



MERCADO INTEGRADO DE SERVICIOS FINANCIEROS MINORISTAS. GREEN PAPER SOBRE RETAIL FINANCIAL SERVICES

Ignacio Santillán
Director General de FOGAIN

I. GREEN PAPER DE LA COMISIÓN EUROPEA SOBRE RETAIL FINANCIAL SERVICES. ENFOQUE DE LA INICIATIVA

La Comisión Europea ha sometido a consulta pública –cuyo plazo finalizó el 18 de marzo de 2016– un documento denominado «Green Paper on Retail Financial Services» (en adelante «GP»).

Este GP pretende revisar el estado de la prestación de servicios financieros a clientes retail en la Unión Europea, constatando una situación de fragmentación de mercado, tratando de identificar algunas causas, y proponiendo algunas medidas de actuación, tanto en el lado de los consumidores como de los proveedores de servicios.

Podemos identificar como antecedente cercano de este GP, la Conferencia sobre «Emerging Challenges in retail finance and consumer policy», que tuvo lugar el 18 de noviembre de 2014 en Bruselas. En el discurso inaugural de esta Conferencia, Jonathan Hill, Comisario de Estabilidad Financiera Servicios Financieros y Mercados de Capitales –junto a comentar alguna experiencia acerca de significativas diferencias de precio en seguros de viaje o de coche en diferentes Estados de la Unión, lo que le llevó a concluir que no existía probablemente un mercado único– mencionó algunos de los principios en que consideraba que debía asentarse un mercado único de consumidores en servicios financieros.

Estos principios eran, básicamente, la competencia, la transparencia, la comparabilidad, la responsabilidad de los gestores de las entidades prestadoras de servicios, y el nuevo papel de la digitalización en la prestación de servicios *cross-border*, que ya es significativo en servicios bancarios, en servicios de pagos y en determinados servicios en desarrollo como las monedas virtuales tipo Bitcoin. Adelantaba asimismo, la importancia de la seguridad en estos entornos, que eviten fraudes o blanqueo de capitales, pero aclaraba que estas necesarias precauciones no deben limitar el papel de estas nuevas tecnologías y el desarrollo que pueden procurar.

Por último, manifestó su interés en que un proceso de análisis de esta naturaleza cuente con un amplio proceso de consulta con las partes implicadas, señaladamente consumidores y proveedores de servicios.

Así, el GP publicado consta de cuatro Secciones.

La primera se centra en las cuestiones generales que plantea la creación de un verdadero mercado europeo de servicios financieros de *retail*, especificando cuál el objetivo final de la iniciativa de la CE, mencionando algunas actuaciones previas en esta materia por parte de la UE, y encajando esta iniciativa en otras de la Unión Europea, señaladamente la Estrategia de Mercado Digital Único, la Unión del Mercado de Capitales y la Estrategia de Mercado Único.



La Sección Segunda se centra en describir la situación actual de fragmentación del mercado de servicios financieros de *retail*, incidiendo en lo limitado de la actividad transnacional, en las diferencias de precio del mismo servicio en diferentes Estados, en la insuficiente competencia y en el bajo nivel de cambio de prestador de servicios por parte de los consumidores.

Dentro de esta Sección, se incide de forma muy señalada en el nuevo escenario que en este ámbito, propone la digitalización, mencionando los nuevos operadores, las nuevas técnicas, y los nuevos productos financieros y de pagos.

La Sección Tercera, se centra en cómo proveer mejores productos, mejores capacidades de elección y mejores oportunidades para consumidores y empresas.

Esta sección se centra, por un lado en los consumidores y por otro en las empresas.

Desde el punto de vista de los consumidores, menciona medidas que son necesarias para ayudar a los consumidores a adquirir servicios transnacionales, como son:

- Ver el modo de que los consumidores tengan más y mejor información acerca de las opciones reales de contratación.
- Atacar el hecho de que el cambio de entidad en ocasiones está penalizado por la propia entidad, implicando un alto coste para el cliente.
- Incrementar la portabilidad de los servicios, de forma que sea realmente posible mantener en otro estado miembro, la relación de servicio financiero contratada en otro, en caso de cambio de domicilio o simple desplazamiento.
- Reconocer los efectos transnacionales de determinadas pólizas de seguros de responsabilidad civil.
- Desarrollar la confianza de los consumidores en oportunidades que puedan surgir en otros Estados miembros de la Unión, y para ello, (i) promover la comparabilidad (ii) el acceso a información, y (iii) mejorar los sistemas de resolución de conflictos

entre entidades y los consumidores en otro Estado miembro.

- Proteger a las víctimas de seguros de motor cuya compañía se declare insolvente.
- Incrementar la transparencia y comparabilidad de seguros, vinculados al alquiler de coches.

Por lo que se refiere a los proveedores de servicios, las propuestas se centran en:

- La promoción de las posibilidades de los servicios digitales, y para ello:
 - (i) Ayudar a las empresas a mejorar su proceso de digitalización,
 - (ii) Reconocer la firma electrónica y la verificación de la identidad,
 - (iii) Mejorar el acceso a datos financieros,
 - (iv) Favorecer la prestación de servicios post-venta cuando se prestan servicios por vía digital en otro Estado miembro
- La promoción de la convergencia de mecanismos de insolvencia, valoración de activos y prestación de garantías,
- Tratar de superar los inconvenientes provenientes de la aplicación de regímenes legales diferentes en diferentes estados, para lo cual propone, también, la posible creación de regímenes legales autónomos específicos de la UE que apliquen en todos los Estados.

La Sección cuarta se centra en el procedimiento a seguir para esta iniciativa, que, tras el proceso de consulta finalizado el 18 de marzo de 2016, prevé publicar hacia el verano de 2016 un Plan de Acción sobre Servicios Financieros de Retail.

II. CUESTIONES RELEVANTES DE SU CONTENIDO

II.1. ALCANCE

La sola enumeración esquemática del contenido del GP mencionada en el apartado anterior, nos da una primera idea de que se trata de una iniciativa amplia en su alcance.



Si bien todos los elementos señalados se encuentran orientados a un mismo fin que los engloba, esto es, la consecución de un mercado único europeo de servicios financieros de *retail*, existen algunos aspectos que requieren alguna reflexión en cuanto a su presentación en el GP y en cuanto al progreso de esta iniciativa.

El alcance de la iniciativa, es muy amplio por un lado, pero por otro, no se concreta este alcance desde un punto de vista material. Quizá sea por este momento inicial en que aún deben perfilarse los límites de esta iniciativa que permitan acciones concretas, que el alcance resulta algo confuso. También lo es, como veremos, la mención de actuaciones previas de la Unión Europea (UE) en la materia.

Así, por lo que respecta a su alcance, se especifica que es el explorar cómo se pueden abrir más los mercados financieros de *retail*, mencionando como tales los «seguros, préstamos, pagos, cuentas corrientes y de ahorro, y otras inversiones de *retail*».

Posteriormente, al repasar lo hecho a nivel europeo en relación con la restauración de la confianza del consumidor y para ayudar a expandir el mercado único, refiere una serie de medidas recientes en el área de servicios financieros de *retail*, tales como incremento en la transparencia en pagos, préstamos hipotecarios, productos de inversión y seguros, de la competencia en cuentas de pagos, en la protección de inversores, clientes de hipoteca y seguros, y facilitando la comercialización transnacional de seguros e hipotecas para mejorar la competencia.

Este alcance- seguros, pagos, servicios bancarios y de inversión- se ve ratificado, aparentemente, por otras menciones dentro del GP, tales como la referencia al tratamiento de servicios como en la PAD (Payments Account Directive), IDD (Insurance Distribution Directive) o MIFID II o la referencia a los trabajos que, en términos de comparabilidad de productos se han realizado en el ámbito de las hipotecas, del crédito al consumo, de los seguros no de vida y otros, incluyendo también como ejemplos la regulación de IIC, el Reglamento PRIIPS, y la Directiva de Mercados

de Instrumentos Financieros, MIFID II.

Por otro lado, se menciona también la relevancia que van adquiriendo nuevos operadores y nuevos servicios en el ámbito del Fintech, tales como la financiación entre particulares, el Big Data o el Blockchain.

Todo este potencial ámbito del análisis, sin embargo, se ve significativamente reducido en el Q&A que se publicó como anexo al GP, en el que se limitan en la primera pregunta el concepto de servicios financieros de *retail*, a servicios bancarios de *retail*, cuentas corrientes, servicios de pago, tarjetas de crédito, hipotecas y determinados tipos de seguros (motor, vida, viajes, hogar...). El cuadro explicativo tras el Q&A incide en identificar como servicios financieros de *retail* los mencionados.

Por tanto, no se hace referencia a que los servicios financieros de *retail* que trata de abarcar la iniciativa se refieran también a servicios de inversión ni a los nuevos servicios que la digitalización está desarrollando.

Este primer elemento, permite hablar de una aproximación muy amplia, pero como tal, quizá pendiente de concreción en momentos posteriores de la iniciativa, que deberá llevar a un Plan de Acción específico.

En esta fase inicial, el GP pone de manifiesto una ambiciosa actividad de identificación de toda regulación, medida, iniciativa, etc, de la UE que pueda afectar a la materia. Ello abunda en que podamos identificar un ámbito de actuación poco precisado y que la iniciativa parezca extenderse a situaciones heterogéneas.

Probablemente, este sea el resultado de toda iniciativa de naturaleza transversal como es ésta, en un primer momento.

II.2. ANÁLISIS GENERAL DEL CONTENIDO DEL GP

Como hemos señalado, el ambicioso ámbito de la iniciativa, conjuntamente con una cierta inconcreción de la misma en este momento, hace que cada uno de los elementos que menciona, pueda



– y deba- ser objeto de análisis autónomo y específico (seguros, servicios bancarios, inversiones, tarjetas, servicios de pagos...).

Así, por otro lado, es como se han venido analizando cada uno de los aspectos en el ámbito de la UE hasta la fecha, y a ello se refiere también el GP.

Ello no impide que podamos hacer un primer análisis general de los temas que se han identificado en el GP.

Estos temas generales pueden ser, junto a la mención de los indicadores que apuntan a una fragmentación del mercado financiero de *retail*, unos ejemplos muy concretos de potencial necesaria intervención puntual de la regulación. Junto a ello también, el análisis que hace de la prestación de servicios digitales y específicamente de Fintech, y las consideraciones acerca de las especificidades del mercado de *retail*, también son temas generales que subyacen en el GP.

a) *Indicadores generales de fragmentación del mercado financiero de retail*

Conforme señala el propio GP, diferentes aspectos que tocan a la fragmentación del mercado financiero europeo de *retail*, han sido analizados de forma profusa en el pasado. Así, se hace referencia a los trabajos del Financial Services User Group, de la European Mortgage Federation, del Banco Central Europeo y de la propia Comisión Europea.

Estos y otros análisis ponen de manifiesto, según se extrae del GP, la presencia de cuatro indicadores, que, junto a otras consideraciones, apuntan una fragmentación del mercado. Estos indicadores son:

- Un bajo nivel de actividad transfronteriza.
- Una diferencia injustificada de precios para el mismo servicio o producto en diferentes Estados de la UE.
- Un reducido nivel de cambio por parte de clientes de *retail*, en sus proveedores de servicios financieros.
- Un alto nivel de concentración en los prestadores de servicios financieros en algunos Estados miembros.

Por lo que respecta al nivel de actividad transfronteriza, basado en tales informes, el GP señala concretamente que solo un 1% de las hipotecas, un 3% de las tarjetas de crédito y un 5% de los préstamos en que el cliente es de *retail*, se obtienen *cross-border*.

Por otro lado, menciona que 13 millones de europeos viven fuera de su país de origen en otro Estado miembro y el 35% de los ciudadanos europeos viven cercanos a las fronteras de otros Estados, lo que podría dar lugar a que se contraten servicios en otros Estados ya sea por residencia o por cercanía. Sin embargo este no es el caso respecto de los servicios financieros.

Por lo que se refiere a las diferencias de precio, el análisis del GP se centra en diferencias de precio sobre productos o servicios concretos. Así, menciona señaladas diferencias en el precio de determinados seguros de vida de ahorro, seguros de coche, coste de mantenimiento anual de tarjetas de crédito, o muy amplia diferencia en los tipos de interés en préstamos, tanto de consumo como hipotecarios.

Si bien, se aprecia que puede haber elementos que justifiquen en parte estas diferencias de precios –condiciones de las economías domésticas, estructuras institucionales o financieras, niveles adquisitivos– se considera que estos elementos pueden no justificar tales diferencias de precios.

Por lo que se refiere al reducido nivel de cambio de proveedor de los clientes de *retail*, el GP, señala que según el informe de monitorización realizado por la Comisión Europea en 2013, en 2012, el 85% de los clientes con un préstamo personal o una tarjeta de crédito, nunca han cambiado de proveedor, ni lo han intentado.

Ello parece en el GP particularmente relevante teniendo en cuenta que los últimos estudios al respecto (Consumer Market Scoreboard) evidencian que los servicios financieros figuran entre los servicios respecto de los que los clientes tienen un mayor nivel de insatisfacción y que adicionalmente, existen opciones en mejores términos disponibles para los clientes, que no las utilizan ni contratan.



La práctica comercial de vinculación o empaquetamiento de productos –debiendo contratar el cliente obligatoriamente varios de ellos– se ve en el documento como una de las posibles causas de esta falta de cambio, y respecto de ello se plantea tomar acciones a nivel europeo como ya se está haciendo en relación con préstamos hipotecarios, cuentas de pago, intermediación de seguros o en relación con servicios de inversión.

El GP menciona iniciativas europeas ya tomadas que facilitan el potencial cambio de proveedor en relación con los préstamos hipotecarios y las cuentas de pago, a través de la Directiva de Crédito Hipotecario (2014/17/UE) y la Directiva de Cuentas de Pago (2014/92/UE), aún en proceso de implementación.

Por último, y en lo que respecta al nivel de concentración de los prestadores de servicios financieros a nivel nacional, el GP entiende que no hay una justificación para el hecho de que haya significativas diferencias entre unas jurisdicciones y otras. Así, a finales de 2013, mientras la cuota de mercado de las cinco entidades bancarias más grandes de Grecia era de un 95%, en Alemania o Luxemburgo era del 30%. Y a la misma fecha, la cuota de mercado de las cinco compañías aseguradoras más grandes en Estonia o Malta era del 100% mientras en Alemania o Croacia era del 40%.

b) Ejemplos concretos identificados en el GP

Junto a los indicadores más generales mencionados, el GP menciona casos concretos en que están identificados en relación con productos o servicios específicos que impiden, en términos prácticos, la prestación de servicios transnacionales.

Algunos de ellos son:

- La falta de transparencia en los tipos de conversión de moneda cuando se realizan pagos o se extrae dinero de cajeros en un Estado miembro que tiene una moneda diferente de la propia del cliente.

- La exclusión de cobertura de los seguros de salud en Estados diferentes del Estado de origen.
- La exclusión de cobertura en Estados diferentes, o las diferencias en el tratamiento fiscal, de seguros de vida de ahorro para la jubilación.
- Falta de cobertura para el cliente en caso de accidente de tráfico, si la compañía aseguradora que cubre al contrario, está situada en un Estado diferente y es insolvente. No todos los Estados miembros están adheridos al acuerdo voluntario de cobertura de víctimas en estos casos.
- Falta de transparencia en los cargos suplementarios en relación con el alquiler de coches, particularmente en relación con la cobertura de seguros.

En relación con estas situaciones, parece que el proceso para la identificación de las concretas actuaciones a iniciar a nivel de la UE es más claro, dado que el problema está identificado y tiene una naturaleza muy específica. Habrá, no obstante, que estar a lo que al respecto se establezca en el *Action Plan on Retail Financial Services*, que seguirá al GP y a su proceso de consulta pública.

c) Análisis específico respecto de Fintech y prestación de servicios digitales

El GP, en su amplio campo de análisis, centra una significativa parte del mismo en lo que genéricamente se denomina Fintech.

Se podría decir, no obstante, que el análisis de esta cuestión, si bien relacionada con la fragmentación del mercado financiero de *retail*, presenta unos perfiles tan específicos y amplios que la supera, planteando cuestiones que, obviamente, requieren y requerirán atención de las autoridades europeas, pero no específicamente en el ámbito de la fragmentación del mercado, ya que su ámbito es significativamente más amplio.

Del GP queda claro que bajo la común denominación de Fintech, se incluyen aspectos y reali-



dades diversas, que plantean retos y potenciales soluciones, también diversas. Estos aspectos son, al menos, los siguientes:

- *Aspectos que tocan al canal de comunicación entre el prestador y el cliente.*

Es un canal digital, sin presencia física directa, que plantea cuestiones muy relevantes en la prestación de servicios y contratación transnacional.

Sin ánimo de exhaustividad, podemos señalar que el GP enumera algunos de ellos, en concreto, la ciberseguridad; el reconocimiento de la identificación digital del cliente para cubrir las necesidades de conocimiento e identificación del cliente exigidas, entre otras, por la normativa de prevención del blanqueo de capitales y financiación del terrorismo; o la falta de armonización de la ley aplicable en ambos puntos del enlace digital, en la ley aplicable a los contratos, la específica normativa de protección de los consumidores, o el diferente régimen fiscal.

A esto hay que añadir la aplicación de normas de conducta o de protección del cliente, específicas de cada servicio o producto concreto, respecto de las que no siempre aplica la ley del Estado de origen.

Por último, parece una práctica relativamente frecuente- algunos ejemplos se mencionan en el GP- los supuestos de *geo-blocking*, esto es, de casos en que prestadores de servicios impiden la prestación de servicios, o la contratación, vía digital, a clientes situados en Estados diferentes del de establecimiento del proveedor.

Como también reconoce el GP, todos estos aspectos son objeto ya de análisis en el ámbito del Digital Single Market Strategy puesta en marcha por la Comisión Europea. Si bien la DSMS no se centra específicamente en servicios financieros, parece que, en este punto, los trabajos de la Comisión pudieran duplicarse por esta iniciativa, respecto de los que resulten en el ámbito de la DSMS, si bien esta nueva iniciativa

puede constituir un complemento en cuestiones específicas de los servicios financieros, para la primera.

Algunos de todos estos aspectos reflejados en el GP pueden ser tratados a nivel de la UE, en tanto, por ejemplo, el régimen de prevención de blanqueo de capitales está armonizado a nivel europeo. Otros de los elementos identificados en el GP parece que no tienen una solución o tratamiento fácil, en tanto aspectos como la ley civil aplicable a los contratos, o el régimen fiscal no son aspectos armonizados y estos potenciales condicionantes en la prestación de servicios estrictamente digitales transnacionales, serán difícilmente superables.

En este sentido, el GP también propone explorar opciones como la creación de un régimen jurídico y legal específico europeo para estas situaciones.

- *Aspectos que tocan a nuevos prestadores de servicios.*

El GP reconoce que en el ámbito Fintech se ha producido la irrupción de nuevos operadores, normalmente vinculados al ámbito del desarrollo y prestación de servicios tecnológicos, en la prestación de servicios financieros y que ello plantea retos desde el punto de vista de la regulación de estas entidades.

Este es, sin duda, un ámbito que excede claramente del análisis de las causas de fragmentación del mercado financiero minorista, si bien el GP lo menciona dentro de este aparente acercamiento amplio a la materia.

- *Aspectos que tocan a nuevas actividades.*

Dentro del ámbito de Fintech, se analizan comúnmente, nuevas actividades, tales como el *crowdfunding* o la utilización de tecnología *block-chain*, para, por ejemplo, la moneda Bitcoin o la utilización de robots en la prestación de servicios de inversión, como el asesoramiento.

Si bien se mencionan en el GP las dos primeras líneas de actividad, parece que la



regulación de ambas excede del análisis de la fragmentación del mercado financiero minorista.

En concreto, el Crowdfunding tiene su propio marco europeo de análisis, de lo que es un ejemplo el documento de trabajo del Staff de la Comisión Europea, hecho público el 3 de mayo de 2016, sobre *Crowdfunding in the EU Capital Markets Union*.

– *Aspectos que tocan a la gestión de datos.*

El GP menciona también el régimen de acceso de los prestadores de servicios financieros a datos de clientes que aún no lo son suyos.

Si bien este tema suele plantearse con la finalidad de que otras entidades puedan adaptar mejor el servicio o producto a las necesidades del cliente, el GP limita este problema al acceso a información sobre calidad crediticia de potenciales clientes, dado que no hay un régimen armonizado ni de información disponible ni de capacidad de acceso, a nivel europeo.

En términos amplios, este tema plantea cuál debe ser el alcance de esta apertura de datos y los estándares para su utilización (Open Bank Standards) a los diferentes proveedores de servicios financieros respecto de quienes no son sus clientes, lo que tiene serias implicaciones en materia de protección de datos de carácter personal.

Por ello, esta cuestión deberá de ser objeto de tratamiento específico a nivel europeo, donde esta normativa se encuentra armonizada. En concreto, la Autoridad Bancaria Europea ha sometido a consulta un Discussion Paper, denominado *Discussion Paper on innovative uses of consumer data by financial institutions*, cuyo plazo de remisión de opiniones finaliza el 4 de agosto de 2016.

No obstante, como señalamos, el GP limita el alcance de sus consideraciones al respecto a datos sobre calidad crediticia y antecedentes de préstamos de los clientes, respecto de las empresas que reúnen estos datos en ficheros de morosos.

Como hemos apuntado, hay ciertos aspectos que limitan o condicionan el desarrollo del Fintech en Europa que también pueden ser limitativos del desarrollo de un mercado unificado de servicios financieros de *retail*. Pero el alcance de ambas cuestiones permite concluir que nos encontramos ante temas diferentes.

En este sentido, se podría plantear incluso, que el GP en su amplio ámbito, realmente constituye dos iniciativas diferentes. Una evitar la fragmentación del mercado de servicios financieros de *retail* y otra, promover las condiciones para que la prestación de servicios digitales (Fintech) se pueda desarrollar.

En este sentido, puede ser un acicate al desarrollo de este segundo aspecto el que Reino Unido ha tomado claramente un papel activo y de liderazgo en este ámbito. Un reciente informe de E&Y realizado por encargo del Tesoro Británico, incluye una manifestación expresa de la Secretaria Económica del Tesoro, Harriett Baldwin del total apoyo del Gobierno Británico al desarrollo de la industria de Fintech en Reino Unido, y realiza un interesante análisis de qué aspectos deben ser desarrollados para procurar este desarrollo y mantener el liderazgo de Reino Unido en esta materia.

Para ello, analiza el informe aspectos tales como el talento y su existencia o acceso por Reino Unido, el capital necesario para financiar las inversiones en este sector, el apoyo regulatorio que se manifiesta completamente comprometido y también por el supervisor la FCA, y, por último, conseguir la demanda necesaria.

En relación con este último punto, parece claro que el levantamiento de los obstáculos al desarrollo de los esquemas de Fintech que expone el GP, podrán beneficiar de modo significativo esta industria.

d) Especificidades del mercado retail

Como hemos expuesto, el GP propone algunas ideas en materia de promoción de la contratación por parte de clientes de *retail* con proveedo-



res de servicios que no se encuentran en su propia jurisdicción.

Para ello, sostiene que debe favorecerse un más sencillo acceso a una información más completa sobre los productos y servicios a su disposición, plantea el establecimiento de comparadores de precios y servicios- actividad ya desarrollada en el sector asegurador, en los términos del Informe de EIOPA de enero de 2014 sobre «Buenas Prácticas en Webs de Comparación»- se debe eliminar la barrera que al cambio de proveedor suponen altos costes para el cliente por cambiar, y propone mejorar los sistemas de resolución extrajudicial de controversias entre los clientes y sus prestadores de servicios a nivel europeo, desarrollando la ya existente red FIN-NET y aplicando lo previsto en la Directiva sobre sistemas Alternativos de Resolución de Disputas (2013/11/UE).

Reconoce el GP que hay elementos específicos que determinan el comportamiento de los clientes de *retail*, que deben ser tenidos en cuenta, en cuanto que influyen en el nivel bajo de actividad transnacional. En este sentido, el Análisis del Eurobarómetro 373 –de septiembre de 2011, publicado en marzo de 2012– identifica las diferentes posiciones de los clientes respecto de los inconvenientes de contratar servicios o productos financieros fuera de su Estado de origen, tales como el idioma; el percibir una menor protección como consumidor en otro Estado miembro; el no tener claros los derechos propios en caso de problemas; el no percibir la necesidad de contratar fuera lo que ya puede contratar en su país; o la preferencia por contratar con presencia física.

Como hemos señalado, el GP pretende iniciar un proceso para identificar las medidas que se puedan tomar a nivel de UE para superar barreras que puedan fragmentar el mercado de una forma innecesaria, perjudicando por un lado, a los consumidores que no tienen acceso a una oferta más amplia en términos de servicios y costes, y por otro lado, a los propios prestadores de estos servicios, respecto de los que los potenciales rendimientos por el esfuerzo en innovación o digitalización no deberían ser innecesariamente limitados por barreras solventables.

Sin embargo, se echa de menos quizá, que se enfatice más en el GP la importancia que tiene para los clientes de *retail*, no ya aspectos tales como la contratación en persona con el valor añadido que ello pueda dar –a sus ojos– sobre una pantalla, sino la identificación clara de ante quién se puede quejar o reclamar si algo no funciona correctamente, o quién supervisa al proveedor de servicios, o sentirse arropado por sistemas de protección de clientes –asociaciones nacionales de consumidores, evidentes para el cliente– o sistemas de indemnización –de depósitos o de inversiones– que desconoce en otro Estado miembro.

Por tanto, siendo relevantes los obstáculos identificados por el GP, probablemente estos otros –que definen el mercado y no lo fragmentan– también deberían ser analizados.

II.3. INCARDINACIÓN CON OTRAS INICIATIVAS EUROPEAS

Como se ha señalado más arriba, en GP menciona iniciativas que la UE ha tomado o se encuentra en proceso de implantar, y que contienen medidas de protección de clientes de servicios financieros.

Son muchas las medidas mencionadas, en el ámbito del seguro (de vida, de riesgos distintos del de vida o de intermediación en seguros), de los servicios bancarios (crédito al consumo, cuentas corrientes, tarjetas, préstamos hipotecarios), en servicios de pagos, y en servicios de inversión (IIC, PRIIPS, MIFID II).

Sin entrar en detalles, por superar el alcance de este trabajo, estas piezas de regulación europea se centran, con carácter general, en la reserva de determinadas actividades de prestación de servicios, establecimiento de los requisitos mínimos prudenciales y organizativos que estas entidades deben cumplir, someterlas a un régimen de autorización administrativa que se reconozca en toda la UE, y finalmente, otorgarles el pasaporte para que, bien con establecimiento permanente o bien en régimen de libre prestación de servicios, puedan prestar servicios en toda la UE.



También recogen estas regulaciones medidas concretas de actuación o de información a los clientes, tendentes todas ellas a la protección de la posición de éste cuando contrata un servicio financiero.

Si bien el propio GP menciona dos casos –en materia de cuentas de pago y crédito hipotecario se han introducido medidas de comparación entre prestadores de servicios o productos– la finalidad de todas estas normas que menciona el GP es más bien, en general, la de conseguir niveles similares de protección de clientes de servicios financieros, y ofrecer a los prestadores de servicios la posibilidad de operar en toda la Unión, más que la de superar circunstancias de fragmentación del mercado.

Por tanto, esta nueva iniciativa supone en este sentido, un enfoque diferente de las medidas tomadas con anterioridad. No se trata de proteger a clientes de servicios financieros sino de promover la extensión del mercado único. Este diferente enfoque implicará diferentes medidas, lógicamente.

Por otro lado, también el GP trata de incardinar esta iniciativa con otras de la Unión Europea como la Digital Single Market Strategy, la Single Market Strategy o la Capital Markets Union.

En particular, con la primera y tercera, la finalidad principal del GP es coincidente, si bien habrá que seguir su proceso para ver si, al tiempo, puede ser duplicativa.

Como se ha señalado al principio, el engarce con la Capital Markets Union es menos evidente, si bien no parece apreciarse, al menos en este momento, y desde el punto de vista de filosofía de la propuesta, incompatibilidad u oposición alguna al respecto.

III. CONCLUSIONES

- La iniciativa de la Comisión responde a una situación de fragmentación del mercado de servicios financieros de *retail*, que se identifica como un problema para el mercado único.

La Comisión considera que esta situación puede ser perjudicial para los consumidores de servicios financieros que no tienen acceso efectivo a la competencia y sus beneficios en la prestación de estos servicios, y al tiempo, puede perjudicar la innovación y digitalización por parte de los prestadores de servicios.

- Sobre esta inicial identificación de un problema, la iniciativa en este momento inicial se presenta con un ámbito muy amplio de análisis, con una aproximación transversal a todos los servicios financieros que tienen regulaciones sectoriales específicas; también incluye casos muy concretos, e identifica obstáculos generales para la digitalización de los servicios financieros, y para la prestación transnacional de estos servicios, así como para la promoción de nuevos prestadores de servicios y de nuevos modelos de negocio; asimismo, expone las limitaciones para la circulación y el acceso, por prestadores de servicios financieros, de determinados datos personales.
- Resulta algo confuso cuáles son, en concreto, los servicios que la Comisión quiere incluir en la iniciativa y beneficiarse de ella. Así, los servicios de inversión que se mencionan en algunos momentos y se refieren en diversas ocasiones, sin embargo parece que no están dentro de la misma.
- Esta iniciativa coincide en el tiempo con el desarrollo –más en unos estados miembros que en otros– de nuevos operadores o modelos de negocio cuya naturaleza incluye la utilización del medio digital en su desarrollo –lo que se conoce en general como Fintech– y el avance en la iniciativa puede resultar muy positivo para el desarrollo de estos negocios.
- El amplio ámbito de la iniciativa, implica que los concretos aspectos a analizar en detalle a lo largo de su proceso, sean muy numerosos y diversos. Habrá que identificar en qué manera se puede o se debe inci-



dir en cada uno de estos aspectos por parte de las autoridades y la regulación europeas y, en su caso, nacionales.

- En resumen, nos encontramos ante una iniciativa que identifica un problema y lo expone con cierto detalle dentro de su amplitud, pero cuyo alcance concreto

requerirá avanzar en la misma para poder identificar medidas concretas a tomar respecto de algunos de los múltiples aspectos que cubre. Así, habrá que seguir el curso que la iniciativa vaya teniendo y su engarce con otras iniciativas en curso de la Comisión Europea.