

**Parte tercera**  
**Marco normativo**



**DISTRIBUCIÓN  
COMERCIAL**



## Capítulo 13

# Normativa europea

### 13.1. Actividades de la Unión Europea relativas al comercio

El objetivo del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea de crear un mercado común en Europa basado en las cuatro libertades de circulación, personas, bienes, servicios y capitales, es actualmente una realidad.

En el proceso de construcción del mercado único europeo ha sido preciso eliminar las antiguas barreras técnicas, jurídicas y administrativas que frenaban el libre comercio y la libre circulación dentro de lo que hoy es la Unión Europea.

La evolución del mercado interior se considera imprescindible para alcanzar el objetivo fijado para el año 2010 en el Consejo Europeo de Lisboa del año 2000: conseguir que la economía europea se convierta en la más dinámica y competitiva del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social.

En el Consejo Europeo de Primavera de 2005 se acordó un nuevo esquema de la estrategia de Lisboa revisada en la que se da una importancia destacada a la competitividad de Europa en el mundo que tiene como claves para su logro: el conocimiento, la innovación, la propiedad intelectual, los servicios y el uso eficiente de los recursos.

La consecución y mejora del mercado interior sigue siendo una de las priorida-

des como demuestra la estrategia para el mercado interior 2003-2006 que establece unos objetivos específicos y que forma parte de las directrices integradas 2005-2008. La estrategia se propone reforzar las bases y aspectos fundamentales del mercado interior eliminando los obstáculos a los intercambios de bienes y servicios y procurando una aplicación y materialización correctas de la legislación europea. Las prioridades que establece son: facilitar la libre circulación de mercancías, integrar los mercados de servicios, la creación de industrias de redes de gran calidad, reducir la incidencia de las barreras fiscales, aumentar las oportunidades de contratación pública, mejorar el marco operativo de las empresas y la política de información a los ciudadanos, simplificar el marco reglamentario y aplicar la normativa comunitaria en la materia.

Por otro lado, la regulación sobre el mercado interior está interrelacionada con la normativa sobre protección de los consumidores. No puede olvidarse que las empresas de los Estados miembros desarrollan sus actividades en un mercado creciente con, aproximadamente, 460 millones de consumidores.

En el ámbito normativo se ha llevado a cabo un gran esfuerzo de armonización de legislaciones nacionales que ha conducido a la reciente aprobación de diversas iniciativas comunitarias, entre ellas, destacan por su repercusión en materia de distribución comercial en el año 2006, la Directiva de Servicios, la Directiva 2006/114/CE



**DISTRIBUCIÓN  
COMERCIAL**

sobre publicidad engañosa y comparativa, la propuesta de Directiva de Crédito al Consumo y el Libro Verde para la revisión del acervo comunitario en materia de defensa de los consumidores

### 13.2. Directiva de servicios

La Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006 (DOUE de 28 de diciembre), relativa a los servicios en el mercado interior es sin duda el texto comunitario que va a marcar más decisivamente la política de distribución comercial en los próximos años.

Esta norma engarza con la Estrategia de Lisboa cuando se puso de manifiesto el papel fundamental de los servicios para el crecimiento económico y la creación de empleo, y positiviza en gran medida la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE sobre la materia.

La propuesta de directiva fue aprobada el 13 de enero de 2004 por el Colegio de Comisarios. El texto se ha tramitado por el procedimiento de codecisión y, dada la materia regulada, el proceso ha sido largo y complejo. Por este motivo resulta de interés reseñar algunos hitos de su tramitación durante 2006. La propuesta inicial de directiva informada por el Consejo Económico y Social fue modificada sustancialmente por el Parlamento Europeo en su primera lectura el 16 de febrero de 2006, tras dos años de trabajo. Las enmiendas adoptadas por la Cámara redefinen el principio del país de origen para permitir que el Estado donde se preste el servicio introduzca exigencias adicionales, amplían el número de servicios excluidos del ámbito de la directiva y aclaran que la misma no se aplica a la materia laboral ni de seguridad social. Se trata de facilitar la prestación de servicios en el

mercado interior sin menoscabar los derechos de los trabajadores que se regirán por la legislación del país donde se preste el servicio.

El compromiso alcanzado por el Parlamento fue recogido por la Comisión en su propuesta modificada de directiva, con fecha de 4 de abril de 2006, y también ha constituido la base de la posición común del Consejo adoptada el 24 de julio de 2006. El 15 de noviembre de 2006, el Parlamento se pronunció en segunda lectura, sin modificación sustancial de la posición común, y el Consejo adoptó definitivamente la directiva el 12 de diciembre de 2006. Esta norma comunitaria deberá ser transpuesta por los Estados miembros antes del 28 de diciembre de 2009.

#### 13.2.1. Objetivo y ámbito de aplicación

La directiva trata de crear el marco jurídico preciso para hacer efectiva una de las libertades fundamentales de la Unión Europea como es la libre circulación de servicios entre los Estados miembros.

El fin de la nueva regulación es facilitar el establecimiento de las empresas europeas en otros Estados miembros y fomentar el normal desarrollo de su actividad en un país diferente a aquél en que están establecidas. Asimismo, esta directiva persigue el objetivo de ampliar la posibilidad de elección de los destinatarios de los servicios y mejorar su calidad tanto para los consumidores como para las empresas usuarias de tales servicios. De este modo, se contribuirá a generar un mayor crecimiento de la economía liberalizando el comercio transfronterizo y la inversión en servicios y se crearán más puestos de trabajo.

Los cuatro objetivos que propone la Directiva de Servicios para lograr construir un mercado interior de servicios son:



**DISTRIBUCIÓN  
COMERCIAL**

- Facilitar la libertad de establecimiento y la libertad de prestación de servicios en la Unión Europea.

- Reforzar los derechos de los destinatarios de los servicios en su calidad de usuarios de los mismos.

- Fomentar la calidad de los servicios.

- Establecer una cooperación administrativa efectiva entre los Estados miembros.

En cuanto al ámbito de aplicación de la directiva, se aplicará a los servicios prestados por empresarios establecidos en un Estado miembro. Establece una normativa aplicable a cualquier servicio prestado a cambio de una remuneración económica, tanto servicios a empresas como a consumidores, salvo los expresamente excluidos o los que estén regidos por otras disposiciones comunitarias. El concepto de servicios incluye una serie de actividades enormemente variadas como los servicios de asesoramiento a empresas, gestión, consultoría, certificación, mantenimiento, publicidad, relacionados con la contratación de personal o los servicios de los agentes comerciales. También se incluyen los servicios prestados a consumidores como servicios de asesoramiento jurídico o fiscal, agencias inmobiliarias, construcción, incluidos los servicios de los arquitectos, distribución y centros comerciales, la organización de ferias o el alquiler de vehículos y las agencias de viajes, guías turísticos, los servicios recreativos, los centros deportivos y los parques de atracciones, entre otros. En consecuencia, afecta a todos los servicios implicados en la cadena de distribución comercial.

Sin embargo, quedan excluidos del ámbito de aplicación de la directiva los siguientes servicios:

- Los servicios no económicos de interés general, siendo la definición de los mismos competencia de cada Estado miembro.

- Los servicios financieros como los bancarios, de crédito, de seguros y reaseguros, de pensiones, de empleo o individuales, de valores, de fondos de inversión, de pagos y de asesoría sobre inversión.

- Los servicios de comunicaciones electrónicas en lo que se refiere a los ámbitos que se rigen por las directivas en la materia.

- Los servicios de transporte, incluidos los portuarios.

- Los servicios de las empresas de trabajo temporal.

- Los servicios sanitarios.

- Los servicios audiovisuales y los cinematográficos.

- Las actividades de juego por dinero incluidas las loterías, juego en los casinos y las apuestas.

- Las actividades vinculadas al ejercicio de autoridad pública.

- Los servicios sociales y los proporcionados por asociaciones de beneficencia.

- Los servicios de seguridad privados.

- Los servicios prestados por notarios y agentes judiciales designados mediante un acto oficial de la Administración.

- La fiscalidad.

### 13.2.2. Contenido

La Directiva de Servicios establece el principio del país de origen por el cual el prestador de servicios está sometido únicamente a la legislación del país donde esté establecido y el Estado miembro donde preste sus servicios no puede obstaculizar su actividad, pero se le legitima para introducir requisitos adicionales cuando estén justificados por razones de orden público, seguridad pública, protección del medioambiente y salud pública.

La directiva prevé una serie de medidas que pretenden eliminar las barreras que dificultan la libre circulación de servi-



**DISTRIBUCIÓN  
COMERCIAL**

cios e impulsar el comercio transfronterizo entre los países de la Unión Europea. Las mismas tienen repercusión en el ámbito de la distribución comercial, especialmente las relativas a las autorizaciones administrativas para la prestación de servicios.

### 1. *La simplificación administrativa de los procedimientos*

Los Estados miembros tienen la obligación de verificar y, en su caso, simplificar sus procedimientos y formalidades cuando, tras examinarlos, éstos no sean lo suficientemente simples y dificulten a las empresas su establecimiento en otro Estado miembro.

En concreto, la directiva prevé la creación de ventanillas únicas en las que el prestador podrá realizar todas las gestiones necesarias para desarrollar su actividad y la obligación de posibilitar la realización de estos trámites por vía electrónica.

### 2. *La eliminación de las barreras jurídicas y administrativas al libre establecimiento de los prestadores de servicios*

Se persigue que el establecimiento en otro Estado miembro sea lo más fácil posible y por esto, si se establece un régimen de autorización nacional al que se supedita el acceso a una actividad de servicios debe cumplir las siguientes condiciones:

- que no sea discriminatorio,
- que esté justificado por una razón imperiosa de interés general (entre otras razones puede considerarse la protección del medioambiente, la ordenación del territorio, la protección frente a la competencia desleal, la protección de los consumidores,...)
- que sea proporcional, es decir, que el objetivo perseguido no se pueda alcanzar a través de medidas menos restrictivas.

Se prevén unos criterios a los que de-

berán ajustarse los regímenes de autorización nacionales. Estos criterios tienen que ser claros e inequívocos, proporcionados, no discriminatorios, objetivos, transparentes y accesibles, públicos con antelación y estar justificados por imperiosa razón de interés general.

La directiva contempla además unos requisitos jurídicos que, en todo caso, van a estar prohibidos y deben eliminarse de las legislaciones de los Estados miembros y son:

- Requisitos discriminatorios basados directa o indirectamente en la nacionalidad o en la residencia.
  - La prohibición de estar establecido o inscrito en los registros de varios Estados miembros.
  - Limitaciones a la libertad del prestador de elegir entre un establecimiento principal o uno secundario o el país de su establecimiento principal.
  - Las condiciones de reciprocidad con el Estado miembro en el que el prestador tenga ya su establecimiento.
  - La aplicación de pruebas económicas como demostrar la existencia de una necesidad económica o de una demanda en el mercado salvo que estén justificadas por razones imperiosas de interés general como la protección del entorno urbano, la política social o la salud pública.
  - La previsión de intervención directa o indirecta de competidores en la concesión de autorizaciones con excepción de los organismos que actúen como autoridad competente en materia de defensa de la competencia.
  - La obligación de constituir un aval financiero o suscribir un seguro.
  - La obligación de haber estado inscrito en un registro nacional o de haber ejercido la actividad previamente.
- La directiva distingue otra serie de requisitos que no estando prohibidos, deberán evaluarse por el Estado miembro para jus-



**DISTRIBUCIÓN  
COMERCIAL**

tificar que son no discriminatorios, necesarios y proporcionales. Entre este tipo de requisitos figuran las restricciones vinculadas a la población o a la distancia geográfica entre prestadores, la obligación de adoptar una forma jurídica concreta, poseer un determinado capital, tener un número mínimo de empleados, respetar unas tarifas mínimas o máximas, o prestar junto con su servicio otros servicios específicos.

### 3. *La libre prestación temporal de servicios transfronterizos*

La directiva establece el principio de libertad de prestación de servicio pero permite al país donde se preste el mismo introducir requisitos adicionales respecto a los del Estado en que esté establecido el prestador cuando no sean discriminatorios, resulten proporcionados y estén justificados por razones de orden público, seguridad pública, salud pública o de protección del medio ambiente.

No obstante, se contempla un determinado número de excepciones importantes en materia de cualificaciones profesionales, desplazamiento de trabajadores y en el caso de los servicios de interés económico general como, por ejemplo, la gestión de residuos, los servicios postales, el suministro de gas, energía eléctrica y agua, la auditoría de cuentas o las actividades de cobro de deudas por vía judicial. Estos servicios ya liberalizados estarán cubiertos por la directiva y les afectan las disposiciones que favorecen el establecimiento, pero siempre sujetos a la normativa del Estado donde se preste el servicio.

### 4. *La protección de los derechos de los consumidores como usuarios de los servicios*

La directiva formaliza el derecho de los destinatarios a utilizar servicios de otros

Estados miembros y establece su derecho a obtener información sobre las normas aplicables a los prestadores con independencia de su lugar de establecimiento y de los servicios ofertados.

### 5. *La garantía de la calidad de los servicios*

La Directiva prevé la información que debe estar a disposición de los usuarios sobre los prestadores y sus servicios y la obligación de cobertura a través de seguros cuando los servicios presenten riesgos especiales para la salud o la seguridad o riesgos económicos. Asimismo, establece la obligación de informar acerca de la existencia y los elementos esenciales de las garantías post-venta y sobre la forma de solución de litigios.

En cuanto a la resolución de litigios, se establece la obligación del prestador de servicios de disponer de medios telemáticos y de tomar las medidas necesarias para dar respuesta en el plazo más breve posible a las reclamaciones o peticiones de información sobre el servicio prestado.

Se pretende mejorar la calidad de los servicios a través de medidas adoptadas por los Estados miembros, en colaboración con la Comisión, para fomentar que los prestadores aseguren de una forma voluntaria la calidad de los servicios. Así, se prevé la certificación voluntaria de las actividades por parte de organismos independientes, la elaboración de cartas de calidad y la cooperación entre cámaras de comercio y colegios profesionales. También se pretende fomentar la elaboración de códigos de conducta a escala comunitaria por los colegios y organizaciones profesionales como partes interesadas, destinados a facilitar la prestación de servicios o el establecimiento de un prestador en otro Estado miembro.



**DISTRIBUCIÓN  
COMERCIAL**

### 6. *La cooperación administrativa efectiva entre los Estados miembros*

La Directiva de servicios establece la obligación de los Estados miembros de cooperar con las autoridades de otros Estados a fin de garantizar un control eficaz de las actividades de servicios en la Unión. Cuando un prestador esté establecido en otro Estado miembro, el estado del establecimiento debe facilitar la información que le sea requerida y realizar las comprobaciones e inspecciones necesarias. Se asegura así el intercambio de información y se evita una multiplicación en los controles.

Se ha creado un mecanismo de alerta entre los Estados miembros para la puesta en conocimiento de actividades que puedan ocasionar perjuicios graves para la salud o la seguridad de las personas o el medioambiente. También se establece un sistema electrónico de intercambio de información entre los Estados miembros que reforzará la cooperación administrativa en esta materia.

de autorización que deberán enviar a la Comisión a más tardar el 28 de diciembre de 2009. Este proceso de evaluación obliga a los Estados miembros durante el periodo de transposición a analizar su legislación para eliminar los requisitos prohibidos por la norma comunitaria y justificar, en su caso, que concurren los requisitos exigidos en la directiva para mantener el régimen de autorizaciones vigente. Este análisis se debe recoger en un informe que será puesto en conocimiento de los demás Estados miembros por la Comisión a efectos de que puedan formular observaciones en un plazo de 6 meses.

En España se tiene que llevar a cabo un proceso de evaluación y revisión tanto de la normativa básica estatal como de la legislación autonómica. Esto va a suponer una intensa labor de coordinación y cooperación entre el estado y las comunidades autónomas que ya se está llevando a cabo. Se ha designado ministerio competente para la transposición de la Directiva de servicios al Ministerio de Economía y Hacienda con la colaboración de los demás ministerios implicados, entre ellos, el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. Las comunidades autónomas tendrán que evaluar sus regímenes autonómicos de autorización a fin de comprobar que cumplen con las exigencias de la directiva comunitaria, sobre todo en lo que se refiere a las licencias comerciales específicas, que podrán mantenerse si están justificadas por razones de interés general. Los trabajos de modificación de la normativa nacional y autonómica necesarios para adaptar nuestra legislación al contenido de la directiva ya se han puesto en marcha teniendo en cuenta que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión, desde el momento de aprobación de la directiva existe una obligación de no adoptar disposiciones que puedan poner en peligro el objetivo prescrito por la misma.



**DISTRIBUCIÓN  
COMERCIAL**

### 13.2.3. *Proceso de transposición*

La directiva impone a los Estados miembros la obligación de adaptar sus legislaciones en un plazo de tres años. Esta normativa va a suponer la armonización de las legislaciones nacionales en temas de gran trascendencia para la distribución comercial como las autorizaciones de actividades de servicios, las obligaciones de información del prestador de servicios, el seguro de responsabilidad civil profesional, la resolución de litigios, las actividades pluridisciplinarias o la protección de los consumidores.

El artículo 39 de la directiva obliga a los Estados miembros a realizar un informe de evaluación recíproca sobre sus regímenes

### 13.3. Directiva sobre publicidad engañosa y publicidad comparativa

La Directiva 2006/114/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre publicidad engañosa y publicidad comparativa fue aprobada el 12 de diciembre de 2006 por el procedimiento de codecisión.

La normativa comunitaria sobre publicidad engañosa y comparativa necesitaba una codificación en aras de una mayor claridad y racionalidad tras las modificaciones varias a que se había sometido la Directiva 84/450/CEE, del Consejo, de 10 de septiembre de 1984.

La publicidad incide de manera directa en el establecimiento y en el buen funcionamiento del mercado interior pues puede ocasionar una distorsión de la competencia y afecta a la situación económica de comerciantes y consumidores.

En el mercado interior existe una gran variedad de oferta de productos y servicios y la publicidad es un medio de gran relevancia para dar salida real a todos los bienes y servicios de la Unión Europea.

Actualmente persiste una gran disparidad entre las legislaciones de los Estados miembros en materia de publicidad engañosa y comparativa, lo cual dificulta a las empresas la realización de campañas publicitarias transfronterizas, perjudicando la libre circulación de mercancías y la libre prestación de servicios.

#### 13.3.1. Objetivo y ámbito de aplicación

La publicidad engañosa y determinadas prácticas de publicidad comparativa pueden distorsionar la competencia, perjudicar a los competidores y ejercer un efecto negativo sobre la elección de los consumidores y, por estos motivos, requieren una regulación armonizada a nivel comunitario.

Esta directiva persigue la armonización de las legislaciones nacionales sobre publicidad engañosa y comparativa. El artículo 1 de la misma establece que tiene por objeto proteger a los comerciantes contra la publicidad engañosa y sus consecuencias injustas y establecer las condiciones en las que estará permitida la publicidad comparativa.

Esta norma no será óbice para que los Estados miembros mantengan o adopten disposiciones tendentes a asegurar una protección más amplia de los comerciantes y los competidores en materia de publicidad engañosa pero no en publicidad comparativa en lo que se refiere a la comparación.

Las disposiciones de la directiva se aplicarán sin perjuicio de la aplicación de las normas comunitarias sobre publicidad para productos y servicios específicos y de las restricciones y prohibiciones relativas a la publicidad en medios de comunicación determinados.

#### 13.3.2. Contenido

Se establecen unos criterios mínimos objetivos sobre cuya base sea posible determinar si una publicidad es engañosa. Asimismo, se recogen las condiciones para que la publicidad comparativa esté permitida.

Se considera engañosa toda publicidad que, de cualquier manera, induce o puede inducir a error a las personas a que se dirige o afecta y que, debido a su carácter engañoso, puede afectar su comportamiento económico o perjudicar a un competidor. Para determinar si una publicidad es engañosa se deben tener en cuenta todos sus elementos y principalmente las indicaciones que contenga referentes a:

- las características de los bienes o servicios,



**DISTRIBUCIÓN  
COMERCIAL**

- el precio o su modo de fijación y las condiciones de suministro de bienes o de prestación de servicios, y

- la naturaleza, características y los derechos del anunciante.

La publicidad comparativa es la que alude explícita o implícitamente a un competidor o a los bienes o servicios ofrecidos por un competidor. Cuando compara aspectos esenciales, pertinentes, verificables, representativos y no es engañosa, constituye una manera legítima de informar a los consumidores de las ventajas de los distintos productos comparables y sirve para estimular la competencia entre los proveedores de bienes y servicios.

Las condiciones aplicables a la publicidad comparativa son las siguientes:

- que no sea engañosa,
- que compare bienes o servicios que satisfagan las mismas necesidades o tengan la misma finalidad,
- que compare de modo objetivo características esenciales, pertinentes, verificables y representativas de los bienes o servicios, incluido el precio,
- que no desacredite ni denigre a ningún competidor,
- que se refiera, en su caso, a productos de la misma denominación de origen,
- que no obtenga indebidamente ventaja de la reputación de una marca, nombre comercial o denominación de origen de un competidor,
- que no presente un bien o servicio como imitación o réplica de otro con marca o nombre comercial protegidos, y
- que no dé lugar a confusión entre el anunciante y un competidor o entre las marcas, los nombres comerciales, otros signos distintivos o los bienes o servicios del anunciante y los de algún competidor.

Estas condiciones son cumulativas y deben cumplirse en su totalidad.

La directiva deja a los Estados miembros la responsabilidad de establecer los

medios adecuados para hacer efectivo el cumplimiento de sus disposiciones. Establece la obligación de que los órganos administrativos o judiciales nacionales dispongan de competencias que les permitan imponer el cese de la publicidad engañosa y comparativa ilegal. No obstante, esto no implica que los Estados miembros estén obligados a prever un control sistemático previo de la publicidad aunque se considera deseable evitar que este tipo de publicidad ilegal sea dada a conocer al público.

Además, se establece la obligación de los Estados miembros de permitir a cualquier persona física o jurídica con un interés legítimo en la materia interponer un recurso ante la autoridad nacional competente contra una publicidad engañosa o comparativa ilegal.

La directiva fomenta el control voluntario por los organismos autónomos nacionales de la publicidad, siempre como complementario a los procedimientos judiciales o administrativos.

La Directiva 2006/114/CE sobre publicidad engañosa y publicidad comparativa entrará en vigor el 12 de diciembre de 2007 y va a derogar la Directiva 84/450/CEE con sus sucesivas modificaciones.

En la misma se precisa que no va a afectar a la obligación de los Estados miembros relativa al plazo de transposición al derecho interno de la Directiva 2005/29/CE sobre prácticas comerciales desleales que tiene como fecha límite de transposición el 12 de junio de 2007.

#### 13.4. Directiva sobre crédito al consumo

Actualmente se encuentra en proceso de tramitación una nueva directiva que va a sustituir a la aún vigente Directiva 87/102/CEE del Consejo, relativa a la aproximación de las disposiciones lega-



DISTRIBUCIÓN  
COMERCIAL

les, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en materia del crédito al consumo, que estableció un marco jurídico para contribuir a la creación de un mercado común en el ámbito del crédito y estableció normas mínimas de protección al consumidor.

La Comisión presentó entre 1995 y 1997 dos informes en los que se ponía de manifiesto que aún existen grandes divergencias entre las legislaciones de los Estados miembros en el ámbito del crédito al consumo, lo cual hace necesaria una modificación de la vigente normativa comunitaria en la materia. En estos informes se reflejaron los diferentes factores que motivan el escaso desarrollo de los créditos transfronterizos como son: las dificultades para acceder a otros mercados, la insuficiente armonización de las legislaciones nacionales y la evolución constante de las técnicas y formas de crédito.

La política europea de impulsar el mercado de servicios financieros al por menor responde a la Estrategia de Lisboa, pues un mercado interior del crédito hará más competitivos a los prestamistas europeos promoviendo la competencia y la innovación en los productos que oferten y beneficiará a los consumidores elevando su confianza al tener garantizadas la información y la protección adecuadas en este tipo de operaciones.

Teniendo en cuenta el permanente desarrollo del mercado del crédito al consumo y la creciente movilidad de los ciudadanos europeos, unas normas comunitarias que puedan adaptarse a futuras formas de crédito y que permitan a los Estados miembros un grado idóneo de flexibilidad en su aplicación deberían contribuir a lograr una legislación moderna en materia de crédito al consumo.

En la medida en que la actividad de crédito al consumo tiene gran repercusión sobre la distribución comercial, se rese-

ñan las principales novedades en la tramitación de esta propuesta en 2006.

#### **13.4.1. Estado de tramitación**

La Comisión elaboró una primera propuesta de directiva el 18 de septiembre de 2002, y tras la primera lectura del Parlamento europeo el 20 de abril de 2004, la Comisión se comprometió a elaborar una propuesta modificada que presentó el 28 de octubre de 2004. Tras la publicación de la propuesta modificada, la Comisión continuó la consulta a los Estados miembros y a las partes interesadas y decidió la elaboración de un texto articulado consolidado en el que se atiende al resultado de las consultas efectuadas y se incorporan la mayor parte de las enmiendas propuestas por el Parlamento Europeo.

El nuevo texto se publicó el 7 de octubre de 2005 y tras su transmisión al Consejo y al Parlamento Europeo ha dado lugar a un *corrigendum* de 23 de noviembre de 2005 que ha sido objeto de debate en el Consejo en numerosas reuniones desde entonces. El debate ha girado en torno a si puede alcanzarse un grado de armonización que represente un valor añadido al mercado de crédito al consumo y sobre cuáles son las cuestiones que requieren una regulación detallada a nivel comunitario. Tras la reunión del mes de enero de 2007, en la que se han intercambiado puntos de vista sobre el estado actual de la propuesta normativa, se prevé un posible acuerdo político próximamente.

#### **13.4.2. Objetivo y ámbito de aplicación**

La Directiva de Crédito al Consumo persigue tres objetivos: establecer las condiciones necesarias para lograr un mercado



**DISTRIBUCIÓN  
COMERCIAL**

interior transparente y eficaz, garantizar un alto nivel de protección de los consumidores y clarificar la legislación comunitaria existente sobre crédito a los consumidores refundiendo las tres directivas vigentes (87/102/CEE, 90/88/CE y 98/7/CE).

Se trata de impulsar la mejora del mercado interior y la protección del consumidor al mismo tiempo. El mercado del crédito está desarrollándose desde los años ochenta en los países de la Unión de forma progresiva aunque sólo un porcentaje muy pequeño del mismo es transfronterizo. La posibilidad de ofrecer contratos de crédito en toda la Unión Europea sin tener que acomodarse a 25 marcos jurídicos nacionales diferentes va a alentar la competencia en los mercados actualmente dominados por unos pocos agentes y en los que los consumidores ven restringido su acceso al crédito. Por otro lado, el incremento de las ventas al por menor a través de Internet está fomentando las operaciones bancarias a distancia.

Los consumidores se van a ver favorecidos por la armonización de los aspectos básicos de los contratos de crédito al consumo, adquiriendo más confianza a la hora de suscribir un crédito en un país de la Unión distinto al suyo y además la nueva normativa comunitaria va a fomentar la aparición de productos más baratos y variados.

Por otro lado, no debe olvidarse que el coste de las transferencias entre los países de la zona euro se ha reducido considerablemente y los préstamos transfronterizos que se reembolsan a través de transferencias internacionales se beneficiarán de la mayor integración de los sistemas de pago en la Unión.

En cuanto al ámbito de aplicación de la directiva, incluye la totalidad del crédito al consumo pero se prevé que no se aplicará a los siguientes contratos de crédito:

- Los créditos hipotecarios.
  - Los contratos por un importe total superior a 50.000 euros. Se ha introducido una cláusula de revisión que permita ajustar los límites aplicables según la directiva en función de las tendencias económicas de la Unión y la evolución de los mercados.
  - Los contratos de arrendamiento, excepto si se estipula que el título de propiedad vaya a pasar al arrendatario y los de arrendamiento financiero cuando no exista obligación de compra del objeto del contrato.
  - Los contratos en los que el reembolso se haga de manera escalonada o de una sola vez en un plazo de tiempo no superior a tres meses y sin intereses.
  - Los contratos concedidos por un empresario a sus empleados a título subsidiario y sin intereses cuando no se ofrezcan al público en general.
  - Los contratos de crédito suscritos con empresas de inversión para que un inversor pueda realizar una transacción de uno o varios instrumentos de los previstos en la sección B del anexo de la Directiva 93/22/CEE.
  - Los contratos resultado de un acuerdo alcanzado en los tribunales o ante una autoridad legal.
  - Los contratos de crédito relativos al pago aplazado, sin cargas, de una deuda.
  - Los contratos en los que el consumidor deposita un bien como garantía de pago al prestamista, estando su responsabilidad limitada a dicho bien.
  - Los contratos en los que se concede préstamo a un público restringido, a un tipo de interés inferior al habitual en el mercado o sin interés, cuando el prestamista esté cumpliendo una obligación legal con un objetivo de interés general.
- Asimismo prevé para los contratos de más de 300 euros un régimen específico.



**DISTRIBUCIÓN  
COMERCIAL**

### 13.4.3. Contenido

#### 1. Armonización y reconocimiento mutuo

La directiva dispone que una armonización total es necesaria para garantizar a los consumidores una protección elevada y para crear un auténtico mercado interior, pero en su artículo 1 establece que la armonización en materia de contratos de crédito al consumo se produce solamente en ciertos aspectos de la normativa de los Estados miembros. Los mismos no van a poder mantener o introducir disposiciones nacionales distintas a las disposiciones armonizadas de la directiva pero, en lo que no se refiera a estas últimas, pueden dictar su propia legislación nacional. Por tanto, sólo los elementos explícitamente abordados en el texto están plenamente armonizados, mientras que cuestiones como la responsabilidad solidaria siguen siendo competencia de los ordenamientos jurídicos nacionales.

Incluso en algunos ámbitos armonizados por la directiva, se introduce cierto grado de flexibilidad y las legislaciones nacionales van a poder diferir y hacer más laboriosa la prestación transfronteriza de los servicios. En estos casos se recomienda evitar imponer cargas adicionales a los prestamistas, en concreto en lo que se refiere a la necesidad de cumplir normas que vayan más allá de las del Estado miembro en donde estén establecidos.

Se establece el principio de reconocimiento mutuo para unos casos concretos que se enumeran de forma explícita y exhaustiva. Este principio supone que para actuar en un Estado miembro distinto de aquél en donde está establecido, un prestamista sólo tendrá que cumplir los requisitos jurídicos de su Estado miembro de origen y no los del Estado anfitrión. Se prevé un periodo de transición para que los Estados miembros y los

operadores económicos puedan adaptarse al nuevo marco jurídico antes de que sea aplicable el principio de reconocimiento mutuo.

#### 2. Información precontractual

La directiva establece una lista de los elementos de información obligatorios que deben mencionarse en la publicidad sobre la financiación de créditos. La publicidad en general se encuentra regulada ya en la Directiva de prácticas comerciales desleales.

A fin de que el consumidor pueda tomar una decisión con pleno conocimiento de causa y comparar las distintas ofertas, antes de la conclusión del contrato debe recibir información adecuada sobre las condiciones, el coste del crédito, sus obligaciones y la tasa anual equivalente correspondiente al crédito, así como de cualquier coste adicional para la obtención del crédito. La información al consumidor debe facilitarse antes del contrato con independencia de que en la venta del crédito haya participado o no un intermediario.

Se establece también un deber de asesoramiento del prestamista que se configura como la obligación de facilitar al consumidor las explicaciones necesarias para que éste pueda sopesar las ventajas y los inconvenientes del préstamo. El prestamista debe asesorar en función de la solvencia y de las posibilidades del consumidor, según la información que el mismo le haya facilitado. No obstante, la directiva aclara que el consumidor es siempre responsable de la decisión final de contratar el crédito.

En cuestión de información precontractual, la directiva deja a los Estados miembros flexibilidad para adaptar sus disposiciones de transposición a la situación comercial de sus mercados.



**DISTRIBUCIÓN  
COMERCIAL**

### 3. Información contractual

Las disposiciones sobre la información contractual requieren la información ya facilitada en la fase precontractual más la concerniente a la forma de ejercer el derecho de retractación y el derecho al reembolso anticipado. Con el fin de que el consumidor pueda conocer sus derechos y obligaciones en virtud del contrato, éste debe contener toda la información necesaria de forma clara y precisa. La obligación de facilitar la información en el momento de celebrar el contrato es una exigencia que se deriva de las buenas prácticas profesionales.

Para garantizar una total transparencia debe ofrecerse al consumidor información sobre el tipo deudor, tanto en la fase precontractual como en el momento de la celebración del contrato. A lo largo del mismo también se le debe comunicar cualquier cambio significativo del tipo deudor.

### 4. Derecho de retractación

La directiva establece la posibilidad de que el consumidor pueda cambiar de opinión respecto al contrato de crédito celebrado durante el plazo de 14 días sin penalización ni obligación de justificación. Este periodo le permite buscar otras ofertas aún después de celebrado el contrato y favorece la libre competencia en el mercado. Se establece que, antes de ejercer su derecho de retractación, el consumidor puede informar de ello al prestamista, a fin de permitir la renegociación del crédito.

Es una práctica prevista en la mayoría de las legislaciones nacionales de los Estados miembros y el plazo de 14 días coincide con el establecido en la directiva relativa a la comercialización a distancia de servicios financieros por lo que no va a suponer un coste adicional para los pres-

tamistas, al menos en la contratación a distancia.

### 5. Contratos vinculados

En el caso de contratos vinculados existe una relación de interdependencia entre la adquisición de bienes y servicios y el contrato de crédito celebrado a tal efecto. Por ello, el ejercicio del derecho a retractarse del contrato de adquisición permite que el consumidor desista también del contrato de crédito vinculado. Con esta disposición se evita que los consumidores estén obligados a mantener un crédito cuando el objeto de éste ha desaparecido.

### 6. Extinción del contrato por pronto pago o reembolso anticipado

La directiva permite al consumidor liberarse de sus obligaciones antes del vencimiento del contrato. En el caso de reembolso anticipado, el prestamista tiene derecho a exigir una indemnización que ha de ser equitativa y objetiva. Esta indemnización ha de compensar al prestamista por los gastos que le ocasione el reembolso anticipado y debe tener en cuenta los intereses de las dos partes contractuales.

### 7. La tasa anual equivalente

La tasa anual equivalente (TAE), que es el coste total del crédito expresado en un porcentaje anual sobre la cuantía total del crédito, se considera un instrumento adecuado para contribuir al buen funcionamiento del mercado crediticio europeo por lo que debe garantizarse su uso como elemento comparativo.

Por ello, la directiva define con claridad el coste total de un crédito para el consumidor. Los costes asociados con un seguro no se incluyen en el cálculo de la TAE ex-



**DISTRIBUCIÓN  
COMERCIAL**

cepto cuando el seguro es obligatorio para obtener el crédito o el tipo de interés anunciado y si se contrata con o por medio del prestamista o del intermediario.

### 8. Cláusulas abusivas

Dada la especificidad de las cláusulas empleadas en los contratos de crédito, la Directiva de crédito al consumo introduce una modificación en la Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores, precisando las cláusulas que deben considerarse abusivas en los mismos.

### 13.5. Libro Verde sobre la revisión del acervo comunitario en materia de consumo

El Libro Verde presentado por la Comisión Europea el 8 de febrero de 2007 se enmarca en el proceso de revisión del acervo en materia de consumo puesto en marcha en 2004 con el fin de simplificar y completar el marco regulador existente.

El objetivo es implantar un auténtico mercado interior para los consumidores, logrando el equilibrio adecuado entre un elevado nivel de protección del consumidor y la competitividad de las empresas, al tiempo que se garantiza el respeto al principio de subsidiariedad.

La revisión del acervo comunitario en materia de consumo implica la modernización de las ocho directivas existentes en la materia:

- Directiva 85/577/CEE del Consejo, de 20 de diciembre, referente a la protección de los consumidores en el caso de contratos negociados fuera de establecimientos comerciales.

- Directiva 90/314/CEE del Consejo, de 13 de junio, relativa a los viajes combi-

nados, las vacaciones y los circuitos combinados.

- Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril, sobre las cláusulas abusivas en contratos celebrados con consumidores.

- Directiva 94/47/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre, relativa a la protección de los adquirentes en lo relativo a determinados aspectos de los contratos de adquisición de un derecho de utilización de inmuebles en régimen de tiempo compartido.

- Directiva 97/7/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo, relativa a la protección de los consumidores en materia de contratos a distancia.

- Directiva 98/6/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero, relativa a la protección de los consumidores en materia de indicación de los precios de los productos ofrecidos a los consumidores.

- Directiva 98/27/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo, relativa a las acciones de cesación en materia de protección de los consumidores.

- Directiva 1999/44/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de mayo, sobre determinados aspectos de la venta y las garantías de los bienes de consumo.

La mayor parte de estas normas ya no responde plenamente a las necesidades de los mercados actuales que están en constante evolución. Los avances tecnológicos están creando nuevas vías de transacción entre las empresas y los consumidores que no se contemplan en la legislación existente en materia de consumo.

Las normas europeas sobre protección de los consumidores se encuentran fragmentadas, muchas cuestiones están reguladas de manera poco coordinada en las diferentes directivas o se han dejado abiertas. Esto explica la inseguridad jurí-



**DISTRIBUCIÓN  
COMERCIAL**

dica de las empresas y la desconfianza de los consumidores a la hora de realizar compras transfronterizas.

Las opciones que se presentan para realizar la revisión del acervo comunitario en materia de consumo son dos:

- El enfoque vertical que consiste en la revisión individual de las directivas existentes. La Comisión tendría que cerciorarse de que los Estados miembros transponen de manera coherente la misma cuestión en relación con cada una de las directivas y el volumen de actos legislativos seguiría siendo el mismo.

- El enfoque horizontal que consiste en la adopción de uno o más instrumentos marco para regular las cuestiones comunes de manera sistemática. Se realizaría una refundición derogando las directivas vigentes y se reduciría el volumen del acervo dictando una normativa general aplicable a todos los contratos de consumo. Esto no impide que se mantengan normas sectoriales específicas.

El Libro Verde se inclina por la segunda opción y se plantea las alternativas de armonización que existen en la materia. Las directivas vigentes están basadas en la armonización mínima, es decir, contienen disposiciones que han de respetarse por los Estados miembros pero que les permiten elevar los niveles de protección de los consumidores.

Una alternativa sería revisar el acervo en materia de consumo estableciendo una armonización plena. Se derogarían las cláusulas de armonización mínima existentes, ningún Estado miembro podría aplicar normas más estrictas que las comunitarias y se eliminaría la posibilidad de que las directivas permitan a los Es-

tados miembros regular sobre determinados aspectos específicos.

Otra alternativa sería combinar la plena armonización con una cláusula de reconocimiento mutuo de determinados aspectos contemplados en la legislación comunitaria pero no plenamente armonizados. Los Estados conservarían la posibilidad de introducir ciertas normas más estrictas de protección del consumidor, pero no podrían aplicarlas a empresas de otros Estados miembros cuando ello suponga una restricción injustificada a la libre prestación de servicios o a la libre circulación de mercancías.

Por último, una tercera alternativa sería la armonización mínima combinada con el enfoque del país de origen. En este caso, los Estados miembros podrían introducir normas de protección del consumidor más estrictas que las contempladas en las normas comunitarias, pero las empresas establecidas en un Estado miembro sólo tendrían que cumplir la legislación de su país de origen.

El Libro Verde pone de manifiesto la dificultad de lograr una armonización plena en todos los aspectos como sería lo deseable, a fin de facilitar los intercambios comerciales en la Unión y estimular la confianza de los consumidores en el mercado interior, garantizándoles un alto nivel de protección. En definitiva, se busca simplificar y racionalizar la normativa comunitaria en materia de consumo.

El Libro Verde concluye la fase de diagnóstico de la revisión, resume los primeros resultados obtenidos por la Comisión e invita a opinar sobre algunas opciones para llevar a cabo la revisión del acervo comunitario.



**DISTRIBUCIÓN  
COMERCIAL**