



Comentario a la normativa española de servicios financieros

Autor: Equipo Técnico ADICAE

Cuando en particular nos ocupamos de la protección al usuario de servicios financieros, nos estamos refiriendo a un sector específico de actividad, el bancario, de seguros y de servicios de inversión, en los cual la asimetría informativa y los riesgos de sistema exigen peculiaridades normativas. Estas peculiaridades se pueden apreciar desde dos perspectivas: en cuanto profesión y ejercicio de una actividad sometida para su efectivo ejercicio a unos requisitos de índole administrativa; y la disciplina en cuanto manifestación de las operaciones de dicha actividad: es el derecho contractual financiero. Un derecho integrado en el ordenamiento jurídico mercantil pero diferenciado del mismo en orden a su especificidad y singular características técnicas. Dichas peculiaridades, así como su dinamismo en la construcción de relaciones jurídicas, han servido tradicionalmente para justificar la no sistematización en un cuerpo legal único. Los sistemas financiero, en este momento, están evolucionando a gran velocidad como consecuencia de la globalización, las desregulación, la innovación financiera, la competencia y los procesos de concentración. Por ello el derecho bancario sigue rigiéndose en lo privado por algo tan difuso como las buenas prácticas o usos de derecho bancario. Así, por ejemplo, la propia ley 26/1988 sobre Disciplina e Intervención hace mención al respecto y dice en su exposición de motivos: "en defecto de una ley general sobre ordenación de la actividad de las entidades de crédito, cuya necesidad se deja sentir, pero que por su complejidad no puede abordarse con premura(...)"

Normativa bancaria y protección al usuario

Desde la perspectiva pública, la ordenación bancaria sí cuenta con una normativa específica si bien, como veremos, en cuanto haga referencia a la protección de la clientela la normativa se torna dispersa. La ley 26/1988 sobre Intervención y Disciplina de las entidades de Crédito, constituye la norma básica sobre la que se ordena la supervisión bancaria en cuanto ejercicio de una actividad. La ordenación bancaria y crediticia constituye un ordenamiento sectorial, esto es, un gru-

po organizado constituido por todas las entidades de crédito, bajo la supervisión y responsabilidad del Banco de España, y cuya uniformidad se pone de manifiesto, muy especialmente, en las situaciones críticas. Estas situaciones pueden darse tanto a un nivel general como a nivel particular, entendiendo entre éstas las situaciones conflictivas entre cliente-entidad. De nuevo la Exposición de Motivos de la Ley de Intervención y Disciplina nos ofrece las pautas de este sistema: "estas entidades captan recursos financieros entre un público muy amplio, carente en la mayor parte de los casos de los datos y conocimientos necesarios para proceder a una evaluación propia de la solvencia de aquéllos. La regulación y supervisión públicas suplen esas carencias y facilitan la confianza en las entidades, una condición imprescindible para su desarrollo y buen funcionamiento, esencial no sólo para los depositantes de los fondos, sino para el conjunto de la economía, dada la posición central que reúnen estas entidades en los mecanismos de pago"

En este sentido, parece clara la vinculación económica de la estabilidad y solvencia del sistema financiero y crediticio como interés público con una exigencia protectora del interés privado. Así, la normativa sectorial sobre transparencia bancaria surge con la finalidad de servir como contrapeso a los costes generales por la liberalización del mercado financiero, impidiendo, entre otros objetivos, su repercusión en la parte contratante más débil-- el cliente bancario--, e impidiendo, como hemos visto su consecuente desconfianza.

Con el objetivo de que las relaciones entre entidad de crédito y clientela se desenvuelvan con mayor libertad y transparencia, el Ministro de Economía el 17 de enero de 1981, dictó una Orden por medio de la cual se establecía la obligación, a cargo de las entidades de depósito, de publicar las tarifas de comisiones por la realización de sus servicios y de atenerse a ellas.

Seguidamente, la Orden del Ministro de Economía de marzo de 1987, que derogaba la anterior, y la Circular 15/1987, de 7 de mayo, del Banco de España, mantuvieron idénticas exigencias en materia de publicidad de tipos preferenciales y tarifas de comisiones, junto con la obligación de pro-



porcionar a los clientes los documentos liquidatorios completos de las operaciones practicadas. Además se introdujeron nuevas garantías sobre fechas de valoración, entrega de documentos contractuales y creación de un "Servicio de Reclamaciones", el cual sería gestionado por el Banco de España.

Posteriormente, Orden de 16 de junio de 1988 vino a completar el régimen de la de 1987, en cuanto a la información que debía ser incluida en los documentos contractuales respecto de los extremos determinantes del cálculo de intereses y otros gastos, así como de las condiciones bajo las cuales podían introducirse modificaciones en la relación.

En 1988 tuvo lugar la publicación de la Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito, por virtud de la cual, artículo 48.2 se facultaba, sin perjuicio de la libertad de contratación, al Ministro de Economía y Hacienda (hoy Ministro de Economía) para proteger los intereses de la clientela de las entidades de crédito a través de disposiciones oportunas. Asimismo, y siempre que estas disposiciones le habilitasen para ello de modo expreso, se autorizaba al Banco de España para el desarrollo de las mismas.

Con esta habilitación legal, la vigente regulación de la materia se halla contenida en la Orden de 12 de diciembre de 1989, que deroga las de 1987 y 1988; complementada por la Orden de 5 de mayo de 1994, sobre transparencia en las condiciones financieras de los préstamos hipotecarios; y en la Circular 8/1990, de 7 de septiembre, objeto de sucesivas modificaciones por Circulares posteriores del Banco de España.

La norma fundamental, en cuanto protección a la clientela, es la Ley de Disciplina e Intervención de Entidades de Crédito. Ya en su exposición de motivos se dice expresamente: " (Las) entidades captan recursos financieros entre un público muy amplio, carente en la mayor parte de los casos de los datos y los conocimientos necesarios para proceder a una evaluación propia de la solvencia de aquellos. La regulación y supervisión públicas suplen esas carencias y facilitan la confianza en las entidades, una condición imprescindible para su desarrollo y buen funcionamiento, esencial no sólo para los depositantes de los fondos, sino para el conjunto de la economía, dada la posición central que reúnen estas entidades en los mecanismos de pago". También el Banco de España, como señala en la presentación de la Memoria de Supervisión Bancaria en España correspondiente al 2002, advierte

"que la supervisión bancaria no sólo debe cumplir el que continúa siendo su objetivo central: potenciar la confianza en el sistema tratando de prevenir y minimizar las posibles crisis bancarias y sus efectos y, así, proteger al depositante"

En la exposición de Motivos se están reconociendo explícitamente tres puntos fundamentales:

1.- Carencia de los conocimientos necesarios por parte del público que contrata con estas entidades.

2.- La necesidad de una intervención administrativa en términos de regulación y supervisión.

3.- La finalidad no es otra que la de garantizar la confianza del cliente en el funcionamiento de estas entidades-de ahí que se hable de solvencia-, de cara a garantizar la confianza en la totalidad del sistema económico.

Garantías en la contratación de seguros

Los seguros en nuestro país han tenido un avance espectacular en últimos tiempos, aunque falta aún mucho para alcanzar los niveles de los países más desarrollados de nuestro entorno. Los consumidores españoles todavía no perciben los seguros como sinónimo de calidad de vida, que sería su concepto más avanzado, en vigor en el resto de Europa, sino como daño o desgracia y por otro lado, y demasiado habitualmente, no comprenden sus entresijos y complejos formulismos.

Es evidente que una buena parte de la culpa de esta situación la tienen las mismas compañías aseguradoras, por su tradicional falta de transparencia y por la ausencia de una verdadera atención al cliente. La comercialización excesivamente agresiva y escasamente profesionalizada, con la que se han extendido los seguros por España, hacen que el asegurado sea algo así como un incauto al que hay que colocarle, como sea, cualquier tipo de producto, le convenga o no. Igualmente, en seguros de daños como el del automóvil, el usuario es, para las compañías y en demasiadas ocasiones, un «defraudador» nato contra el que tienen que defenderse. Esta situación, perjudicial tanto para las compañías como para los clientes, debe superarse, dando paso a un concepto de venta, producto y atención al cliente más moderno y acorde con la importancia que el sector tiene para la vida de las personas y para la economía.

Los seguros en España deben avanzar mucho más allá, en marketing y en transparencia. Los tímidos intentos de algunas compañías al establecer voluntariamente el Defensor del Asegurado, figura muy útil (pero solo respecto al marketing empresarial) no han hecho sino plantear el problema de la transparencia y la satisfacción de la clientela en los seguros. Pero, para la adecuada protección de los intereses de los asegurados, se debe poner en marcha un sistema ágil y eficaz de resolución de conflictos, como es el Sistema Arbitral de Consumo.

Como consecuencia de la integración de los distintos países europeos en el seno de la Unión, se ha producido una homogeneidad en la legislación de los mismos, también en materia de seguros, dentro del marco jurídico del Derecho Comunitario Europeo, a través de la Tercera Directiva 90/232/C.E.E, del Consejo, de 14 de mayo de 1990. La consecuencia en nuestro país de transponer esta, es la Ley 30/1995, de Ordenación y Supervisión del Seguro Privado.

La Ley del Seguro, como tradicionalmente se le conoce a la ley 50/1980, tiene como principio básico la defensa y protección del asegurado, que se manifiesta, además de lo establecido en el Capítu-



lo VI de la Ley (que aparece con el epigrafe generico "Protección del asegurado"), en las siguientes cuestiones:

- Existencia de normas imperativas.
- Admisibilidad de las cláusulas del contrato más beneficiosas para el asegurado.
- Supervisión de la actividad de la aseguradora.
- Endurecimiento del régimen sancionador a las entidades aseguradoras y a sus directivos por medio de las multas
- Obligación de suministrar la información, en la lengua española oficial, al domicilio o residencia habitual del tomador del seguro.
- Inembargabilidad de los derechos consolidados de los partícipes, que sólo se harán efectivos a los efectos de integrarlos en otro plan de pensiones.
- El tomador de un seguro de vida individual tendrá el derecho de resolver el contrato en un plazo de 15 días a contar desde el inicio de la cobertura, sin necesidad de alegar justa causa y percibiendo la parte de la prima no consumida.

Muchos de los problemas que afectan a las pólizas de seguros tienen un denominador común: el incumplimiento de alguna de las obligaciones contractuales por parte de la compañía de seguros o su interpretación o aplicación de manera abusiva en perjuicio del asegurado.

Las posibilidades son numerosas, y la casuística demuestra que es fácil incluir cláusulas poco legales en los condicionados. No obstante, la Ley 50/1980 intenta abarcar precisamente lo más básico de las obligaciones que unos y otros tienen en el contrato de seguro de manera que no haya lugar a dudas sobre la aplicación de las mismas. Las garantías que establece son tan esenciales que prevalecen por encima de cualquier cláusula diversa que se haya podido firmar con la compañía. Efectivamente, existe una serie de disposiciones destinadas a fijar los principios generales o reglas del juego más esenciales que deben regir la relación entre empresas y asegurados.

Algunos tienden a evitar que los seguros sean usados como forma maliciosa de enriquecimiento, pero también se introducen otras reglas para evitar que las compañías esgriman de forma abusiva este derecho frente a los asegurados. Eso sí, para la mayoría de ellos es necesario vigilar bien las condiciones particulares del contrato y, sobre todo, los riesgos y capitales cubiertos. Es precisa, en cualquier caso, la atención del consumidor a la hora de contratar, para evitar, por ejemplo, situaciones de infraseguro (por el que recibiríamos una indemnización menor de la apropiada) o sobraseguro (por el que estaríamos pa-

gando una prima mayor de la cuenta para acabar cobrando la misma indemnización).

Dentro de la tendencia a la defensa y protección de los asegurados, otra de las cuestiones establecidas por la Ley, se manifiesta a través de la obligación de facilitar información al tomador respecto de la legislación aplicable al contrato y a su régimen de autorización única para todo el ámbito del Espacio Económico Europeo.

Este régimen de autorización administrativo único consiste en que cualquier entidad aseguradora con domicilio en cualquiera de los Estados Miembros del Espacio Económico Europeo podrá realizar su actividad en cualquiera de estos Estados, estando sometido al control financiero de la autoridad supervisora del estado miembro de origen, (es decir, el Estado miembro donde este radicado su domicilio social).

Como consecuencia del presente régimen de autorización, se deriva la nulidad de todos los contratos de seguros realizados con entidades no autorizadas, o que haya sido revocada, o que transgredan los límites de la autorización. Así, quien hubiera contratado con una entidad que incurra en los hechos de los mencionados anteriormente, no estará obligado a cumplir con la obligación de pago de la prima, y tendrá derecho a la devolución de la prima pagada, salvo que con anterioridad haya tenido lugar un siniestro.

El objeto social de aquellas compañías de seguros que se establezcan en España, tanto las de domicilio en otro país miembro de la Comunidad como las que tengan el domicilio en España, debe de ser exclusivo, es decir, las compañías de seguros tendrán exclusivamente como objeto social la práctica de operaciones de seguro y las establecidas en el artículo 3º y 5º. Este nuevo criterio redundará en favor de los asegurados, en tanto en cuanto no existirán interferencias entre la simple actividad aseguradora y otro tipo de actividad comercial, quedando el objeto social y la actividad de las compañías claramente definida.

Uno de los aspectos fundamentales es el control que deberán pasar las compañías de seguros, además de los requisitos necesarios para su formalización. Este control consiste en la información que dispondrá la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones acerca de las cuentas de las compañías. Este control, y el endurecimiento de los requisitos necesarios para la creación de aseguradoras, proporciona o debe de proporcionar una seguridad en los consumidores sobre las nuevas sociedades de seguros.

Por último, podemos destacar que desde algunos sectores se ha criticado el excesivo interven-



cionismo contenido en el articulado de esta norma. Si bien no negamos este extremo, debemos de destacar que si hemos alabado el nuevo sistema de control sobre las compañías aseguradoras en beneficio de los usuarios, dicho control sólo se puede realizar desde la administración, consecuencia ésta del intervencionismo.

Productos de inversión y defensa del usuario

Debido al incremento en los últimos años de la participación de los pequeños inversores en los mercados financieros es necesario señalar los derechos que tienen accionistas, partícipes de fondos de inversión y demás pequeños inversores por el mero hecho de estar en posesión de títulos y participaciones de entidades operan en los mercados financieros. Además de recoger la información mínima que tienen que recibir a la hora de contratar con las entidades financieras que operan en este sector. Uno de los aspectos más importantes en la contratación de estos productos con consumidores es la información. El Real Decreto 629/1993, de 3 de Mayo, sobre normas de actuación en los mercados de valores y registros obligatorios. Nos dice:

"Artículo 5. Información al cliente

1.- las entidades ofrecerán y suministrarán a sus clientes toda la información de que dispongan, cuando pueda ser relevante para la adopción por ellos de decisiones de inversión y deberán dedicar a cada uno el tiempo y la atención adecuados para encontrar los productos y servicios más apropiados a sus objetivos; 3.- La información a la clientela debe ser clara, correcta, precisa, suficiente y entregada a tiempo, para evitar su incorrecta interpretación y haciendo hincapié en los riesgos de cada operación conlleva....."

El Real Decreto 629/1993, además, hace mención expresa en su artículo 11 a una cuestión fundamental para el consumidor, como es la aplicación de las tarifas: " Las entidades no podrán cargar a los clientes comisiones o gastos superiores a los contenidos en los folletos comunicados a la Comisión Nacional del Mercado de Valores o al Banco de España, en el caso del Mercado de Deuda Pública anotada....."

Estas entidades tienen la obligación de remitir al cliente información sobre la situación de su cartera de valores o sobre la situación de los valores y del efectivo depositado. Dicha información debe enviarse cada vez que se ejecuta una orden del cliente, como mínimo una vez al trimestre o mensualmente si se hacen inversiones en productos derivados (opciones, futuros, warrants...) o en productos de alto riesgo. Además las entidades están obligadas a dar toda la información que el cliente solicite.

Las entidades están obligadas a comunicar sobre modificaciones de las comisiones y de los gastos aplicables. Las tarifas que se modifiquen no podrán entrar en vigor en los contratos ya existentes al menos dos meses desde la recepción de la información.

Durante este periodo el cliente puede modificar o cancelar este contrato.

Un tipo de contrato muy utilizado por las entidades financieras para ejercer su actividad ha sido el contrato de gestión. En los últimos años la CNMV se ha visto obligada a regular este tipo de contrato que ha originado multitud de problemas a los clientes por la utilización abusiva e indiscriminada de estos contratos.

Tradicionalmente se han distinguido dos formas de gestión: Gestión asesorada: el gestor necesita el consentimiento del cliente para ejecutar las decisiones de gestión. Esta forma es más segura pero menos eficiente; y Gestión discrecional: el gestor puede ejecutar las decisiones que considere convenientes sin autorización del cliente, esta gestión es más eficiente ya que el gestor puede tomar decisiones puntuales según la tendencia del mercado.

Es este tipo de gestión discrecional la verdadera gestión del capital, y al que va dirigida la regulación de la CNMV. Cuando se firma un contrato de gestión, debe figurar en este las directrices a seguir por la entidad de acuerdo con el riesgo y perfil del cliente. A partir de este momento el gestor podrá tomar las decisiones que el crea correctas para la rentabilidad de la cartera, dentro de los parámetros de productos financieros marcados en el contrato. El gestor solo podrá saltarse estas normas en casos excepcionales lo cual tendrá que comunicar al cliente. El gestor debe llevar una gestión individualizada, es decir no podrá mezclar operaciones de distintos clientes, lo que quiere decir que las cuentas de los clientes deben de estar identificadas individualmente. El único caso que se permite la utilización de cuentas globales (ómnibus) es cuando se opera en mercados internacionales, pero de esta circunstancia tendrá que ser informado el cliente.

La información que tiene que recibir el cliente que a suscripto este tipo de contrato es mucho más periódica que en los contratos normales. Además de la información obligatoria de los contratos normales la entidad gestora tiene la obligación de informar de: variaciones que se hayan producido en la cartera de valores y el efectivo depositado, número de valores comprados, vendidos o prestados, el pago de cupones y dividendos y las fechas de amortización y conversión; las comisiones y gastos repercutidos; las entidades por donde se realicen las operaciones y las entidades donde estén depositados los valores. Todo esta información lo tienen que realizar con una periodicidad al menos semestral. Pero cuando la cartera tiene pérdidas o las operaciones exijan, debido a su riesgo una mayor comunicación al cliente, siguiendo un criterio de prudencia la información deberá realizarse mensualmente. En este sentido, la Orden de 7 de octubre de 1999 de desarrollo del código general de conducta y normas de actuación en la gestión de carteras de inversión

"Cuarto. Formalización contractual de la gestión de carteras. Las relaciones entre el cliente y el gestor de cartera deberán estar informados mediante un contrato-tipo de gestión de cartera...



Descripción pormenorizada de los criterios generales de inversión acordados entre el cliente y la entidad; Relación concreta y detallada de los diferentes tipos de operaciones y categorías de los valores o instrumentos financieros sobre los recaerá la gestión y de los tipos de operaciones que se podrán realizar”.

Finalmente conviene recoger la reciente regulación sobre Instituciones de Inversión Colectiva, ley 35/2003 de 4 de noviembre, que entró en vigor el 5 de febrero pasado, recoge en el Art. 48 de la Ley en su punto 1 que: "Las sociedades gestoras estarán obligadas a atender y resolver las quejas y reclamaciones que los accionistas de sociedades de inversión o los partícipes de los fondos de inversión puedan presentar".

La Ley obliga a las entidades gestoras a constituir un departamento o servicio de atención al cliente encargado de atender y resolver las quejas y reclamaciones de los partícipes. Nace así la figura de Defensor del Cliente al que corresponderá resolver todas las quejas y reclamaciones que le presenten, y que tendrá que ser una entidad o experto independiente de reconocido prestigio quien lleve a cabo esta tarea.

La ley 44/2002 y los usuarios de productos financieros

La Ley de Medidas de Reforma del Sistema Financiero, ley 44/2002 de 22 de noviembre, también conocida como Ley Financiera, supone una ambiciosa revisión financiera estructurada, en general, en torno a la adopción de medidas y creación de instrumentos que aumenten la eficiencia de los prestadores de servicios financieros españoles; y la mejora de las condiciones de protección de los clientes.

Una de las pretensiones de esta norma es adaptar el régimen jurídico de la prestación de servicios financieros a la nueva realidad del mercado. De una parte, la adopción del euro ha acelerado el ritmo de integración financiera en la Unión Europea, lo cual implica una mayor competencia entre las industrias de los Estados. De otra, se ha incrementado el fenómeno de la innovación financiera favorecida por la incorporación de las nuevas tecnologías de la información a la prestación de servicios financieros.

Sobre el Fomento de la eficiencia del sistema financiero y la integración de los sistemas de compensación y liquidación de valores, se ha observado que gran parte del coste total y del tiempo necesario para completar la contratación de valores es imputable a los sistemas de compensación

y liquidación y que dichos costes se reducen cuando se lleven a cabo procesos de integración de los mismos, ya que se producen economías de escala. En este sentido el Sistema de Compensación y Liquidación de Valores y el Banco de España ya dieron los primeros pasos para unificar los sistemas de compensación, liquidación y registro. La nueva Ley Financiera se concentra en las modificaciones legales necesarias para llevar a cabo este proceso y establece un régimen jurídico flexible que permita la creación de un futuro depositario del central único. Se trata de un proceso abierto que permitirá la integración con otros sistemas ya existentes en España (Servicio de Compensación de la Bolsa de Bilbao, Servicio de Compensación de la Bolsa de Barcelona, servicio de Compensación de la bolsa de Valencia. MEFF) o de otros países.

Sobre el fomento de la apertura de los mercados de valores españoles, se atribuye a la Comisión Nacional del Mercado de Valores la competencia para autorizar la participación de sociedades que administren mercados secundarios oficiales españoles en sociedades que gestionen mercados secundarios fuera de España. Por otra parte, se prevé que toda participación en el capital de sociedades que administren mercados secundarios españoles quede sujeta al régimen de participaciones significativas previstas en la Ley del Mercado de Valores. En el refuerzo de intercambio de información entre supervisores, se traspone la Directiva Comunitaria, en los ámbitos de seguros, valores e instituciones de inversión colectiva, que permite la celebración de acuerdos relativos al intercambio de información con terceros países, a efectos de incluir otras autoridades u órganos específicos de dichos países, siempre que la información que se comunique esté sujeta a garantías adecuadas de secreto profesional.

Conviene destacar asimismo la adopción de medidas encaminadas a mejorar la eficiencia, eficacia y calidad de las tareas de supervisión llevadas a cabo por la Comisión Nacional del Mercado de Valores, Comisión Nacional de la Energía, de modo que sus órganos de control interno deberán emitir anualmente un informe sobre eficacia y eficiencia y sobre la seguridad y garantías de sus procedimientos. Así mismo, el Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores y el Ministerio de Economía habrán de celebrar un convenio en el que se determinan las bases, criterios y programas para la homogeneización de la calidad en el desarrollo de las competencias de supervisión.



Los usuarios de servicios financieros en el Plan Estratégico de Protección al Consumidor para el Período 2002 - 2005

Autor: Equipo Técnico ADICAE

2

Plan estratégico de protección al consumidor

En su artículo 149.1.11, la Constitución atribuye competencia exclusiva al Estado en cuanto a las "bases de ordenación del crédito, banca y seguros". A través de este artículo se habilita a aquél para desarrollar el llamado derecho administrativo económico, que es el derecho que regula la intervención de las distintas administraciones en la economía. Desde una perspectiva privada ya le ha habido sido atribuidas competencias por el artículo 149.1.6. Esta regulación jurídico-pública pretende, en general, evitar las situaciones de riesgo sistémico que pudieran provocar la quiebra del sistema financiero cuya base genuina es la confianza. Esta confianza en el sistema financiero se garantiza mediante las normas denominadas de supervisión prudencial que afectan fundamentalmente a los denominados coeficientes que son determinadas ratios que permiten controlar la estabilidad financiera de las entidades supervisadas.

Desde la perspectiva del consumidor, el papel tradicionalmente atribuido al sistema financiero en relación a los consumidores y usuarios, lo era en términos de operaciones de pasivo, ya que el sistema financiero principalmente se encontraba fundamentalmente al servicio de las decisiones autónomas de la actividad industrial y comercial como canalizador de ese ahorro hacia la inversión.

Sin embargo, el paulatino proceso de democratización del crédito y las inversiones entre capas cada vez más amplias de población, ha extendido el uso de estos servicios hasta considerarlos de uso común y generalizado entre consumidores y usuarios. Las polémicas doctrinales suscitadas en torno a la aplicación o no de la normativa de consumidores a los servicios financieros ha sido zanjada por el legislador mediante el desarrollo reglamentario de la Ley 26/1984. La promulgación del Real Decreto de 9 de marzo de 1991, posteriormente reformado por Real Decreto 1507/2000, de 1 septiembre, por el que se actualiza los catálogos de productos y servicios de uso o consumo común, ordinario y generalizado y de bienes de naturaleza duradera, a efectos de lo dispuesto en los artículos 2.2, 11.2 y 11.5, de la ley general para la defensa de los consumidores y usuarios y normas concordantes, incluye en este catálogo los "Servicios bancarios y financieros" y los "Seguros".

Pese a esta consideración, los Planes Estratégicos de Protección al Consumidor que fijan las políticas de consumo para un plazo de cuatro años apenas hacen mención expresa sobre estos servicios. La excepción quizá sea el Plan 1994 1997. Así, en el capítulo dedicado al Ámbito Normativo hace mención expresa al "c) Seguimiento de otras normas sectoriales que puedan afectar a los consumidores "crédito al consumo". Por otro lado, en el apartado dedicado a Control de mercado, se habla de "armonizar los controles ya que la competencia corresponde tanto a las Comunidades Autónomas como a organismos estatales autónomos-- Banco de España, Dirección General de Seguros-- en sectores específicos". Finalmente se hace referencia a la "Integración en otras políticas, especialmente: (...) servicios financieros, seguros, vivienda y turismo".

En el Plan Estratégico De Protección Al Consumidor Para El Período 1998-2001, su "Objetivo estratégico nº 2: Posicionamiento ante los nuevos retos". Hace mención de forma muy general al "Análisis de la posición de los usuarios frente a los servicios de interés general", entre los que, como hemos visto se hallan los Servicios Financieros.

Finalmente el último Plan publicado hasta ahora, 2002-2005 y del que presentamos a continuación un extracto, apenas se hace eco de estas cuestiones. Dentro de la línea generalizadora y abstracta que caracteriza estos Planes, cabe deducir una referencia implícita al sector financiero cuando se habla de la "creación de foros permanentes de discusión entre Administración, Sectores, y Asociaciones de Consumidores, sobre temas de interés en materia de consumo de los que deriven líneas de actuación política, así como con representantes de colectivos específicos para conocimiento y atención de sus demandas". Como ya se ha comentado, la importancia estratégica de este sector tanto en el plano de la economía general como para las economías domésticas, que cada vez acceden a un mayor uso de estos productos y servicios financieros, señalan con especial insistencia la necesidad de creación de foros de debate y discusión para este ámbito. Esto se complementa con el requerimiento, exigido por el comentado Plan Estratégico, para "Impulsar, desde la Administración de Consumo, la concertación, el acuerdo y la mediación entre representantes de los



consumidores y usuarios y de los sectores económico". Un llamamiento generalizado a todos los sectores económicos que no debe olvidar al sector de crédito, seguro e inversión.

El actual sesgo desregulador que parece animar el funcionamiento de este mercado encuentra su contrapunto adecuado en el Plan Estratégico español para la Protección al Consumidor del periodo 2002-2005. La necesidad de participación de los legítimos representantes de los consumidores, las Asociaciones, en la correulación de este sector, tiene fiel reflejo, si bien puesto de manifiesto con carácter general, cuando expresamente se recoge el "fomento de códigos de conducta elaborados conjuntamente entre sectores y Asociaciones de Consumidores que incluyan la creación de un comité de seguimiento en el que participen representantes de los de consumidores y usuarios; así como la imposición de sanciones en caso de incumplimiento (expulsión de las asociaciones del sector, publicidad de la infracción, económicas, etc.); y la posibilidad de comunicación a las Administraciones competentes para la incoación y ejecución, en su caso, del correspondiente expediente sancionador; fomento de la mediación en caso de conflicto entre empresa y consumidor de acuer-

do al procedimiento establecido; consolidación del Sistema Arbitral de Consumo como servicio público gratuito, destacando en su difusión entre los sectores económicos su carácter de ser un componente más en la definición de sus productos y servicios; impulsar un sistema administrativo de solución de reclamaciones cuando el prestador de servicios es una Administración Pública". Conviene advertir que esta necesaria participación de la ciudadanía en general y de los consumidores en particular, en la elaboración y seguimiento de estos códigos autorregulatorios venía ya exigido desde Europa en el Libro Blanco de la Gobernanza del año 2000.

Con relación al Sistema Arbitral de Consumo, al que se menciona de manera expresa, es de lamentar que si bien se recogen los planteamientos trazados desde Europa en el Libro Blanco sobre Gobernanza, no se pongan de manifiesto, como línea política a seguir, el cumplimiento de las reiteradas Recomendaciones Europeas sobre los criterios a aplicar en las resoluciones extrajudiciales en materia de consumo. Su aplicación al ámbito de servicios financieros se hace absolutamente necesaria dada la complejidad, cuando no fragilidad y desconfianza, que los actuales mecanismos provocan.

Información: ADICAE c/ Gavín nº 12 Local
50001 ZARAGOZA Telf: 976 390 060 fax: 976 390 199
web: www.adicae.net

e-mail: aicar.adicae@adicae.net



Por último reseñar que se hace una mínima mención a la materia financiera, concretamente al crédito, al referirse, muy someramente a la cuestión del sobreendeudamiento, simplemente con el propósito de desarrollar una labor de "me-ro seguimiento de las situaciones de sobreendeudamiento, para adoptar las medidas oportunas en su caso". Una declaración que, después de la labor de estudio y debate que muchas Asociaciones de consumidores han llevado a cabo estos últimos años sobre este delicado problema, entre las que destaca la labor de ADICAE, revela una postura de una alarmante falta de sensibilidad y voluntad política.

El reflejo de la política europea de protección al consumidor en el Plan Estratégico Español

Como hemos visto la vinculación que existe entre los Planes de Protección al consumidor españoles y europeos es evidente. La protección al consumidor en nuestro país recibe una evidente influencia de las estrategias europeas. Una protección de los consumidores a nivel de la UE que está inextricablemente unido al desarrollo del mercado interior. Sería desacertado sugerir que exista una contradicción entre el desarrollo completo del mercado interior y las exigencias relacionadas con la protección de los consumidores.

Los dos objetivos no son solo complementarias, sino también inseparables, puesto que sólo hay un mercado interno. Se pretende que los comercios en general y las entidades de servicios financieros en particular, puedan vender sus productos de forma transfronteriza tan fácilmente como en su país. Al mismo tiempo, se quiere que los consumidores tengan tanta confianza a la hora de comprar de forma transfronteriza como a la hora de comprar en su propio país.

Efectivamente, la política europea de los consumidores es un elemento fundamental del objetivo estratégico de la Comisión de contribuir a una mejor calidad de vida para todos, además de impulsar un nuevo dinamismo económico y modernizar la economía europea. Un propósito fundamental y en el que el uso por parte de los consumidores de los servicios financieros encuentran su máxima expresión. Así, es particularmente revelador que, a diferencia del los Planes Estratégicos de Protección al Consu-

midor en nuestro país, la estrategia en materia de política de los consumidores 2002-2006 sí haga mención expresa de cuestiones financieras. El Plan de acción para los mercados financieros establece un programa de iniciativas destinadas a completar el mercado interior de los servicios financieros al por menor. Ya se han adoptado numerosas medidas, como el Reglamento sobre pagos transfronterizos en euros, que beneficiará considerablemente a los consumidores y contribuirá a potenciar el comercio transfronterizo al equiparar las comisiones bancarias de las transacciones transfronterizas y nacionales. No obstante, como se indica en el plan de acción, son necesarias otras medidas. Concretamente, se trata de acciones para facilitar la prestación de servicios financieros transfronterizos, proteger adecuadamente a los consumidores, independientemente del lugar de la UE en que se encuentren, y aumentar su confianza en las transacciones transfronterizas. La Comisión reforzará un planteamiento regulador en el ámbito de los servicios financieros basado en una consulta previa, amplia y sistemática de todas las partes interesadas, incluidos los consumidores y usuarios finales.

La Comisión elaborará una propuesta relativa a un marco jurídico global para los pagos en el mercado interior. El dinero y los pagos están cambiando rápidamente: moneda de plástico, moneda electrónica. La introducción del euro está acelerando esos cambios. En un mercado interior que funciona correctamente es indispensable disponer de instrumentos y redes de pago seguros. Los legisladores deberán tener en cuenta los cambios que se producen en cuanto a precios, plazos y relaciones entre los que ponen a disposición esas nuevas formas de pago y sus usuarios. Asimismo, deberá revisarse la legislación existente.

Por lo que se refiere a los valores, la Comisión ha aprobado propuestas de directivas sobre el abuso del mercado y el prospecto, que permiten un alto nivel de protección de los consumidores. La revisión de la Directiva relativa a los servicios de inversión permitirá la armonización de la aplicación de las normas de conducta de las empresas. La Comisión también tienen previsto elaborar una propuesta sobre las obligaciones de transparencia de las empresas que cotizan en bolsa. Estas propuestas beneficiarían a los consumidores puesto que crearían un mercado interior de los servicios financieros más justo y transparente.

