

III

(Actos preparatorios)

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

441º PLENO DE LOS DÍAS 16 Y 17 DE ENERO DE 2008

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Verde sobre los servicios financieros al por menor en el mercado único»

COM(2007) 226 final

(2008/C 151/01)

El 30 de abril de 2007, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre el

«Libro Verde sobre los servicios financieros al por menor en el mercado único»

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 3 de diciembre de 2007 (ponente: Sr. IOZIA; coponente: Sra. MADERSAUSSAYE).

En su 441º Pleno de los días 16 y 17 de enero de 2008 (sesión del 16 de enero de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 129 votos a favor, 1 en contra y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité Económico y Social Europeo apoya el objetivo del Libro Verde de desarrollar el mercado único de los servicios financieros al por menor, intentando determinar y eliminar todos los obstáculos instrumentales y artificiosos que limitan las posibilidades de los ciudadanos europeos de aprovechar de forma directa y plena sus ventajas en cuanto a costes y calidad de la oferta. El Comité considera que el Libro Verde examina sólo de manera parcial la situación real de los servicios y productos financieros, dejando de lado el tema de la distribución, que es un factor determinante para la competencia.

1.2 El CESE apoya y valora positivamente el objetivo de la Comisión de estimular la oferta de productos de calidad e innovadores, favoreciendo la libre circulación de productos de banca y de seguros que en la actualidad se ven penalizados por obligaciones reglamentarias o fiscales nacionales que restringen tal posibilidad.

1.3 El principio general del *Libro Verde sobre los servicios financieros al por menor en el mercado único* es la mejora del bienestar de los consumidores. La difusión y utilización de estos servicios es cada vez más amplia, por lo que las iniciativas en este ámbito tienen un carácter de interés general. Una mayor integración de los servicios financieros al por menor podría generar una reducción de los costes debido al desarrollo de la competencia. Podrán lograrse ventajas para los consumidores si el sistema financiero europeo consigue mantener su competitividad dentro y fuera de la Unión.

1.4 El CESE, aunque comparte la opinión de que conviene reducir la fragmentación del mercado al por menor, destaca que, en general, estos mercados están inevitablemente más segmentados que los mercados al por mayor.

1.5 El CESE señala que las lógicas de mercado están evolucionando hacia otros modelos. El mercado global se construye mediante procesos de consolidación transfronteriza. Las multinacionales del sector bancario y de seguros avanzan en su estrategia de adquisiciones mediante un refuerzo de la movilidad de la oferta. No obstante, los procesos de consolidación transfronteriza tienen o podrán tener repercusiones muy negativas en el empleo. Como consecuencia de estas posibles adquisiciones se prevé la pérdida de decenas de miles de puestos de trabajo, aunque en la práctica no siempre se produce esta pérdida. El CESE ya señaló este peligro y propuso medidas adecuadas para afrontar esta situación de emergencia social con planes de formación y recualificación profesional, así como amortiguadores sociales ⁽¹⁾, que, por lo demás, figuran en muchos convenios colectivos del sector bancario europeo.

1.6 El CESE considera fundamental que se adopten todas las iniciativas adecuadas para incrementar la competencia y la concienciación de los consumidores. Es indispensable una información esencial y completa para su protección, teniendo siempre presente que los productos y los servicios financieros no son comparables a otros productos y servicios. En la información que necesitan los consumidores importa más la calidad que la cantidad.

⁽¹⁾ DO C 309 de 16.12.2006, p. 26.

1.7 El CESE opina que hay que distinguir entre información y asesoramiento. La primera es una obligación de información hacia los consumidores y debe adaptarse al perfil de competencia y de riesgo del cliente, que debe ser avisado de las posibles dificultades que tendrá que afrontar; el segundo es un servicio profesional que se presta a petición del interesado y también podría implicar una responsabilidad del asesor. La Directiva relativa a los mercados de instrumentos financieros (MiFID) determina ámbitos y límites de la información y el asesoramiento, así como de las operaciones con conflicto de intereses.

1.8 El CESE considera indispensable abordar este asunto mediante una normativa clara que ponga freno a las prácticas con potenciales conflictos de intereses, incentivos por la venta de productos y sistemas de recompensa para el personal encargado de la venta, copiadas de la distribución comercial y vinculadas a objetivos de venta de productos específicos. El CESE recomienda la apertura de un debate específico entre las empresas, los consumidores y los trabajadores del sector, que podría constituir el primer paso para satisfacer la exigencia básica de los consumidores de confianza en la transparencia del comportamiento de las entidades bancarias y de seguros.

1.9 El CESE recomienda a las entidades bancarias y de seguros que desarrollen una formación profesional específica para los empleados del sector. En efecto, puede lograrse una mayor protección de los consumidores con una mayor competencia de los operadores. Sin perjuicio de la autonomía de las partes, estos proyectos podrían debatirse dentro del diálogo social entre UniEuropa Finanzas, la federación sindical europea del sector y las asociaciones europeas de banca y empresas de seguros.

1.10 El CESE toma nota de que la Comisión es más favorable que antes a adoptar un régimen facultativo conocido como el «28º régimen». Junto con un régimen facultativo europeo, sería deseable adoptar un código deontológico europeo, elaborado de manera autónoma por los operadores, debatido y compartido con los servicios competentes de la Comisión y las asociaciones representativas de los usuarios y los trabajadores del sector, que trate de forma específica las relaciones entre la empresas y los clientes en el ámbito de los servicios financieros.

1.11 El CESE comparte la preocupación por la transparencia de las condiciones bancarias. La asimetría y las dificultades para comparar los precios se deben, a menudo, a la diversidad de los precios y las fórmulas tarifarias, mientras que suelen faltar los datos sobre las comisiones aplicables.

1.12 El CESE apoya a la Sra. Kuneva, Miembro de la Comisión responsable de la Protección de los Consumidores, que se ha fijado tres objetivos principales respecto de la estrategia política destinada a los consumidores en el período 2007-2013:

- reforzar a los consumidores,
- desarrollar el bienestar económico y no económico de los consumidores europeos,
- proteger a los consumidores de manera eficaz.

El CESE está a punto de emitir un dictamen específico sobre este asunto. En el mes de mayo de 2007 la Comisión propuso al Consejo una directiva acerca de los consumidores y los créditos.

1.13 El CESE comparte la idea de que la movilidad de los clientes es un importante factor de desarrollo de los servicios financieros, tanto en términos cualitativos como de eficacia. No obstante, el CESE considera que no deben fijarse objetivos excesivamente optimistas respecto de la movilidad de los clientes en el sector de los servicios financieros.

1.14 En el sector financiero, las relaciones de confianza son muy importantes, ya que la mayoría de los productos son específicos e implican compromisos a largo plazo entre el vendedor y el comprador. Existen numerosas razones que pueden explicar por qué los consumidores consideran más difícil establecer relaciones de confianza con intermediarios que no tienen una presencia directa en su país.

1.15 Los servicios financieros se perciben por medio de la descripción que se hace en los prospectos informativos y en las condiciones generales de los contratos: por lo tanto, no puede subestimarse el problema lingüístico y cultural. A este respecto, el CESE considera que no sería ni realista ni adecuado obligar a los intermediarios a redactar los prospectos informativos y las condiciones contractuales en todas las lenguas de la Unión. Por lo tanto, el problema de los obstáculos lingüísticos no tiene visos de solucionarse a medio plazo y seguirá constituyendo una limitación importante a la movilidad transfronteriza de los clientes.

1.16 El CESE apoya la conveniencia de examinar atentamente la legitimidad de los obstáculos a la movilidad de los clientes, como las elevadas comisiones de cancelación de cuentas, la escasa transparencia informativa y las estructuras contractuales de los servicios financieros que se centran de manera excesiva en dificultar el cambio de producto o proveedor como ocurre en algunos países. No obstante, el CESE también destaca que existen dificultades técnicas y reglamentarias, fiscales y jurídicas, que a menudo son difíciles de solventar para lograr las condiciones que favorezcan el nivel de movilidad de los clientes que indica la Comisión. Además, existe el peligro de que la simplificación de las condiciones de los servicios financieros lleve a una reducción del nivel de protección del consumidor. La supresión de obstáculos no puede encarecer los productos ni deteriorar las normas de protección existentes.

1.17 La dificultad de armonizar el marco de la protección, que se ha planteado, por ejemplo, en el proceso de revisión de la Directiva sobre crédito al consumo, puede dar la impresión a los consumidores de que el Estado en que se compra el servicio condiciona de forma considerable el nivel de protección ofrecido.

1.18 El CESE considera que sólo los consumidores con una cultura financiera adecuada pueden ser conscientes de la complejidad de dar respuesta a las necesidades financieras y, por lo tanto, apreciar el valor añadido de un asesoramiento financiero competente e independiente. También sería necesario ofrecer una explicación específica a los consumidores que no utilicen (de manera adecuada) las nuevas tecnologías.

1.19 El CESE considera esencial que se «reduzca» la distancia que separa a las empresas financieras de los clientes y que, si algunos países democráticos y de economía de mercado han llegado a establecer derechos mínimos de los clientes, como el derecho legal de los residentes, que hayan dado pruebas de honradez, a disponer de una cuenta bancaria entendido como un derecho de la ciudadanía, cabe imaginar que estas buenas prácticas podrían armonizarse con las legislaciones y prácticas nacionales para convertirse en un patrimonio común de la Unión ⁽²⁾.

1.20 El CESE, al elaborar el presente dictamen, consideró conveniente organizar una audiencia de las organizaciones empresariales, sindicales y de consumidores. Se ha incluido una síntesis de sus opiniones en él. El CESE comparte las inquietudes legítimas de los consumidores respecto de la necesidad de mejorar las condiciones para abrir el mercado único de forma efectiva a las actividades financieras al por menor y suprimir los obstáculos artificiales que se han interpuesto. El Libro Verde tiene el mérito de haber abierto un debate importante; además, las consideraciones objetivas de las empresas y las peticiones de los trabajadores deben recibir la atención necesaria para lograr una mejora general de la cooperación entre los distintos agentes económicos y sociales. Por lo tanto, antes de aprobar cualquier tipo de medida, es necesario abrir un foro de debate específico entre los representantes de los distintos intereses mencionados que deben conciliarse.

2. Introducción

2.1 Con el Libro Verde, la Comisión define la política que quiere aplicar en el sector de los servicios financieros al por menor, que son «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».

2.2 La Comisión, con la intención de que los ciudadanos de la UE aprovechen las ventajas del mercado único y habida cuenta de los obstáculos que siguen existiendo y del escaso desarrollo de la actividad transfronteriza, señala que las divergencias reglamentarias y de fiscalidad y la fragmentación del mercado constituyen obstáculos para la entrada en él.

2.3 La Comisión también quiere lograr que se registre una bajada de los precios de estos servicios, apoyándose en la presión de las fuerzas del mercado y la competencia y comprometiéndose a adoptar las medidas adecuadas cuando no se respete la legislación comunitaria. La Comisión indica en el Libro Verde la posibilidad de adoptar también medidas legislativas si fueran necesarias.

2.4 La Comisión se propone estimular la oferta de productos de calidad e innovadores, favoreciendo la libre circulación de una multitud de productos de banca y de seguros que en la actualidad se ven penalizados por obligaciones reglamentarias o fiscales nacionales que restringen tal posibilidad.

2.5 Respecto del marco jurídico, la Comisión reanuda el debate sobre el «28º régimen» (al parecer aclarando todas las dudas que existían).

3. Observaciones

3.1 El Comité no responderá en el presente dictamen a las preguntas específicas del Libro Verde, sino que quiere realizar una evaluación global de los temas más significativos que se tratan en él.

3.2 El CESE destaca la conveniencia de distinguir entre productos y servicios financieros. Los primeros se compran y los compradores se convierten en «propietarios» (por ejemplo, de valores, fondos o seguros) y asumen los riesgos correspondientes. En el caso de los servicios bancarios, el comprador es un beneficiario y no un propietario (por ejemplo, de créditos personales, hipotecas, descubiertos, etc.), por lo que el riesgo corresponde al vendedor de los servicios. El Comité considera que el Libro Verde examina sólo de manera parcial la situación real de los servicios y productos financieros, dejando de lado el tema de la distribución, que es un factor determinante para la competencia. Los distintos canales de distribución y los diferentes tipos de ofertas tienen unas características específicas que repercuten de forma considerable en los precios (basta pensar en las ofertas del seguro obligatorio del automóvil por teléfono o Internet) y en la fiabilidad y competencia de los agentes habilitados (empresas financieras, grandes almacenes, intermediarios, oficinas postales, etc.). El CESE considera necesario ampliar la reflexión a los canales de distribución diferentes de los tradicionales y al vínculo entre productos y sistemas de distribución.

3.2.1 Segmentos: con el fin de tener en cuenta la dimensión de los servicios financieros correspondiente a los consumidores, es necesario segmentar los servicios y, a continuación, examinar los puntos de venta al por menor –el sistema de distribución– que permiten a los consumidores acceder a los distintos servicios, así como el grado de competencia existente en este sistema. El segmento de los servicios financieros personales puede dividirse de forma natural en tres grupos: banca minorista, productos de seguros a particulares y productos de ahorro e inversión.

3.2.2 Banca minorista ⁽³⁾

3.2.2.1 Tradicionalmente los clientes han obtenido todos sus servicios bancarios al por menor dirigiéndose al personal de las agencias bancarias, una vez establecida su identidad y buena fe. En la mayoría de los países existen muchos bancos y compiten entre ellos. Si un banco extranjero quiere introducirse en un mercado nacional, es más práctico adquirir un banco existente que crear una nueva red, lo que llevaría tiempo y, a su vez, generaría todavía más competencia (la compra de Abbey Nacional por Santander, de ABN Amro por Fortis, RBOS y Santander, etc.). En efecto, la capacidad de elección de los consumidores depende de la competitividad de los mercados nacionales, dado que los consumidores deben elegir entre los bancos que operan en el mercado nacional.

3.2.2.2 La banca por Internet está en pleno auge, pero es probable que tenga un alcance esencialmente nacional, ya que los consumidores deben conocer su nombre y confiar en él, mientras que los bancos dependen de la reglamentación nacional para determinar la identidad y la buena fe de sus clientes.

⁽³⁾ Cuenta corriente y cheques; cuenta de ahorro; cuenta de crédito o con posibilidad de descubierto; órdenes permanentes; débito directo; transferencias (internacionales); tarjeta de débito; tarjeta de crédito; acceso mundial a los cajeros automáticos.

⁽²⁾ DO C 309 de 16.12.2006, p. 26.

3.2.2.3 La banca por Internet y por teléfono ofrece un acceso permanente a los servicios bancarios, lo que constituye un avance notable respecto de la época en que el acceso dependía del horario de apertura de los bancos.

3.2.2.4 Si la competencia entre los bancos por los clientes que desean toda la gama de servicios se limita necesariamente a los bancos que ofrecen todos los servicios, existe un alto grado de selección de los clientes (*cherry picking*), especialmente en el ámbito de las tarjetas de crédito por bancos como American Express y MNBA. Estos servicios se ofrecen mediante canales de venta directa y están disponibles en toda la Unión Europea. A continuación, se ofrece a los titulares de tarjetas de crédito el acceso a los cajeros automáticos y amplias fórmulas de crédito al consumo. De esta forma, los consumidores pueden beneficiarse de la competencia entre bancos nacionales e internacionales. No obstante, al mismo tiempo cabe temer también que el endeudamiento de los particulares siga aumentando.

3.2.2.5 La banca minorista no se limita a ofrecer servicios bancarios al por menor. Mediante una estrategia que se suele denominar «bancaseguro», ya ofrecen productos y servicios que cubren toda la gama de productos y servicios financieros al por menor. Sus agencias y sus ficheros de clientes les permiten una capacidad de distribución a una clientela cautiva de enorme valor. Los bancos tienden a poner su marca en la mayoría, si no todos, de los productos y servicios financieros ofrecidos a sus clientes, pero estos productos «de marca» no son necesariamente los mejores desde el punto de vista del precio o del valor.

3.2.3 Productos de seguros a particulares ⁽⁴⁾

3.2.3.1 La capacidad de elección de los consumidores en materia de productos de seguros a particulares depende de la fuerza y el alcance del sistema de distribución independiente por parte de intermediarios como corredores de seguros y asesores financieros independientes. El papel tradicional del intermediario es proporcionar los mejores consejos en función de la situación particular de cada cliente. El intermediario tiene en cuenta tanto el valor como el precio.

3.2.3.2 Como en la banca, también se registra el fenómeno del *cherry picking* por parte de empresas de seguros que seleccionan a sus clientes en las categorías de bajo riesgo.

3.2.3.3 Las actividades de las empresas de venta directa y el papel de los intermediarios en la actualidad deben hacer frente a la competencia de los sitios de Internet que ofrecen comparaciones en línea de los productos competidores, especialmente en el ámbito del seguro de automóviles. Esta *desintermediación* se centra en el precio y tiende a convertir todos los productos en simples mercancías.

3.2.3.4 Para que los consumidores dispongan de las mejores opciones posibles sobre productos de seguros para particulares, incluido el seguro de automóvil, debe existir una alternativa a la distribución mediante la «bancaseguro». Ello requiere que no se restrinja la competencia en el desarrollo de redes de intermediarios independientes ni en la distribución por Internet.

⁽⁴⁾ Seguro de hogar; seguro del contenido y pertenencias personales; seguro del automóvil; seguro de viaje; seguro de vida; seguro médico.

3.2.4 Productos de ahorro e inversión ⁽⁵⁾

3.2.4.1 Los productos de ahorro e inversión son uno de los principales segmentos de actividad de la banca. Asimismo, es el segmento que ofrece la gama más amplia de productos competidores y el sistema más desarrollado de intermediarios independientes. Las observaciones sobre los productos de seguros a particulares (recogidas en el punto 3.1.3.4) también se aplican a las opciones de los consumidores en este segmento. La normativa vigente establece que el personal de los bancos que aconseja a los clientes en materia de ahorro e inversión debe precisar, como parte del asesoramiento, que como empleados de banca sólo pueden vender los productos que comercializa su banco y que éstos no son necesariamente los mejores desde el punto de vista del precio o del valor.

3.2.4.2 Los consumidores deben aprovechar los planes de ahorro que facilita el Estado en su país. Las empresas internacionales ofrecerán productos competidores dentro de estos planes siempre que alcancen un volumen atractivo y existan canales de distribución.

3.2.4.3 Las hipotecas son un producto esencial para los consumidores. Los mercados nacionales más desarrollados se caracterizan por la presencia de numerosos proveedores de créditos hipotecarios además de los bancos y una red muy sofisticada de asesores independientes respaldados por la gran importancia de la comercialización directa. La competencia ha generado un mercado muy inventivo con una enorme oferta de productos diferentes y un gran porcentaje de clientes que cambian de proveedor cuando varían las condiciones y plazos de las hipotecas. Dada la abundancia de opciones, los clientes necesitan la mejor orientación posible por parte de los asesores.

3.2.4.4 Las pensiones personales, los instrumentos de inversión colectiva, las acciones, participaciones y derivados del mercado bursátil también son productos complejos que requieren el mejor asesoramiento posible a partir de un conocimiento detallado de la situación del cliente. Por lo tanto, los consumidores deben tener acceso a asesores e intermediarios competentes que, a su vez, tengan acceso a una extensa gama de productos. Tal como se señaló antes, los asesores que trabajan para un banco deben ser especialmente cuidadosos a la hora de ofrecer el mejor asesoramiento posible.

3.2.5 El Libro Verde hace hincapié en la manera de lograr que los consumidores de servicios financieros al por menor se beneficien de las ventajas del mercado único. La cuestión central es la separación entre la banca minorista y el resto del sector. Los bancos gozan de una posición inexpugnable en los servicios bancarios al por menor, lo que supone que tienen un poder de mercado único, ya que todos los usuarios de servicios financieros son clientes suyos. El carácter del asesoramiento que

⁽⁵⁾ Planes de ahorro aprobados por el Estado con incentivos fiscales; créditos hipotecarios: tipo fijo y variable, plazo fijo y variable, hipotecas inversas (contratos de crédito garantizados mediante una hipoteca o un instrumento similar); planes personales de pensión principal y complementaria; inversiones colectivas; OICVM; *unit trusts* o fondos de inversión colectiva en valores mobiliarios o inmobiliarios constituidos mediante escritura y sujetos a autorización; acciones y participaciones; productos derivados como ETF (*Exchange Traded Funds*, fondos comunes de inversión que tienen la misma composición que un determinado índice de bolsa), contratos por diferencias (productos derivados que permiten a los inversores especular sobre la evolución de la cotización de los valores de la bolsa sin comprarlos), etc.

presta el personal de los bancos es esencial para el funcionamiento correcto del mercado, dado que, en el ámbito de los productos de seguros a particulares y de ahorro e inversión, hay productos y sistemas de distribución alternativos que los consumidores deberían considerar si se quiere que tengan acceso a todas las posibilidades del mercado.

3.2.6 Por consiguiente, la existencia de una red de cualificados intermediarios independientes y la aparición de canales de distribución de productos en Internet son primordiales para el funcionamiento correcto del mercado.

3.3 Síntesis y resultados de la audiencia pública

3.3.1 Durante una audiencia que organizó el CESE, se señalaron algunas críticas importantes que, por lo demás, las asociaciones representativas de los consumidores, empresarios y trabajadores ya habían indicado en los documentos que transmitieron a la Comisión.

3.3.2 El debate puso de relieve la convergencia existente con los objetivos propuestos por la Comisión y las dificultades concretas que hay en algunos temas. El Libro Verde no aclara la manera de superar las dificultades jurídicas y fiscales (como las disposiciones sobre blanqueo de dinero negro y sobre financiación de actividades terroristas, que requieren la identificación personal del cliente –norma del buen conocimiento de la clientela– para la apertura de una cuenta o realizar determinadas operaciones financieras), ni los obstáculos a una plena integración de los mercados; además, destaca de forma negativa la fragmentación de los mercados al por menor, de forma que prácticamente anima a aplicar procesos adicionales de consolidación del mercado nacional y, sobre todo, transnacional.

3.3.3 Los operadores consideran que se sobrestima la petición de movilidad y piden que se verifique de manera precisa y profunda la demanda real del mercado, al considerar que las medidas sobre el sistema europeo de pagos deberían haber contribuido a reducir el interés de los consumidores. La petición de modificar todo el sistema de numeración de las cuentas europeas con el fin de facilitar la portabilidad del número de cuenta se considera desproporcionada, ya que aporta unas ventajas mínimas frente a unos costes exorbitantes que deberán repartirse entre todos los consumidores.

3.3.4 También se consideró necesario evaluar todas las medidas adecuadas para mejorar la reglamentación del sector. El sector bancario pide que se reduzcan las medidas obligatorias con el fin de permitir que el mercado se adapte de forma espontánea a la demanda y alcanzar un punto de equilibrio en un mercado cada vez más diligente y especializado.

3.3.5 En el ámbito de los seguros, todavía más que en el sector bancario, la demanda del segmento minorista se orienta hacia el mercado nacional y el grado de satisfacción de la clientela es tan alto (un 83 %) que nada hace suponer un cambio estructural de la demanda. Por otra parte, se manifestó cierta inquietud debido a que algunas medidas importantes para las compañías de seguros están a punto de expirar, especialmente en el ámbito del reaseguro, como las del Reglamento (CE) n° 358/2003, y a la intención de la Comisión de no prolongar el Reglamento sobre exención por categoría (REC) en 2010. Si no se mantiene el REC, desaparecerá la claridad jurídica que garantiza. Por lo tanto, las empresas de seguros podrían renun-

ciar por prudencia a la cooperación positiva que permite actualmente el REC, lo que privaría tanto a los consumidores como al sector de los beneficios evidentes de esta cooperación: movilidad de los consumidores, comparabilidad de los productos, asegurabilidad o apertura de los mercados a las pequeñas y medianas empresas y a las nuevas.

3.3.6 Por su parte, los representantes del personal del sector financiero señalaron que el Libro Verde no tiene en cuenta para nada el papel de los trabajadores y reiteraron la necesidad de reforzar una formación específica y adecuada para satisfacer una demanda creciente de información y explicaciones sobre las distintas opciones de inversión que se proponen. Asimismo, hicieron hincapié en las prácticas comerciales especialmente agresivas y los sistemas de recompensa y valoración vinculados a la obtención de resultados, que han llevado en muchos casos a vender productos no idóneos y que no responden a las necesidades reales de los consumidores. Este aspecto se puso de relieve junto a las consideraciones derivadas de la reciente crisis financiera y a las deficiencias motivadas por la falta de una vigilancia integrada de los mercados eficaz y significativa, unida al creciente papel que asumen los fondos de alto riesgo (*hedge funds*) y los fondos de capital inversión (*private equity funds*), así como por la necesidad de supervisar con atención la actividad de las sociedades de calificación, a las que los emisores suelen encargar la estimación del valor de sus títulos, planteándose un evidente conflicto de intereses.

3.3.7 Por último, los representantes de los consumidores pidieron medidas para reducir de forma radical las cargas y los obstáculos a la movilidad nacional y transfronteriza de las cuentas, un asesoramiento fundado y responsable, una información completa y comprensible, así como normas comunes en los distintos Estados miembros, pero manifestaron una enorme desconfianza respecto de un régimen facultativo único (conocido como el «28° régimen») y de una armonización de las legislaciones vigentes, que, como es sabido, se encuentran en la base de diferencias de protección dentro de la UE.

3.3.8 Todos los participantes en la audiencia destacaron la necesidad de reforzar la cooperación entre los consumidores y las entidades financieras y reconocieron la contribución concreta y específica del mundo laboral para mejorar las relaciones y reducir la distancia entre ellos.

3.3.9 El CESE considera muy significativa la contribución que recibió en la audiencia y señala que pueden suscribirse las observaciones formuladas, que demuestran la necesidad urgente, tras la publicación de los resultados de la consulta pública, de iniciar una mesa redonda multilateral con el fin de buscar un punto de equilibrio entre las diversas posturas; asimismo, declara que está dispuesto a ejercer un papel de coordinación y estímulo de este tipo de debate.

3.4 El mercado único

3.4.1 El principio general del Libro Verde sobre los servicios financieros al por menor en el mercado único es la mejora del bienestar de los consumidores. Dado que en la vida diaria de los consumidores hay muchas ocasiones para utilizar los servicios financieros, la mejora del sector de los servicios financieros al por menor puede tener una importancia considerable en la consecución del objetivo general.

3.4.2 La Unión Europea estableció un marco jurídico y de supervisión que, al favorecer la solvencia de los intermediarios financieros y promover la libre prestación de servicios, ha constituido un paso importante para fomentar la competencia en el sector financiero.

3.4.3 Además, la introducción de la moneda única y los efectos del plan de acción de los servicios financieros han impulsado de manera sustancial el desarrollo de un mercado único para la clientela institucional y los mercados al por mayor.

3.4.4 En cambio, a juicio de la Comisión, el mercado al por menor sigue estando mucho más segmentado, con las siguientes consecuencias:

- la actividad más allá de las fronteras nacionales en general es limitada,
- existe una gran variedad de precios para servicios que en el fondo son similares,
- los consumidores disponen de una capacidad de elección relativamente limitada,
- la rentabilidad para los intermediarios varía considerablemente de un país a otro.

3.4.5 El CESE, aunque comparte la opinión de que sería conveniente reducir la fragmentación del mercado al por menor, destaca que, en general, estos mercados están inevitablemente más segmentados que los mercados al por mayor por motivos evidentes derivados de la fragmentación y la heterogeneidad de la demanda a la que se dirigen y que, por lo tanto, los mercados al por menor no pueden juzgarse con los mismos criterios que se aplican a los mercados al por mayor.

3.4.6 El CESE señala que las lógicas de mercado están evolucionando hacia otros modelos. El mercado global se construye mediante procesos de consolidación transfronteriza. Las multinacionales del sector bancario y de seguros avanzan en su estrategia de adquisiciones mediante un refuerzo de la movilidad de la oferta. La dimensión europea se está convirtiendo para algunos grandes grupos en su dimensión nacional, pero no se preocupan tanto por ofrecer sus productos y servicios a partir de otro Estado miembro como por aumentar su volumen de negocios y las oportunidades accediendo directamente a los distintos mercados nacionales con el fin de controlarlos desde dentro. La fuerte competencia para la adquisición de un gran banco neerlandés constituye un claro ejemplo.

3.4.7 No obstante, los procesos de consolidación transfronteriza tienen o podrán tener repercusiones muy negativas en el empleo. Como consecuencia de estas posibles adquisiciones se prevé la pérdida de decenas de miles de puestos de trabajo, aunque en la práctica no siempre se produce esta pérdida. El CESE ya señaló este peligro y propuso medidas adecuadas para afrontar esta situación de emergencia social con planes de formación y recualificación profesional, así como amortiguadores sociales ⁽⁶⁾, que, por lo demás, figuran en muchos convenios colectivos del sector bancario europeo. Estos procesos permiten ahorros de costes, pero no se ven ventajas significativas para los consumidores, ya que las empresas tienden a

ajustar su sistema de precios en función del mercado local, por lo que los beneficios previstos con la introducción de nuevos agentes en el mercado tardan en notarse.

3.4.8 El posible beneficio económico del desarrollo del mercado único es estructuralmente inferior a las ventajas que puede aportar el acceso directo a los mercados nacionales, desde el punto de vista tanto de las economías de escala como de la posición. Ello supone que los beneficios potenciales para el mundo empresarial se consideran mínimos y desdeñables. Por lo tanto, este dato debe servir de base para analizar de forma concreta las medidas que pueden llevarse a cabo.

3.4.9 El CESE apoya plenamente el objetivo de suprimir todas las barreras instrumentales y artificiosas del mercado único y, por consiguiente, defiende toda medida que permita alcanzar este objetivo; no obstante, también destaca la exigencia de que las acciones que se realicen sean realmente específicas y de que la relación coste-beneficios sea clara y evidente.

4. Información a los consumidores y formación profesional de los agentes

4.1 El CESE considera fundamental que se adopten todas las iniciativas adecuadas para incrementar la competencia y la concienciación de los consumidores con el fin de que puedan adoptar decisiones responsables. Es básica una información esencial y completa para su protección, teniendo siempre presente que los productos y los servicios financieros no son comparables a otros productos y servicios.

4.2 El CESE opina que hay que distinguir entre información y asesoramiento. La primera es una obligación de información hacia los consumidores y debe adaptarse al perfil de competencia y de riesgo del cliente, que debe ser avisado de las posibles dificultades que tendrá que afrontar; el segundo es un servicio profesional que se presta a petición del interesado y también podría implicar una responsabilidad del asesor. No siempre se entiende de forma adecuada la diferencia existente. En algunos Estados miembros estos servicios son prestados por profesionales independientes, como ocurre en el Reino Unido, y en otros, por empleados de las entidades financieras que podrían encontrarse en una situación de evidente conflicto de intereses entre, por una parte, las exigencias de venta de productos financieros, eventualmente vinculadas a primas y sistemas de recompensa y, por otra parte, la protección del cliente que confía en su capacidad profesional.

4.3 El CESE considera indispensable abordar este asunto mediante una normativa clara que ponga freno a las prácticas con potenciales conflictos de intereses, incentivos por la venta de productos y sistemas de recompensa para el personal encargado de la venta, copiadas de la distribución comercial y vinculadas a objetivos de venta de productos específicos. El CESE recomienda la apertura de un debate específico entre las empresas, los consumidores y los trabajadores del sector, que podría constituir el primer paso para satisfacer la exigencia básica de los consumidores de confianza en la transparencia del comportamiento de las entidades bancarias y de seguros.

⁽⁶⁾ Ídem.

4.4 La información a los consumidores, para ser realmente eficaz, debe tener en cuenta las diferencias culturales, dado que no existe una solución única, por lo que los requisitos de información deben adecuarse a las distintas situaciones nacionales. No obstante, es posible concebir un sistema mínimo de normas comunes de protección a nivel europeo como el que va a presentar la Comisión. Además, debe tenerse en cuenta que la Directiva MiFID incluye el asesoramiento entre los servicios de inversión. Por lo tanto, se convierte en una actividad reservada. Respecto de la prestación de servicios de asesoramiento, la MiFID garantiza a los inversores un alto nivel de protección: el asesor tiene la obligación de obtener toda la información necesaria para valorar la conveniencia de las recomendaciones formuladas. Es necesario determinar la actividad de asesoramiento para poderla diferenciar claramente de la prestación de consejos genéricos por medio de las redes de distribución, así como especificar el ámbito de aplicación de las obligaciones más estrictas.

4.5 Los intermediarios tienen la obligación de adoptar todas las medidas razonables destinadas a determinar los conflictos de intereses y a gestionarlos para evitar que repercutan de forma negativa en los intereses de los clientes. Si las medidas adoptadas para tratar los conflictos de intereses no son suficientes para garantizar, con razonable certeza, que se prevendrán los riesgos de perjuicio para los intereses del cliente, la empresa de inversión deberá revelar claramente al cliente la naturaleza general o el origen de los conflictos de intereses antes de actuar por cuenta del cliente. De manera general, se instaura la obligación de que los intermediarios actúen «en el mejor interés de sus clientes».

4.6 El CESE recomienda a las entidades bancarias y de seguros que desarrollen una formación profesional específica para los empleados del sector de banca y de seguros, que se encargan de promocionar y vender los servicios y productos financieros. Los contactos entre entidades financieras y consumidores se establecen por medio de los operadores, que deberían poder conocer bien las características de los productos y servicios financieros con el fin de aconsejar de forma correcta a los clientes. La normativa de Chipre, que se inspira en el modelo británico y establece la obligación de determinar el perfil de riesgo del cliente y de facilitar información completa y correcta, ha demostrado su eficacia. El nivel de satisfacción de los consumidores en este marco es muy alto. En efecto, puede lograrse una mayor protección de los consumidores con una mayor competencia de los agentes. Sin perjuicio de la autonomía de las partes en el diálogo social, la Comisión debería fomentar, en el marco del diálogo social sectorial (por ejemplo, mediante un proyecto conjunto entre las asociaciones europeas de banca y empresas de seguros y la federación sindical europea del sector, UniEuropa Finanzas), un programa específico de desarrollo de la formación de los agentes encargados de la venta de los servicios y productos financieros.

Productos financieros

4.7 Es cada vez más frecuente que se vendan productos financieros idénticos con múltiples formas. Se pide a veces a los clientes que compren productos y servicios que no se adaptan a sus necesidades reales, mientras que el riesgo de endeudamiento excesivo, en particular con el crédito al consumo, genera problemas cada vez más graves a las familias y a las empresas especializadas. En Estados Unidos, la «financiarización» de la economía condujo a la crisis de las hipotecas de alto riesgo

(*subprime*). Se formó una gigantesca bola de nieve que ha afectado no sólo a las entidades especializadas, sino también a los grandes inversores que realizaron suscripciones muy importantes, por valor de miles de millones de dólares, de títulos de alto rendimiento por el riesgo subyacente. Esta crisis ha llegado a todos los mercados financieros y ha puesto de relieve los límites de unos modelos de vigilancia bastante descuidados, como en el caso del Reino Unido, que requieren una revisión y un refuerzo del tercer nivel del proceso Lamfalussy sobre coordinación entre las autoridades reguladoras nacionales. En Europa el impacto ha sido moderado por lo que se refiere al mercado financiero, aunque algunos países que adoptan técnicas bancarias similares (por ejemplo, por medio de una refinanciación continua de las hipotecas), comienzan a soportar dificultades serias debido a la subida de los tipos de interés. El mayor problema ha estado motivado por la pérdida de valor del dólar que impulsó al euro hacia cotas nunca vistas, lo que pone en peligro la fase coyuntural moderadamente positiva de Europa (véase el Dictamen ECO/202, ponente: Sr. Derruine)

4.8 El CESE toma nota de que la Comisión es más favorable que antes a adoptar un régimen facultativo conocido como el «28º régimen». A este respecto, recuerda las consideraciones que formuló en su Dictamen sobre el Libro blanco: Política de los servicios financieros 2005-010 (7).

4.9 Junto con un régimen facultativo europeo, sería deseable adoptar un código deontológico europeo, elaborado de manera autónoma por los operadores, debatido y compartido con los servicios competentes de la Comisión y las asociaciones representativas de los usuarios y los trabajadores del sector, que trate de forma específica las relaciones entre empresas y clientes en el ámbito de los servicios financieros, más allá de las disposiciones posibles de las directivas que se examinan en la actualidad.

4.10 El 18 de julio de 2007, durante una intervención por invitación de la Sección Especializada INT del CESE, la Sra. Kuneva, Miembro de la Comisión responsable de la protección de los consumidores, declaró que se habían fijado tres objetivos principales respecto de la estrategia política destinada a los consumidores en el período 2007-2013:

- reforzar a los consumidores,
- desarrollar el bienestar económico y no económico de los consumidores europeos,
- proteger a los consumidores de manera eficaz.

Para alcanzar estos objetivos, en el mes de mayo la Comisión propuso al Consejo una Directiva acerca de los consumidores y los créditos sobre la que se ha alcanzado un consenso político.

4.10.1 La propuesta de Directiva establece los parámetros necesarios para ofrecer una información completa, comprensible y comparable sobre las ofertas de créditos, una fórmula completamente armonizada para calcular el tipo de interés anual global, el modelo único europeo con información precontractual, un nuevo derecho de retractación durante catorce días para los contratos de créditos y la posibilidad de reembolso anticipado del crédito.

(7) DO C 309 de 16.12.2006, p. 26.

4.10.2 Además, la Sra. Kuneva reiteró su intención de reforzar la capacidad de los consumidores para comprender los mecanismos financieros. La información es el primer punto, pero otro aspecto que debe desarrollarse es la formación financiera de los consumidores, para acompañar y no sustituir a las obligaciones de información.

4.10.3 El CESE apoya de forma decidida los objetivos de la Sra. Kuneva y está elaborando un dictamen para evaluar las propuestas.

5. Objetivo operativo

5.1 El objetivo operativo del Libro Verde es reducir la segmentación del mercado financiero al por menor suprimiendo los obstáculos jurídicos y económicos a la movilidad de los clientes. A este respecto, puede afirmarse que la Unión Europea, tras haber fijado las condiciones para la movilidad de la oferta, quiere completar el plan fomentando la movilidad de la demanda.

5.2 La producción reglamentaria necesaria para realizar esta idea es costosa en sí y por las adaptaciones que exige a las distintas partes interesadas, especialmente los intermediarios. El CESE se muestra de acuerdo con la intención de poner en marcha iniciativas sólo en caso de que las ventajas para los ciudadanos sean significativas y puedan lograrse con una elevada probabilidad de éxito. Del mismo modo, es digna de elogio la voluntad de realizar un seguimiento de las consecuencias de las iniciativas adoptadas con el fin de verificar si los resultados se atienen a las expectativas, sin dudar en retirar las iniciativas que no sean satisfactorias. No obstante, debe destacarse que los costes que acarrearán las iniciativas inadecuadas, que hay que retirar, pueden ser muy elevados; la experiencia demuestra que se podrán repercutir a los consumidores, de forma que soportarán más molestias y no menos.

5.3 A este respecto, el CESE destaca que un proceso del tipo «*modificación de la situación inicial — verificación del impacto — vuelta eventual a la situación inicial*» puede ser en muchos casos una declaración de intenciones más que un plan de acción realmente viable. De hecho, en el sector financiero los modelos culturales, las relaciones de confianza y la experiencia acumulada desempeñan un papel esencial en la elaboración de las orientaciones comerciales y de competencia. La mayoría de las iniciativas influye en estos aspectos y los modifican de manera permanente, por lo que no es posible recuperar la situación inicial mediante la simple retirada de las iniciativas aplicadas que no han superado de forma satisfactoria la verificación de impacto. Por ello, el CESE espera que la Comisión no confíe excesivamente en la posibilidad de recuperar las condiciones iniciales cuando se compruebe que los resultados de las acciones emprendidas no son adecuados.

6. Acceso transfronterizo a los servicios financieros

6.1 En el Libro Verde se señala que la fragmentación del mercado financiero al por menor no sufrirá cambios sustanciales a medio plazo si no se realizan esfuerzos para reducir los obstáculos que frenan la movilidad de los clientes, como la falta de armonización de los marcos jurídicos y de protección de los consumidores, diversidad de los regímenes fiscales, fragmentación e incompatibilidad de las infraestructuras operativas en las que se basan los servicios financieros.

6.2 El CESE comparte la idea de que la movilidad de los clientes es un importante factor de desarrollo de los servicios financieros, tanto en términos cualitativos como de eficacia. No obstante, el CESE considera que no deben fijarse objetivos excesivamente optimistas respecto del acceso transfronterizo a los servicios financieros.

6.3 La movilidad de los clientes puede considerarse tanto en sentido geográfico (adquirir un producto lejos del lugar de residencia) como relacional (poder cambiar fácilmente de proveedor). Ambos tipos de movilidad, aunque pueden diferenciarse desde el punto de vista conceptual, están íntimamente vinculados.

6.4 Frente al sector de los bienes de consumo, el sector de los servicios puede ofrecer, al menos potencialmente, una mayor movilidad geográfica, dado que desaparece el obstáculo que supone la materialidad del bien intercambiado. Por ejemplo, la compra de un automóvil en el extranjero plantea importantes problemas de transporte que no existen cuando el objeto de la transacción es un servicio «inmaterial» que puede transportarse por las «autopistas telemáticas» en vez de por el asfalto.

6.5 En cambio, la movilidad relacional en el sector de los servicios se ve frenada porque, al ser producto «inmaterial», suele ser difícil evaluarlo y comprenderlo plenamente y, por consiguiente, la relación de confianza existente entre el vendedor y el comprador adquiere enorme importancia. En el sector financiero, las relaciones de confianza son muy importantes, ya que la mayoría de los productos son específicos e implican compromisos a largo plazo entre el vendedor y el comprador. Existen abundantes razones que pueden explicar por qué los consumidores consideran más difícil establecer relaciones de confianza con intermediarios que no tienen una presencia directa en su país.

6.6 Otro aspecto que no puede subestimarse se refiere al medio a través del cual el consumidor percibe el producto. En el caso de los bienes materiales, el producto se percibe mediante el aparato sensorial que, evidentemente, no está sujeto a obstáculos lingüísticos o culturales. En cambio, los servicios financieros no pueden verse ni tocarse, sino que se perciben por medio de la descripción que se hace en los prospectos informativos y en las condiciones generales de los contratos: por lo tanto, no puede subestimarse el problema lingüístico y cultural. En efecto, los consumidores pueden adquirir servicios en el extranjero si conocen bien la lengua y los principales usos financieros del país del intermediario. Para superar este obstáculo, se podría pensar en imponer una especie de multilingüismo en los documentos informativos y contractuales. A este respecto, el CESE considera que no sería ni realista ni adecuado obligar a los intermediarios a redactar los prospectos informativos y las condiciones contractuales en todas las lenguas de la Unión. No existe ninguna posibilidad de que los costes de iniciativas de este tipo, complicadas debido a la continua evolución de los productos, se vieran compensados con el aumento del volumen. En efecto, el propio Libro Verde considera que no cabe esperar a medio plazo una elevada movilidad transfronteriza de los clientes en el sector de los servicios financieros. Por lo tanto, el problema de los obstáculos lingüísticos no tiene visos de solucionarse a medio plazo y seguirá constituyendo una limitación importante para el acceso transfronterizo a los servicios financieros al por menor.

6.7 La Comisión encargó a un grupo de alto nivel que evaluara la situación existente sobre la movilidad de los clientes en relación con las cuentas bancarias. El 30 de mayo de 2007 se publicó un interesante informe en el que aparecen importantes divergencias en muchos puntos. Las asociaciones de consumidores consideran que es un verdadero problema, mientras que los expertos del sector bancario estiman que no. Unos declaran que los clientes están muy satisfechos y que no ven necesario en absoluto que se facilite la movilidad; en cambio, los otros consideran que estas estadísticas deben utilizarse con mucha precaución, ya que la satisfacción depende del nivel de expectativas, y que es importante que los clientes tengan la posibilidad de cambiar de banco sin obstáculos, dado que así incluso los que están satisfechos podrían cambiar si encuentran mejores ofertas en el mercado.

6.8 Por una parte, el sector bancario destaca que los clientes se centran esencialmente en el mercado nacional mientras que, por otra, sus asociaciones lamentan la nula competencia transfronteriza debido a los obstáculos que existen para cambiar de banco y a la falta de transparencia y comparabilidad entre las ofertas, junto con la escasa confianza de los clientes en las empresas extranjeras.

6.9 El informe de los expertos examina las dificultades existentes para abrir una cuenta: según los bancos, los obstáculos jurídicos y reglamentarios como la obligación de identificación personal derivada de las leyes contra el blanqueo de dinero; a juicio de los clientes, la escasa transparencia de la información sobre las ofertas o los documentos requeridos, ya que consideran indispensable que se reconozca en la actualidad el derecho a abrir una cuenta corriente básica, como ocurre en la legislación de algunos países europeos, dada la imposibilidad de participar en la vida económica y social sin una cuenta corriente. A este respecto, los bancos reiteran que la libertad contractual es un principio fundamental de la economía de mercado, garantizada en numerosas constituciones.

6.10 El CESE, sin querer entablar un debate de orden constitucional, considera esencial que se «reduzca» la distancia que separa a las empresas financieras de los clientes y que, si algunos países democráticos y de economía de mercado han llegado a establecer derechos mínimos de los clientes y los ciudadanos, como el derecho legal de los residentes, que hayan dado pruebas de honradez, a disponer de una cuenta bancaria como derecho que forma parte de la ciudadanía, cabe imaginar que estas buenas prácticas podrían armonizarse con las legislaciones y prácticas nacionales para convertirse en un patrimonio común de la Unión. Ésta ha utilizado con frecuencia las experiencias positivas realizadas en el marco de las legislaciones locales para difundirlas a todos los Estados miembros. El CESE defendió en un dictamen anterior que este derecho de acceso fuera generalizado ⁽⁸⁾.

7. Objetivos y medidas que deben adoptarse

Disminución de los precios e incremento de las posibilidades de elección de los consumidores

7.1 La Comisión considera que el fomento de condiciones que faciliten una mayor movilidad de los clientes permitirá alcanzar un doble efecto positivo: ofrecer una mayor capacidad de elección que permita satisfacer necesidades mucho más variadas a precios competitivos.

⁽⁸⁾ Ídem.

7.2 Por este motivo, se llevan a cabo iniciativas en la banca minorista que evalúan en especial la posibilidad de facilitar la denominada portabilidad de las cuentas bancarias. Asimismo, se está evaluando la posibilidad de presentar una directiva para incrementar la portabilidad de los derechos de pensión complementaria.

7.2.1 El CESE considera que el tema de la transferibilidad de la cuenta corriente no debe confundirse con el del número único europeo. La adopción del número único europeo supondría gastos enormes, en absoluto justificables y que, en última instancia, recaerían en los consumidores. La transferibilidad debe referirse al conjunto de operaciones vinculadas a la cuenta bancaria, como las órdenes de pago permanentes, domiciliaciones y cuentas de valores, pero no al mantenimiento del número. La aplicación de la zona única de pago en euros (ZUPE) a nivel europeo se basa en el número internacional de cuenta bancaria (IBAN — International Bank Account Number) y en el código de identificación bancaria (BIC — Bank Identifier Code), que debe mantenerse sin cambios. Las entidades bancarias deben garantizar toda la colaboración posible para la movilidad de las cuentas y la transferibilidad de las operaciones correspondientes, en su caso, mediante códigos de conducta o acuerdos interbancarios, como ya existen en algunos países.

7.3 El CESE apoya la conveniencia de examinar atentamente la legitimidad de los obstáculos a la movilidad de los clientes, como las comisiones de cancelación de cuentas y la escasa transparencia informativa y las estructuras contractuales de los servicios financieros que se centran de manera excesiva en dificultar el cambio de producto o proveedor. No obstante, el CESE también destaca que existen dificultades técnicas y reglamentarias, fiscales y jurídicas, que a menudo son difíciles de solventar para lograr las condiciones que favorezcan el nivel de movilidad de los clientes que indica la Comisión. Una dificultad añadida es la coexistencia de diversas monedas además del euro. Muchos Estados miembros todavía no forman parte de la zona euro, problema que se suma a los que se acaban de exponer.

7.4 Por lo demás, los esfuerzos destinados a armonizar el sector de los servicios financieros también se ven dificultados por obstáculos que han interpuesto las autoridades nacionales con la voluntad, en sí legítima, de proteger mejor a los consumidores. La Comisión señala la intención de evitar limitaciones a la posibilidad de elección que no estén plenamente justificadas. No obstante, el CESE considera que conviene actuar con cautela cuando se aborda el tema de la armonización del sistema de protección de los consumidores, dado que los Estados miembros de la UE no son tan homogéneos desde el punto de vista cultural y social como para justificar una actitud muy intervencionista a nivel central.

8. Consolidación de la confianza de los consumidores

8.1 Es factible un intercambio de operaciones y servicios financieros cuando existe una base sólida de confianza entre las partes. La Comisión destaca que los consumidores europeos consideran con cierta preocupación y recelo las medidas de protección y garantía que podrían ofrecerles las actividades transfronterizas. La movilidad de los clientes sólo se alcanzará del todo cuando estén realmente convencidos de que la protección de sus intereses no depende ni del lugar de compra de los servicios ni del canal de distribución que los presta.

8.2 La Comisión considera que para realizar este objetivo hay que resolver las siguientes cuestiones: proteger los intereses de los consumidores, facilitar un marco jurídico claro y seguro, garantizar el acceso a un sistema adecuado de resolución extrajudicial de litigios y fomentar la solidez de los intermediarios financieros.

8.3 La cuestión de la protección de los intereses de los consumidores es delicada porque, como ya se ha destacado, no es fácil establecer un marco jurídico que se adapte a las peticiones y exigencias de cada Estado miembro; la dificultad de armonizar el marco de la protección, que se ha planteado, por ejemplo, en el proceso de revisión de la Directiva sobre crédito al consumo, puede dar a los consumidores la impresión de que el Estado en que se compra el servicio condiciona de forma considerable el nivel de protección ofrecido.

8.4 Respecto de la seguridad del marco jurídico que regula las relaciones contractuales, el Convenio de Roma de 1980 establece que la ley aplicable al contrato es, en principio, la que establecen las partes. Se está estudiando una modificación de este principio que establecería la aplicación de la ley del país donde reside el consumidor si el proveedor ejerce sus actividades comerciales en ese país, si bien la aplicación de la ley del país de residencia del consumidor no es seguro que estimule la oferta de productos financieros en otros Estados miembros.

8.5 No cabe duda de que una definición clara de este principio podría incrementar la confianza jurídica de los consumidores, aunque sólo cubre en parte el concepto de movilidad de los clientes que se defiende en el Libro Verde. En efecto, la Comisión considera que se debe apoyar la movilidad transfronteriza de los clientes, ya que no basta con la de los intermediarios financieros: el nuevo principio contribuiría a simplificar la elaboración de una norma general y unívoca cuando es el intermediario el que ofrece sus servicios a los consumidores de otros países, pero no cuando son los consumidores los que buscan de forma activa a los proveedores de servicios en otros países.

9. Fortalecer la posición de los consumidores

9.1 El Libro Verde señala de manera acertada que los consumidores expresan a menudo la preocupación de que una oferta demasiado amplia de productos financieros puede confundirlos y complicar la elección de la alternativa más adaptada a sus necesidades. En efecto, sólo los consumidores bien informados y con una buena cultura financiera podrán aprovechar realmente la posibilidad de una mayor movilidad internacional en el mercado único.

9.2 El Libro Verde destaca que la cultura media de los consumidores en el ámbito financiero es en general escasa, lo que dificulta enormemente la capacidad de adoptar decisiones finan-

cieras adecuadas. A ello hay que añadir la opinión generalizada de que la información financiera disponible parece polarizarse en los extremos, de forma que acaba siendo alternativamente demasiado general o demasiado compleja.

9.3 Estos problemas podrían solucionarse, al menos parcialmente, si los consumidores dispusieran de servicios de asesoramiento independientes que les ayudasen a tomar decisiones de acuerdo con sus intereses, como los que ya se han experimentado en Chipre y el Reino Unido y que la Directiva MiFID ampliará a los demás Estados miembros, no de forma obligatoria, sino como alternativa a los que ofrecen directamente los intermediarios. En la actualidad los consumidores suelen solicitar consejo al proveedor del servicio financiero: es probable que actúen de este modo debido a la relación de confianza que supone la prestación de un servicio financiero y al hecho de que el asesoramiento que ofrece el vendedor no tiene un coste explícito. No obstante, habría que ser conscientes de que un servicio de asesoramiento no independiente puede estar condicionado por un conflicto de intereses latente que impide al consumidor aprovechar plenamente su utilidad.

9.4 El CESE considera que sólo los consumidores con una cultura financiera adecuada pueden ser conscientes de la complejidad de dar respuesta a las necesidades financieras y, por lo tanto, apreciar el valor añadido de un asesoramiento financiero competente e independiente. En consecuencia, es indispensable difundir esta cultura financiera y también hacer que los ahorradores se responsabilicen de sus decisiones. Los expertos hablan ya de un «analfabetismo financiero» que implica que muchas personas no disponen de una visión de conjunto y no pueden tomar decisiones autónomas sobre su seguridad financiera, lo que puede acarrear pérdidas económicas. La escuela podría ofrecer a las generaciones jóvenes apoyo para adquirir determinados conocimientos financieros de base que permitan una selección de las inversiones futuras con conocimiento de causa, sin perjuicio de la responsabilidad de los operadores de los mercados financieros.

9.5 Deberá prestarse mucha atención a los anuncios publicitarios, especialmente los que se difunden por Internet. Con demasiada frecuencia se ha registrado una gran asimetría entre las características reales de los productos financieros y las promesas de rendimiento, con el único fin de incitar a los consumidores a invertir en productos financieros específicos. No obstante, debe señalarse que es muy raro que estos casos sean achacables a los intermediarios tradicionales como bancos y empresas de seguros, muy atentos a las relaciones con los clientes y, además, sujetos a normas y controles rigurosos. En cambio, los nuevos competidores no siempre operan dentro de un marco de normas claras ni están sujetos a estrictos regímenes de supervisión. Todo ello merma la fuerza de los consumidores.

Bruselas, 16 de enero de 2008.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS