

**ESTUDIO DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR DE SERVICIOS  
FINANCIEROS DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA INTERNA,  
DEPARTAMENTO DE POLÍTICA ECONÓMICA Y CIENTÍFICA DEL  
PARLAMENTO EUROPEO<sup>1</sup>**

**Lourdes García Montoro**  
*Centro de Estudios de Consumo*  
*Universidad de Castilla-La Mancha*

*Fecha de publicación: 2 de mayo de 2014*

El estudio llevado a cabo por el Departamento de Política Económica y Científica del Parlamento Europeo en el área de mercado interior y protección del consumidor propone una serie de medidas para fortalecer la protección del consumidor en el ámbito de los servicios financieros, teniendo en cuenta el perjuicio que éstos pueden causar tanto a los consumidores considerados individualmente como al mercado único en su conjunto.

**1. Servicios y productos financieros que pueden ocasionar graves perjuicios a los consumidores y las pequeñas y medianas empresas**

El estudio pone especial énfasis en el examen de aquellos servicios y productos financieros que han causado mayores perjuicios a los consumidores en el transcurso de los últimos años. Se consideran perjudiciales para los consumidores los servicios y productos financieros cuya venta abusiva, venta inadecuada, la materialización del riesgo/s que conlleva el producto o servicio y el incumplimiento de las obligaciones contractuales por parte del consumidor pudieran colocarle en una situación de vulnerabilidad financiera.

Muchos productos y servicios financieros difieren de los bienes y servicios no financieros en el sentido de que las consecuencias de cualquier problema derivado

---

<sup>1</sup> [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/507463/IPOL-IMCO\\_ET\(2014\)507463\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/507463/IPOL-IMCO_ET(2014)507463_EN.pdf)

de ellos es normalmente mucho más grave, y se requiere una mayor protección del consumidor en el mercado financiero para prevenir estos efectos perjudiciales.

Los productos financieros con más alta probabilidad de resultar perjudiciales para los consumidores son aquellos que:

- Conllevan riesgos que los consumidores no pueden comprender adecuadamente cuando suscriben el contrato por estos productos, que pueden acarrear serios problemas financieros a los consumidores si el riesgo se materializa o no pueden seguir atendiendo sus obligaciones.
- Tienen altos tipos de interés cuyos efectos no siempre son comprensibles para algunos consumidores.
- Están sujetos a elevadas cuotas y cargos que el consumidor puede no haber entendido de forma adecuada al firmar el contrato. Tales cargos pueden imponer un coste efectivo al consumidor y, más críticamente, en el caso de las cuentas de ahorro, fondos de inversión o planes de pensiones pueden desgastar el rendimiento de tales productos y dejar al consumidor con un futuro flujo de ingresos inferior a lo esperado.
- Imponen elevados costes cuando el consumidor no cumple con sus obligaciones; por ejemplo, el pago de altos tipos de interés en el caso de no devolución de los préstamos a corto plazo o ejecución hipotecaria de la vivienda habitual en el caso de incumplimiento del titular de la hipoteca.
- Atrapan a algunos consumidores, especialmente a los consumidores más vulnerables, en una espiral de deuda cada vez mayor.

Los investigadores del Parlamento Europeo han identificado los productos y servicios financieros que resultan altamente perjudiciales para el consumidor, entre los cuales han incluido:

- Algunos productos hipotecarios tales como las hipotecas de interés variable, hipotecas loan-to-value (LTV) o debt-to-income, hipotecas en moneda extranjera y swaps, productos que pueden ser muy arriesgados para los consumidores.
- Préstamos que conllevan alto riesgo de responsabilidad residual del prestatario por incumplimiento de sus obligaciones.

- Productos de crédito con altos tipos de interés, en particular los préstamos instantáneos o payday y las tarjetas de crédito con altos intereses combinados con altos límites de gasto, productos que pueden atrapar al consumidor en una deuda tal que le resultará muy difícil hacer frente a ella sin acudir a una reducción formal de la misma.
- Productos de ahorro, fondos de inversión y planes de pensiones con altos costes que reducen el rendimiento del ahorro.

## **2. Consecuencias de la comercialización de productos perjudiciales para los consumidores y PYMES**

La venta inadecuada o abusiva de ciertos productos hipotecarios en Estados Unidos así como en algunos Estados Miembros de la Unión Europea durante la crisis financiera de los años 2007 y 2008 fueron un factor determinante para su consideración como productos altamente perjudiciales para el consumidor. Es el mismo caso acaecido en la crisis bancaria nórdica a principios de los noventa.

El resto de productos financieros incluidos en el informe presentado por el Departamento de Política Económica y Científica del Parlamento Europeo pueden en ocasiones ser muy dañinos para algunos consumidores, pero no contribuyen de forma significativa a la inestabilidad financiera.

Durante los últimos quince años, gran parte de los autores especializados en la materia han indicado que la educación financiera y la capacidad de comprender el producto que se va a adquirir son relativamente escasas entre los consumidores, incluso en países industrializados, así como que la predisposición y las limitaciones cognitivas del consumidor pueden ser particularmente importantes para el mercado financiero.

El periodo comprendido entre los años 2000 y 2007 puede describirse como de innovación financiera y liberalización, durante el cual los consumidores estaban dispuestos a adquirir una gama de productos financieros cada vez más amplia (o incrementar la complejidad de sus adquisiciones en ciertos casos). Sin embargo, muchos consumidores no estaban bien preparados para tomar sus propias decisiones y cayeron en casos de venta abusiva e inadecuada.

De ahí que la recomendación general del informe que aquí examinamos sea el fortalecimiento de la protección del consumidor en los mercados financieros y el aumento de su capacidad para adquirir productos adecuados a sus intereses. Este punto se presenta como especialmente importante, dado que los consumidores

Europeos tienen un acceso muy limitado a los servicios financieros en otros Estados miembros, cuando estos servicios pueden ser más beneficiosos y ofrecerles mayor protección que en su propio Estado de origen.

### **3. Recomendaciones**

El grupo de trabajo que redacta el informe enumera nueve recomendaciones a tener en cuenta para la consecución del objetivo general que se acaba de exponer.

#### *3.1. Información exacta, clara y comprensible*

Los consumidores tienen que recibir siempre por parte del vendedor información exacta, clara y comprensible del servicio o producto financiero antes y después de adquirirlo. A este respecto, es importante dar cuenta de que aumentar la cantidad de información que se facilita a los consumidores, incluso si ésta se encuentra simplificada, no resuelve el complejo desafío al que se enfrentan el consumidor en algunos casos. Un gran volumen de información conlleva una sobrecarga que puede no ser correctamente procesada por muchos consumidores. Una información de calidad, simple y completa debería permitir a los consumidores aprender mientras compran y aseguraría su participación en transacciones que comprenden correctamente.

#### *3.2. Experiencia previa*

La doctrina sobre el comportamiento del consumidor sugiere que la información puede ser mejorada partiendo de la experiencia previa. El uso de normas descriptivas que narran lo que otras personas han hecho podría resultar útil para comprobar si la presentación de los mejores y peores escenarios puede contribuir a mejorar la toma de decisiones financieras de los consumidores, aunque sus conocimientos financieros y su capacidad no sean perfectos.

#### *3.3. Asesoramiento especializado*

La tercera recomendación persigue fomentar aquellos sistemas en los que los prestamistas animan al consumidor a buscar asesoramiento financiero de un tercero, proveedor de productos más complejos, que pueden causar daños significativos a los consumidores si no disponen de un asesoramiento adecuado. En esta rama de productos podrían incluirse, entre otros, las hipotecas de más riesgo.

### *3.4. Educación financiera*

La cuarta recomendación se dirige a conseguir una mejor formación de los consumidores para tratar los temas financieros. La educación financiera es la forma más adecuada de fortalecer la capacidad del consumidor de tomar las decisiones correctas. Para ello es necesario un mayor compromiso de los Gobiernos en cuanto a los esfuerzos y recursos que dedican a esta tarea, con la finalidad de fortalecer la educación financiera y la capacidad de la sociedad civil en este sector.

A pesar de ello, se debe tener en cuenta que no siempre una adecuada educación financiera se traduce en un buen comportamiento financiero. Tradicionalmente, la mayoría de los consumidores no realiza ninguna investigación antes de elegir un producto financiero en particular, y solo una pequeña minoría de ellos lleva a cabo un estudio en profundidad de su caso antes de contratar. Algunos consumidores presentan comportamientos predispuestos que les conducen a valorar con mayor interés el consumo presente, sin tener en cuenta las posibles consecuencias futuras de su comportamiento. Otros consumidores carecen de la capacidad cognitiva necesaria para comprender las características de los productos financieros complejos y pueden no elegir el producto más apropiado a sus intereses.

### *3.5. Fomento del buen funcionamiento del mercado*

Las autoridades del sector financiero y las instituciones responsables de la protección del consumidor en los mercados financieros deberían adoptar medidas tendentes a asegurar el buen funcionamiento del mercado financiero preferiblemente a responder las quejas de los consumidores y abordar los casos de mal o inadecuado comportamiento. Un planteamiento proactivo en este sentido podría contribuir a reconstruir la confianza del consumidor en el mercado financiero.

Para identificar los problemas a los que se enfrentan los consumidores en el mercado financiero, las autoridades nacionales deberían acudir regularmente al estudio de la satisfacción del consumidor para identificar aquellos productos cuya contratación les genera más dificultades, así como realizar indagaciones para reunir información real sobre el comportamiento de los vendedores de productos financieros.

Adicionalmente, las autoridades podrían prohibir la comercialización de productos financieros para minoristas que resulten demasiado complejos para ser comprendidos por los consumidores o que conlleven demasiados riesgos.

### *3.6. Control de costes impuestos al consumidor*

Las autoridades deben identificar aquellos productos financieros que traigan consigo altos costes transaccionales en honorarios u otros cargos; y usar su poder regulador para asegurar que cualquier coste de transacción cargado a los consumidores refleje el coste real en el que incurre el prestador de servicios financieros, además de prevenir la imposición de cargos procedentes de productos más caros o de un número excesivo de transacciones referidas a otros productos.

### *3.7. Sanciones*

Las sanciones por mal comportamiento o comportamiento inadecuado de los vendedores de productos minoristas deben dirigirse a incentivar que las entidades financieras traten a sus clientes con mayor honestidad y de forma justa. Las entidades financieras deberían hacerse responsables de la adecuada compensación a los consumidores que hayan sufrido un perjuicio como resultado de una venta abusiva o inadecuada de servicios y productos financieros. Teniendo en cuenta que, para ciertos productos financieros, el riesgo puede materializarse a largo plazo, la responsabilidad individual y la responsabilidad de la entidad deben permanecer también a largo plazo.

### *3.8. Mecanismos de resolución de conflictos*

La octava recomendación se propone asegurar que, en caso de que exista un problema, los consumidores puedan obtener una compensación fácilmente. Los consumidores siempre deben tener acceso a un mecanismo de resolución de conflictos independiente, rápido, eficiente y económico para que resuelva el conflicto surgido con las instituciones financieras.

A este respecto, la reciente adopción de la Directiva 2013/11/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, relativa a la resolución alternativa de litigios en materia de consumo y del Reglamento (UE) nº 524/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013,

sobre resolución de litigios en línea en materia de consumo<sup>2</sup>, ayudarán a implantar mecanismos efectivos de resolución de conflictos también en el sector financiero.

### 3.9. Soluciones al sobreendeudamiento

La última recomendación se refiere a la necesidad de desarrollar mejores mecanismos y procedimientos para hacer frente a los problemas de sobreendeudamiento, permitiendo a los consumidores que no sean capaces de cumplir con sus obligaciones financieras debido a acontecimientos inesperados tales como el desempleo o enfermedad, escapar del endeudamiento y disfrutar de una segunda oportunidad. Tales mecanismos pueden consistir en acuerdos voluntarios y/o regímenes de declaración de quiebra personal que actualmente están presentes en muchos, pero no en todos, los Estados miembros.

A pesar de ello, la cancelación de la deuda no es, ni debe ser, un derecho automático, pero puede presumirse que alguien que lo solicita debe tener acceso al mismo a menos que el prestamista pueda demostrar mediante pruebas evidentes la mala fe del prestatario. El acreedor debe ser protegido cuando el deudor haya actuado de mala fe, pero el acreedor deberá reconocer su responsabilidad cuando un préstamo inapropiado haya ayudado a causar el problema del sobreendeudamiento, y deberán soportar algunos de los costes por la resolución del problema.

---

<sup>2</sup> Más información a este respecto en “Resolución alternativa de litigios y litigios en línea en materia de consumo”, Lourdes García Montoro, Noticias CESCO 2013; <http://www.uclm.es/centro/cesco/pdf/noticias/2013/CONSUMO3.pdf>