

El consumidor frente a su banco en el nuevo espacio europeo

PIERRE VAN EECKHOUTE
Asociación Belga de Consumidores

INTRODUCCIÓN

La construcción de Europa conoció un nuevo auge en 1985 cuando se publicó el «Libro blanco». Se echaron las bases del gran mercado único y de la creación del Euro. Ya a principios de 1993, los consumidores se dieron cuenta de que la creación del «Gran Mercado» no iba a hacer cambiar apenas su vida diaria. La legislación europea es imperfecta ya que contiene toda una serie de contradicciones. El objetivo de armonizar todas las leyes nacionales es ambicioso e inalcanzable. Mientras tanto, se ha establecido un sistema inacabado de Directivas y las relativas a los servicios financieros serán el objeto de mis críticas.

El tratado de Maastricht puso en marcha las obras con vistas a la moneda única y aquí, si tiene lugar como está previsto en 1999 y 2002, el trastorno es inevitable. Al final, mi ponencia contiene los comentarios al respecto de las organizaciones de consumidores. Se trata sobre todo de expectativas y de interrogantes, pues el porvenir es inseguro.

EL GRAN MERCADO

Abarcaré cuatro temas: el pequeño ahorrador, las tarjetas de pago, el crédito al consumo y los préstamos hipotecarios. Al cabo del primer tema, comentaré los textos generales relativos a los servicios financieros.

El pequeño ahorrador

La protección del pequeño ahorrador en caso de quiebra del banco entra en el ámbito de un texto europeo. Se garantiza el ahorro hasta un importe de 20.000 Euros: es una medida excelente, pues protege al consumidor. Sin embargo, lamentamos que el límite no sea idéntico en todos los países: los que tenían un sistema más generoso pueden conservarlo, los que no disponían de ningún sistema pueden limitar el importe a 15.000 Euros durante un período transitorio. Obviamente, en un mercado europeo, unas cuentas de ahorro sometidas a obligaciones diferentes en cuanto a sus fondos de garantías pueden dar el mismo rendimiento: de hecho, hay distorsión de competencia. La definición del «pequeño ahorrador» no es muy clara y sólo concierne a las cuentas y libretas de ahorro.

La fiscalidad sigue siendo la misma en todos los países, lo que demuestra claramente cómo la falta de armonización fiscal desajusta las reglas del juego en lo relativo a la competencia. La Comisión europea creyó que se podía crear un gran mercado liberalizándolo al máximo, siendo antídoto unas reglas de protección mínima para el consumidor. Ahora bien, constatamos que las autoridades nacionales utilizan las ventajas fiscales vinculadas a algunas formas de ahorro para llevar a cabo un proteccionismo larvado. En la mayoría de los países, un organismo bancario tiene que tener una autorización para desarrollar algunas actividades. El mercado único quería ensalzar la Libre Prestación de Servicios (LPS), es decir, el hecho de que un banquero pudiera ofrecer el servicio al otro lado de sus fronteras sin tener que crear una nueva empresa en el extranjero. Podría crear su propia red de distribución partiendo de su propio país. Pero al decretar que sólo los productos de los bancos aceptados por las autoridades nacionales se benefician de las ventajas fiscales (nacionales), el país de acogida anula el atractivo de cualquier producto extranjero.

Las reglas del juego

Para algunos temas, como por ejemplo, la protección del pequeño ahorrador, las autoridades europeas han promulgado algunas directivas adecuadas. Pero la creación del Mercado Único se hizo mediante textos con un amplio campo de aplicación, especialmente la segunda directiva bancaria y la tercera directiva de seguros.

El principio es el siguiente: esperando que se lleve a cabo la armonización de las leyes nacionales con respecto a los mercados nacionales, la Comisión quiso crear un sistema jurídico que permitiera a las empresas competir en todo el campo de la Unión Europea, lo que se denominó en inglés «a level playing field». Dicho sistema pretende llevar a la práctica los artículos 85 y 86 del Tratado de Roma que no tolera ninguna traba a las reglas de la sana competencia. Cualquier forma de favoritismo por parte de las autoridades nacionales a favor de sus propias empresas es considerada como proteccionismo y, por tanto, debe prohibirse. En un país de la Unión Europea, cualquier empresa procedente de otro país de la Unión, tiene que recibir la autorización de ofrecer sus productos en el mercado.

Tomemos el ejemplo de una compañía de seguros inglesa que quiera vender sus productos en España; puede hacerlo de dos modos. La manera más sencilla consiste en *crear* en España una *filial* de derecho español: todas las modalidades de los contratos, todos los documentos destinados al público, toda la gestión de la filial... se harán siguiendo las reglas aplicables a las compañías de seguros españolas. Otra técnica consiste en permanecer en Inglaterra vendiendo productos ingleses a los españoles y modificando sólo la distribución del producto. Es lo que se denomina la *Libre Prestación de Servicios* (LPS). Esta manera de trabajar no tenía mucho éxito y para hacer posible la LPS se editaron directivas de carácter general como la segunda directiva bancaria.

¿Qué abarcan dichos textos? El control de la solvencia (gestión, y los precios después), la autorización de ejercer, todo ello lo llevan a cabo en el país de origen («home country», por ejemplo, Inglaterra) las autoridades competentes. Todas las reglas de buena conducta en el campo de las prácticas comerciales (por ejemplo, la publicidad, la indicación de los precios, la conformidad de los documentos, la ausencia de cláusulas abusivas, el plazo de reflexión, etc.) las dictará el país de destino («host country», por ejemplo, España).

Obviamente, en el país de origen, el implicado será el «pequeño ahorrador», mientras que las reglas del país de destino afectan a la «protección del consumidor». Pero tal protección no puede llevar al proteccionismo y la Comisión ha decretado que las reglas impuestas a las empresas extranjeras sólo pueden serlo por motivos de «interés general».

Hubo que afrontar algunos litigios en el Tribunal de Justicia. Cuando, por ejemplo, los franceses quisieron exportar su cerveza, los alemanes no les dejaron cruzar las fronteras por no satisfacer su cerveza las normas de pureza impuestas a los cerveceros alemanes («reinheitsgebot»). El Tribunal decretó que la ley alemana era un recurso abusivo para excluir a los productores extranjeros: lo que es bueno para los franceses también lo es para los alemanes. El principio de la UE es que cuando se admite un umbral mínimo de protección en un país, el hecho de pertenecer al Gran Mercado extiende la autorización nacional a todo ese Mercado. La jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo permitió establecer las reglas básicas: una medida de protección del consumidor puede ser aceptada (considerándola de interés general) e impuesta a todos si cumple tres condiciones.

El primer principio es el de la no-discriminación (reciprocidad): pone en condiciones de igualdad a todos los empresarios (nacionales y extranjeros), lo que equivale a decir que hay que aceptar en el mercado nacional a todos los que ofrezcan servicios y que procedan de un país en el que los empresarios de dicho país hayan recibido la autorización de proponer servicios equivalentes. Segundo principio, el de la unicidad de las medidas adoptadas: una regla no puede contradecir otra regla sobre el mismo tema en el país extranjero. Tercer principio, el de la proporcionalidad: la regla impuesta a un empresario extranjero no puede ser desproporcional con respecto al objetivo a alcanzar.

La elaboración de estas directivas es, ni más ni menos, el *reconocimiento de un fracaso*. La ampliación a 15 países de una Unión Europea cuyos principios básicos

fueron elaborados por seis naciones y el «chauvinismo» nacional de los protagonistas políticos de todos los grandes países —apoyado por círculos de negocios influyentes— desembocaron en un estancamiento progresivo de la construcción europea. Cuanto más habla la Europa política, menos progresa la Europa económica. Toda esta construcción jurídica sólo es necesaria porque los gobiernos nacionales no consiguen *armonizar* sus reglamentos nacionales.

Semejante situación sólo puede ganarse nuestra crítica por tres motivos esenciales. La *inseguridad jurídica* no hace nada confortable la posición del consumidor. Su suerte ya no es nada envidiable en el mercado nacional y quedará aún más desarmado cuando quiera adquirir bienes de origen extranjero. La definición de los términos «país de origen» y de «destino» no siempre es clara. Cuando un español quiere acudir a un banquero inglés para financiar la adquisición de una residencia en Francia, quedan implicados tres países.

¿Cuál será la legislación a aplicar y el tribunal competente en caso de que surja un conflicto? Este último problema lo regulan las convenciones de derecho internacional privado y una reglamentación europea es más que necesaria. Además, la «protección del consumidor» no es nada evidente. Las reglas relativas a la variabilidad de los tipos de interés de los préstamos hipotecarios están regidas por varias leyes nacionales. La variación de tipos tiene que ser limitada para proteger al consumidor (en el país de destino) de las fluctuaciones excesivas pero también tiene que ver con la solvencia de la empresa con lo que afecta al control «prudencial» (del país de origen).

La fobia del proteccionismo llevó las instancias europeas a una nivelación hacia abajo del consumismo. Si no permanecemos atentos, *la protección del consumidor será mínima*. La única concesión, hecha actualmente a los movimientos de consumidores, es el establecimiento de las reglas de seguridad mínimas. Cualquier intervención que impida al productor que venda productos de calidad inferior, se califica de maniobra proteccionista. Este tipo de liberalismo sin frenos debería teóricamente ser beneficioso para todos pues genera mayor competencia. Pero no hay que olvidar que dicha competencia sólo es admisible en un mercado transparente. Incluso podríamos estar de acuerdo con que se inunden las estanterías de los hipermercados con jamones malos y baratos siempre, y cuando la etiqueta mencione en letra grande «mezcla de jamón, agua y polifosfatos». Que no es en absoluto lo que sucede en la realidad. Por ello seguimos exigiendo que las normas de calidad alimentaria vayan más allá que la garantía de no ingerir veneno. Y para los servicios financieros, también queremos prohibir los «productos peligrosos». Algunas «conquistas» nacionales al respecto corren el riesgo de verse amenazadas por la creación del gran mercado europeo.

La LPS no se lleva a cabo, el consumidor no se beneficia del mercado único. No volvemos a mencionar la baja de calidad ya citada pero la segunda directiva bancaria sirve de pretexto a los banqueros para disminuir la fuerza de las leyes con vocación pro-cces. Se invoca la «discriminación» al revés. Imponer condiciones a las empresas nacionales pondría a éstas en posición desfavorable frente a las empresas extranjeras venideras que podrían permitírselo todo. Falso, estas empre-

sas extranjeras estarían sometidas a la misma reglamentación que los bancos nacionales.

Aunque cabe decir que el problema no se plantea pues nadie cruza las fronteras. De hecho, el primer resultado de la creación de un gran mercado consistió en una serie de fusiones y la reestructuración de los grandes holdings financieros. En un gran mercado, para sobrevivir, era necesario un tamaño considerable y no es el caso de un pequeño país como Bélgica. Y a los grandes grupos internacionales no les interesa un mercado único. El caso más llamativo lo constituyen las compañías de seguros que se hacen competencia en el norte de Europa. En lugar de llevar a cabo LPS en el sur, adquirieron compañías de seguros (por ejemplo, españolas) para ofrecer los dividendos a sus accionistas. ¿Por qué traducir contratos y venderlos baratos cuando se pueden practicar sin esfuerzo alguno «precios españoles»? Así pues, los grandes grupos financieros se benefician de la segmentación del mercado y se las arreglan para maximalizar sus ganancias en cada mercado nacional.

Las tarjetas de pago

Existe una recomendación de 1988 que limita la responsabilidad del usuario en caso de robo o de extravío de la tarjeta. La Comisión quiso editar una directiva pero los emisores y, más aún, las federaciones bancarias, se opusieron a ello proponiendo la realización de su propio código de buena conducta. Incluso la recomendación no nos satisface, ya que fue concebida con vistas a una tarjeta electrónica con código secreto (PIN).

Así, el consumidor ya no es responsable después de que notifique el robo o la pérdida de la tarjeta. Antes de ello, su responsabilidad queda limitada a 150 Euros. Sin embargo, seguirá siendo responsable en caso de falta grave por su parte y, por supuesto, de fraude. La noción de «falta grave» está mal definida, ya que los banqueros consideran falta grave el que un ladrón conozca el código secreto aunque éste haya sido comunicado bajo amenaza, violencia o mediante la utilización de recursos técnicos sofisticados. Por otro lado, ninguna ley establece que el código secreto equivale a una firma y sólo se tomará en cuenta la ley en caso de conflicto. El problema de la prueba se plantea una vez más y en materia informática no es asunto nada fácil. ¿Y cuál es la situación en caso de robo de una tarjeta sin código secreto? Opinamos que los banqueros deberían asumir mejor su responsabilidad pues a ellos les incumbe evitar «productos peligrosos». Los emisores de tarjetas han de procurar que sus productos no sean falsificables y que sus redes de información sean seguras.

El código de buena conducta sólo se estableció para las tarjetas bancarias, no para los otros dos tipos de emisores (las tarjetas de crédito internacionales de tipo American Express y las tarjetas de cliente de las cadenas de tiendas. No nos cansaremos de repetir que queremos textos cuyo alcance jurídico esté bien establecido, en este caso una directiva mejor que una recomendación.

El crédito al consumo

Tenemos a nuestra disposición dos directivas, una con disposiciones generales, otra que define la fórmula exacta para calcular el tipo de interés del crédito. Esta última es una victoria para los consumidores, ya que por todas partes se utilizará la fórmula correcta. Las principales críticas a estos textos conciernen la dificultad de determinar los gastos que hay que incluir en los tipos de interés. La TAE ha de incluir todos los gastos pero ningún texto europeo define o prohíbe las ofertas conjuntas. Esta práctica se da sobre todo con la pareja crédito + seguro de deceso. Por otro lado, muchas tarjetas bancarias tienen una función mixta: permiten el pago electrónico y dan acceso a un descubierto de la cuenta (línea de crédito). Estamos descontentos con el que las autoridades europeas «dejen optar al legislador nacional por autorizar o no la utilización de Letras de Cambio». Las letras son documentos comerciales y cuando sirven para garantizar un crédito para un particular, son un instrumento peligroso cuyo uso abusivo puede ser catastrófico para el que haya pedido el préstamo.

En materia de crédito, la LPS sólo será posible si se armonizan las garantías (por ejemplo, las leyes sobre el embargo de sueldos), la fiscalidad, la protección de la vida privada. La organización nacional de redes de venta también es un obstáculo a la venta fuera de las fronteras.

El préstamo hipotecario

El tímido intento de «prohibir la interdicción de contratar una hipoteca en el extranjero para garantizar un préstamo» a principios de los ochenta pasó al olvido y desde entonces, no ha sucedido nada. Creemos que el crédito hipotecario seguirá siendo nacional muchos años aún, ya que es uno de los productos más complicados y más reglamentados en muchos países. Combina tres componentes: préstamo, ahorro y seguro. El mercado abunda de ofertas conjuntas más o menos reprimidas. Las cuentas de ahorro-vivienda las ofrecen distintos tipos de instituciones en cada país.

De entrada existe un obstáculo político enorme: la fiscalidad y el ahorro social sirven parcialmente para llevar a cabo «clientelismo político»; es pues una competencia que las autoridades nacionales no soltarán fácilmente a las instancias europeas. Tampoco a éstas les interesa armonizar la gran cantidad de subsidios y primas diversos. No sólo es complicada la cosa, sino que hay que reconocer que la política social no ha sido hasta ahora la mayor preocupación de los funcionarios europeos. Y aunque es verdad que hay que realizar una Europa Social, primero se ocuparán de los trabajadores antes de dedicarse a las intervenciones públicas en materia de vivienda.

No habrá un gran mercado del crédito sin armonización fiscal. Y estamos aún lejos de la meta. De paso, conviene observar que los gastos de adquisición de una vivienda (gastos notariales) son muy diferentes en los diversos países de nuestra querida Europa.

Las empresas que ofrecen crédito están estructuradas de distintos modos. En algunos países ha aparecido la «titularización» mientras que es corriente en otros. Por todo ello, las leyes hipotecarias son diferentes, con sistemas de variabilidad diversificados y conceptos totalmente opuestos en lo relativo a los gastos de cancelación.

De verdad, si queremos un mercado transfronterizo, habrá que armonizar en los campos de seguro, ahorro, política de vivienda, fiscalidad, variabilidad de los tipos. Si se admite el acceso libre a un gran mercado sin limitar las formas de crédito, el usuario podría recibir centenares de propuestas diversas de planos de amortización al mismo tiempo. Cualquier tipo de comparación sería tarea imposible.

Conclusión

Estamos a favor de un gran mercado europeo ya que cuantos más actores haya más diversificado será el abanico de servicios, más competencia habrá y mejor servido estará el consumidor. La tendencia actual es de liberalizar a ultranza eliminando todas las medidas que protegen al consumidor. Además habrá que reglamentar para simplificar (formalizar), de lo contrario, el mercado será un bazar oportunista en el que timadores y charlatanes sean los primeros en vender sus productos. *No a una mayor competencia sin mejorar la transparencia.* Finalmente, tememos una «fortress Europe», una Europa Unida con una moneda fuerte que se las arreglaría para mantener fuera de sus fronteras los productos americanos, por ejemplo.

LA MONEDA ÚNICA

Todos sabemos que físicamente las monedas cambiarán durante los seis primeros meses del año 2002 y que durante los tres años anteriores, tendrá curso la moneda escrituraria en Euro. No queremos reactivar el debate macroeconómico sobre las normas de Maastricht y los pronósticos acerca de quién conseguirá entrar del primer golpe. Sólo queremos señalar tres puntos a los cuales permaneceremos especialmente atentos.

Non-event

En principio, el dinero es el instrumento de medición de los precios y el hecho de cambiarlo no debería modificar para nada la situación económica de los mercados financieros. Obviamente, serán precisas algunas leyes que definan más o menos que «los importes cambian, los porcentajes siguen siendo idénticos». Cualquier cambio conlleva una tendencia inflacionista y nos incumbe el papel de

procurar que dicho cambio no se haga únicamente a expensas del consumidor (siempre y cuando se puedan «amordazar» los precios).

En casa puedo ver por la televisión las previsiones meteorológicas de la BBC. El hecho de haber pasado a dar las temperaturas en grados Celsius (en lugar de Fahrenheit) no creo que haya modificado el clima británico. Del mismo modo, el paso al Euro no debería modificar las cláusulas de un contrato. Para garantizar la *continuidad de los contratos* proponemos que se declaren nulas todas las cláusulas que se refieran al paso al Euro para modificar las relaciones jurídicas, los derechos y obligaciones de las partes. No se deberían cambiar títulos al portador emitidos en la antigua moneda y ninguna medida fiscal general debería poder tomarse bajo pretexto de que, por ejemplo, la peseta cambia a Euro.

Indicación de los precios

Para nosotros es imprescindible una *doble indicación* de precios correcta mientras estén en circulación físicamente las dos divisas. Los comerciantes ya han anunciado que tal indicación resultaría costosa para ellos y que se permitirán errores de cálculo para redondear los precios (terminar por 9 o 99). Nos oponemos a cualquier truco con cifras: con un poco de buena voluntad, se pueden resolver técnicamente los problemas de redondeo.

El período de transición

Hubiéramos preferido un *período más corto* que los seis meses previstos, pero la asociación de instaladores de expendedores automáticos de dinero necesita esa duración para sustituir los aparatos. Fue esta misma agrupación que obtuvo piezas caras (pagadas por los contribuyentes) y poco prácticas para los ciegos. Se nota claramente quien tiene el mayor poder de lobby.

CONCLUSIONES

Somos fervientes *partidarios de una Europa Unida* pues creemos que a largo plazo será una casa buena para todos (productores, comerciantes, consumidores). Hasta ahora, el consumidor no se ha beneficiado mucho de ella y con la introducción del Euro no cambiará la situación: aparte el no tener que cambiar dinero para viajar, el usuario particular no encontrará ventajas y tendrá que acostumbrarse a precios que no le son familiares.

La ventaja económica sólo se adquirirá si la *información* circula bien. Las organizaciones de consumidores desean asumir este reto. Pero, como la protección de los consumidores se ve amenazada, exigimos un mejor *acceso a la justicia* para el ciudadano de a pie, mejores reglas para resolver conflictos internacionales y una mejor representación de los usuarios en todos los órganos de toma de decisiones.