005 un mercado europeo plenamente integrado de servicios financieros que actúe como complemento a la introducción del euro. La consecución de este objetivo beneficiará significativamente a la Unión: más empleo, mayor crecimiento económico y una industria dinámica e innovadora de servicios financieros, que atenderá mejor a los intereses del consumidor y del inversor y al desarrollo de las empresas europeas, tanto grandes como pequeñas. En el sector mayorista, una distribución más eficaz del capital dará lugar a menores costes de los préstamos a las empresas y, para los ciudadanos, a rendimientos más altos de la inversión y las pensiones. En el sector minorista, el acceso directo a prestadores transfronterizos, siempre y cuando los consumidores tengan un grado suficiente de confianza, ofrece posibilidades de ampliar el número de opciones e intensificar la competencia.

Las nuevas tecnologías ya están teniendo profundo impacto en la industria de servicios financieros. Están revolucionando el funcionamiento y el acceso a los mercados al por mayor, están transformando la prestación de servicios transfronterizos, y actúan como catalizadoras de la creación de nuevos servicios financieros y modelos de empresa, estimulando a menudo la aparición de nuevas alianzas en las que intervienen las telecomunicaciones, las tecnologías de la información, la distribución y los prestadores de servicios financieros.

Un entorno propicio al desarrollo tanto de la industria de los servicios financieros de la Unión Europea como de la sociedad de la información es de importancia vital para la futura competitividad de la Unión. La Comisión publicó recientemente una comunicación en que se expone su estrategia de respuesta al urgente requerimiento del Consejo de Lisboa para que se aprovecharan los beneficios del comercio electrónico<sup>2</sup>. El Consejo de Lisboa también consideró prioritaria la realización del mercado interior de servicios financieros y, en especial, mediante la aplicación del Plan de acción en materia de servicios financieros.

La presente Comunicación estudia las medidas necesarias para establecer el interfaz entre el comercio electrónico y los servicios financieros, poner fin a la fragmentación del mercado de servicios financieros al por menor y aumentar el grado de confianza del consumidor. Se concentra sobre todo en los aspectos relativos a la prestación de servicios por empresas a consumidores, en los cuales los obstáculos a la creación de un mercado integrado tienden a ser mayores que en la prestación de servicios a empresas o clientes profesionales.

Es característica definitoria del comercio electrónico el carecer de fronteras. Por primera vez, los propios consumidores pueden iniciar contactos con prestadores de servicios en la Comunidad pese a los obstáculos que aún dificultan la prestación transfronteriza de servicios financieros. Los servicios financieros, en teoría, se adaptan a la perfección al comercio electrónico. Sin embargo, gran número de consumidores dudan a la hora de comprar más allá de las fronteras y albergan especiales reservas sobre el uso de Internet. Para estimular la confianza de los consumidores, es preciso hacer desaparecer este tipo de reservas. Y para hacer plena realidad el potencial que ofrece el mercado interior, no sólo es preciso que los prestadores puedan vender sus servicios con igual facilidad tanto fuera como dentro del territorio nacional, sino que, además, que para los consumidores sea tan interesante comprar en otros países como en el propio.

Gran parte del actual marco legislativo de la Unión data de antes de la revolución de los servicios en línea. Siguen existiendo normas divergentes en materia de protección del consumidor y el inversor (contractual y no contractual) y mercados fragmentarios que suponen privar a los consumidores europeos de las ventajas de disponer de un mayor número de opciones, precios más competitivos y economías de escala.

La Unión debe actualizar su marco legislativo y no legislativo. Lo esencial es disponer de un entorno legislativo transparente y coherente en materia de servicios transfronterizos, que garantice un eficaz régimen prudencial y de protección del consumidor, que aumente la confianza del consumidor y la estabilidad sistémica. El desafío reside en elaborar una política de servicios financieros en el plazo del 2005 establecido por el Consejo Europeo de Lisboa.

Para alcanzar este objetivo, y ante la aprobación de la Directiva sobre comercio electrónico, que entrará en vigor el 17 de enero de 2002, la Comisión aborda en la presente Comunicación tres áreas de actuación:

- Área I: adaptar las actuales normativas y reglamentaciones a fin de lograr la convergencia de las normas de protección del consumidor y el inversor en materia de obligaciones tanto contractuales como no contractuales;
- Área II: desarrollar medidas que garanticen a nivel transfronterizo sistemas de pago seguros y la resolución extrajudicial de litigios;
- Área III: mejorar la cooperación en materia de supervisión a fin de afrontar con éxito los nuevos desafíos transfronterizos.

## 2. FUNDAMENTOS LEGISLATIVOS - LA POLÍTICA DE COMERCIO ELECTRÓNICO DE LA COMUNIDAD

Hace tres años, la Comisión, en su Iniciativa de comercio electrónico<sup>3</sup>, definió las líneas generales de su política en este ámbito. Desde entonces, muchos han sido los avances. Se ha adoptado una serie de directivas, incluidas las relativas a procedimientos de notificación transparentes, firma electrónica y dinero electrónico. A fin de acelerar la oferta de acceso más barato y rápido a Internet, el Consejo ha alcanzado un acuerdo político sobre un Reglamento relativo al desglose del bucle local. La Directiva sobre derechos de autor y derechos afines en la sociedad de la información se encuentra también en vías de adopción. Por su parte, la iniciativa *eEurope* ha logrado llevar la sociedad de la información al primer plano de la agenda política de la Unión.

### **Ámbito de aplicación y relación de la Directiva sobre comercio electrónico con las directivas sectoriales**

Un marco legislativo coherente y adecuado es fundamental para el desarrollo del comercio electrónico en la Unión Europea. A este respecto, la Directiva sobre comercio electrónico, recientemente adoptada, es de importancia fundamental<sup>4</sup>. La Directiva tiene por objeto garantizar que los servicios de la sociedad de la información puedan prestarse libremente en la Comunidad; sienta las bases en las cuales se basarán otras iniciativas, incluidas las relativas a los servicios financieros.

*La Directiva sobre comercio electrónico es una directiva marco horizontal, aplicable a todos los servicios de la sociedad de la información<sup>5</sup>*: tanto los prestados a distancia como por medios electrónicos (denominados servicios “en línea”). Las actividades fuera de línea no se contemplan en la Directiva, aun cuando vayan unidas a un “servicio en línea”. Por tanto, cuando se prestan servicios financieros en parte fuera de línea y en parte en línea, se aplicarán a cada parte distintos regímenes jurídicos. Por ejemplo, cuando un servicio se promociona en línea pero se presta fuera de línea, únicamente la promoción en línea se contempla en la Directiva sobre comercio electrónico. Ahora bien, la Comisión tiene por objetivo general el de establecer un conjunto coherente de normas del mercado interior para todos los modos de comercio (en línea o fuera de línea). Varias iniciativas recogidas en el Plan de acción en materia de servicios financieros, especialmente la revisión de la Directiva sobre servicios de inversión<sup>6</sup> y la propuesta de Directiva sobre comercialización a distancia de servicios financieros<sup>7</sup>, pretenden garantizar tal coherencia.

*La Directiva sobre comercio electrónico se aplica únicamente a los prestadores de servicios establecidos en un Estado miembro<sup>8</sup>*. No contempla a los prestadores de servicios de terceros países ni les permite disfrutar de la libre circulación de servicios de la sociedad de la información. Cada Estado miembro puede definir su política en materia de prestadores de servicios de terceros países, a condición de que sea conforme a los acuerdos comerciales internacionales. La Unión bien podría precisar de un planteamiento coordinado en materia de prestadores de terceros países.

*La Directiva sobre comercio electrónico tampoco afecta al nivel de protección existente en virtud de los objetivos de interés general que establece el derecho comunitario<sup>9</sup>*, incluidos los relativos al nivel de protección del consumidor. Sin embargo, las medidas nacionales no pueden restringir la libre circulación de servicios de la sociedad de la información tal como se define en la Directiva sobre comercio electrónico.

***La Directiva sobre comercio electrónico complementa la legislación sectorial en materia de servicios financieros***, incluidos los requisitos sobre información contemplados en la Directiva sobre crédito al consumo, determinadas Directivas sobre seguros y el proyecto de Directiva sobre comercialización a distancia de servicios financieros. Los requisitos en materia de información de la Directiva sobre comercio electrónico complementan otros requisitos establecidos en el derecho comunitario. Es importante señalar que, así como el proyecto de directiva sobre comercialización a distancia no contempla requisitos de información (en particular por lo que respecta a sitios de carácter publicitario que no ofrecen la posibilidad de efectuar operaciones en línea), las disposiciones de la Directiva sobre comercio electrónico desempeñan a este respecto un papel crucial.

***Para la comprensión de la Directiva sobre comercio electrónico es fundamental la llamada “cláusula del mercado interior”***. Esta cláusula permite a los prestadores de servicios de la sociedad de la información prestar servicios en la Unión conforme a las normas y reglamentaciones vigentes en el Estado miembro en el que estén establecidos (es decir, en el país de origen). La Directiva sobre comercio electrónico también elimina una serie de obstáculos jurídicos: como complemento a la Directiva sobre firma electrónica, obliga a los Estados miembros a garantizar que sus ordenamientos jurídicos contemplen la celebración de contratos por medios electrónicos.

La Directiva sobre comercio electrónico pretende garantizar la libre prestación de servicios de la sociedad de la información con arreglo al artículo 49 del Tratado. Los Estados miembros deben garantizar que los prestadores de servicios establecidos en su territorio cumplan los requisitos nacionales contemplados en el “ámbito coordinado” por la Directiva<sup>10</sup>. Los Estados miembros no pueden restringir la libre prestación de servicios; es decir, no pueden adoptar medidas que obstaculicen o que de algún otro modo hagan menos atractiva la prestación de servicios de la sociedad de la información a partir de otros Estados miembros. Estas restricciones únicamente son justificables si se contemplan en alguna de las excepciones recogidas en el Anexo al artículo 3 de la Directiva o si son notificadas por un Estado miembro con arreglo al artículo 3 (apartados 4 al 6).

### **Objetivos de la Directiva**

El planteamiento desarrollado en la Directiva sobre comercio electrónico es reflejo de la nueva realidad del comercio electrónico. Los servicios disponibles en un sitio de Internet son automática y simultáneamente accesibles en todos los Estados miembros. Sería excesivamente riguroso e injustificable exigir a un prestador de servicios que cumpliera quince normativas y reglamentaciones diferentes. En ese caso, los prestadores de servicios se verían obligados a diseñar diferentes servicios para cumplir los diferentes requisitos de los Estados miembros, lo que disuadiría del uso del comercio electrónico en la Unión Europea y del ejercicio de esta actividad. Esto supondría limitar el número de opciones de que dispone el cliente. Pero lo peor es que los prestadores podrían tender a concentrarse en los principales mercados, en detrimento de los Estados miembros más pequeños. Y los consumidores de la Unión se dirigirían a otra parte del mundo para sus operaciones de comercio electrónico. Tal diversidad de normas jurídicas y de prácticas podría además dilapidar los esfuerzos por infundir confianza a los consumidores a la hora de efectuar operaciones fuera de sus mercados nacionales o con marcas desconocidas.

Los servicios en línea pueden prestarse a otros Estados miembros sin presencia o actividad física alguna en el mismo. Esto puede suscitar inquietud por el modo de controlar o supervisar tales servicios satisfactoriamente. Dada la naturaleza de los servicios en línea, este control puede efectuarse más rápida y eficazmente en el Estado miembro en el que esté establecido el prestador de servicios y desde el cual explote su sitio de Internet (el Estado miembro de origen). Para otro Estado miembro podría resultar difícil en la práctica garantizar que se

cumplan las medidas tomadas contra un prestador de servicios situado fuera de sus fronteras. Por ello, el Estado en el cual se reciba el servicio confiará en las medidas que adopten las autoridades del Estado miembro de origen.

En definitiva, la confianza recíproca y la cooperación entre los Estados miembros es de importancia vital, y la Directiva sobre comercio electrónico, en su artículo 19, no sólo obliga al Estado miembro de origen a ejercer un control eficaz sobre los servicios prestados a los consumidores de otros Estados miembros, sino que, además, reconoce al Estado miembro donde se reciba al servicio el derecho a obtener cualquier información necesaria.

### **Excepciones a la cláusula del mercado interior de la Directiva sobre comercio electrónico**

*Existen en la Directiva sobre comercio electrónico importantes excepciones al planteamiento del mercado interior anteriormente descrito.* Las excepciones pertenecen a dos categorías: excepciones generales y excepciones específicas de carácter individual.

Las diversas **excepciones generales** (recogidas en el Anexo de la Directiva) reflejan las distintas soluciones jurídicas que ofrecen otros instrumentos e incluyen determinadas disposiciones inherentes a la legislación comunitaria vigente en materia de servicios financieros. Se trata, entre otras, de las disposiciones de las Directivas sobre seguros relativas al acceso y ejercicio de dicha actividad<sup>11</sup>, publicidad de los OICVM<sup>12</sup> y expedición de dinero electrónico por instituciones que no poseen pasaporte europeo<sup>13</sup>. Algunos Estados miembros hubieran deseado ampliar las excepciones a la cláusula de mercado interior, en particular, a los servicios financieros y, más concretamente, a los servicios de inversión. Sin embargo, el Consejo y el Parlamento acordaron limitar el número de excepciones a las inicialmente propuestas por la Comisión<sup>14</sup>.

Existen en la legislación aplicable a los contratos otras excepciones generales de importancia para la prestación de servicios financieros. Se refieren a la libertad de las partes de elegir la legislación aplicable a su contrato, a la legislación aplicable a las obligaciones contractuales relativas a los contratos celebrados por los consumidores y a la validez formal de los contratos por los que se crean o transfieren derechos en materia de propiedad inmobiliaria.

En general, las partes serán libres a la hora de elegir la legislación aplicable. Si no hay elección, la legislación aplicable al contrato será la del Estado con el cual éste tenga relaciones más estrechas. Se supone que se tratará del Estado en el cual esté establecida la parte que cumpla la “obligación característica”. Una excepción a estas normas básicas se refiere a los contratos celebrados con consumidores: cuando el comprador de bienes o servicios con arreglo a un contrato sea un consumidor (es decir, actúe con propósito ajeno a su negocio o profesión), la elección expresa de una legislación nacional no le podrá privar de la protección que le confieren las “normas obligatorias” de la legislación del Estado miembro en el que tenga su residencia habitual; y, si no hay elección, todo el contrato se regirá por la legislación del Estado de residencia habitual del consumidor. Sin embargo, esta excepción únicamente se aplicará a condición de que la celebración del contrato haya ido precedida de una invitación expresa al consumidor o de una publicidad efectuada en su Estado miembro, y de que el consumidor haya tomado en su Estado miembro todas las disposiciones necesarias para la celebración del contrato. Esta excepción en materia de derecho contractual permite a los Estados miembros distintos del Estado en el que esté establecido un prestador de servicios aplicar normas que limiten la libre prestación de servicios de la sociedad de la información, siempre y cuando estas medidas sean compatibles con el artículo 49 del Tratado CE.

La segunda categoría de excepciones permite a un Estado miembro, **a título individual**, aplicar restricciones a un servicio de la sociedad de la información de otro Estado miembro bajo las condiciones recogidas en el artículo 3 (apartados 4 a 6) de la Directiva sobre

comercio electrónico<sup>15</sup>, que autorizan a los Estados miembros a adoptar medidas con vistas a proteger objetivos de interés general y, en particular, a los consumidores e inversores. Esta excepción está sujeta a un procedimiento comunitario que requiere, entre otras cosas, la notificación de las medidas propuestas a la Comisión para su estudio a fin de evitar restricciones desproporcionadas e injustificadas a la libre circulación de servicios de la sociedad de la información.

### **Resumen del planteamiento de la Comisión en los próximos años**

La aplicación de la Directiva sobre comercio electrónico a partir del 17 de enero de 2002 plantea una serie de problemas que deben resolverse si la Comunidad desea mantener un marco legislativo coherente en el mercado interior de servicios financieros. En primer lugar, la Directiva establece en relación con los servicios financieros una serie de excepciones a la cláusula del mercado interior, las cuales deben revisarse a fin de garantizar el buen funcionamiento del mercado interior de servicios financieros al por menor. El objetivo de dicha revisión debe ser establecer entre las normas sobre protección del consumidor un grado de convergencia suficiente para poder aplicar el planteamiento del país de origen. En segundo lugar, cuando se aplica la cláusula del mercado interior, la Directiva establece en materia de comercio electrónico transfronterizo un régimen distinto del aplicado a otros modos de venta a distancia. Esto puede dar lugar a una disparidad de tratamiento entre tipos de comercio. Por último, en tercer lugar, la cláusula del mercado interior se aplicará en determinados ámbitos en los que las normas nacionales siguen siendo claramente divergentes y, en particular, en los ámbitos no armonizados. Esto puede exponer a los consumidores e inversores a regímenes sustancialmente diferentes de aquél con el cual están familiarizados.

Para obtener la confianza de los consumidores, es preciso que existan niveles suficientes de protección en toda la Unión, de modo que los consumidores gocen en los demás Estados miembros de una protección tan eficaz y transparente como en los propios. Del mismo modo, los prestadores deben poder actuar en toda la Unión sin tener que cumplir requisitos jurídicos excesivamente diferentes. Para ello será sin duda necesario aumentar la convergencia entre las normativas nacionales, sobre todo en ámbitos fundamentales tales como el de las normas de conducta en los servicios de inversión y el de los requisitos de información precontractual contemplados en la propuesta de Directiva sobre comercialización a distancia de servicios financieros.

Para alcanzar esta convergencia será preciso combinar distintas medidas: propuestas legislativas que garanticen niveles altos y armonizados de protección del consumidor en toda la Unión y, cuando sea adecuado y necesario, la posibilidad, en ese marco, de reconocimiento mutuo de cualquier otra disposición por los Estados miembros. Estas cuestiones se estudian con mayor detalle en la siguiente sección, junto con los efectos que tendrá la Directiva sobre comercio electrónico durante el plazo limitado que será necesario para preparar dicho conjunto de medidas.

### **3. ÁREA I: GARANTIZAR LA COHERENCIA DEL MARCO LEGISLATIVO SOBRE SERVICIOS FINANCIEROS**

La legislación de la Unión en materia de servicios financieros tiene por principal objetivo dar a las entidades financieras acceso a los mercados comunitarios por medio de un pasaporte europeo. Sin embargo, en la práctica, las empresas que trabajan en varios Estados miembros tienden a hacerlo a través de sucursales que, por lo general, se rigen por la normativa del Estado miembro en el que están situadas. Esto tiende a favorecer la fragmentación del mercado. Por otra parte, cuando las normativas nacionales son muy divergentes, sobre todo en ámbitos no armonizados, el Estado miembro de acogida, por motivos de interés general, suele aplicar a los servicios entrantes su normativa nacional.

La ausencia de fronteras, característica del comercio electrónico, abre una nueva dimensión en el funcionamiento del mercado interior. Los consumidores tienen acceso a prestadores de servicios de toda la Comunidad. Sin embargo, la oferta y la demanda en línea de servicios financieros transfronterizos sólo podrán desarrollarse si existe un entorno de claridad y seguridad jurídica que proteja plenamente los intereses de los consumidores e inversores. Para crear dicho entorno, es preciso atender a las cuestiones que plantea el desarrollo del comercio electrónico y, en particular, la introducción de la Directiva sobre comercio electrónico. A tal fin es precisa una gran iniciativa política en el sector de los servicios financieros.

A fin de garantizar una mayor convergencia en materia de normas de protección del consumidor y el inversor, la Comisión lanzará una política en tres vertientes. En primer lugar, se introducirá una estrategia de armonización a alto nivel de las normas básicas sobre comercialización. En segundo, se tomarán medidas con vistas a una mayor convergencia de las normas específicas a sectores o servicios, a fin de normalizar el contenido y la presentación de la información que reciben los consumidores y hacer posible una fácil comparación de precios y condiciones entre servicios transfronterizos y nacionales. Para que el principio del país de origen funcione en la práctica y comprenda todos los sectores financieros y técnicas de venta a distancia, dicha convergencia entre normativas deberá producirse a un nivel suficientemente elevado. Y, en tercer lugar, la Comisión emprenderá un estudio de las normas nacionales relativas a los contratos sobre servicios financieros al por menor. Este estudio sentará los fundamentos analíticos para posibles medidas futuras a fin de garantizar la seguridad jurídica en el comercio transfronterizo de servicios financieros. Por otra parte, en respuesta al Consejo Europeo de Tampere y a instancias del Parlamento Europeo, la Comisión está preparando una comunicación que inaugurará el debate sobre la posible armonización del derecho contractual con vistas a un mejor funcionamiento del mercado interior.

Inevitablemente, desarrollar una política tan ambiciosa requiere tiempo y un alto grado de compromiso político. Dado que la Directiva sobre comercio electrónico entrará en vigor el 17 de enero de 2002, la Comisión efectuará un análisis sobre su modo de aplicación en espera de una mayor convergencia. Dicho análisis se expone más adelante, en esta misma sección.

#### **Iniciativas legislativas y corregulación**

En este apartado se exponen las iniciativas nuevas y en curso a fin de alcanzar un alto grado de protección armonizada en la Comunidad. Se dividen en iniciativas horizontales, políticas sectoriales y posibles medidas futuras en materia de legislación contractual.

## **Primera vertiente Aspectos horizontales**

(i) Comunicaciones comerciales: en las comunicaciones comerciales se incluyen los servicios de publicidad, comercialización directa, patrocinio, promoción de ventas y relaciones públicas.

Estas actividades se encuentran ya sujetas a cierta armonización comunitaria: la publicidad engañosa está prohibida, la publicidad comparativa está regulada, y la Directiva sobre televisión sin fronteras establece estrictas condiciones en materia de publicidad televisiva. Ésta —incluida la de servicios financieros— se rige por el principio del país de origen (en el que esté establecida la entidad de radiodifusión). La Directiva sobre comercio electrónico sigue un planteamiento similar, que contempla requisitos adicionales sobre la transparencia de toda publicidad en línea. Las comunicaciones comerciales deben ser identificables como tales; debe quedar claro en nombre de quién se efectúan y establecerse de manera clara e inequívoca las condiciones necesarias tanto para acceder a ofertas promocionales (descuentos, primas, regalos, etc.) como para participar en concursos promocionales. La Comisión estudia estos aspectos a fin de determinar si son necesarias ulteriores iniciativas en este ámbito.

### (ii) Comercialización

Entre las normativas nacionales en materia de comercialización de servicios financieros existen aún divergencias significativas. Dichas divergencias se resuelven en la propuesta de Directiva sobre comercialización a distancia de servicios financieros, en particular, mediante la armonización de las normas fundamentales sobre comercialización aplicables a todos los modos de comercialización (incluidos los derechos de retractación, la técnica de aproximación al consumidor sin previo aviso —“cold calling”— y el suministro de información previamente a la celebración del contrato). La Comisión aboga por una rápida adopción de la Directiva a fin de hacer patente el compromiso de la Unión con la protección del consumidor, especialmente en el ámbito de los servicios en línea.

## **Segunda vertiente Aspectos sectoriales**

También serán precisas iniciativas específicas en determinados sectores o servicios. Gracias a una reciente serie de análisis sobre las divergencias en materia de requisitos de información previa entre los Estados miembros, ha podido determinarse una serie de prioridades de cara a futuros trabajos (véase el Cuadro 1). El análisis de las normas de los Estados miembros en materia de conducta profesional también ha puesto de manifiesto las significativas diferencias que existen en cuanto al nivel de protección de que gozan los pequeños inversores en la Comunidad.

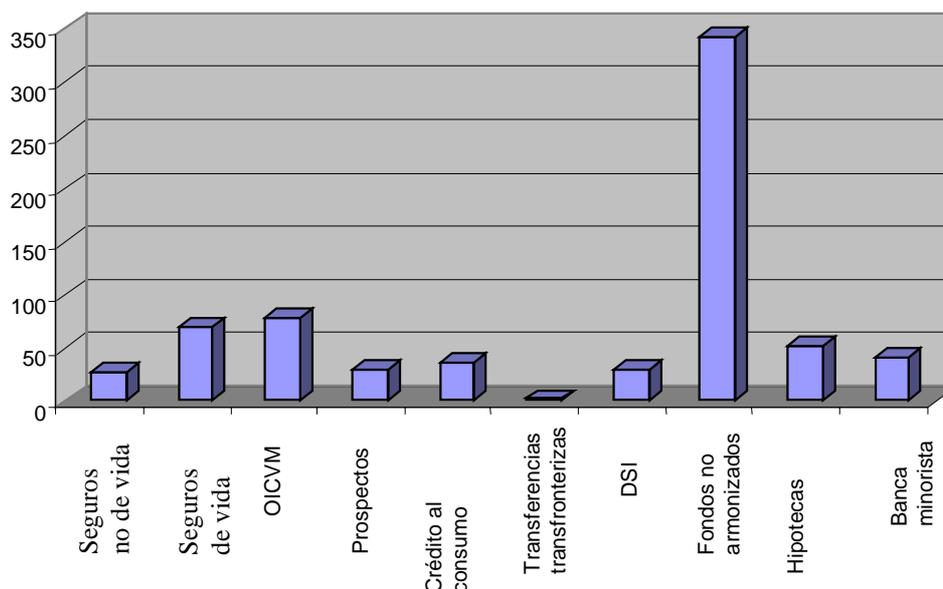
Diversas iniciativas —nuevas y en curso— pretenden garantizar una mayor convergencia entre las normativas sobre protección del consumidor y el inversor. Se exponen brevemente más adelante. En la mayoría de los casos, coinciden con la estrategia expuesta en la presente Comunicación. En los casos en que no sea así, se tomarán medidas. Por lo que se refiere a las obligaciones de información aplicables a los servicios financieros de uso más frecuente, la Comisión tiene la convicción de que para el consumidor la solución más ventajosa reside en el mayor grado de normalización posible a fin de facilitar la comprensión y la comparación entre prestadores de servicios.

### (i) Actividades bancarias

En materia de *crédito hipotecario*, se acordará en breve un código de conducta europeo, de carácter voluntario, para la comercialización de créditos vivienda entre las organizaciones de consumidores y de la industria. Este código facilitará la comparación entre ofertas transfronterizas. La Comisión publicará en breve una recomendación que abogará por su aplicación.

En materia de **crédito al consumo**, la Comisión propondrá una revisión de la Directiva sobre crédito al consumo de 1987. Se ampliará su ámbito de aplicación, se establecerá un nivel elevado y exhaustivo de protección al consumidor y se harán homogéneas las normas vigentes sobre el tipo de interés efectivo global (TAEG). Ese planteamiento será complementario a la introducción de requisitos sobre información general previa que contempla la propuesta de Directiva sobre comercio a distancia.

**Cuadro 1: Requisitos de información adicionales por servicio financiero**



*Con motivo de las negociaciones en torno a la Directiva sobre comercio a distancia, los Estados miembros presentaron una lista de requisitos nacionales adicionales sobre información previa. Dichos requisitos se recogen, por servicio financiero, en este diagrama. Las divergencias más notables se refieren a los fondos no armonizados, los OICVM, los seguros de vida y los créditos hipotecarios.*

#### (ii) Servicios de inversión

La **Directiva sobre servicios de inversión (DSI)** establece la aplicación de los requisitos del país de acogida a los servicios prestados en su territorio en una serie de ámbitos, entre los cuales el más importante es el de las normas de conducta, contempladas en el artículo 11<sup>16</sup>. En su Comunicación sobre el artículo 11 de la DSI<sup>17</sup>, la Comisión concluyó que, así como las normas de conducta nacionales ofrecen a los inversores profesionales protección suficiente para efectuar operaciones de servicios de inversión rigiéndose únicamente por las normas vigentes en el país de origen del prestador de servicios, el nivel de protección que ofrecen las normas nacionales a los pequeños inversores presenta aún grandes diferencias. Por ello, los países de acogida imponen a estos inversores normas de conducta locales conforme a los principios del Tratado y el derecho derivado. Sin embargo, ampliar la aplicación de la normativa del país de acogida puede suponer un obstáculo a la prestación transfronteriza de servicios de inversión. Por ello, la elaboración y aplicación de una DSI modificada garantizará una transición fluida al planteamiento del país de origen. Para ello, se partirá de un grado suficiente de convergencia en cuanto al contenido y la aplicación de las normas de conducta nacionales a los pequeños inversores. Se encuentra muy avanzado un proceso (no vinculante) de aproximación del contenido de las normas sobre conducta profesional aplicables a los inversores tanto privados como profesionales en el Foro de Comisiones Europeas de Valores (FESCO). El análisis de la Comisión tendrá plenamente en cuenta estos trabajos.

Por lo que respecta a los *OICVM (fondos armonizados)*, la segunda propuesta introduce un prospecto simplificado, el cual se basa en un planteamiento de armonización máxima para la comercialización de fondos armonizados.

En cuanto a los *prospectos*, la Comisión propondrá en breve una Directiva con vistas a introducir un verdadero pasaporte europeo único para los emisores, basado en la obligación de aceptar los prospectos aprobados por la autoridad competente del país de origen. Hasta la fecha de entrada en vigor de esta nueva Directiva, serán plenamente aplicables las actuales Directivas sobre prospectos (80/390/CEE) y oferta pública de valores (89/298/CEE).

### (iii) Seguros

Es necesaria mayor convergencia en materia de información precontractual en el sector de seguros. En *seguros no de vida*, se estudiará la necesidad de normas específicas sobre información previa y su contenido. En *seguros de vida*, la Comisión estudiará si son precisas nuevas normas además de las ya existentes en materia de información, las cuales siguen actualmente un planteamiento de armonización mínima. La propuesta de *Directiva sobre intermediarios de seguros* ya contempla una serie de requisitos mínimos para los clientes potenciales (sobre todo sobre la relación del intermediario con las compañías de seguros, la obligación de aclarar las necesidades del cliente y las razones en que debe apoyarse el asesoramiento). La Comisión estudiará si deben reforzarse estos requisitos mediante la plena armonización o el reconocimiento mutuo.

### (iv) Ámbitos no armonizados

La Comisión no prevé medidas en los ámbitos no armonizados; sobre todo, el de la prestación de servicios a profesionales (por ejemplo, la oferta de investigación analítica para fines de inversión o el suministro de otras informaciones similares sobre mercados). Si bien no existe lista alguna exhaustiva de los ámbitos no armonizados, son motivo de especial preocupación los fondos no armonizados y determinados servicios accesorios a efectos de la DSI. Entre éstos figuran los prestados por asesores o planificadores financieros, por corredores en los mercados de materias primas y por agentes y sociedades gestoras en los mercados de futuros y opciones. La Comisión, a partir de las contribuciones de los Estados miembros, estudiará si son necesarias otras iniciativas en estos u otros ámbitos no armonizados.

## **Tercera vertiente    Revisión de las normas sobre servicios financieros**

Los servicios financieros —en particular, los bancarios y de seguros— se basan en contratos (por ejemplo, las condiciones de un préstamo bancario a interés fijo o variable, de duración fija o variable o con la posibilidad de reembolso anticipado). Las condiciones contractuales, junto con el precio, determinan qué es lo que hace a un producto más (o menos) atractivo para los consumidores e inversores. A lo largo del tiempo, los Estados miembros han desarrollado normas contractuales divergentes en materia de protección de los consumidores e inversores, normas que desempeñan un papel importante a la hora de determinar la forma del servicio financiero ofrecido. Servicios que en unos Estados miembros se consideran normales (por ejemplo, una cuenta corriente con intereses) pueden ser ilegales en otros. Estas normas, si no son fundamentales por motivos de interés general, impiden el establecimiento de un mercado interior de servicios financieros al por menor.

La Comisión realizará un estudio a fin de reducir al mínimo el riesgo de fragmentación del mercado debido a la gran diversidad de obligaciones en materia de contratos celebrados con consumidores<sup>18</sup>. Dicho estudio abordará el modo en que los consumidores tienen acceso a servicios financieros al por menor regulados por el derecho de otros Estados miembros. Al igual que ocurre con las normas sobre comercialización, puede ser precisa una mayor convergencia entre las medidas de protección al consumidor, a fin de equilibrar la necesidad

de mayor uniformidad entre las normativas nacionales con la de mantener la innovación en materia de productos y la variedad de opciones.

### **Aplicación del apartado 4 del artículo 3**

En tanto se alcanza un nivel adecuado de convergencia entre las normativas nacionales, para los Estados miembros puede ser necesario seguir aplicando a los consumidores y e inversores al por menor sus normativas nacionales en determinados ámbitos. Ahora bien, dicha aplicación deberá conformarse a las excepciones previstas en la Directiva sobre comercio electrónico y, en particular, la contemplada en el artículo 3.

Para ayudar a los Estados miembros y prestadores de servicios y velar por el cumplimiento de la Directiva, la Comisión se propone determinar los tipos de disposiciones jurídicas respecto de las cuales los Estados miembros podrán acogerse a la excepción. La Comisión consultará a los Estados miembros y demás interesados a lo largo de 2001. La consulta tendrá por objetivo analizar las divergencias en cuanto a nivel de protección entre determinadas disposiciones nacionales que los Estados miembros podrían desear seguir aplicando a los servicios procedentes del resto de la Unión y facilitar el examen de la proporcionalidad de dichas disposiciones conforme al artículo 3 (apartados 4 a 6).

Por supuesto, este análisis no será jurídicamente vinculante, no irá en perjuicio de la interpretación del Tribunal de Justicia ni afectará a las excepciones contempladas en la Directiva sobre comercio electrónico. Será, sin embargo, muy útil, ya que permitirá evaluar la necesidad y la proporcionalidad de determinadas medidas que podrían adoptar los Estados miembros con arreglo a los apartados 4 a 6 del artículo 3. De este modo, ayudará a los Estados miembros a determinar si existen, y cuáles son, las normas nacionales de protección de los consumidores y pequeños inversores que desean aplicar a los servicios prestados desde el resto de la Unión, y a informar en consecuencia a los prestadores de servicios.

Este análisis irá evolucionando en función de la aplicación de la Directiva, la evolución del mercado y los avances de la convergencia, teniendo en cuenta el plazo del 2005 fijado para la plena aplicación del Plan de acción en materia de servicios financieros.

#### 4. ÁREA II: FORTALECER LA CONFIANZA DEL CONSUMIDOR EN LAS VÍAS DE RECURSO Y LOS SISTEMAS DE PAGO POR INTERNET

En esta sección se abordan brevemente una serie de medidas adicionales (gran número de las cuales no son de carácter legislativo) a fin de aumentar la confianza del consumidor en la prestación de servicios financieros en línea. Se dividen en dos grandes apartados. En primer lugar, la necesidad de un acceso efectivo y rápido a vías de recurso en caso de conflicto. En segundo, el estudio de una serie de asuntos inherentes al uso de la nueva tecnología, tales como la seguridad y la fiabilidad de los pagos por Internet.

##### **Vías de recurso transfronterizo**

Los consumidores deben sentirse seguros y confiados a la hora de efectuar transacciones transfronterizas en el ámbito de los servicios financieros. El comercio electrónico ha transformado la situación. Consumidores y prestadores de servicios de países diferentes se dan cita en un mercado único. El acceso a vías eficaces de recurso transfronterizo en caso de conflicto es de importancia fundamental. Todos los consumidores deben tener acceso a la justicia a través del ordenamiento jurídico de un Estado miembro. La reciente incorporación del Convenio de Bruselas al derecho comunitario<sup>19</sup> permitirá que el consumidor, bajo determinadas condiciones, pueda optar entre varias jurisdicciones en caso de conflicto. Sin embargo, dados los costes que representan en comparación con el valor del producto o servicio, además del tiempo y el esfuerzo que a menudo requieren, las acciones ante los tribunales tienden a constituir un último recurso. Por ello, para que los consumidores tengan confianza suficiente en los demás mercados, deben contar con la garantía de disponer de vías de recurso baratas, eficaces y simples en caso de problema.

Para los consumidores que no obtienen satisfacción del prestador, es fundamental que exista la posibilidad de recurrir a un tercero para resolver los conflictos. Los sistemas alternativos de resolución de conflictos (“alternative dispute resolution” o ADR) podrían ser una manera eficaz de lograrlo, en el entendimiento de que este tipo de mecanismos no debe ir en perjuicio del posible recurso a los tribunales. El Consejo Europeo de Lisboa llamó al establecimiento de sistemas alternativos de resolución de conflictos en la Comunidad a fin de estimular la confianza del consumidor en el comercio electrónico en la Unión. El papel central de estos sistemas en un entorno en línea ha sido también reconocido internacionalmente (por ejemplo, por la OCDE y por el “Diálogo Empresarial Global”). En materia de ADR existe una serie de prometedoras iniciativas basadas en el mercado (por ejemplo, las emprendidas por Eurocámaras, Webtrader, ECODIR, Cybercourt, e-Mediator y ODR.NL).

La propia Comisión ha iniciado una serie de iniciativas. Se trata, en particular, de la red **EJE** (Red extrajudicial europea) que establece una red de ADR nacionales de los cuales se ha notificado a la Comisión que aplican los principios básicos<sup>20</sup> a fin de garantizar su imparcialidad y eficacia. La Red EJE será una estructura de comunicación y apoyo compuesta por puntos de contacto nacionales (o “centros de intercambio de información”) creados por cada Estado miembro. Si un consumidor tiene un litigio con una empresa, puede ponerse en contacto con su centro de intercambio de información, el cual le facilitará asesoramiento y asistencia para presentar una reclamación ante un órgano extrajudicial notificado en el lugar en que esté situada la empresa. En los litigios transfronterizos, los centros de intercambio de información intentarán salvar los obstáculos que impiden obtener una compensación extrajudicial, tales como las diferencias lingüísticas y la falta de información, y a continuación transmitirán la reclamación al órgano extrajudicial apropiado a través de la red.

En el ámbito de los servicios financieros, recientemente se ha creado la red *FIN-NET* (“FINancial Services complaints NETwork”), que establece una red específica de resolución de conflictos en materia de servicios financieros. Esta red conecta entre sí los sistemas nacionales responsables de la resolución extrajudicial de conflictos en materia de servicios financieros, hasta componer una red que abarcará toda la Comunidad. A diferencia de otros sectores comerciales, en este ámbito ya existen estructuras en cada Estado miembro. De este modo, FIN-NET se apoya en una tradición establecida de búsqueda de soluciones extrajudiciales mediante los conocimientos y la experiencia disponibles a nivel nacional. Así, los consumidores podrán disponer de vías de recurso flexibles, gracias en particular a los órganos de recurso de sus propios países. Se potencia el intercambio de información entre órganos de recurso nacionales, y los participantes han acordado una serie de procedimientos de cooperación válidos en toda la Unión. La forma de los sistemas participantes puede variar, pero deben conformarse a la Recomendación 98/257<sup>21</sup> de la Comisión relativa a los principios aplicables a los órganos responsables de la solución extrajudicial de los litigios en materia de consumo, lo que garantizará condiciones de equidad e imparcialidad razonablemente comparables a las de los procedimientos ante los tribunales. En la práctica diaria, la cooperación en la red se basa en un memorándum de acuerdo voluntario suscrito por los sistemas participantes. Dicho memorándum de acuerdo establece los principios básicos de la cooperación y sus procedimientos.

La Comisión seguirá fomentando el desarrollo de órganos de recurso a nivel nacional y su adhesión a FIN-NET. En paralelo, la Comisión financia un programa de investigación a fin de desarrollar metodologías en línea para su uso por redes transfronterizas, lo que facilitará el acceso a los sistemas alternativos de resolución de conflictos y dotará a su funcionamiento de la máxima eficacia.

### **Sistemas seguros de pago por Internet**

La seguridad de los pagos es fundamental para el desarrollo del comercio electrónico entre empresas y consumidores. Hoy en día no existe un método generalizado de pago transfronterizo en Internet que sea eficaz, seguro y barato. Los consumidores no confían en la seguridad de los pagos en Internet<sup>22</sup>, y su inquietud se ha visto reforzada por una serie de graves errores en la prestación de servicios financieros en línea.

Existe una normativa comunitaria que protege al consumidor en el ámbito de los pagos electrónicos (véase el Cuadro 2). Las tarjetas de pago son hoy en día el instrumento más extendido de pago en línea; entre los demás figuran los sistemas de pago electrónico en Internet basados en monederos digitales (“ciberdinero”) o en asientos contables<sup>23</sup>. El marco legislativo vigente garantiza cierta protección a los consumidores, pero no ofrece respuesta satisfactoria a buen número de los problemas que plantea el comercio en línea en la Comunidad<sup>24</sup>. La diversidad de disposiciones nacionales acentúa además el riesgo de fragmentación legislativa del mercado interior. Son precisas mejoras de la seguridad técnica y la creación de “redes de seguridad” legislativas en caso de problemas de pago.

En materia de **seguridad técnica**, la iniciativa de la Comisión *e-Europe*<sup>25</sup> fomenta la utilización de las nuevas tecnologías, incluido un plan de acción sobre tarjetas inteligentes, y contempla ulteriores trabajos sobre técnicas de identificación y autenticación. Las tarjetas inteligentes, por ser propiedad personal, suelen considerarse privadas y seguras, y, en consecuencia, se juzgan un medio fiable de almacenar y transferir datos. Además, las tarjetas inteligentes permiten acceder a servicios y aplicaciones electrónicas. La propuesta de Decisión marco sobre lucha contra el fraude y falsificación de medios de pago distintos del efectivo contempla la tipificación de tales actividades como delito en toda la Unión. En una Comunicación al respecto, la Comisión propone una serie de medidas (estudio de las características de seguridad de las nuevas soluciones de pago en el comercio electrónico,

intercambio de información, formación y suministro de material pedagógico) a fin de disuadir a los infractores y reforzar la confianza de los consumidores.

Para fomentar la confianza de los consumidores en los medios de pago electrónicos bien pudiera ser necesario introducir un **marco legislativo** que garantizase el reembolso en caso de problemas. En Estados Unidos, la legislación marco en este ámbito atribuye a las principales empresas internacionales de tarjetas de pago un papel fundamental a efectos de protección del consumidor por medio de su sistema de “reembolsabilidad” (chargeback)<sup>26</sup>. En la Unión, salvo algunas excepciones, estos mecanismos creados por el sector no suelen basarse en la legislación nacional, sino que se regulan por el contrato celebrado entre el banco emisor de la tarjeta y el banco del comerciante conforme al reglamento de la empresa de tarjetas. La decisión de iniciar un procedimiento de reembolso por denuncia del titular de la tarjeta queda en manos del banco emisor. Así pues, no existe una base legislativa coherente que regule los reembolsos en el mercado interior. Es indudable que ello perjudica al funcionamiento de los procedimientos de reembolso, en particular en las transacciones transfronterizas.

### **Cuadro 2: Protección del consumidor en materia de pagos**

La Recomendación 97/489/CE<sup>27</sup> se refiere a las operaciones efectuadas por medio de instrumentos de pago electrónico. Contiene disposiciones sobre responsabilidad en caso de transacción no autorizada y contempla las transferencias electrónicas de fondos, incluidos los servicios de banca a domicilio.

La Directiva 87/102/CEE<sup>28</sup> sobre crédito al consumo establece que el consumidor podrá, en determinadas circunstancias, presentar reclamaciones al prestamista (“responsabilidad asociada del prestamista”). No se aplica a las tarjetas de débito ni a las tarjetas de débito diferido.

La Directiva 97/7/CE<sup>29</sup> protege a los consumidores en materia de contratos a distancia y establece que el consumidor tendrá derecho a solicitar la anulación de un pago y su reembolso en caso de utilización fraudulenta de su tarjeta de pago. Sin embargo, el ámbito de la protección ofrecida es limitado, y se han planteado problemas más generales en materia de pagos a distancia. La propuesta de Directiva sobre la comercialización a distancia de servicios financieros contempla una protección similar.

Las Directivas 2000/28/CE<sup>30</sup> y 2000/46/CE<sup>31</sup> sobre dinero electrónico establecen que únicamente podrán emitir dinero electrónico las entidades que cumplan una serie de requisitos jurídicos y financieros a fin de garantizar la seguridad técnica.

La Directiva 97/5/CE<sup>32</sup> relativa a las transferencias transfronterizas recoge normas relativas a la ejecución de las transferencias transfronterizas y la transparencia de las condiciones aplicables.

La Comunicación sobre prevención del fraude<sup>33</sup> aboga por la adopción del nivel de seguridad más elevado posible para los instrumentos de pago y presenta un Plan de acción para la prevención de fraude que detalla una serie de medidas preventivas a fin de combatirlo.

La propuesta de Decisión marco<sup>34</sup> propone la armonización de una serie de disposiciones nacionales de derecho penal en materia de fraude y falsificación, de modo que se consideren infracciones penales en toda la Unión y sean objeto de las correspondientes sanciones.

La Directiva 99/93/CE<sup>35</sup> establece normas sobre reconocimiento jurídico de las firmas electrónicas y procedimientos de certificación.

Las Directivas 95/46/CE<sup>36</sup> y 97/66/CE<sup>37</sup> (Directivas sobre protección de datos) garantizan la protección de las personas en el tratamiento de datos personales y el derecho a la intimidad en el comercio electrónico.

Es pues urgente establecer a escala comunitaria un marco legislativo que establezca el derecho al reembolso en caso de transacción no autorizada o de no entrega y que especifique las condiciones para el mismo. Su aplicación se apoyaría mediante otras medidas de carácter no legislativo. Éstas definirían los objetivos y el marco en el cual el sector podrá decidir el mejor modo de cumplir sus obligaciones, por ejemplo, partiendo de los sistemas de reembolso ya en funcionamiento. La industria de los pagos deberá participar activamente (en particular cuando se plantee un problema relacionado con el pago en sí mismo: errores de tratamiento o utilización fraudulenta del instrumento de pago en Internet). El sector debe también participar en la solución de litigios entre consumidores y comerciantes en relación con la no entrega de productos o servicios ya abonados por el consumidor (pero no con su calidad). Deben reducirse al mínimo las obligaciones impuestas a los distintos participantes en el proceso de pago. A fin de limitar el riesgo de recurso abusivo a los sistemas de reembolso, es fundamental que los comerciantes de un Estado miembro dispongan de sistemas que permitan comprobar la identidad de los consumidores de otro.

## **5. ÁREA III: MAYOR COOPERACIÓN EN MATERIA DE SUPERVISIÓN**

La convergencia legislativa de los requisitos reglamentarios y su aplicación en el mercado interior vienen basándose en un amplio mecanismo de memorándums de acuerdo entre las autoridades nacionales de supervisión financiera, así como en la cooperación bilateral o a través de los Comités comunitarios existentes<sup>38</sup>. Estos acuerdos constituyen la base de la supervisión prudencial en el mercado interior de servicios financieros. Las autoridades de supervisión de los países de acogida dependen cada vez más de sus homólogas en el país de establecimiento del prestador de servicios financieros para su control de la prestación de dichos servicios desde el origen. Las transformaciones a que está dando lugar el comercio electrónico hacen necesario un control más estricto y una correcta adaptación de tales acuerdos para que puedan seguir cumpliendo su función: favorecer la máxima integración de los mercados financieros. Así, en el informe provisional del Grupo Lamfalussy<sup>39</sup> se proponen cambios institucionales en la elaboración y aplicación de normas dada la rápida evolución del mercado.

### **Responsabilidad de la supervisión prudencial y marco prudencial**

La Directiva sobre comercio electrónico nada altera en las disposiciones vigentes en materia de supervisión prudencial de las entidades de servicios financieros. La Directiva atribuye la responsabilidad de la aplicación de las normas a las autoridades públicas del país de establecimiento del prestador de servicios de la sociedad de la información<sup>40</sup>. En general, suele tratarse del “país de origen” tal como lo establecen las directivas sobre servicios financieros. En los seguros, la excepción contemplada en el artículo 3, apartados 1 y 2, no altera el planteamiento existente en materia de supervisión. En cambio, en los servicios bancarios y de inversión, la definición de establecimiento recogida en la Directiva sobre comercio electrónico no siempre corresponde al “país de origen” a efectos de las directivas sectoriales.

Así ocurre en cuanto a la supervisión de sucursales. Si bien la Directiva sobre comercio electrónico establece que las autoridades del país de establecimiento del prestador de servicios de la sociedad de la información serán competentes a la hora de velar por el cumplimiento de la normativa, por lo que a las sucursales se refiere, esto no afecta a las transferencias de responsabilidades entre Estados miembros, que se rigen por la legislación sobre servicios financieros actualmente en vigor. Por consiguiente, las transferencias de competencias ya realizadas del país de acogida al país de origen (por ejemplo, en materia de licencias, control prudencial, depósito de garantía y supervisión de sucursales) siguen siendo íntegramente válidas. Así pues, dadas las transferencias de competencias explícitamente realizadas en virtud de las directivas sectoriales de la Unión, el control prudencial de las sucursales sigue correspondiendo al “país de origen” a efectos de las directivas sectoriales.

### **Control de las relaciones entre empresas y clientes**

A nivel comunitario, las autoridades de supervisión de bancos y seguros se ocupan principalmente de cuestiones prudenciales. La responsabilidad del tratamiento de las denuncias sobre las relaciones entre empresas y clientes recae a menudo en los defensores del cliente de estos sectores. Las instancias de supervisión de valores o sus autoridades delegadas supervisan el cumplimiento de las normas de conducta que regulan la relación entre el prestador de servicios y el cliente. Es preciso aplicar un planteamiento coherente a las transacciones transfronterizas: las normas y la responsabilidad de su concreta aplicación deben pasar gradualmente al país de origen del prestador de servicios. Sin embargo, en tanto se realiza este traspaso, los procedimientos existentes para el control del cumplimiento de las normas de conducta en las transacciones transfronterizas seguirán siendo aplicables. Dichas

normas también se actualizarán según lo establecido en la Comunicación de la Comisión sobre el artículo 11 de la DSI.

### **Procedimientos de notificación**

Será necesaria mayor cooperación entre las autoridades públicas a fin de garantizar el control eficaz de los servicios en línea transfronterizos. El artículo 19 de la Directiva sobre comercio electrónico pretende establecer un marco adecuado para tal cooperación: los Estados miembros están obligados a disponer de medios suficientes de control e investigación para supervisar en el origen todas las prestaciones transfronterizas de servicios de comercio electrónico (incluidos los servicios financieros). El artículo 19 contempla además el intercambio de información entre las autoridades públicas sobre dichas prestaciones transfronterizas. En este sentido, viene a completar los procedimientos de cooperación ya previstos en una serie de directivas sectoriales. La Comisión analizará con los Estados miembros de qué modo se llevará a cabo la cooperación contemplada en el artículo 19 a fin de garantizar la eficaz supervisión del comercio transfronterizo en línea de servicios financieros. No obstante, es de prever que la necesidad de recurrir a procedimientos de notificación disminuya a medida que converjan las normas nacionales. La necesidad y la forma de los procedimientos de notificación formarán parte del estudio del 2003 sobre el avance hacia dicha convergencia.

### **Blanqueo de capitales**

Según el Derecho comunitario, el blanqueo de capitales se rige por el principio del control por el Estado de origen en asuntos transfronterizos<sup>41</sup>. En el caso de las transacciones en línea, este requisito resulta más difícil de aplicar y, por ello, tal como lo reconoce la Comisión en su propuesta de revisión de la Directiva sobre blanqueo de capitales, se plantean riesgos mayores al no haber contacto “cara a cara”. De hecho, numerosos Estados miembros exigen a los prestadores de servicios que reciban documentación de los potenciales depositantes, o incluso, en algunos casos, que se entrevisten con ellos.

Por tanto, es urgente analizar los riesgos asociados a las transferencias en línea y transfronterizas. Las firmas electrónicas y demás técnicas de identificación y autenticación contribuirán sin duda a solucionar estos problemas; la Comisión estudiará las potenciales amenazas con los Estados miembros y demás interesados, en foros tales como el Comité de contacto sobre blanqueo de capitales y el Grupo de acción financiera.

### **Perfiles de riesgo prudencial**

La aparición de nuevos perfiles de riesgo en los servicios financieros, asociada a la aparición de modelos de empresa electrónica, ha dado lugar a trabajos sobre problemas prudenciales en diversos foros. No pocos de estos riesgos se engloban en categorías de riesgo bien conocidas, tales como los riesgos de crédito, mercado, tipo de interés y seguros. Las autoridades de reglamentación y supervisión examinan actualmente una serie de cuestiones a este respecto, incluidas las recogidas en el Cuadro 3.

Los fallos debidos a los riesgos asociados a la prestación en línea de servicios financieros podrían ocasionar a su vez graves riesgos jurídicos y de reputación. Estos riesgos no son nuevos, pero su importancia relativa tiende a aumentar debido a la creciente dependencia con respecto a la tecnología. Para responder a estos nuevos desafíos, se está llevando a cabo un seguimiento regular, así como diversos trabajos a nivel comunitario e internacional. La actual revisión del régimen prudencial del capital permite por su parte una mejor comprensión de la naturaleza e importancia de estos riesgos, y se tendrá en cuenta a la hora de elaborar la nueva Directiva sobre requisitos de capital aplicables a las entidades de crédito y empresas de inversión. En seguros, el denominado “Ejercicio Solvencia II” incluirá un examen detallado de la situación financiera global de las compañías de seguros. Este examen irá mucho más allá

de los requisitos de margen de solvencia tradicionales y atenderá plenamente a los nuevos riesgos que plantea el comercio electrónico.

### **Cuadro 3**

- **Cuestiones estratégicas:** *debe estudiarse detenidamente la concepción y aplicación de las estrategias de Internet, y las consecuencias de dichas estrategias deben ser bien comprendidas por la dirección de las empresas.*
- **Mayor recurso a la tecnología:** *los nuevos sistemas a menudo se integran en sistemas heredados o de terceros. Las entidades financieras deben poder confiar en los sistemas suministrados por terceros, pues deberán asumir la responsabilidad del control y la gestión de la prestación de servicios. La interacción entre sistemas también plantea interrogantes sobre la integridad de los datos recibidos y transmitidos.*
- **Seguridad:** *debe garantizarse la seguridad de los canales de transmisión electrónicos y de los datos almacenados internamente. Los datos del cliente deberán estar protegidos. Es preciso combatir las amenazas que representan los piratas informáticos o los ataques de “denegación de servicio”. El mayor recurso a sistemas de procesamiento directo (“straight through processing”) debe ir acompañado de nuevos medios de detección y corrección de errores.*
- **Disponibilidad:** *se necesitan medidas, incluidos planes de emergencia, a fin de evitar averías debidas a la limitación de capacidades, a “denegaciones de servicio” o a problemas técnicos. Los prestadores de servicios financieros deben velar por no crear un desfase entre las expectativas de sus clientes y lo que realmente pueden garantizarles.*
- **Externalización:** *el creciente recurso a prestadores de servicios de la sociedad de la información y el bajo coste de las soluciones “prefabricadas” ha tornado relativamente barata la prestación de servicios financieros en línea. Las entidades financieras reguladas deben adoptar todas las precauciones necesarias para evaluar la calidad y la viabilidad de los prestatarios terceros que puedan carecer de conocimientos suficientes sobre el entorno reglamentario de los servicios financieros. El riesgo de utilización de datos de los clientes por terceros debe ser objeto de particular atención.*

## **6. PRÓXIMAS ETAPAS**

Las medidas propuestas en la presente comunicación deben aplicarse rápidamente a fin de cumplir el plazo de 2005, fijado por el Consejo Europeo de Lisboa para el establecimiento de un mercado integrado de servicios financieros al por menor.

La Comisión entablará de inmediato el debate con los expertos de los Estados miembros a fin de recopilar datos sobre los requisitos nacionales en materia de servicios financieros a partir de los cuales pueda basar su análisis de la aplicación de los apartados 4 a 6 del artículo 3 de la Directiva sobre comercio electrónico. Las demás partes interesadas y, en particular, las organizaciones de la industria y los consumidores, serán también invitadas a aportar su contribución.

Se celebrarán amplias consultas a fin de determinar si es necesaria una ulterior armonización y de revisar las normas nacionales de protección del consumidor en contratos celebrados con consumidores con vistas a establecer de qué modo los servicios financieros al por menor podrán ofrecerse libremente en toda la Comunidad en un marco de seguridad jurídica, con mayor número de opciones y precios más bajos.

Los problemas de supervisión y control prudencial planteados en la presente Comunicación pasarán a tratarse en los respectivos Comités de servicios financieros, que estudiarán, en particular, los modos más idóneos de vigilar y contener los nuevos riesgos que puedan aparecer en un entorno de servicios financieros en línea.

Tras el reciente lanzamiento de FIN-NET, la red comunitaria de sistemas alternativos de resolución de conflictos, la Comisión organizará reuniones periódicas de la misma a fin de crear un foro para el intercambio de información y experiencia.

En principio, las propuestas sobre los pagos en Internet se debatirán en los Grupos sobre sistemas de pago. A partir de estos debates, la Comisión incluirá propuestas de nuevas iniciativas en su Informe al Parlamento Europeo y al Consejo, previsto para finales de año.

- 
- 1 COM(1999)232, de 11.05.1999.
- 2 COM(2000)888, de 29.12.2000.
- 3 COM(97)157, de 16.04.1997.
- 4 Directiva 2000/31/CE relativa a determinados aspectos jurídicos de los servicios de la sociedad de la información, en particular el comercio electrónico, en el mercado interior, DO L 178, de 17.07.2000, pp. 1-16.
- 5 Definido como cualquier servicio prestado normalmente a título oneroso, a distancia, mediante un equipo electrónico para el tratamiento y el almacenamiento de datos y a petición individual de un receptor de un servicio;
- 6 COM(2000)729, de 15.11.2000.
- 7 COM(1999) 0385, de 23.07.1999.
- 8 La definición de establecimiento recogida en la Directiva sobre comercio electrónico se basa en el Tratado y en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. Así, se considera a un prestatario de servicios establecido en un Estado miembro cuando ejerce de manera efectiva una actividad económica a través de un establecimiento fijo durante un período indeterminado. Esta definición no incluye a las sucursales en la Unión Europea de las sociedades no pertenecientes a la misma, por no ser sociedades europeas a efectos del artículo 48 del Tratado.
- 9 El considerando 11 de la Directiva sobre comercio electrónico especifica que la Directiva no afecta a los niveles de protección establecidos, por ejemplo, en la Directiva sobre publicidad engañosa (Directiva 84/450/CEE del Consejo, DO L 250, de 19.09.1984, pp. 17-20, modificada por la Directiva 97/55/CE del Parlamento y el Consejo, DO L 290, de 23.10.1997, pp. 18-23), la Directiva sobre cláusulas contractuales abusivas (Directiva 93/13/CEE del Consejo, DO L 95, de 21.04.1993, pp. 29-34), las Directivas sobre crédito al consumo (Directiva 87/102/CEE del Consejo, DO L 278, de 11.10.1988, p. 33, modificada en último lugar por la Directiva 98/7/CE del Parlamento Europeo y el Consejo, DO L 101, de 01.04.1998, pp. 17-23) o la futura Directiva sobre comercialización a distancia de servicios financieros.
- 10 El prestador de servicios debe cumplir una serie de requisitos sobre el inicio de la actividad de un servicio de la sociedad de la información (cualificaciones, autorizaciones, etc.) o el ejercicio de la actividad de un servicio de la sociedad de la información (calidad o contenido del servicio, publicidad, contratos o responsabilidad del prestador de servicios). Esos requisitos no se aplican a servicios no prestados por medios electrónicos.
- 11 Artículo 30 y Título IV de la Directiva 92/49 CEE (DO L 311, de 14.11.1997, p. 42), Título IV de la Directiva 92/96 CEE (DO L 311, de 14.11.1997, p. 43), artículos 7 y 8 de la Directiva 88/357/CEE (DO L 172, de 04.07.1988, p. 1) y artículo 4 de la Directiva 90/619/CEE (DO L 330, de 29.11.1990, pp. 50-61). Estas excepciones obedecen a que las citadas disposiciones estipulan claramente que la legislación aplicable al contrato será la del país en el cual se sitúe el riesgo. Sin embargo, las excepciones únicamente contemplan las actividades de las compañías de seguros contempladas en las correspondientes Directivas, y no las actividades de los intermediarios de seguros, quienes se rigen —con respecto a sus actividades en línea— por la cláusula del mercado interior de la Directiva.
- 12 Apartado 2 del artículo 44 de la Directiva 85/611 CEE, DO L 375, de 31.12.1985, pp. 3-18. Esta excepción obedece a que la interpretación del apartado 2 del artículo 44 podría dar lugar a conflictos con la Directiva sobre comercio electrónico.
- 13 Instituciones a las cuales los Estados miembros hayan aplicado una de las excepciones previstas en el apartado 1 del artículo 8 de la Directiva 2000/46/CE, DO L 275, 27.10.2000, pp. 39-43.
- 14 Cabe señalar que las excepciones generales a la cláusula del mercado interior, recogidas en el Anexo, tienen doble efecto, pues no sólo autorizan a los Estados miembros a adoptar medidas, conforme a la legislación comunitaria, contra los servicios de la sociedad de información entrantes, prestados a través de sitios Internet por prestadores de servicios establecidos en otros Estados miembros. Además, suponen que el Estado miembro en el que se encuentre establecido el prestador de servicios no tiene responsabilidad alguna a la hora de proteger a los clientes de otros Estados miembros en los cuales el servicio sea accesible y pueda ser recibido. De hecho, una excepción al planteamiento del mercado interior permite a los Estados miembros contemplar los "regímenes extraterritoriales" ("off-shore") y aplicar a las operaciones efectuadas con clientes de otros Estados miembros normas de protección menos estrictas que a las efectuadas con clientes nacionales.
- 15 El servicio de que se trate debe ir en detrimento de uno de los objetivos de interés general enumerados en el apartado 4 y, en particular, de la protección de los consumidores, incluidos los inversores, o presentar al menos un grave riesgo de ir en detrimento de dichos objetivos. La medida tomada por el Estado miembro debe ser proporcionada. El Estado miembro debe primero haber pedido al Estado miembro en que esté establecido el prestador de servicios que tome medidas, y este último no haberlas tomado, o no

---

haber resultado suficientes. Por último, el Estado miembro debe haber notificado a la Comisión su intención de tomar medidas. Estas últimas condiciones podrán no aplicarse en caso de urgencia. En tal caso, la medida deberá notificarse a la Comisión en el plazo más breve posible. La Comisión deberá examinar la compatibilidad de las medidas notificadas con el Derecho comunitario en el más breve plazo y, en caso de llegar a la conclusión de que la medida es incompatible con el Derecho comunitario, solicitará al Estado miembro que se abstenga de tomar ninguna de las medidas propuestas o que ponga fin lo antes posible a las mismas.

16 Por ejemplo, la aplicación de normas sobre conflictos de intereses a las sucursales (artículo 10, 5º guión); la aplicación de normas de conducta por razones de interés general (véase COM (2000) 722, 14.11.2000); la publicidad de los servicios de inversión (artículo 13); normas de concentración que permiten someter a las empresas a la obligación de efectuar determinadas operaciones en un “mercado regulado” nacional; obligaciones de suministro de información para fines estadísticos (artículo 19, apartado 1); posibilidad de que la autoridad competente del país de acogida adopte medidas urgentes para garantizar el cumplimiento de los requisitos nacionales (artículo 19, apartados 2 a 8).  
COM(2000)722, de 14.11.2000.

17  
18 Sin embargo, en determinados servicios de seguros, por ejemplo, los seguros obligatorios y sociales, los vínculos con el ordenamiento jurídico nacional pueden ser tan complejos que requieran la adaptación de los productos a las normas obligatorias que rigen cada mercado nacional.

19 Reglamento del Consejo relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil, DO L 12, de 16.01.2001, pp. 1-23.

20 Los siete principios fundamentales de la solución extrajudicial de litigios, que o bien proponen, o bien imponen una decisión, se recogen en la Recomendación de la Comisión 98/257/CE (DO L 115, de 17.04.1998, p.31) relativa a los principios aplicables a los órganos responsables de la solución extrajudicial de los litigios en materia de consumo.

21 Recomendación 98/257/CE de la Comisión (DO L 115, de 17.04.1998, p. 31), relativa a los principios aplicables a los órganos responsables de la solución extrajudicial de los litigios en materia de consumo.

22 Según una encuesta reciente de Eurobarómetro (Eurobarómetro 52: Consumidores y Servicios Financieros), el 80% de los consumidores no confía en el uso de las nuevas tecnologías de pago. Además, según estimaciones del sector, el uso de tarjetas de pago en Internet, pese a representar tan sólo el 2% del total de las transacciones efectuadas por tarjeta, da lugar a la mitad de las denuncias.

23 Los sistemas basados en asientos contables no plantean grandes problemas prácticos, pero se limitan sobre todo a las operaciones de crédito o débito efectuadas a nivel nacional entre cuentas bancarias. En los Estados miembros empiezan a aparecer nuevas formas de pago electrónico, tales como la presentación electrónica de facturas (“Electronic Bill Presentment”, EBPP) o los pagos basados en el sistema WAP, sistemas que, sin embargo, también deberían poder funcionar de manera transfronteriza, pues tal es el carácter del comercio electrónico. La utilización de dinero electrónico en Internet no es aún significativa, sobre todo en pagos transfronterizos. Por ahora, el “ciberdinero” desempeña un papel menor. En el documento de debate nº 17/2000 del Banco de Finlandia (“Re-engineering of payments systems for the e-world”) se expone un punto de vista más amplio y radical.

24 Algunas disposiciones nacionales se aplican dentro del país, pero no en los demás; hay entre los países planteamientos divergentes en cuanto a la irrevocabilidad de los pagos, y existen disposiciones que se aplican a las tarjetas de crédito, pero no a las de débito.

25 La iniciativa *eEurope* es un plan de acción de dos años de duración a fin de brindar a todos los ciudadanos de la Comunidad Europea acceso a los servicios y aplicaciones basados en las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC).

26 Si el comerciante no satisface la reclamación del consumidor, éste es reembolsado por la entidad emisora de su tarjeta. Posteriormente, la entidad emisora y el comprador de la tarjeta (por lo general, el banco del comerciante) solucionan el problema mediante procedimientos internos. La industria de las tarjetas posee un conjunto de condiciones establecidas que deben cumplirse para que se efectúe el reembolso, y que garantizan, como mínimo, el respeto de los derechos que la legislación reconoce al consumidor. El sistema también contempla los casos en los que el comerciante rechace la reclamación del consumidor por considerarla infundada. En su forma más simple, la “reembolsabilidad” (chargeback) ofrece al consumidor un mecanismo rápido y eficaz de reembolso.

27 Recomendación 97/489/CE, DO L 208, de 02.08.1997, p. 52.

28 Directiva 87/102/CEE, DO L 278, de 11.10.1988, p. 33.

29 Directiva 97/7/CE, DO L 144, de 04.06.1997, pp. 19-27.

30 Directiva 2000/28/CE, DO L 275, de 27.10.2000, pp. 37-38.

31 Directiva 2000/46/CE, DO L 275, de 27.10.2000, pp. 39-43.

32 Directiva 97/5/CE, DO L 307, de 02.12.1999, p. 63.

- 
- <sup>33</sup> Procedimiento escrito (2001) 03.
- <sup>34</sup> COM (1999) 438, de 28.12.1999.
- <sup>35</sup> Directiva 99/93/CE, DO L 13, de 19.01.2000, pp. 12-20.
- <sup>36</sup> Directiva 95/46/CE, DO L 281, de 23.11.95, pp. 31-50.
- <sup>37</sup> Directiva 97/66/CE, DO L 24, de 30.01.98, pp. 1-8.
- <sup>38</sup> Por ejemplo, el Grupo de contacto, FESCO, la Conferencia de Autoridades de Supervisión de Seguros y sus Comités integrantes, el Comité Consultivo bancario, el Comité de alto nivel de autoridades de supervisión de valores y el Comité de seguros.
- <sup>39</sup> El 17 de julio de 2000, el Consejo ECOFIN designó a un “Grupo de Sabios”, presidido por el Barón Alexandre Lamfalussy, para que analizara la evolución de los mercados de valores de la Unión.
- <sup>40</sup> Se entiende por prestador de servicios establecido un prestador de servicios que ejerce de manera efectiva una actividad económica a través de una instalación estable y por un período de tiempo indeterminado.. La presencia y utilización de los medios técnicos y tecnologías necesarios para prestar el servicio no constituyen en sí un establecimiento del prestador.
- <sup>41</sup> Sin embargo, en el caso de las sucursales, se aplican las normas del país de establecimiento de la sucursal.