



Bruselas, 10.12.2015
COM(2015) 630 final

LIBRO VERDE

sobre los servicios financieros al por menor

**Mejores productos, más posibilidades de elección y mayores oportunidades para
consumidores y empresas**

Libro Verde sobre los servicios financieros al por menor

Mejores productos, más posibilidades de elección y mayores oportunidades para consumidores y empresas

Sección 1 Crear un auténtico mercado europeo de servicios financieros al por menor

El mercado único de la Unión Europea y sus cuatro libertades¹ ofrecen grandes oportunidades a los ciudadanos de la UE. En aquellos ámbitos en que el mercado único se encuentra bien desarrollado, como en el transporte aéreo, 500 millones de consumidores se benefician de la amplia competencia que nos brinda a todos más opciones, mejores servicios y precios más bajos. Una de las prioridades de la Comisión del Presidente Juncker es lograr un mercado único más desarrollado y equitativo.

El sector financiero al por menor presta una serie de servicios que son indispensables para los ciudadanos, como dónde guardar nuestro dinero, cómo ahorrar para la vejez, cómo pagar una casa u otras compras, cómo contratar un seguro médico o contra accidentes para nosotros mismos o nuestros bienes. El desarrollo de mercados eficaces a escala europea para estos servicios aumentará las opciones para los consumidores, permitirá a los proveedores eficientes ofrecer sus servicios en toda la UE y promoverá la entrada de nuevos operadores en el mercado y la innovación. Sin embargo, hoy en día no existen realmente mercados de servicios financieros al por menor a escala europea. Son muy pocas las transacciones de servicios financieros al por menor que tienen carácter transfronterizo. Existen muchos productos buenos en los mercados nacionales, pero los consumidores de un Estado miembro tienen dificultades para adquirir estos productos en otro Estado miembro. Con ello no solo se limitan las posibilidades de elección. Está demostrado que los precios varían ampliamente en el interior de la UE: por ejemplo, el seguro del automóvil para un mismo cliente puede resultar el doble de caro en unos Estados miembros respecto a otros.

La digitalización —el desarrollo de nuevos modelos de negocio y servicios mediante la tecnología— permite poner fácilmente la información a disposición de los posibles consumidores. La consecuencia es que la ubicación física de las partes de una transacción ha perdido importancia. La digitalización puede contribuir a hacer bajar los precios y a mejorar la comparabilidad de los productos, capacitando a los consumidores para tomar mejores decisiones financieras. A largo plazo, la digitalización debería permitir a las empresas poder ofrecer sus productos en cualquier lugar de la Unión y contribuir de este modo a hacer realidad el mercado único europeo.

Para desarrollar el mercado único en este ámbito es esencial crear confianza: las empresas han de poder confiar en que podrán hacer negocios transfronterizos y los consumidores deben confiar en que sus intereses estarán protegidos si utilizan un servicio transfronterizo. Para alcanzar estos objetivos, los servicios y productos deben ser comprensibles, es decir, la información sobre su funcionamiento, su precio y su comparación con otros productos, debe estar disponible y los consumidores deben poder entenderla.

¹ El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) garantiza la libre circulación de mercancías, capitales, servicios y personas dentro de la UE.

Partiendo de actuaciones anteriores en este ámbito, el presente Libro Verde analiza qué puede hacerse para contribuir a que el mercado único en los servicios financieros aporte mejoras concretas a los ciudadanos de la UE. También generaría nuevas oportunidades para los proveedores y fomentaría el crecimiento de la economía europea y la creación de empleo.

1.1 Objetivo

Este Libro Verde representa una oportunidad para debatir sobre cómo puede abrirse más el mercado europeo de servicios financieros al por menor — seguros, préstamos, pagos, cuentas corrientes y de ahorros y otras inversiones minoristas— para obtener mejores resultados para los consumidores y las empresas, manteniendo un adecuado nivel de protección de los consumidores. El Libro Verde tiene por objeto describir los obstáculos concretos que impiden que los consumidores y las empresas hagan pleno uso del mercado único, y las formas en que estas barreras pueden superarse, por ejemplo optimizando la utilización de las nuevas tecnologías, con las adecuadas salvaguardias. El objetivo es facilitar:

- Que las empresas establecidas en un Estado miembro de la UE puedan ofrecer servicios financieros al por menor en otros Estados miembros;
- Que los consumidores puedan adquirir servicios financieros al por menor ofrecidos en otros Estados miembros; y
- Que los ciudadanos puedan llevarse consigo sus productos financieros si se trasladan de un Estado miembro a otro —ya sea para estudiar, trabajar o jubilarse—, la denominada portabilidad.

El Libro Verde se propone fomentar un debate a escala nacional y de la UE. Es una invitación para que el Parlamento Europeo y el Consejo, otras instituciones de la UE, los parlamentos nacionales y todas las partes interesadas presenten sugerencias sobre las posibles actuaciones a corto y largo plazo que podrían ser necesarias para lograr un mercado europeo eficiente y competitivo en este ámbito. Por ello examina:

- 1) el estado actual del mercado único de servicios financieros al por menor y la reciente tendencia de digitalización (sección 2); y
- 2) la necesidad de actuar a escala nacional y de la UE para superar los obstáculos que actualmente impiden a los consumidores y empresas realizar transacciones transfronterizas (sección 3).

1.2 Actuaciones previas de la UE en el ámbito de los servicios financieros al por menor

La confianza de los consumidores en el sector financiero y en los servicios financieros al por menor ha disminuido debido a la crisis financiera y a los daños en la reputación del sector. Para recuperar la confianza y contribuir a ampliar el mercado único, la UE ha adoptado recientemente una serie de medidas legislativas en ese ámbito. Algunas de ellas todavía se están incorporando a las legislaciones nacionales. Estas iniciativas, que se comentan en detalle más adelante, contemplan:

- capacitar a los consumidores para la toma de decisiones informadas, incrementando los requisitos de transparencia y proporcionando un mejor asesoramiento en algunos ámbitos, antes de la venta de determinados productos financieros como las cuentas de

pago, los préstamos al consumo y las hipotecas, los productos de inversión y los seguros;

- estimular el desarrollo de mercados competitivos de cuentas de pago, estableciendo un derecho de acceso a cuentas de pago básicas a escala de la UE, prohibiendo discriminar por lugar de residencia para las cuentas de pago, y garantizando el cambio en las cuentas de pago a escala nacional;
- mejorar las normas de protección de los consumidores en inversiones, hipotecas y seguros, para que estos puedan realizar sus compras en los mercados nacionales y transfronterizos, con plena confianza;
- facilitar la distribución transfronteriza de seguros e hipotecas, para incrementar la competencia.

Los servicios financieros al por menor también son objeto de una amplia variedad de normas y requisitos, nacionales y de la UE, destinados a proteger a los consumidores y promover un mercado interior de la UE en ese ámbito. Entre ellas se encuentran requisitos intersectoriales, como los relativos a las condiciones abusivas de los contratos con los consumidores y a las prácticas comerciales abusivas de las empresas respecto a los consumidores², así como legislación sectorial sobre muchos productos financieros y servicios de pago. La Comisión sigue muy de cerca la aplicación y cumplimiento de la actual legislación por parte de los Estados miembros y sigue fomentando la cooperación entre las autoridades nacionales competentes para garantizar su eficacia en toda la UE.³ En este contexto resulta especialmente relevante el trabajo de las Autoridades Europeas de Supervisión (AES)⁴. Paralelamente, la Comisión ha revisado periódicamente el marco reglamentario del sector de los servicios financieros al por menor con el fin de crear mercados de servicios financieros más integrados, competitivos y equitativos.⁵

1.3 Cómo encaja este Libro Verde en las prioridades generales de la Comisión

Esta consulta complementa otros trabajos clave de la Comisión:

² Véanse, por ejemplo, la Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores (DO L 95, de 21.4.1993, p. 29) y la Directiva 2005/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2005, relativa a las prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores en el mercado interior, que modifica la Directiva 84/450/CEE del Consejo, las Directivas 97/7/CE, 98/27/CE y 2002/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (CE) n° 2006/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 149, de 11.6.2005, p. 22).

³ Algunos de los instrumentos importantes son la Red de cooperación en materia de protección de los consumidores, creada en el marco del Reglamento sobre la cooperación en materia de protección de los consumidores – Reglamento (CE) n° 2006/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de octubre de 2004 sobre la cooperación entre las autoridades nacionales encargadas de la aplicación de la legislación de protección de los consumidores (DO L 364, de 9.12.2004, p. 1).

⁴ Las tres AES son la Autoridad Europea de Valores y Mercados (AEVM), la Autoridad Bancaria Europea (ABE) y la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación (AESPJ).

⁵ Por ejemplo, el Plan de Acción sobre Servicios Financieros de la Comisión (1999), la Comunicación de la Comisión – Investigación de conformidad con el artículo 17 del Reglamento (CE) n° 1/2003 en el sector de la banca minorista (COM(2007)33 final), el Libro Verde sobre los servicios financieros al por menor en el mercado único (COM/2007/0226 final) y el Libro Verde «Hacia un mercado europeo integrado de pagos mediante tarjeta, pagos por Internet o pagos móviles» (COM/2011/0941 final).

- *El mercado único digital (MUD)*. La Estrategia para el Mercado Único Digital de Europa⁶ pretende garantizar, entre otras cosas, que consumidores y empresas tengan un mejor acceso a los bienes y servicios en línea en toda Europa, abordando el problema del bloqueo geográfico injustificado (restricciones de las compras impuestas por los proveedores). También aborda la igualdad de condiciones de competencia entre los distintos proveedores de servicios y contempla una evaluación exhaustiva de las plataformas en línea, que preste especial atención al tratamiento de los datos. Se propone también mejorar la interoperabilidad tecnológica fomentando la normalización. Todo ello es importante para la digitalización del sector financiero, aunque no específico de él.
- *La Unión de Mercados de Capitales (UMC)*. El objetivo de la UMC⁷ es ofrecer a las empresas más opciones de financiación en las distintas fases de su desarrollo y brindar más posibilidades y mejores rendimientos a los ahorradores e inversores minoristas mediante la construcción de un mercado único de capitales más sólido.
- *La Estrategia del Mercado Único (EMU)*. La EMU⁸ consiste en una serie de acciones específicas en tres ámbitos fundamentales: crear oportunidades para los consumidores, los profesionales y las empresas; promover la modernización y la innovación; y garantizar resultados que beneficien a los consumidores y a las empresas en su vida diaria. Su objetivo es facilitar la prestación transfronteriza de servicios y abordar los principales obstáculos a los que se enfrentan los servicios a las empresas y la construcción. La Comisión examinará la evolución del mercado y, en caso necesario, adoptará medidas en relación con los requisitos de seguros para los proveedores de servicios.

Este Libro Verde tiene en cuenta y complementa otras iniciativas más específicas de la Comisión, como la convocatoria de datos sobre el marco normativo de la UE para los servicios financieros⁹, los trabajos en curso para eliminar los obstáculos relacionados con el derecho contractual en el sector de los seguros¹⁰, la evaluación del potencial de la Directiva relativa a la comercialización a distancia de servicios financieros¹¹, y la actual investigación sectorial sobre el comercio electrónico¹².

⁶ Comunicación de la Comisión: Una Estrategia para el Mercado Único Digital de Europa (http://eur-lex.europa.eu/priorities/digital-single-market/docs/dsm-communication_en.pdf).

⁷ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones – Plan de acción para la creación de un mercado de capitales, COM (2015) 468 final, de 30.9.2015.

⁸ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones – Mejorar el mercado único: más oportunidades para los ciudadanos y las empresas, COM (2015) 550 Final, de 28.10.2015.

⁹ Comisión Europea, Convocatoria de datos sobre el marco normativo de la UE para los servicios financieros (http://ec.europa.eu/finance/consultations/2015/financial-regulatory-framework-review/docs/consultation-document_en.pdf).

¹⁰ Para más información, véase http://ec.europa.eu/justice/contract/insurance/index_en.htm.

¹¹ Directiva 2002/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de septiembre de 2002, relativa a la comercialización a distancia de servicios financieros destinados a los consumidores, y por la que se modifican la Directiva 90/619/CEE del Consejo y las Directivas 97/7/CE y 98/27/CE (DO L 271, de 9.10.2002, p. 16)

¹² Para más información, véase http://ec.europa.eu/competition/antitrust/sector_inquiries_e_commerce.html.

Sección 2 Estado actual de los mercados de servicios financieros al por menor

2.1 Mercados fragmentados y competencia insuficiente

Los mercados de servicios financieros al por menor de la UE muestran amplias diferencias de precios y posibilidades de elección entre los Estados miembros. En algunos mercados, son pocos los consumidores que cambian de producto, lo que podría reducir los incentivos para que las empresas compitan entre ellas. Por otra parte, los mercados de algunos Estados miembros presentan una elevada concentración de proveedores de servicios. Los mercados de servicios financieros también presentan poca actividad transfronteriza. Hasta cierto punto, ello refleja las preferencias culturales y nacionales y la elección del consumidor. No todos los consumidores desean adquirir sus productos financieros fuera de su país. Sin embargo, cabe preguntarse si podría actuarse para reducir la fragmentación.

El crecimiento de la compra en línea ofrece un potencial considerable para que las empresas presten servicios a distancia a clientes de otros Estados miembros. También existe un gran mercado potencial de clientes que se desplazan dentro de la Unión, pues 13,6 millones de ciudadanos de la UE viven en un Estado miembro diferente de su Estado miembro de origen y muchos otros lo hacen en algún momento de sus vidas¹³. Además, un 35 % de los ciudadanos europeos viven en regiones fronterizas con otros Estados miembros¹⁴ y muchos de ellos realizan parte de sus compra en zonas transfronterizas locales¹⁵. También debería ser posible para compras de servicios financieros al por menor, pero a menudo no es así. Para que los mercados sean accesibles a todas las empresas es necesario reducir los obstáculos innecesarios e injustificados a la entrada de nuevos operadores en el mercado, sobre todo para aquellas empresas que pueden ofrecer sus productos en distintos Estados dentro de la UE.

¿Reside en Bélgica?

Sí No

Si no reside en Bélgica, no puede abrir una cuenta ABC Direct.

Actividades transfronterizas limitadas

El nivel actual de transacciones transfronterizas directas en el sector de los servicios financieros al por menor es limitado, la mayoría de los consumidores adquiere estos productos en su mercado nacional y casi todas las empresas prestan servicios a los mercados en los que

¹³ Eurostat, Ciudadanía de la Unión – estadísticas sobre actividades transfronterizas, abril de 2013, (http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/EU_citizenship_-_statistics_on_cross-border_activities) (consultado en marzo de 2015).

¹⁴ Territorios con características geográficas específicas, documento de trabajo, política regional de la Unión Europea, n° 2/2009, pp. 4-5.

¹⁵ Parlamento Europeo, El derecho contractual como herramienta para facilitar las transacciones transfronterizas: un punto de vista de los consumidores, 2010 (<http://www.europarl.europa.eu/webnp/cms/pid/1483>), p. 9.

están establecidas físicamente¹⁶. Algunos estudios recientes indican que el porcentaje de clientes que han comprado productos bancarios de otro Estado miembro es inferior al 3 % en el caso de tarjetas de crédito, cuentas corrientes e hipotecas¹⁷. En el segmento de los créditos al consumo tan solo un 5 % de ellos han sido obtenidos en otro Estado miembro¹⁸. Los préstamos transfronterizos dentro de la zona del euro representan menos del 1 % del total de los préstamos a los hogares de dicha zona¹⁹. En el caso de los seguros, la prestación transfronteriza de servicios representó únicamente un 3 % del total de las primas brutas suscritas en 2011 y 2012²⁰.

Diferencias de precios y opciones

La fragmentación del mercado queda de relieve en las diferencias de precios por productos idénticos o similares disponibles en los diferentes mercados nacionales, incluso del mismo proveedor. Por ejemplo, al establecer sucursales en otros mercados, las empresas suelen ajustar sus precios a las condiciones locales y por lo general no exportan los precios más competitivos a otros mercados. La limitación de las opciones de que disponen los consumidores en algunos Estados miembros también demuestra fragmentación del mercado. Por ejemplo, a los consumidores de algunos mercados solo se les ofrecen hipotecas a tipo fijo y en otros solo a tipo variable²¹.

En el sector bancario, la información recopilada por el Grupo de Usuarios de Servicios Financieros (GUSF) indica que las diferencias entre Estados miembros pueden ser considerables en el caso de varios productos²² y van más allá de lo que podrían explicar las diferencias objetivas en poder adquisitivo y precios nacionales. Las comisiones anuales que se cobran por una tarjeta de crédito pueden variar de 9,10 EUR en Rumanía a casi 114 EUR en Eslovaquia. Las transferencias fuera de línea son gratuitas en algunos Estados miembros, pero pueden costar una media de 3,58 EUR en Francia. También existen diferencias considerables en los tipos de interés que los hogares pagan por sus hipotecas en los distintos países (véase el gráfico 1)²³. Se observan mayores diferencias en los créditos al consumo que en los créditos hipotecarios.

¹⁶ Encuesta especial del Eurobarómetro 373, Servicios financieros al por menor, p. 28 y siguientes (http://ec.europa.eu/internal_market/finservices-retail/docs/policy/eb_special_373-report_en.pdf).

¹⁷ Encuesta especial del Eurobarómetro 373, Servicios financieros al por menor, p. 32.

¹⁸ Estudio sobre el funcionamiento del mercado del crédito al consumo en Europa, julio de 2013. (http://ec.europa.eu/consumers/archive/rights/docs/consumer_credit_market_study_en.pdf), pp. x-xi

¹⁹ Fuente: Almacén de datos estadísticos del BCE.

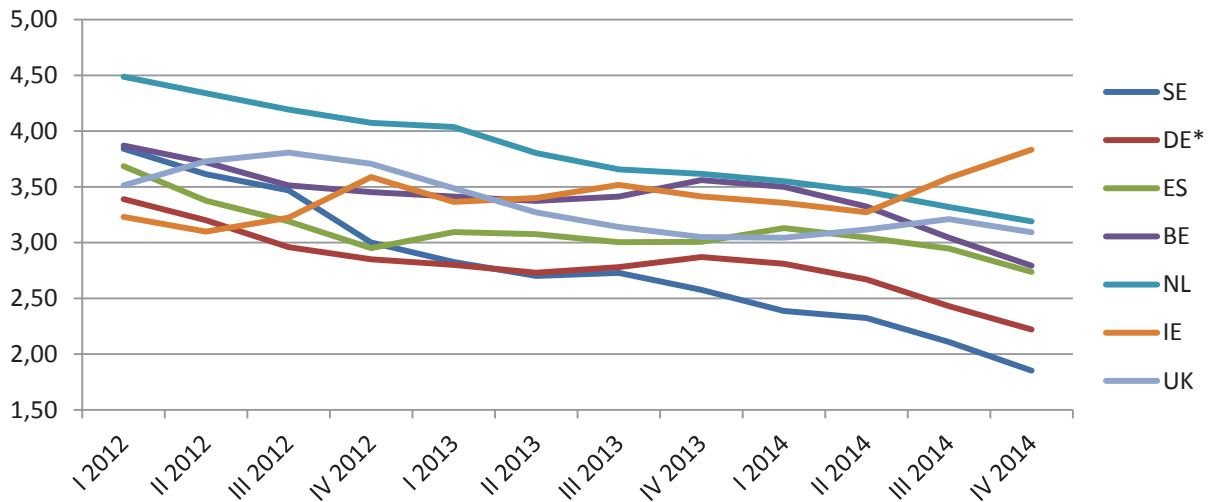
²⁰ Documento de orientación n° 45 de DSF titulado «Cross-border insurance in Europe», Dirk Schoenmaker y Jan Sass, noviembre de 2014, p.12.

²¹ Federación Hipotecaria Europea, Hypostat 2015, p. 15.

²² Grupo de Usuarios de Servicios Financieros, «Integración del mercado de servicios financieros al por menor» (http://ec.europa.eu/finance/finservices-retail/fsug/papers/index_en.htm).

²³ Fuente: Federación Hipotecaria Europea.

Gráfico 1: Datos de la Federación Hipotecaria Europea sobre los tipos de interés para hipotecas para viviendas nuevas, por trimestres (2012-2014)

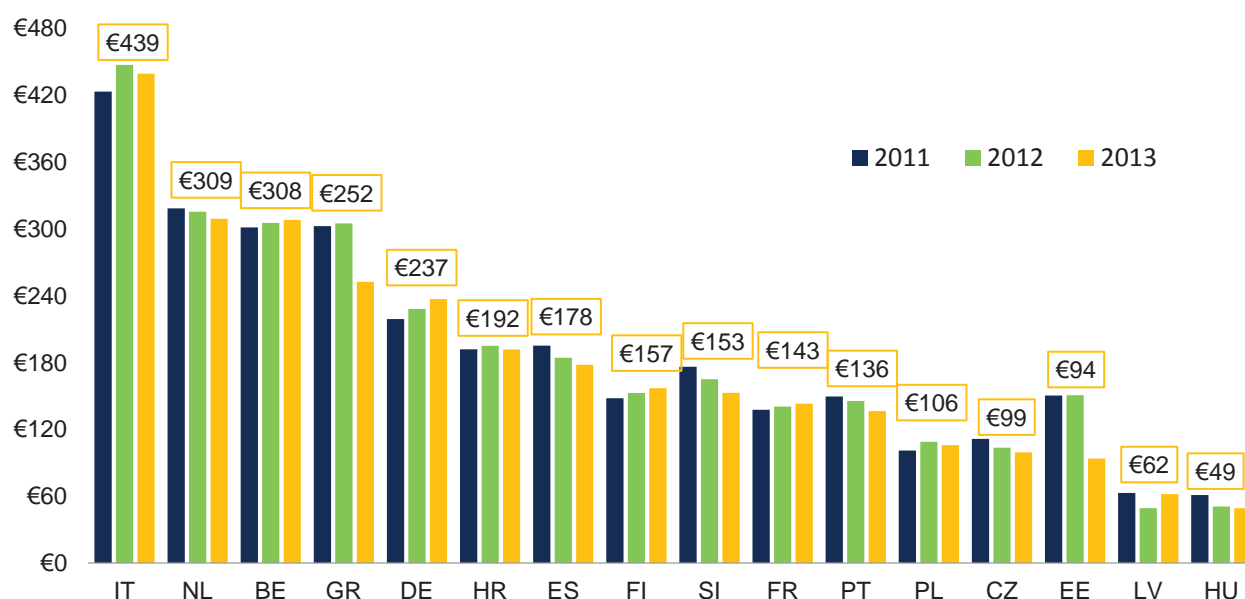


*Es probable que la media ponderada para todo el mercado presente un sesgo hacia los préstamos a corto plazo. Esto se debe al sistema de ponderación actual: el volumen de los préstamos incluye prórrogas, pero estas suelen tener períodos de tipos de inte

En el sector de los seguros, el titular de una póliza con un perfil de riesgo determinado puede pagar el doble por una póliza similar en función de su lugar de residencia. La información recopilada por el GUSF indica que la prima mensual de un seguro de vida a 25 años sin fines de inversión oscilaba entre 10 EUR en Eslovaquia, 12,40 EUR en España y 65 GBP en el Reino Unido. En el caso de los seguros de automóvil, por ejemplo, las tarifas pueden variar incluso para el mismo modelo de coche (gráfico 2)²⁴.

²⁴ Informe de Insurance Europe sobre los mercados europeos de seguros de automóviles, p. 40 (gráfico 48), noviembre de 2015 (www.insuranceeurope.eu). Del gráfico se han suprimido los países que no pertenecen a la UE. Véase también el Estudio de mercado de seguros al por menor de Europe Economics (26.11.2009), pp. 301-315 (http://ec.europa.eu/finance/insurance/docs/motor/20100302rim_en.pdf).

Gráfico 2: Primas medias de los seguros de responsabilidad civil, por países



Las diferencias de precios pueden atribuirse a las distintas condiciones de las economías nacionales, los niveles desiguales de poder adquisitivo, las estructuras financieras o institucionales (p.ej., fiscales, normativas o de supervisión) o los distintos costes de la financiación, las ofertas (a veces relacionadas con la vinculación de productos o los paquetes de productos) y las estructuras de precio de los mercados locales. En el caso de los seguros (en concreto, de los seguros de automóvil), los costes y los riesgos cubiertos pueden variar considerablemente entre Estados miembros, lo que puede justificar algunas diferencias de precios. Sin embargo, no existe una justificación objetiva evidente para la magnitud de las diferencias de precios existentes en productos menos vinculados a la ubicación geográfica o las características locales de los riesgos, como el seguro de vida (aunque la esperanza de vida puede no ser la misma en todos los Estados miembros). Estos factores no siempre constituyen una explicación suficiente del grado de fragmentación de los precios dentro de la UE.

Competencia insuficiente y cambios mínimos por parte de los consumidores

La mayoría de los mercados bancarios y de seguros al por menor de los Estados miembros están sumamente concentrados y muestran indicios de no ser plenamente competitivos, lo que limita las posibilidades de elección de los consumidores, así como el valor y calidad de los productos que estos reciben. Por ejemplo, la cuota de mercado de los cinco mayores proveedores de servicios bancarios a finales de 2013 oscilaba entre el 95 % en Grecia y más del 30 % en Alemania y Luxemburgo²⁵. En respuesta a la consulta pública sobre la revisión del Reglamento de exención de determinadas categorías de acuerdos en el sector de los seguros, la mayoría de las compañías de seguros y las asociaciones del sector afirmaron que

²⁵ Véase el Informe sobre estructuras bancarias del BCE, octubre de 2014, p.15 (<https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/bankingstructuresreport201410.en.pdf>).

los mercados de seguros eran competitivos²⁶. Sin embargo, se puede observar una alta concentración en los seguros de vida y de otros tipos, por ejemplo, los coeficientes de concentración en el sector del seguro de vida, expresados mediante la cuota de mercado de las cinco mayores compañías de seguros en 2013, oscilan entre el 100 % en Estonia y Malta, a menos del 40 % en Alemania y Croacia²⁷. Estas grandes variaciones no parecen justificadas por los distintos tamaños de esos mercados.

En la UE, los consumidores cambian muy poco de proveedores de productos²⁸. El Eurobarómetro señala que en 2012 más del 85 % de los encuestados que tenían un préstamo personal o una tarjeta de crédito no habían cambiado de proveedor ni intentado hacerlo²⁹. Además, se ha comprobado que los mercados nacionales de cuentas de ahorro no funcionan bien y los consumidores quedan bloqueados con el mismo proveedor y el mismo producto, a pesar de que existen productos similares con mejores rendimientos³⁰. De hecho, en los cuadros de indicadores sobre consumidores, los servicios financieros al por menor son uno de los sectores en el que estos se muestran más insatisfechos con los servicios que reciben³¹. Esta combinación de altos niveles de insatisfacción, variación de precios y bajos niveles de cambio de proveedor podría indicar que no hay suficiente competencia o que los obstáculos para la entrada y salida de productos generan inercia entre los consumidores y les impiden encontrar las mejores ofertas.

Un comportamiento de los consumidores abierto a los cambios puede estimular la competitividad entre las empresas y ofrecer incentivos para que nuevos operadores entren en mercados maduros. De no ser por los obstáculos a las transacciones transfronterizas, este tipo de comportamiento también podría alentar a las empresas a prestar servicios desde otros Estados miembros. Dos de los mercados en los que el cambio de proveedor puede resultar más difícil —las cuentas de pago y las hipotecas— han sido objeto de iniciativas a escala de la UE en los últimos años, que aún se encuentran en fase de incorporación a las legislaciones nacionales: la Directiva sobre los contratos de crédito (DCC) celebrados con los consumidores para bienes inmuebles de uso residencial³², que elimina los obstáculos para

²⁶ Informe resumido de las respuestas a la consulta pública sobre la revisión del Reglamento de exención de determinadas categorías de acuerdos en el sector de los seguros (http://ec.europa.eu/competition/consultations/2014_iber_review/summary_report_en.pdf).

²⁷ Véase las estadísticas de (renovación) de seguros en la UE/EEE (cuadro 10). (<https://eiopa.europa.eu/financial-stability-crisis-prevention/financial-stability>).

²⁸ «Monitoring consumer markets in the European Union 2013», pp. 43-44.

(http://ec.europa.eu/consumers/consumer_evidence/consumer_scoreboards/market_monitoring/docs/consumer_market_monitoring_2013_part_1.pdf).

²⁹ Encuesta 373 del Eurobarómetro, «Servicios financieros al por menor», p. 85.

³⁰ FCA, «Cash Savings Market Study Report» (<http://www.fca.org.uk/static/documents/market-studies/cash-savings-market-study-final-findings.pdf>); Autoriteit Consument & Market, «Barriers to entry in the Dutch retail banking sector», p. 69.

³¹ Consulte el último cuadro de indicadores de los mercados de consumo en http://ec.europa.eu/consumers/consumer_evidence/consumer_scoreboards/index_en.htm.

³² Directiva 2014/17/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de febrero de 2014, sobre los contratos de crédito celebrados con los consumidores para bienes inmuebles de uso residencial y por la que se modifican las Directivas 2008/48/CE y 2013/36/UE y el Reglamento (UE) n° 1093/2010 (DO L 60, de 28.2.2014, p.34). El artículo 25 aborda cuestiones relacionadas con el reembolso anticipado.

abandonar un producto; y la Directiva sobre cuentas de pago³³ (DCP) que crea servicios nacionales específicos para el cambio de cuentas de pago. No obstante, existen otras maneras de estimular el cambio de comportamiento a escala de la UE, por ejemplo, en algunos Estados miembros se está estudiando la plena portabilidad de los números de las cuentas bancarias.

Los productos vinculados y el empaquetamiento también pueden ser una barrera a la elección del consumidor. La vinculación y el empaquetamiento de productos está actualmente sujeta, además de a las normas de competencia, a normas específicas del sector fijadas en la DCC (que garantiza que los prestatarios podrán elegir el seguro de otro proveedor)³⁴, la DCP³⁵ y la próxima Directiva de Distribución de Seguros (DDS)³⁶. La Directiva revisada de Mercados de Instrumentos Financieros (MiDIF II) también encomienda a la AEMV, en cooperación con la ABE y la AESPJ, que prepare orientaciones para las ventas transfronterizas. Los clientes deben ser informados de la posibilidad de adquirir cada producto del paquete de forma separada (por ejemplo, adquirir el seguro en otro proveedor) y deben tener una información clara acerca de los costes. La Comisión seguirá supervisando el cumplimiento y si se precisan más medidas en este ámbito.

2.2 Cambios en el panorama del sector de los servicios financieros al por menor en vista de la digitalización

La digitalización y la innovación han cambiado rápidamente los servicios financieros al por menor en los últimos años y probablemente lo seguirán haciendo. Las empresas financieras ofrecen cada vez más productos en línea o a través de aplicaciones y hoy en día la gran mayoría de los consumidores usan habitualmente la banca en línea para gestionar sus cuentas y efectuar transacciones³⁷. En principio, estos avances tecnológicos pueden contribuir a que se proporcione a los consumidores una información y un asesoramiento más eficaces, mejore la comparabilidad de productos y aumente el comportamiento de cambio³⁸.

³³ Directiva 2014/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, sobre la comparabilidad de las comisiones conexas a las cuentas de pago, el traslado de cuentas de pago y el acceso a cuentas de pago básicas (DO L 257, de 28.8.2014, p. 214).

³⁴ Artículo 2, apartado 4 de la DCC: «Los Estados miembros podrán permitir a los prestamistas que exijan al consumidor suscribir una póliza de seguros pertinente en relación con el contrato de crédito. En estos casos, los Estados miembros velarán por que el prestamista acepte la póliza de seguros de un proveedor distinto de su proveedor favorito cuando dicha póliza posea un nivel de garantía equivalente al nivel que haya propuesto el prestamista».

³⁵ Publicación prevista a inicios de 2016; véase también <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/07/22-insurance-mediation/>.

³⁶ Directiva 2014/65/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, relativa a los mercados de instrumentos financieros y por la que se modifican la Directiva 2002/92/CE y la Directiva 2011/61/UE (DO L 173, de 12.6.2014, p.349).

³⁷ Statista, «Online banking penetration in selected European markets in 2014», sitio web (<http://www.statista.com/statistics/222286/online-banking-penetration-in-leading-european-countries/>)

³⁸ KPMG, «Mobile Banking 2015: Global trends and their impact on banks», pp. 21-22. KPMG postula que el mayor contacto con productos financieros derivado del uso de la banca en línea lleva a los consumidores a ser más activos al analizar sus opciones.

Nuevos operadores y nuevas técnicas en un mercado digital

El sector de los servicios financieros al por menor experimenta importantes cambios a medida que se ve afectado por la digitalización. Están apareciendo nuevos modelos de negocio, pues proveedores que solo ofrecen sus servicios en línea y empresas tecnológicas están entrando en el mercado y ofrecen servicios (dentro de los Estados miembros y en ocasiones transfronterizos), como transferencias electrónicas, intermediación de pagos en línea, agregación de datos financieros, financiación entre pares y comparación de precios. También entran en el mercado nuevos operadores que no son proveedores de servicios financieros tradicionales y cuyo principal modelo de negocio no es siempre el de los servicios financieros. Por ejemplo, las empresas de redes sociales ahora venden productos financieros. Estas nuevas tecnologías pueden ser beneficiosas para los consumidores, siempre que se mantengan los niveles de seguridad adecuados.

Empresas ya establecidas y empresas de tecnología financiera (*fintechs*) estudian formas de interactuar con sus clientes, para integrar sus canales de distribución de productos y para prestar servicios más rápidos, con mayor capacidad de respuesta y más personalizados. Para los operadores ya establecidos, las tecnologías digitales, incluidos los libros contables distribuidos (como el método de cadena de bloques que usa Bitcoin) brindan la oportunidad de redefinir los procesos internos mediante una mejora de la normalización, la automatización, y las economías de escala. Los operadores ya establecidos también se asocian con *fintechs* o las promueven, y colaboran con importantes proveedores de servicios digitales para influir en esta tendencia y mantenerse a la vanguardia. Por otra parte, las empresas utilizan cada vez más macrodatos extraídos de puntos como las redes sociales para reunir información sobre sus posibles clientes. Estos datos les permiten conocer mejor a sus clientes, pero también plantean interrogantes en cuanto a su uso adecuado.

Estos cambios tendrán consecuencias importantes para los proveedores actuales, como los bancos ya establecidos, que se basan en importantes —y costosas— sucursales y en las cuentas de pago como pasarela tradicional hacia los clientes; esos bancos deberán hacer frente a la aparición de las *fintechs* y los monederos electrónicos. Los nuevos operadores también se centran en actividades auxiliares rentables, como el cambio de divisas³⁹. Los bancos y las compañías de seguros están efectuando grandes inversiones para digitalizar las ventas y la atención al cliente, con la esperanza de reducir costes y satisfacer mejor las necesidades de sus clientes actuales⁴⁰. Los nuevos operadores (que no cuentan aún con una base de clientes estable) tienen capacidad para impulsar soluciones transfronterizas y arrebatar nuevos mercados a los operadores ya establecidos.

El desarrollo de canales de distribución en línea reviste especial interés a escala de la UE. Al permitir las ventas a distancia con mayor facilidad y a un menor coste, la digitalización permite acceder a una mayor base de clientes en el mercado único que pueden beneficiarse de

³⁹ KPMG, «Mobile Banking 2015: Global trends and their impact on banks», p. 27.

⁴⁰ KPMG, «Mobile Banking 2015: Global trends and their impact on banks», p. 21.

las mejores ofertas disponibles. En principio, la digitalización debería fomentar la actividad transfronteriza sin necesidad de que las empresas se establezcan en otros Estados miembros.

Si bien las tecnologías innovadoras brindan oportunidades para mejorar el servicio al cliente y reducir precios, también pueden plantear desafíos en lo que respecta a la normativa, sobre todo en lo referente a la seguridad cibernética y la protección de datos. Las amenazas cibernéticas inquietan a empresas y consumidores y su importancia aumentará a medida que progrese la digitalización, por lo que debe darse una respuesta adecuada. La normativa y supervisión actuales no siempre pueden regular a los nuevos operadores en la misma medida que a los ya establecidos, lo que se aplica también a la protección del consumidor. Los avances tecnológicos y la expansión de los nuevos canales de distribución pueden hacer que resulte difícil facilitar información precontractual adecuada a los clientes, por ejemplo, mediante la distribución de información obligatoria a través de dispositivos móviles con pantallas pequeñas. Habrá que estudiar cuidadosamente la respuesta adecuada a estos retos y oportunidades, con atención a las medidas de seguridad y protección del consumidor.

Nuevos productos financieros y de pago

La Comisión promueve el crecimiento de las tecnologías innovadoras de fácil manejo para el consumidor y desea que estén a disposición de un amplio espectro de consumidores en toda Europa y, a ser posible, en el ámbito transfronterizo. La digitalización de los servicios financieros ha dado lugar a la aparición de nuevos productos, como los préstamos contratados a través de dispositivos móviles y los préstamos entre pares, algunos de los cuales plantean problemas normativos y de protección del consumidor.

Están surgiendo nuevas oportunidades con el desarrollo de los pagos instantáneos, a través de dispositivos móviles y a través de Internet en los mercados nacionales. Los pagos a través de dispositivos móviles se están desarrollando con rapidez en Europa, y actualmente existe una amplia variedad de soluciones de pagos remotos o de proximidad ofrecidos por los operadores del mercado, como bancos, emisores de tarjetas, operadores de telefonía móvil y proveedores de Internet. Entre estos servicios se encuentran los pagos entre pares, los monederos electrónicos y las aplicaciones bancarias y para tarjetas, y utilizan diversas tecnologías (siendo las comunicaciones de campo cercano y los códigos de respuesta rápida las más desarrolladas para pagos en puntos de venta). El consumidor puede pagar sus compras mediante su teléfono, compartir el precio de una comida o enviar dinero a sus amigos por medio de una aplicación. Sin embargo, a menudo esas soluciones solo pueden utilizarse dentro de un país, generalmente no son interoperables, y las empresas y los grupos de empresas están compitiendo para imponer sus propias normativas. Su limitada cobertura geográfica y mínima interoperabilidad reducen su aceptación por parte de los comerciantes, lo que disminuye su uso transfronterizo.

En algunos países existen pagos en tiempo real (o instantáneos), que han atraído un gran interés en otros, ya que su velocidad puede impulsar la innovación y dar lugar a la aparición de nuevas aplicaciones de pago. Constituyen el próximo avance lógico dentro del mercado

único para los pagos al por menor tras la transición a la zona única de pagos en euros (Single Euro Payment Area: SEPA)⁴¹. Los proveedores de servicios de pago de la UE han comenzado a desarrollar un sistema de transferencias instantáneas de créditos para la SEPA. La Junta de pagos minoristas en euros (Euro Retail Payments Board) y el Consejo de pagos europeos (European Payments Council)⁴² están trabajando en una norma paneuropea para los pagos instantáneos y los pagos entre pares mediante dispositivos móviles que podría crear sistemas interoperables. La Comisión apoya a ambos organismos en estos trabajos.

Sección 3 Mejores productos, más posibilidades de elección y mayores oportunidades para consumidores y empresas

Todavía no se han aprovechado plenamente los beneficios que pueden derivarse del mercado único europeo de servicios financieros al por menor. Una de las formas más directas de aumentar la competencia y promover el bienestar de los consumidores consistiría en reducir, siempre que fuera posible, los obstáculos al comercio transfronterizo de estos servicios. Estos obstáculos tienen su origen en dos grupos principales de causas, que afectan tanto a proveedores como a consumidores y que al combinarse reducen las posibilidades de elección y la competencia y mantienen la fragmentación del mercado europeo:

- los consumidores desconocen o no tienen suficiente confianza en las ofertas procedentes de otros Estados miembros o tienen dificultades para acceder a ellas (sección 3.1); y
- los proveedores no ofrecen productos a consumidores de otros Estados miembros porque, incluso en la era de la digitalización, la fragmentación del mercado genera costes excesivos de explotación y cumplimiento de la legislación (sección 3.2).

A la Comisión le interesa especialmente saber si el uso de las tecnologías digitales innovadoras puede contribuir a eliminar alguno de estos obstáculos. La falta de confianza de los consumidores y la falta de seguridad jurídica para las empresas también puede ser debida a incoherencias en la aplicación de la legislación europea en los distintos países. La Red de Cooperación en la Protección del Consumidor cubre algunos aspectos importantes de la legislación sobre protección del consumidor en el ámbito de los servicios financieros. Si la aplicación de la legislación de la UE fuera un problema, podría actuarse a través de dicha red.

Preguntas de carácter general

1. *¿Para qué productos financieros una mejora del suministro transfronterizo podría aumentar la competencia en los mercados nacionales y mejorar las posibilidades de elección y los precios?*
2. *¿Cuáles son los obstáculos que impiden a las empresas prestar directamente servicios financieros transfronterizos y a los consumidores adquirir directamente productos transfronterizos?*
3. *¿Puede eliminarse alguno de estos obstáculos en el futuro mediante la digitalización e*

⁴¹ Para obtener más información sobre la SEPA, véase http://ec.europa.eu/finance/payments/sepa/index_en.htm.

⁴² Para más información, véase <http://www.ecb.europa.eu/paym/retpaym/governance/eu/html/index.en.html> y <http://www.europeanpaymentscouncil.eu/>.

innovación en el sector tecnológico financiero?

4. *¿Qué puede hacerse para que la digitalización de los servicios financieros no provoque una mayor exclusión financiera, en particular de aquellos que no conocen bien las tecnologías digitales?*
5. *¿Cuál debería ser nuestro enfoque si las oportunidades que brinda el crecimiento y propagación de las tecnologías digitales generan nuevos riesgos para la protección de los consumidores?*
6. *¿Tienen acceso los clientes a productos financieros seguros, sencillos y comprensibles en toda la Unión Europea? Y de no ser así, ¿qué puede hacerse para que tengan acceso a ellos?*
7. *El hecho de que la aplicación de la legislación de la UE en el ámbito de los servicios financieros al por menor presente niveles de calidad distintos según los países ¿constituye un problema para la confianza de los consumidores y la integración de mercados?*
8. *¿Hay otros elementos que hayan de considerarse o hay otros aspectos que han de tomarse en cuenta en relación con la competencia transfronteriza y la elección en los servicios financieros al por menor?*

3.1 Ayudar a los consumidores a adquirir productos financieros transfronterizos

En distintos momentos de su vida, los consumidores deben tomar importantes decisiones financieras que tienen implicaciones a largo plazo. Al adquirir un seguro de vida, recurrir a una hipoteca para comprar una casa, trasladarse al extranjero o ahorrar dinero para el futuro, los consumidores deben: i) conocer la oferta disponible en otras partes de la UE; ii) obtener productos a precios competitivos adaptados a sus necesidades; y iii) tener confianza en que sus productos son seguros y adecuados, y no les depararán sorpresas.

3.1.1 Conocer la oferta⁴³

Estoy buscando la mejor oferta en mi Estado miembro. No sé si hay productos en otros Estados miembros que puedan ser más baratos o mejores.

A menudo los consumidores no tienen acceso a información sobre ofertas transfronterizas de productos financieros, por lo que les resulta difícil adquirirlos fuera de su país de residencia. Muy pocos proveedores de servicios financieros al por menor se orientan a consumidores de Estados miembros en los que no tienen un establecimiento físico. Por otra parte, los consumidores se enfrentan a varios obstáculos, como el idioma, si desean indagar acerca de productos de otros Estados miembros.

Informar mejor a los clientes y facilitarles los cambios

Una de las maneras de difundir información entre los consumidores y alentarlos a cambiar a productos más adecuados consistiría en velar por que tengan acceso a canales que les permitan obtener información sobre los productos disponibles en otros Estados miembros y comprender sus características. Dichos canales podrían ser, por ejemplo, intermediarios

⁴³ Los ejemplos empleados en el presente documento se basan en una serie de casos de la vida real de los que ha tenido conocimiento la Comisión.

financieros, sitios web independientes de comparación de productos, o servicios independientes de asesoramiento financiero a través Internet.

Los sitios web independientes de comparación de productos pueden resultar útiles para que los clientes sepan que los productos existen, pero su principal beneficio procede de la asistencia que prestan a los consumidores a la hora de cambiar, al permitirles valorar y elegir entre los productos más adecuados a sus necesidades. Según la AESPJ, los sitios web de comparación de productos estimulan la competencia entre las empresas y agentes de seguros y contribuyen a aumentar la transparencia y comparabilidad de la información de la que disponen los consumidores⁴⁴. Esto también podría aplicarse a otros segmentos de productos, así como a los Estados miembros que actualmente carecen de estos mecanismos, aunque cualquier medida debe tener en cuenta que muchos de estos sitios web en ocasiones no describen correctamente los parámetros y aspectos que comparan, y a menudo se concentran excesivamente en el precio⁴⁵. Los sitios web de comparación están muy extendidos en el sector de los seguros, y la Directiva sobre cuentas de pago introdujo la obligación de crear al menos un sitio web nacional de comparación (con criterios de calidad establecidos), en el que se presenten las ofertas de servicios de las cuentas bancarias, incluyendo las comisiones, de las distintas entidades financieras.

Para aumentar los índices de cambio serían convenientes actuaciones que proporcionaran a los consumidores la seguridad de poder abandonar sus productos sin incurrir en sanciones onerosas, como contempla la Directiva sobre créditos hipotecarios y la Directiva sobre créditos al consumo⁴⁶, o que contrarrestaran la inercia de los consumidores, reduciendo los obstáculos y las complicaciones ligados al cambio⁴⁷. La divulgación selectiva de información en momentos clave en que los consumidores pueden beneficiarse al cambiar de producto también podría conseguir que los consumidores tomaran mejores decisiones financieras y estuvieran menos atados a los productos que han adquirido⁴⁸.

Preguntas

9. *¿Cuál sería el canal más adecuado para difundir información entre los consumidores sobre los diferentes servicios financieros al por menor y productos de seguros disponibles en toda la Unión?*
10. *¿Qué más se puede hacer para facilitar la distribución transfronteriza de productos financieros a través de intermediarios?*
11. *¿Se necesitan nuevas medidas para fomentar la comparabilidad o facilitar el cambio a servicios financieros al por menor prestados por proveedores situados tanto en el*

⁴⁴ Informe de la AESPJ sobre buenas prácticas de los sitios web de comparación (enero de 2014).

⁴⁵ Comisión Europea, sitio web «Comparison Tools and Third-Party Verification Schemes».

(http://ec.europa.eu/consumers/consumer_evidence/market_studies/comparison_tools/index_en.htm).

⁴⁶ Directiva 2008/48/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2008, relativa a los contratos de crédito al consumo y por la que se deroga la Directiva 87/102/CEE del Consejo (DO L 133, de 22.05.2008, p.66).

⁴⁷ Actualmente, las empresas deben cumplir la legislación de la UE relativa a las condiciones contractuales y prácticas comerciales abusivas (véase la nota al pie nº 3) que limita algunos de los obstáculos contractuales y no contractuales que impiden que los consumidores cambien de producto.

⁴⁸ Véase, por ejemplo, el «Cash Savings Market Study» (estudio de mercado del ahorro en efectivo) de la FCA, que propone el envío de alertas de texto cuando esté a punto de terminar un período de bonificación (<https://www.fca.org.uk/static/documents/market-studies/cash-savings-market-study-final-findings.pdf>).

mismo Estado miembro como en otro? Y de ser así, ¿qué medidas y para que segmentos de productos?

Hacer frente a las complejas y costosas comisiones por efectuar transacciones extranjeras

Vivo en la zona del euro. Mi banco me cobra elevadas comisiones cada vez que transfiero dinero a un Estado miembro que no forma parte de la zona del euro. Tras usar mi tarjeta de crédito en el extranjero recibí una factura muy elevada porque el tipo de cambio aplicado por el banco era superior a los tipos de mercado y no se me informó adecuadamente por adelantado del tipo de cambio que se me cobraría.

En lo que se refiere a las comisiones por transacciones, el Reglamento (CE) n° 924/2009 relativo a los pagos transfronterizos⁴⁹ eliminó las diferencias en las comisiones por pagos transfronterizos y nacionales en euros, lo que beneficia considerablemente a los consumidores cuando efectúan pagos en euros. Sin embargo, los ciudadanos que desean transferir dinero a otros Estados miembros de la UE en divisas distintas al euro a menudo deben pagar cargos más altos que los que pagan por sus transferencias nacionales. Estos cargos incluyen tanto la comisión de la transacción como las comisiones de cambio, y pueden representar una parte considerable del importe de la transacción. Los cargos que pagan los consumidores ordinarios por los pagos y transferencias transfronterizos en divisas distintas al euro suelen ser muy altos en todos los Estados miembros y a menudo no se comunican con claridad a los clientes. Existe un creciente número de sitios web para cambios de divisas entre pares, que ofrecen tipos de cambio mucho más favorables para los consumidores y que comienzan a tener un verdadero impacto en los mercados. Aunque las empresas deben indicar con transparencia los cargos y tipos de cambio que cobran, estos no son objeto de una normativa europea específica.

En el caso de los pagos con tarjeta, los consumidores no siempre conocen el tipo de cambio que se aplicará a una transacción realizada en el extranjero, por ejemplo, por retiradas de efectivo o compras con tarjetas de pago en Estados miembros que tienen una divisa diferente. Por lo general, el banco emisor de la tarjeta ofrece el cambio de divisas. En los últimos años, los comerciantes ofrecen cada vez más la opción de utilizar el tipo de cambio de su propio banco (denominada cambio de divisas dinámico), que al menos tiene cierta transparencia para los consumidores y puede ser más favorable. Sin embargo, los tipos de los comerciantes no siempre son más favorables y al consumidor a menudo le resulta difícil comparar ya que desconoce los tipos que aplicará su banco en el momento de la transacción. Esto implica que, hasta ahora, los consumidores no han podido aprovechar la ventaja competitiva que puede suponer el cambio de divisas dinámico.

Dado que en la UE existen diferentes divisas y habida cuenta de la continua integración de los mercados de los servicios financieros al por menor, es probable que aumente la importancia de este problema, a medida que el comercio electrónico se extienda en el mercado único digital, por lo que habrá que examinarlo más detenidamente en el futuro.

⁴⁹ Reglamento (CE) n° 924/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009, relativo a los pagos transfronterizos en la Comunidad y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 2560/2001 (DO L 266, de 9.10.2009, p. 11).

Preguntas

12. *¿Qué más podemos hacer a escala de la UE para hacer frente al problema de los cargos excesivos por pagos transfronterizos (p.ej., transferencias) con distintas divisas en la UE?*
13. *Aparte de las obligaciones actuales de divulgación de información⁵⁰ ¿se necesitan otras medidas para garantizar que los consumidores conocen el tipo de cambio que se les cobrará al hacer transacciones transfronterizas?*

3.1.2 Acceder a los servicios financieros desde cualquier lugar de Europa

Nos hemos mudado a Francia para jubilarnos y queremos conservar nuestra cuenta bancaria en el Reino Unido para recibir nuestra pensión mensual. Sin embargo, nuestro banco se niega a renovar una tarjeta de débito porque no tenemos una dirección permanente en el Reino Unido. El banco solo acepta mantener la cuenta si mantenemos un saldo elevado.

También buscamos en un sitio web de comparación de precios muy conocido los mejores tipos de interés para nuestros ahorros y descubrimos lo siguiente: *«Antes de presentar su solicitud, compruebe que ha leído y comprendido los términos y condiciones de la cuenta. También debe ser mayor de 18 años y residir de forma permanente en el Reino Unido».*

Puesto que actualmente los proveedores de servicios financieros no ofrecen sus productos de manera transfronteriza si no están establecidos en el mercado correspondiente, los consumidores de la UE raramente pueden acceder a servicios financieros desde otros Estados miembros (salvo a un número limitado de productos de inversión)⁵¹. Aunque la Directiva sobre cuentas de pago promoverá el mercado interior al prohibir la discriminación por motivos de residencia a consumidores que soliciten o accedan a cuentas de pago, en la mayoría de los casos los consumidores comprueban que siguen sin reunir los requisitos para recibir dichos servicios si no residen en el país del proveedor⁵². En el caso de los seguros, es el lugar de residencia de los consumidores, y no su perfil de riesgo, el que define las opciones de las que dispone, ya que las compañías de seguros elaborarán las pólizas en función de la categoría de riesgo que determine la demanda local. Los proveedores en línea pueden aplicar técnicas de bloqueo geográfico que impiden acceder a sitios web, remiten a otros sitios web o no permiten formalizar la transacción al exigir formatos de datos específicos de determinados países (p.ej., códigos postales o datos del pago). Estas prácticas impiden que los consumidores puedan solicitar los productos que han elegido.

Los consumidores no deben recibir un trato diferente debido a su nacionalidad o lugar de residencia cuando adquieren productos en la UE, a menos que existan criterios objetivos que

⁵⁰ Resolución legislativa del Parlamento europeo, de 8 de octubre de 2015, sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre servicios de pago en el mercado interior y pro las que se modifican las Directivas 2002/65/CE, 2013/36/UE y 2009/110/CE, y se deroga la Directiva 2007/64/CE [COM(2013)0547 – C7-0230/2013 – 2013/0264(COD)]. Véanse el artículo 59, y el artículo 60, apartado 3.

⁵¹ BEUC, «Protecting consumer interests in the retail financial services area», 2011, p.3 (<http://www.beuc.org/publications/2011-09879-01-e.pdf>).

⁵² Véase, por ejemplo, el ejemplo que figura en la sección 2.1.

lo justifiquen. La Comisión anunció medidas contra el bloqueo geográfico y otras formas de discriminación por motivos geográficos en la Estrategia para el Mercado Único Digital de Europa en mayo de 2015 y la Estrategia del Mercado Único en noviembre de 2015⁵³. La Comisión presentará propuestas legislativas a mediados de 2016 para poner fin al bloqueo geográfico injustificado y, de manera más general, para evitar la discriminación de los consumidores por su lugar de residencia o nacionalidad.

Preguntas

14. *¿Qué puede hacerse para limitar la discriminación injustificada por motivos de residencia en el sector de los servicios financieros al por menor, incluido el sector de los seguros?*

Aumentar la portabilidad de los productos

Quiero mudarme a otro Estado miembro para comenzar en un nuevo empleo. He tenido durante mucho tiempo un seguro de enfermedad privado en mi Estado miembro de residencia, pero no puedo transferirlo a mi nuevo domicilio y tendré que suscribir un nuevo seguro de enfermedad privado. Las primas serían considerablemente más altas en mi nuevo Estado miembro, ya que el seguro se basa en la información más reciente sobre mi salud y no en mi historial anterior.

Es posible que los ciudadanos que se mudan de un Estado miembro a otro dejen de poder beneficiarse de los productos adquiridos en su anterior Estado miembro de residencia y se encuentren excluidos del sector financiero en su nuevo Estado miembro de residencia. Esta situación puede resultar sumamente difícil para aquellos consumidores con menores habilidades para negociar con los proveedores de servicios del nuevo Estado miembro de residencia o para aquellos ciudadanos que deben recurrir frecuentemente a los productos financieros que han ido constituyendo a lo largo de la vida, como un seguro de enfermedad privado.

En el caso de los seguros de enfermedad privados, existen condiciones contractuales que limitan el derecho a recibir prestaciones al Estado miembro en que reside habitualmente el titular de la póliza en el momento de firmar el contrato de seguro. Naturalmente, la residencia habitual es algo que puede cambiar con el tiempo. Debido a ello, puede ocurrir que los titulares de pólizas no pueden contar con ellas al mudarse a otro Estado miembro, ni solicitar el reembolso de gastos hospitalarios, ni recibir sus pensiones privadas en el extranjero. Este hecho afecta ante todo a las personas mayores que a menudo deben pagar primas más altas por sus seguros de enfermedad o cuidados de larga duración.

Los consumidores experimentan dificultades sobre todo cuando para la jubilación quieren contar con ahorros basados en seguros. Aparte de las importantes dificultades a las que pueden enfrentarse los titulares de pólizas para conciliar los regímenes fiscales duplicados o contradictorios, muchas pólizas de seguro de vida limitan el seguro de modo que solamente es válido en el Estado miembro en que reside habitualmente el titular de la póliza⁵⁴. Dichas

⁵³ La consulta sobre el bloqueo geográfico permanecerá abierta hasta el 28 de diciembre de 2015 (véase <https://ec.europa.eu/eusurvey/runner/geoblocksurvey2015/>).

⁵⁴ En el caso de las pensiones privadas, la Comisión aborda esta cuestión como parte de los trabajos acerca de la UMC.

restricciones reducen las opciones de los consumidores y la competencia transfronteriza y, además, representan un serio obstáculo para que los consumidores se trasladen a otro Estados miembro. Estos obstáculos afectan sobre todo a los ciudadanos de la Unión que desean establecerse en otro Estado miembro para su jubilación.

Preguntas

15. *¿Qué puede hacerse a escala de la UE para facilitar la portabilidad de los productos financieros al por menor, por ejemplo, los seguros de vida y los seguros de enfermedad privados?*

Facilitar el acceso y el reconocimiento transfronterizo del seguro de responsabilidad profesional

En los sectores en que el seguro de responsabilidad profesional es obligatorio⁵⁵, los proveedores de servicios a menudo experimentan dificultades para adquirir productos que abarquen el territorio de varios Estados miembros para la prestación de servicios. La Estrategia del Mercado Único anunció que la Comisión examinará la evolución del mercado en lo que se refiere a la disponibilidad y el reconocimiento mutuo de seguros de responsabilidad profesional (SRP) obligatorios y, en caso de que fuera necesario, emprenderá actuaciones con respecto a los requisitos de los seguros para empresas y prestadores de servicios de la construcción

Preguntas

16. *¿Qué puede hacerse a escala de la UE para facilitar el acceso de los proveedores de servicios al seguro de responsabilidad profesional obligatorio y su reconocimiento transfronterizo?*

3.1.3 Tener confianza para beneficiarse de oportunidades en otros lugares de Europa

Encontré una muy buena oferta para un préstamo en otro Estado miembro, a un tipo de interés mucho más bajo que mis alternativas locales. Me sentí tentado, pero me preocupaban las posibles consecuencias si algo sale mal con el producto, así que decidí adquirir un producto más caro en el mercado local.

Los consumidores deben saber que estarán protegidos adecuadamente antes y después de adquirir un producto financiero al por menor, independientemente del lugar de la Unión en que lo compren⁵⁶.

⁵⁵ El artículo 23 de la Directiva de servicios permite a los Estados miembros exigir a los proveedores de servicios que suscriban un seguro de responsabilidad profesional u ofrezcan otra forma de garantía financiera. Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (DO L 376, de 27.12.2006, p. 36).

⁵⁶ Encuesta 373 del Eurobarómetro, «Servicios financieros al por menor», p. 42, que señala que las principales preocupaciones a la hora de hacer compras en otro Estado miembro son: «no tener información clara» (29 %), «no conocer tus derechos si se presentan problemas» (28 %) y «menor protección para el consumidor en otros Estados miembros».

Fomentar la comparabilidad y los conocimientos de los consumidores mejorando la información

Los consumidores necesitan información que se entienda fácilmente. La información debe ser clara y concentrarse en los elementos que permiten a los consumidores entender plenamente un producto, y también debe tener en cuenta el comportamiento de los consumidores. La educación en materia financiera puede resultar útil, pero cuando los consumidores adquieren un producto, tienen que saber cuánto pagaran por él, a quién y de qué forma se beneficiarán de él. Deben poder comparar los costes y los beneficios para tomar la mejor decisión. Las organizaciones de consumidores, entre otras, desempeñan un importante papel al comunicar y difundir reseñas imparciales de productos financieros.

Cualquier medida en este sentido podría partir de los esfuerzos realizados durante los últimos años para garantizar que la información publicada sea eficaz, transparente y comparable. En los últimos años, varias medidas de la UE han abordado este ámbito, como la Directiva sobre créditos hipotecarios, la Directiva sobre préstamos al consumo, la Directiva sobre cuentas de pago, la Directiva sobre organismos de inversión colectiva en valores mobiliarios (OICVM)⁵⁷, la Segunda Directiva relativa a los mercados de instrumentos financieros, el Reglamento sobre productos empaquetados o basados en seguros y, en lo que respecta a los seguros distintos a los seguros de vida, la Directiva sobre la distribución de seguros⁵⁸. Para la mercadotecnia a distancia (por ejemplo, en línea) de servicios financieros para el consumidor, la Directiva relativa a la comercialización a distancia de servicios financieros destinados a los consumidores establece obligaciones de información. Con arreglo al Plan de acción para la UMC, la Comisión pedirá a las Autoridades Europeas de Supervisión que trabajen en la transparencia de los productos de inversión minorista y de pensiones a largo plazo, incluidos el rendimiento neto y las comisiones. Por otra parte, la digitalización y la aparición de nuevos productos y nuevos canales digitales ofrecen la oportunidad de examinar la manera en que las comunicaciones de las empresas con sus clientes, incluida la información exigida en las normativas nacionales y de la UE, pueden favorecer los intereses de los consumidores y ayudarles a comprender los productos que compran y a confiar en ellos.

Preguntas

17. *¿Se necesitan nuevas medidas a escala de la UE para mejorar la transparencia y comparabilidad de los productos financieros (en particular mediante soluciones digitales) a fin de reforzar la confianza de los consumidores?*

⁵⁷ En virtud de varias Directivas. Directiva 2009/65/CE, modificada por la Directiva 2014/91/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de julio de 2014, que modifica la Directiva 2009/65/CE por la que se coordinan las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas sobre determinados organismos de inversión colectiva en valores mobiliarios (OICVM), en lo que se refiere a las funciones de depositario, las políticas de remuneración y las sanciones (DO L 257, de 28.8.2014, p. 186).

⁵⁸ Reglamento (EU) No 1286/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de noviembre de 2014 sobre los documentos de datos fundamentales relativos a los productos de inversión minorista empaquetados y los productos de inversión basados en seguros (DO L 352, 9.12.2014, p.1).

Mejorar los mecanismos de recurso en el sector de los servicios financieros al por menor

A menudo, los consumidores tienen dificultades para encontrar un mecanismo de recurso adecuado en situaciones transfronterizas, lo que los hace desistir de adquirir productos financieros en otros Estados miembros.

Para ayudar a los consumidores en estas situaciones, la Comisión creó en 2001 la red FIN-NET de resolución alternativa de litigios, con el fin de facilitar la resolución de litigios transfronterizos en el sector de los servicios financieros⁵⁹. Esta red voluntaria e informal reúne a defensores del pueblo, árbitros, conciliadores y otros organismos de toda la UE. Los miembros de la red FIN-NET cuentan con toda una serie de competencias y enfoques, que van desde la participación obligatoria y el cumplimiento obligatorio de las decisiones por las partes hasta la participación voluntaria en procedimientos arbitrales. Además, actualmente no todos los Estados miembros forman parte de esta red, ni tampoco cubre todos los ámbitos del sector financiero de cada uno de ellos⁶⁰.

Para que los consumidores tengan más confianza al adquirir productos en otros Estados miembros, la red FIN-NET podría mejorarse para asegurar que todos sus miembros cumplan los requisitos de calidad vinculantes para entidades de resolución alternativa de litigios contemplados en la Directiva relativa a la resolución alternativa de litigios⁶¹. Para beneficiarse del refuerzo de la red FIN-NET, sería necesario que un mayor número de consumidores supieran que existe esta red. Aunque la red FIN-NET tramitó más de 3 500 asuntos transfronterizos en 2014, la red no es muy conocida entre el público en general. La Comisión estudiará si debe darse prioridad a la difusión de información sobre FIN-NET. A largo plazo y en caso de que la integración transfronteriza aumente significativamente, quizás sea necesario reflexionar sobre otras medidas para mejorar aún más el sistema de resolución alternativa de litigios en el sector de los servicios financieros al por menor, a partir de la experiencia obtenida con la aplicación de la Directiva en esta materia.

La Comisión adoptó en 2013 la Recomendación sobre mecanismos de recurso colectivo⁶². Esta Recomendación pide a los Estados miembros que creen mecanismos de recurso colectivo para la violación de los derechos concedidos por el Derecho de la Unión, incluido el ámbito de los servicios financieros. Las acciones de recurso colectivo han demostrado ser un instrumento eficaz para defender los intereses de los consumidores en el sector de los servicios financieros⁶³. La Comisión evaluará la aplicación de la Recomendación sobre la base de las experiencias prácticas adquiridas a más tardar en julio de 2017.

⁵⁹ Para más información, véase http://ec.europa.eu/finance/fin-net/index_en.htm.

⁶⁰ La red FIN-NET cuenta actualmente con 57 miembros de 22 Estados miembros y los 3 países del EEE (Noruega, Islandia y Liechtenstein).

⁶¹ Directiva 2013/11/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, relativa a la resolución alternativa de litigios en materia de consumo y por la que se modifica el Reglamento (CE) no 2006/2004 y la Directiva 2009/22/CE (DO L 165, de 18.6.2013, p. 63).

⁶² Recomendación de la Comisión, de 11 de junio de 2013, sobre los principios comunes aplicables a los mecanismos de recurso colectivo de cesación o de indemnización en los Estados miembros en caso de violación de los derechos reconocidos por el Derecho de la Unión (DO L 201, de 26.7.2013, p. 60).

⁶³ Véanse, por ejemplo, las acciones de recurso colectivo incoadas en relación con productos de seguro de vida en Francia y las participaciones preferentes y las pirámides financieras en España.

Preguntas

18. *¿Debe tomarse medidas para mejorar el conocimiento de la red FIN-NET por parte de los consumidores, y su eficacia, en el contexto de la aplicación de la Directiva sobre resolución alternativa de litigios?*
19. *¿Reciben los consumidores una indemnización financiera adecuada en caso de venta abusiva de productos financieros al por menor y seguros? Y de no ser así, ¿qué puede hacerse para que la reciban?*

Protección de las víctimas en caso de insolvencia de las compañías de seguros de automóvil

Los consumidores que son víctima de un accidente de la circulación en otro Estado miembro corren riesgo de no recibir una indemnización en caso de insolvencia de la compañía de seguros responsable. Actualmente, no todos los Estados miembros participan en el acuerdo voluntario para garantizar la indemnización de las víctimas cuando un accidente ocurrido en un Estado miembro es provocado por un vehículo asegurado por una compañía de seguros insolvente establecida en otro Estado miembro. En uno de los últimos casos de insolvencia de una compañía de seguros que vendía seguros de automóvil en otros países, un fondo de garantía de otro Estado miembro tuvo que indemnizar a aproximadamente 1 750 demandantes.

Preguntas

20. *¿Es necesario tomar medidas para que las víctimas de accidentes de tráfico queden cubiertas por fondos de garantía de otros Estados miembros en caso de insolvencia de la compañía de seguros?*

Aumentar la transparencia y la comparabilidad de los seguros complementarios

Cuando fui a recoger el coche que había alquilado, me preguntaron si deseaba pagar una cantidad considerable por un seguro adicional aparte del precio del alquiler y mi seguro actual.

A menudo no se informa a los consumidores del coste o valor de los productos de seguros complementarios y pueden tener que pagar precios elevados debido a la falta de competencia y de transparencia. Podemos encontrar un ejemplo de ello en el sector de los coches de alquiler: en 2014, un 44,7 % de las 1 758 reclamaciones registradas por los consumidores sobre el alquiler de coches se referían a cargos complementarios (p.ej., por daños y servicios adicionales, como productos de seguros que no se habían señalado durante la fase de reserva)⁶⁴. Para evitar perjuicios a los consumidores, la Directiva sobre la distribución de seguros reforzará las obligaciones de información (aunque no sobre el precio) de los productos de seguros, incluidos los que son complementarios de otro producto. Asimismo, cinco importantes empresas de alquiler de coches acordaron el 4 de julio de 2015 revisar la

⁶⁴ Alquiler de coches: datos principales de la base de datos de casos de los Centros Europeos de Consumidores (http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/cross-border_enforcement_cooperation/docs/car_rental_version2_en.pdf).

forma en que tratan a los consumidores y facilitarles mejor información en la fase de reserva, sobre renunciaciones opcionales y productos de seguros⁶⁵.

Preguntas

21. *¿Qué nuevas medidas podrían adoptarse para aumentar la transparencia de los productos complementarios de seguros y para que los consumidores puedan tomar decisiones informadas al adquirir estos productos? En cuanto al sector del alquiler de coches, ¿se precisan medidas específicas en relación con los productos opcionales?*

3.2 Crear nuevas oportunidades de mercado para los proveedores

Los proveedores tienen dificultades para prestar sus servicios en otros Estados miembros sin establecerse en ellos, es decir, sin abrir una sucursal o filial. Debido a ello, a menudo no ofrecen sus productos en otros Estados miembros ni garantizan su portabilidad. Esta sección se centra en la forma en que la Comisión puede contribuir a reducir los costes y riesgos inherentes a la prestación de servicios financieros transfronterizos, con el fin de que las empresas puedan prestarlos y aumente la competencia y las posibilidades de elección de los consumidores en toda la UE.

3.2.1 Hacer frente a los retos y oportunidades que brinda la digitalización

A medida que las empresas se digitalizan obtienen nuevas oportunidades de diálogo con sus clientes. Sin embargo, también se enfrentan a numerosos retos. Prestar a distancia o a través de fronteras —mediante la digitalización— servicios que anteriormente suponían un contacto directo puede resultar difícil. Esta sección explora estas dificultades y la necesidad de que la UE adopte medidas para reducirlas, paralelamente a los trabajos realizados a partir de la iniciativa de la Comisión del mercado único digital. Este también ha sido un ámbito de gran interés para los integrantes del sector⁶⁶.

Ayudar a las empresas a efectuar un mejor uso de la digitalización

La velocidad de la digitalización implica que tal vez algunos avances competitivos y favorables para los consumidores no sean posibles o se vean obstaculizados por la legislación u otras normas, que no tuvieron en cuenta esos aspectos en el momento de su redacción. A la Comisión le interesa saber cómo puede estimular servicios innovadores y favorables para el consumidor a escala europea y cómo evitar la fragmentación de los mercados nacionales.

Preguntas

22. *¿Qué puede hacerse a escala europea para ayudar a las empresas a crear y prestar servicios financieros digitales innovadores en toda Europa, con los adecuados niveles de seguridad y protección del consumidor?*

⁶⁵ Comisión Europea, sitio web «Better protection for consumers when renting cars» (http://ec.europa.eu/justice/newsroom/consumer-marketing/news/150713_en.htm).

⁶⁶ Véase, por ejemplo, el informe de la Federación Bancaria Europea, «Driving the Digital Transformation» (<http://www.ebfdigitalbanking.eu/>).

Habilitar firmas electrónicas y la verificación de identidad

Un banco ofrece tipos de interés comparativamente altos y ha recibido consultas de algunos consumidores de otros Estados miembros que desean depositar su dinero. Sin embargo, el banco tiene que identificar a sus clientes en virtud de las obligaciones de lucha contra el blanqueo de capitales, algo que al ser difícil a distancia debe hacerse en una sucursal. Los consumidores no quieren desplazarse a sus sucursales porque cuesta tiempo y dinero, de modo que deciden no depositar sus fondos en el banco.

Las observaciones recibidas de las empresas indican que las obligaciones de conocimiento de los clientes de la legislación contra el blanqueo de capitales limitan su capacidad para establecer y mantener relaciones comerciales a distancia con los clientes. El estudio de la Comisión sobre la Directiva relativa a la comercialización a distancia de servicios financieros destinados a los consumidores⁶⁷ confirma igualmente este obstáculo, que puede afectar a numerosos servicios financieros, pero que ha repercutido especialmente en los productos de ahorro e inversión⁶⁸.

Estas obligaciones en materia de conocimiento de los clientes generalmente incluyen la presentación de documentos procedentes de múltiples fuentes, que sirven para verificar la identidad del cliente, así como una confirmación presencial. Las obligaciones exactas varían de un Estado miembro a otro y algunos permiten la verificación a distancia de la información (que debe cumplir ciertos requisitos), por ejemplo, mediante el uso de cámaras web y documentos escaneados o la verificación de documentos originales por terceras partes, como por ejemplo las oficinas de correo. Las empresas que ofrecen productos transfronterizos pueden no tener acceso a tales mecanismos, ya que no existen en todos los Estados miembros.

En algunos Estados miembros también existen limitaciones en el uso de la firma a distancia de contratos, lo que reduce aún más la capacidad de los proveedores transfronterizos para establecer relaciones comerciales con clientes nuevos y a su vez limita considerablemente la venta a distancia de productos a los clientes y podría tener repercusiones desproporcionadas en las actividades comerciales transfronterizas. El Reglamento relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza⁶⁹ resulta prometedor en este ámbito, pues ofrecerá una solución al uso transfronterizo de documentos de identidad electrónicos, así como de servicios de confianza electrónicos, como firmas electrónicas, sellos, marcas de hora, servicios de

⁶⁷ «Analysis of the Economic Impact of Directive 2002/65/EC concerning the distance marketing of consumer financial services on the conclusion of cross-border contracts for financial services between suppliers and consumers within the Internal Market», informe final (http://ec.europa.eu/consumers/archive/rights/docs/final_rep_financial_services_2009.pdf).

⁶⁸ Cabe señalar que este mismo año se adoptó una cuarta Directiva de lucha contra el blanqueo de capitales, que permite tener en cuenta las especificidades nacionales y las circunstancias de cada relación o transacción comercial a título individual. Véase la [Directiva \(UE\) 2015/849](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2015, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, y por la que se modifica el Reglamento (UE) n° 648/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, y se derogan la Directiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y la Directiva 2006/70/CE de la Comisión (DO L 141, de 5.6.2015, p. 73).

⁶⁹ Reglamento (UE) n° 910/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior y por la que se deroga la Directiva 1999/93/CE (DO L 257, de 28.8.2014, p. 73).

entrega certificados y autenticación de sitios web. Este Reglamento permitirá a las empresas identificar a los clientes a distancia con más facilidad o autenticar de forma fiable a las partes de transacciones de pago contempladas en la Directiva sobre servicios de pago revisada. En este contexto se considera que el sector financiero es uno de los que más puede beneficiarse de las soluciones de identificación electrónica.

Este es uno de los ámbitos con mayor potencial de mejora. La ampliación de las medidas de verificación a distancia que existen actualmente en algunos Estados miembros y la adopción de la identificación electrónica y los servicios de confianza pueden contribuir a eliminar uno de los principales obstáculos a la prestación transfronteriza de servicios. Otras soluciones podrían ser la supresión de los límites administrativos impuestos a la contratación a distancia, la creación de otros sistemas de identificación electrónica, la ampliación de las medidas de verificación de la identidad por parte de terceros o permitir a los consumidores efectuar la verificación entre proveedores. Evidentemente, estas soluciones no deben debilitar las medidas de la UE sobre control de blanqueo de capitales y la financiación de actividades ilegales.

Preguntas

23. *¿Se requieren nuevas medidas para mejorar la aplicación de la legislación de lucha contra el blanqueo de capitales a escala de la UE para que los proveedores de servicios puedan identificar a distancia a los clientes, manteniendo las normas del marco actual?*
24. *¿Se necesitan medidas adicionales para promover la adopción y el uso de los documentos de identidad y firmas electrónicos en el sector de los servicios financieros al por menor, incluidas aquellas relativas a normas de seguridad?*

Mejorar el acceso y las posibilidades de uso de los datos financieros

Un prestamista es contactado por consumidores de otros Estados miembros que desean solicitar préstamos. Sin embargo, cuando intenta determinar su solvencia, se encuentra con que la información es limitada, ya que proceden de otro Estado miembro. La entidad de crédito no puede confirmar la información que le presentan y decide no concederles el préstamo.

Sin acceso a información sobre los consumidores a las empresas les resulta difícil ofrecer productos financieros (en particular créditos o seguros) en otros mercados, ya que no pueden evaluar los riesgos a los que estarían expuestas. Tampoco pueden evaluar los riesgos de los consumidores móviles cuyos datos están disponibles en otro Estado miembro. Con el crecimiento de la digitalización aumenta el apetito de datos de las empresas, a medida que utilizan procesos más sofisticados para fijar el precio de sus productos. Al mismo tiempo, en algunos casos, los datos de los clientes se han convertido en el precio de las llamadas ofertas gratuitas de los proveedores de servicios digitales que procesan y utilizan estos datos con fines de mercadotecnia o los venden a otras empresas.

En virtud de la Directiva sobre préstamos al consumo y la Directiva sobre créditos hipotecarios, los acreedores tienen derecho a consultar las bases de datos de crédito de otros Estados miembros sin discriminación alguna para evaluar la solvencia de sus posibles

clientes. Sin embargo, las empresas siguen teniendo problemas cuando intentan utilizar estos datos, ya que las técnicas utilizadas para su recopilación, distribución y uso todavía son muy distintas en la UE, y existen distintos criterios respecto a los datos que son pertinentes para las evaluaciones de solvencia. Algunos registros de crédito, por ejemplo, únicamente utilizan informes negativos⁷⁰, mientras que otras bases de datos también contienen datos positivos⁷¹. Esto implica que el acceso y el uso de estos datos pueden resultar complejos y que muchas empresas pueden tener dificultades para prestar servicios transfronterizos de forma rentable. La Asociación de Proveedores de Información sobre Créditos al Consumo (ACCIS)⁷² ha introducido acuerdos privados para intercambiar datos sobre créditos transfronterizos, pero actualmente solo conectan los registros de créditos de un número reducido de Estados miembros. Al mismo tiempo, los registros privados de créditos a menudo recopilan más datos de los necesarios para evaluar la solvencia, o datos de dudosa pertinencia para dichos fines.

A medida que el sector de los servicios financieros se digitaliza, las compañías de seguros y otras empresas de servicios financieros utilizan las modernas tecnologías de la información y el análisis de macrodatos para ofrecer productos de seguros cada vez más adaptados al cliente, con precios personalizados basados en el riesgo, que utilizan métodos de seguimiento intensivo de la información, como dispositivos telemáticos. El incremento del uso de los datos ofrece grandes oportunidades para reducir los precios para muchos clientes, pero estas prácticas también plantean objeciones en cuanto a la privacidad y la protección de los datos, que deben tenerse en cuenta.

Los consumidores también desean beneficiarse de la mayor disponibilidad de los datos cuando alegan un historial positivo de reclamaciones o una calificación favorable de «bonus/malus». Actualmente, la Directiva sobre seguros de automóvil⁷³ establece que los titulares de pólizas tienen derecho a solicitar a la compañía de seguros en cualquier momento una declaración de sus solicitudes de indemnización de los últimos cinco años, pero en la práctica, esto no se traduce en una reducción de la prima al contratar un nuevo seguro. Entre las razones por las que existen distintos métodos para calcular los descuentos se encuentran los diferentes períodos que abarcan dichas declaraciones, la falta de confianza en las declaraciones no armonizadas que entregan las compañías de seguros y las diferencias en los factores de riesgo que tienen en cuenta al calcular las primas.

Preguntas

25. *¿Qué tipo de datos son necesarios, en su opinión, para las evaluaciones de solvencia?*
26. *¿Requiere el aumento del uso de datos personales financieros y de otro tipo por parte de las empresas (incluidas las empresas tradicionales no financieras) medidas adicionales para facilitar la prestación de los servicios o garantizar la protección de los consumidores?*

⁷⁰ Los créditos solo se registran una vez que el consumidor no ha cumplido sus obligaciones de pago.

⁷¹ Se registran todos y cada uno de los créditos. También pueden registrarse datos sobre otros tipos de compromiso.

⁷² Para obtener más información sobre la ACCIS, véase <http://www.accis.eu/>.

⁷³ Directiva 2009/103/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009, relativa al seguro de la responsabilidad civil que resulta de la circulación de vehículos automóviles, así como al control de la obligación de asegurar esta responsabilidad (DO L 263, de 7.10.2009).

27. *¿Deben reforzarse las obligaciones en materia de forma, contenido o accesibilidad de los historiales de solicitudes de indemnización de seguros (por ejemplo, en relación con el período incluido o el contenido) para que las empresas puedan prestar servicios transfronterizos?*

Facilitar la prestación de servicios posventa

Una compañía de seguros desea ofrecer en línea un seguro de mobiliario doméstico en otro Estado miembro, pero para ello tendría que invertir en un centro de servicio al cliente en la lengua local y considera que no tendrá ventas suficientes para justificar estos gastos.

Después de la venta, las empresas tienen obligaciones con sus clientes, que pueden resultar difíciles de cumplir a distancia. Responder a las consultas, examinar y pagar las solicitudes de indemnización, atender las preocupaciones de los clientes y recibir reclamaciones en general requiere la intervención directa del personal de una empresa o de los peritos de las compañías de seguros. Aunque estos servicios se pueden prestar a distancia, requieren siempre una inversión considerable por parte de la empresa, sobre todo cuando es necesario prestarlos en otras lenguas. Este aspecto afecta en particular a las compañías de seguros debido a su obligación de tramitar los siniestros, para lo que parece crucial la presencia de un representante de la empresa (una sucursal o filial) en el Estado miembro en que se encuentran sus clientes. Aunque existen medios para hacerlo mediante contratación de terceros o externalización de tareas, estas opciones no siempre están disponibles o no resultan atractivas, sobre todo porque es necesario supervisar a los contratistas que actúan en nombre de la empresa.

Preguntas

28. *¿Se requieren nuevas medidas para ayudar a las empresas a prestar servicios posteriores al contrato en otro Estado miembro sin una filial o sucursal?*

Convergencia de los procedimientos de insolvencia de las personas físicas, tasación de bienes y ejecución de garantías

Varios consumidores de otros Estados miembros han consultado a una entidad de crédito, interesados por los bajos tipos de interés fijo que ofrece para sus hipotecas. Sin embargo, la entidad alberga dudas acerca de la forma en que se tasan las propiedades en otros Estados miembros y de si podrá ejecutar la garantía en caso necesario. No puede ofrecer préstamos a estos clientes.

Los acreedores pueden dudar a la hora de ofrecer una mayor cantidad de créditos transfronterizos porque carecen de conocimientos suficientes acerca de los regímenes de insolvencia de personas físicas en otros Estados miembros (cuando existen dichos regímenes). Aunque el Plan de acción para la UMC da algunos pasos hacia una mayor convergencia en determinados ámbitos de los regímenes de insolvencia de las empresas en los 28 Estados miembros, como por ejemplo en materia de reestructuración temprana y mayor eficacia de la administración de empresas transfronterizas en suspensión de pagos, los regímenes de insolvencia de personas físicas de la UE aún difieren considerablemente. Esto genera un riesgo adicional para las empresas que desean establecer relaciones comerciales transfronterizas con clientes, en particular en lo que se refiere a la concesión de crédito, ya

que si las entidades de crédito no pueden evaluar y cuantificar el resultado de los procedimientos de insolvencia y las disposiciones legales de recuperación, no tendrán confianza para conceder préstamos a personas físicas. Las leyes y prácticas de los Estados miembros en materia de quiebra e insolvencia de empresas y endeudamiento excesivo de las personas físicas actualmente están siendo objeto de dos estudios que finalizarán en 2016.

De modo similar, un conocimiento exacto del valor de una propiedad es fundamental para que los acreedores estén seguros del valor de la garantía en caso de impago. Aunque la Directiva sobre créditos hipotecarios establece que todos los Estados miembros deben adoptar normas fiables para la tasación de bienes, no garantiza plenamente la convergencia de dichas normas en la UE. A falta de una plena convergencia, algunos acreedores pueden albergar dudas acerca del valor de las garantías situadas en otros Estados miembros.

Preguntas

29. *¿Se requieren nuevas medidas para alentar a las entidades de crédito a que concedan hipotecas o préstamos transfronterizos?*

3.2.2 *Cumplimiento de normativas diferentes en los Estados miembros de acogida*

Las diferencias entre las normativas de los Estados miembros ejercen un impacto significativo en el coste y el riesgo de prestar servicios financieros transfronterizos al por menor. Aunque existe una cierta armonización jurídica en toda la UE gracias a la legislación de la Unión, existen diferencias en ámbitos como el Derecho contractual, y las empresas deben cumplir una cantidad considerable de disposiciones en cada Estado miembro.

Las diferencias entre obligaciones pueden deberse a aspectos específicos del sector financiero o a las tradiciones jurídicas de los Estados miembros. Los marcos normativos nacionales divergen de forma considerable en temas como los contratos, la protección de datos, la protección del consumidor, las obligaciones de información, la lucha contra el blanqueo de capitales y la tributación. Es necesario distinguir entre los contratos de seguros y los contratos de otro tipo en lo que se refiere a la legislación aplicable a los aspectos civiles de los contratos. En el caso de los seguros, en principio, la legislación aplicable es la del país en que se encuentra el riesgo asegurado, que a menudo es el lugar en que el titular de la póliza tiene su residencia habitual⁷⁴. La posibilidad de que las partes elijan someterse a otra legislación se encuentra sumamente limitada. En el caso de otros contratos celebrados con consumidores, las partes pueden decidir que las transacciones transfronterizas se regirán por el derecho contractual del Estado miembro del vendedor, lo que en algunos casos puede reducir los costes de cumplimiento para las empresas. No obstante, si el vendedor realiza, o dirige directamente, actividades en el Estado miembro en que reside habitualmente el comprador,

⁷⁴ Véase el artículo 7 del Reglamento (CE) n° 593/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 2008, sobre la ley aplicable a las obligaciones contractuales (Roma I), DO L 177, de 4.7.2008, p. 6.

dicha elección no afecta a la protección que la ley concede al consumidor en su Estado miembro de residencia⁷⁵.

Estas diferencias pueden generar costes y riesgos importantes para las empresas que desean operar con consumidores establecidos en otro Estado miembro. Se estima que los costes medios derivados del Derecho contractual de las transacciones no financieras se sitúan aproximadamente en 10 000 EUR por cada Estado miembro⁷⁶. Las empresas financieras tienen otros costes por encima de esta cifra en cada Estado miembro debido a las disposiciones legales y reglamentarias específicas que se aplican al sector⁷⁷. Las obligaciones y los costes también pueden diferir en función de si una empresa opera sobre la base de la libertad de establecimiento (con presencia física) o de la libre prestación de servicios (incluidos los servicios en línea). Por lo general, una empresa que presta servicios solo debe cumplir una parte de la normativa del Estado miembro de acogida, por ejemplo, en materia de conducta o protección del consumidor.

Actualmente existen derechos de pasaporte en la UE para varias actividades⁷⁸, que permiten a las empresas autorizadas en un Estado miembro a prestar servicios en otro con una carga administrativa reducida y trámites mínimos. Sin embargo, estos derechos no eliminan los costes de cumplimiento de la normativa ni se aplican a todos los productos. A continuación se describen otros posibles métodos para reducir los costes y riesgos asociados a las diferencias entre las disposiciones jurídicas.

Facilitar a las empresas el cumplimiento de los requisitos legales aplicables en otros Estados miembros

Una plataforma financiera en línea ha tenido problemas al intentar ofrecer productos de ahorro en varios Estados miembros. La información no es fácilmente accesible y ha recibido muy poco apoyo de las autoridades del Estado miembro, a pesar de los beneficios que sus productos pueden brindar a los clientes. Sus costes legales y de cumplimiento de la normativa son altos y hacen que su oferta resulte menos atractiva.

Los Estados miembros podrían asesorar mejor a las empresas para trabajar dentro del marco normativo vigente y facilitar el cumplimiento de los requisitos aplicables al prestar servicios en otros Estados miembros. Actualmente, la red SOLVIT⁷⁹, presente en toda la UE, ayuda a las empresas cuando tienen problemas con entes públicos que no aplican correctamente la legislación de la UE; y las ventanillas únicas prestan asistencia a las empresas para cumplir

⁷⁵ Véase el artículo 3, el artículo 4, letra b), y el artículo 6 del Reglamento Roma I, y la Comunicación de la Comisión: Una Estrategia para el Mercado Único Digital de Europa, p.11 (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52015DC0192&rid=1>).

⁷⁶ Comunicado de prensa de la Comisión Europea: Ley Europea de ventas (http://ec.europa.eu/justice/contract/files/common_sales_law/i11_1175_en.pdf).

⁷⁷ El Grupo de Expertos de la Comisión sobre Derecho Europeo del Contrato de Seguro indicó hace poco que algunas disposiciones nacionales relativas a la forma de los contratos de seguros implican sin duda costes para las empresas. Véase el informe final del Grupo de Expertos de la Comisión sobre Derecho Europeo del Contrato de Seguro (http://ec.europa.eu/justice/contract/files/expert_groups/insurance/final_report_en.pdf), p. 90.

⁷⁸ Las empresas incluidas son, por ejemplo, las entidades de crédito, las compañías de seguros y los agentes de seguros y de créditos hipotecarios.

⁷⁹ Para obtener más información sobre la red SOLVIT, visite su sitio web (<http://ec.europa.eu/solvit/>).

sus obligaciones al prestar servicios transfronterizos⁸⁰. Iniciativas como estas podrían ampliarse a los servicios financieros y al sector de los seguros para reducir los costes y riesgos de las empresas que desean operar en los mercados de otros Estados miembros.

Los gobiernos o autoridades competentes nacionales de los Estados miembros podrían prestar otras formas de asistencia práctica (p.ej., mediante ventanillas únicas) para procedimientos de cumplimiento transfronterizos. De este modo se podría ayudar a las empresas que tienen dificultades al efectuar transacciones transfronterizas, así como propiciar nuevos avances en la integración de los mercados de la UE y facilitar el desarrollo y propagación de nuevas tecnologías, así como de soluciones innovadoras o basadas en el mercado para problemas de competencia.

Preguntas

30. *¿Es necesario adoptar medidas a escala de la UE para que los gobiernos o autoridades nacionales competentes de los Estados miembros presten asistencia práctica (p.ej., mediante ventanillas únicas) para facilitar las ventas transfronterizas de servicios financieros, en particular, de empresas o productos innovadores?*
31. *¿Qué pasos contribuirían a facilitar que las empresas aprovechen la libertad de establecimiento o la libre prestación de servicios para productos innovadores (como una mejor cooperación entre los supervisores del Estado miembro de origen y los del de acogida)?*

Crear regímenes autónomos o más armonizados en toda la UE

Una compañía de seguros ofrece una póliza de seguro de vida a un precio competitivo en su mercado nacional, y cumple todas las disposiciones legales y reglamentarias. Ha observado que las primas son mucho más altas en otros Estados miembros y ve en ello una oportunidad de negocio. Sin embargo, no puede vender el producto en otros mercados ya que ha sido diseñado para cumplir las disposiciones legales y reglamentarias de su Estado miembro de origen.

En algunos casos, un marco normativo independiente puede ser la mejor manera de aumentar el abanico de productos y, al mismo tiempo, reducir los costes de las empresas y velar por que los consumidores gocen de la protección adecuada. Un régimen de participación voluntaria podría constituir un marco para productos de idénticas características, que se utilizara de forma voluntaria. Su ventaja residiría en la armonización entre los Estados miembros y en superar muchas de las diferencias existentes entre las normativas nacionales en algunos ámbitos. Además, podría representar un medio útil para ofrecer productos financieros comparables y fáciles de entender, incrementando la confianza de los consumidores en la realización de compras transfronterizas. En el Plan de acción para la UMC, la Comisión anuncia su intención de estudiar la conveniencia de establecer un mercado europeo de pensiones para personas físicas sencillo, eficiente y competitivo.

En 2015, la AESPJ celebró una consulta sobre la creación de un producto paneuropeo normalizado de pensiones individuales. En vista de sus características similares, los trabajos

⁸⁰ Para obtener más información sobre las ventanillas únicas, visite su sitio web (http://ec.europa.eu/internal_market/eu-go/index_es.htm) Estas entidades se crearon mediante la Directiva sobre servicios.

realizados por la AESPJ podrían servir como fundamento para desarrollar un régimen de participación voluntaria para un producto paneuropeo de seguros de vida, que también podría resultar útil para otros productos.

Se podría llegar a resultados similares armonizando los regímenes y derechos nacionales para estimular la convergencia, por medio de directrices, mayor comparabilidad o prácticas normalizadas, y posiblemente ampliando los regímenes de pasaporte actuales o creando nuevos, así como con la convergencia de las normas de supervisión (dirigida por las Autoridades Europeas de Supervisión) para limitar los problemas con los reguladores del Estado miembro de acogida. Sería conveniente aclarar el concepto de normas de interés general⁸¹ en el sector de los seguros, las cuales son una excepción a los principios fundamentales del Tratado en materia de libre circulación. La inspiración podría proceder de los OICVM por tratarse de un ejemplo de régimen que ha tenido éxito a escala de la UE.

Preguntas

32. *¿Para qué servicios financieros al por menor podrían ser más eficaces la normalización o los regímenes de participación voluntaria, para superar las diferencias entre las legislaciones de los Estados miembros?*
33. *¿Se requieren nuevas medidas a escala de la UE en relación con el principio de la ubicación del riesgo en la legislación sobre seguros y para aclarar las normas de interés general en el sector de los seguros?*

Sección 4 Próximos pasos

Se invita a las partes interesadas a enviar sus respuestas a las preguntas que figuran en el presente Libro Verde a más tardar el 18 de marzo de 2016 a través del **cuestionario en línea**: [Enlace].

Esta consulta sigue las normas generales de la Comisión Europea para consultas públicas. Las respuestas se publicarán a menos que los encuestados indiquen lo contrario en el cuestionario en línea. Con el fin de garantizar que el proceso de consulta sea equitativo y transparente, solo se tendrán en cuenta las respuestas recibidas a través de nuestro cuestionario en línea y se incluirán en el informe que resuma las respuestas. Si tiene algún problema para completar este cuestionario o necesita asistencia especial, póngase en contacto con: [dirección de correo electrónico]

Las normas generales sobre protección de datos personales se pueden consultar en la siguiente dirección del sitio EUROPA: http://ec.europa.eu/geninfo/legal_notices_es.htm. La declaración de confidencialidad para esta consulta se puede consultar en: [Enlace].

Señale asimismo si existen obstáculos que no se exponen en este documento y si los obstáculos descritos afectan especialmente a las pequeñas y medianas empresas.

⁸¹ Un Estado miembro puede recurrir al concepto de interés general para conseguir que una compañía de seguros que desea operar en su territorio en virtud del derecho de establecimiento o la libertad de prestación de servicios cumpla su legislación. Las directivas sobre seguros no establecen el concepto de interés general, pero este se describe en la Comunicación interpretativa de la Comisión relativa a la libertad de prestación de servicios e interés general en el sector de los seguros (DO C 43, de 16.02.2000), sobre la base de las obligaciones establecidas por el Tribunal de Justicia.

Durante el proceso de consulta, la Comisión Europea:

- colaborará con el Parlamento Europeo para obtener observaciones directas de sus miembros;
- invita a los Estados miembros a organizar consultas y eventos a los que asistan el público y los miembros de los parlamentos nacionales, a fin de promover el debate sobre estas cuestiones; y
- organizará de forma transparente y equilibrada talleres para consultar a personas con conocimientos técnicos específicos (como académicos y operadores del mercado) a fin de conseguir una perspectiva informada sobre temas concretos.

El objetivo de la Comisión es maximizar los beneficios prácticos de un mercado único de servicios financieros al por menor para el mayor número posible de consumidores europeos abriendo el mercado y consiguiendo que funcione mejor para ellos, de modo que tengan un mayor y mejor abanico de productos financieros. Nuestra acción también tendrá por finalidad suprimir algunas de las barreras de orden práctico que impiden que las empresas ofrezcan sus servicios más allá de las fronteras. La Comisión también seguirá concentrándose en su objetivo general de acabar con el bloqueo geográfico injustificado y otras formas de discriminación basadas en la nacionalidad o lugar de residencia, fomentar la confianza de los consumidores en la disponibilidad de mecanismos de recurso adecuados, y mejorar el acceso a una información sobre productos de servicios financieros al por menor que sea comprensible, comparable y proporcionada.

A principios de 2016, la Comisión organizará una conferencia para examinar los datos obtenidos con la consulta y debatir los ámbitos prioritarios mencionados en el presente Libro Verde. La Comisión tiene previsto publicar un Plan de acción sobre servicios financieros al por menor como seguimiento de la consulta en el verano de 2016.