

---

# PROTECCION DE LOS CONSUMIDORES EN LA COMERCIALIZACIÓN A DISTANCIA DE SERVICIOS FINANCIEROS

---

**Bernardo Hernández Bataller**

Consejero del Comité Económico y Social de la Unión Europea

**Palabras clave:** Protección de los consumidores, servicios financieros, UE.

**Keywords:** Consumer protection, financial services, EU.

**Resumen:** La nueva propuesta de Directiva, incluye en la Directiva de los Derechos de Consumidores, los temas principales existentes en la actual Directiva de Comercialización de servicios financieros a distancia, especialmente la obligación de información precontractual y el derecho de desistimiento unilateral que se ven reforzados, cumpliendo sus determinaciones como una «red de seguridad» para la protección del consumidor.

La propuesta se aparta del plazo de ejercicio del desistimiento en los supuestos de incumplimiento del deber de información y vuelve a la doctrina del Tribunal de Justicia en la Sentencia Heiderberg, penalizando el incumplimiento de la información precontractual, sin que se inicie el cómputo del plazo del período de reflexión, hasta que éste se produzca efectivamente.

Por otra parte, introduce y desarrolla nuevos conceptos como el de la «equidad en línea» que refuerzan el proceso de digitalización en la contratación.

**Abstract:** The new proposal for a Directive includes in the Consumer Rights Directive the main issues existing in the current Directive for the Marketing of distance financial services, especially the obligation to provide pre-contractual information and the right of unilateral withdrawal, which are reinforced, fulfilling its determinations as a «safety net» for consumer protection. .

The proposal deviates from the withdrawal period in cases of non-compliance with the duty of information and returns to the doctrine of the Court of Justice in the Heiderberg Judgment, penalizing non-compliance with pre-contractual infor-



mation, without starting the calculation of the period of period of reflection, until it actually occurs.

On the other hand, it introduces and develops new concepts such as «online equity» that reinforce the digitization process in contracting.

## I. ANTECEDENTES

El Derecho de la Unión primario el artículo 169, apartado 1 y apartado 2, letra a), del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) establece que la Unión ha de contribuir al logro de un elevado nivel de protección del consumidor con medidas adoptadas de conformidad con el artículo 114 de dicho Tratado. Por su parte, el artículo 38 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (la «Carta») establece que las políticas de la Unión han de garantizar un elevado nivel de protección del consumidor.

En el marco del mercado interior<sup>1</sup>, que es una política de competencias compartidas dentro de la Unión, para salvaguardar la libertad de elección, es necesario un elevado grado de protección de los consumidores —no necesariamente, el más elevado— en el ámbito de los contratos de servicios financieros, a fin de aumentar la confianza de los consumidores en la venta a distancia.

La comunicación —acto jurídico no imperativo—, denominada «Nueva Agenda del Consumidor»<sup>2</sup> se fijan cinco ámbitos prioritarios principales: la transición ecológica, la transformación digital, respeto y tutela eficaces para los consumidores; la protección de los consumidores en el contexto mundial y una mejor gobernanza de los consumidores.

Dentro del apartado de la transformación digital, en la acción n.º 10 figura preparar las propuestas de revisión de la Directiva de crédito al consumo y la Directiva de comercialización a distancia de servicios financieros para reforzar la protección de los consumidores en el contexto de la digitalización de los servicios financieros minoristas.

En el Derecho derivado de la Unión la figura jurídica utilizada para una regulación jurídica protectora del consumidor ha sido mediante la utilización de la Directiva<sup>3</sup> que, en

---

1 El artículo 169 del TFUE estipula que los objetivos de promover los intereses de los consumidores y garantizarles un alto nivel de protección pueden alcanzarse mediante medidas adoptadas en virtud del artículo 114 del TFUE. Por su parte, el artículo 26 del TFUE, establece que el mercado interior implica un espacio en el que se garantiza la libre circulación de mercancías y servicios y la libertad de establecimiento. El desarrollo de un marco jurídico más transparente y eficiente para la comercialización a distancia de los servicios financieros debe aumentar la confianza de los consumidores y facilitar el desarrollo de actividades transfronterizas.

2 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Nueva Agenda del Consumidor. Reforzar la resiliencia del consumidor para una recuperación sostenible (COM 2020) 696 final de 13.11.2020.

3 Véase a **MOLINA DEL POZO, CARLOS F.** en el *Tratado de la Unión Europea, Volumen II, Capí-*

parte es un instrumento jurídico híbrido entre una norma jurídicamente aplicable —impulsada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea destacado protagonista de la integración europea a través del Derecho— y la obligación del Estado de introducción de su contenido en el ordenamiento jurídico interno. Con los vaivenes propios de la integración europea y el mayor impulso en los últimos tiempos, el ordenamiento de la Unión ha generado una amplia cobertura protectora del consumidor que ha sido trasladada a los ordenamientos jurídicos estatales por los Estados miembros, partiendo del desequilibrio del consumir como parte contratante<sup>4</sup>.

### 1.1. Orígenes y características de la Directiva

El Libro Verde titulado «Los servicios financieros cómo satisfacer las expectativas de los consumidores» fue publicado en mayo de 1996<sup>5</sup> y su objetivo consistía en estimular a todos los interesados a opinar sobre la adecuación del grado de protección del consumidor en la legislación vigente en ese momento en materia de servicios financieros y sobre la posible conveniencia de adoptar otras medidas, generándose un amplio debate en las instituciones de la Unión que finalizó con la Comunicación de la Comisión denominada «Servicios financieros: reforzar la confianza del consumidor»<sup>6</sup> que contenía un programa legislativo específico en el que ocupaba un lugar destacado la promulgación de una

---

*tulo 2 «El ordenamiento jurídico de la Unión Europea». Lisboa, ed. Juruá, 2015. El autor expone pormenorizadamente las características y la autonomía del Derecho de la Unión, detallando las características de las Directivas como instrumentos jurídicos vinculantes de la Unión, dejando a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios.*

Entre la abundante materia de derecho derivado en el ámbito de protección de los consumidores cabe citar, a la Directiva 2011/83/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, sobre los derechos de los consumidores; la Directiva 2014/17/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 4 de febrero de 2014, sobre los contratos de crédito celebrados con consumidores para bienes inmuebles de uso residencial, entre otras.

4 Véase, la Sentencia del TJUE de 17 de diciembre de 2009, asunto C-227/08, «Eva Martín Martín y EDP Editores, S.L.», parágrafo 23: «La Directiva garantiza la protección del consumidor teniendo en cuenta precisamente este desequilibrio, estableciendo en su favor, en primer lugar, un derecho de revocación. En efecto, el objetivo de este derecho es precisamente compensar la desventaja que deriva para el consumidor de la negociación fuera de los establecimientos comerciales, dándole la posibilidad de considerar las obligaciones que resultan del contrato durante un período de al menos siete días (véase, en este sentido la Sentencia Hamilton, antes citada). 24.- Con el fin de reforzar la protección del consumidor en una situación en la que se encuentra desprevenido, la Directiva exige asimismo, en su artículo 4 que un comerciante informe al consumidor por escrito de su derecho a rescindir el contrato, y de los requisitos y modalidades de ejercicio a los que está sometido tal derecho». En dicha sentencia el Tribunal de Justicia, no se opone a que el órgano jurisdiccional nacional declara de oficio la nulidad de un contrato comprendido en el ámbito de aplicación de dicha Directiva por no haberse informado al consumidor de su derecho de rescisión, aun cuando éste no haya invocado en ningún momento esa nulidad ante los órganos jurisdiccionales competentes.

5 COM(96)209, de 22 de mayo de 1996.

6 COM(97)309 final, de 26 de junio de 1997.



Directiva específica para regular la contratación de servicios financieros a distancia que finalmente presentó en 1998 que finalmente dio lugar a la Directiva 2002/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo el 23 de septiembre de 2002<sup>7</sup>.

Como una de las características principales que tiene es que se trataba de una Directiva de armonización plena o Directiva de máximos, frente a otras Directiva entonces aprobadas en materia de protección de los consumidores que eran Directivas de armonización mínima en las que los Estados miembros adoptaban o mantenían posiciones aún más favorables en materia de protección de los consumidores<sup>8</sup>. Las base para adoptar esta Directiva de armonización plena era garantizar un alto nivel de protección de los consumidores y garantizar la libre circulación de los servicios financieros.

Esta armonización plena<sup>9</sup> tampoco está exenta de problemas, pues impide el avance de la normativa protectora al no poder ningún Estado mejorar la normativa de la Unión. También ocasiona problemas en aquellos ordenamientos que, a la hora de la transposición, no introducen leyes especiales sino que integran el contenido de las Directivas en las leyes generales, pues le obligara a disponer de una duplicidad de regímenes, el general y el propio del Derecho del consumo.

Otra característica, es el carácter imperativo de la Directiva, estableciéndose el carácter irrenunciable de los derechos que le confieren y de otro, la obligación de los Estados miembros de dictar las medias necesarias para que el consumidor no pueda verse privado de su protección por haber elegido como ley del contrato la de un tercer país si el contrato tiene un vínculo estrecho con el territorio de un Estado miembro. Con esta imposición a la autonomía privada de un sistema de garantías de «ius cogens», se persigue evitar que el prestador del servicio pueda eludir por vía convencional la protección conferida al consumidor, ya sea a través de una cláusula de renuncia, ya mediante la sumisión a la ley de un país tercero.<sup>10</sup>

La tercera nota característica de la Directiva es que, como manifestación del principio de inalteración del derecho preexistente de obligaciones y contratos, solo regula la contratación del servicio, pero no el contenido obligacional del contrato. La normativa que contiene la Directiva tiende a garantizar que el consumidor pueda formar libremente su

---

7 DOCE número L 271, de 9 de octubre de 2002.

8 Sobre el debate de los diferentes tipos de armonización en materia de protección de los consumidores, puede verse a **EBERS, M.** «De la armonización mínima a la armonización plena. La propuesta de Derechos de los consumidores», *Indret, Revista para el análisis del derecho*, núm. 2, 2010

9 Sin embargo, ahora la tendencia es la armonización máxima, por ejemplo a partir de la aprobación de la Directiva 2005/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2005, relativa a las prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores en el mercado interior. (DOUE L 149, de 11 de junio de 2005, p. 22).

10 Véase a **MARIMON DURA, R.** «La tutela del usuario en el contrato bancario electrónico». Madrid, 2010. También, puede verse, **VIERA GONZALEZ, A.J.** «Comercialización a distancia de servicios financieros a consumidores», en la obra colectiva, *La contratación bancaria*(coord. **GADEA SOLER, E. SEQUEIRA MARTIN, A.J.**, Madrid, 2007, pág. 185

voluntad por lo que regula la formación del contrato para dotarlo de transparencia, respetando el régimen de los contratos preexistentes que mantendrán la regulación de cada ordenamiento estatal. Precisamente, por eso la protección del consumidor se regula a través de los derechos de información precontractual y de desistimiento unilateral.

La cuarta nota a destacar del contenido de la Directiva es, la continuidad de la definición de «contrato a distancia», entendiéndose por tal sólo aquel que se celebre en el marco de un sistema de ventas o de prestación de servicios a distancia organizado por el proveedor, excluyendo de este modo los servicios prestados de forma ocasional.

Esta Directiva, como todas que regulan la protección al consumidor han gestado una regulación que impone una «contratación pautada»<sup>11</sup> en la que la estandarización y los protocolos actúan como prevención legal que impone una serie de obligaciones que recaen sobre la perfección contractual o conjunción de voluntades sobre un objeto y causa, tratando de igualar posiciones entre sujetos desiguales, pues el trato homogéneo del Derecho privado general, perjudica al menos informado que es el consumidor.

La regulación tiene como punto de partida la definición actual de «contrato a distancia» que está en el artículo 2, apartado 7 de la Directiva 2011/83/UE, de 25 de octubre de 2011, sobre «derechos de los consumidores»<sup>12</sup>, considera como tal a «todo contrato celebrado entre un comerciante y un consumidor en el marco de un sistema organizado de venta o prestación de servicios a distancia, sin la presencia física simultánea del comerciante y del consumidor y en el que se han utilizado técnicas de comunicación a distancia hasta el momento en que se celebra el contrato y en la propia celebración de los mismos», debiéndose tener en cuenta que la utilización de estas técnicas electrónicas, telemáticas o informáticas, deberán garantizar la integridad del mensaje, su autenticidad y su no alteración.

A tal efecto, tiene importancia el concepto de «soporte duradero»<sup>13</sup>, que es el instrumento que permite al consumidor almacenar la información dirigida personalmente a él, de modo que pueda recuperarla fácilmente durante un período de tiempo adecuado para los fines para los que la información está destinada y que permita la reproducción sin cambios de la información almacenada. El concepto de soporte duradero no sólo es

11 Véase, LLÁCER MATA CÁS, M.R. en «Obligaciones vinculadas a la formación del contrato y codificación del Derecho del Consumo: información y documentación» en «Estudio de Derecho de Obligaciones, Homenaje al Profesor Mariano Alonso Pérez», coord. LLAMAS POMBO, E., Tomo II, Madrid 2006, págs 152 m resaltando la autora que «la posición del consumidor se garantiza a través de la obligación de informar, de una revitalización del formalismo y de la concesión de facultades unilaterales de impugnación(desistimiento)».

12 DOUE serie L n°304 de 22.11.2011, p. 64.

13 Es una de las definiciones establecidas en el artículo 2, 10) de la Directiva 2011/83/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2011, entendiéndose por «soporte duradero» todo instrumento que permita almacenar al consumidor o al comerciante almacenar información que se le transmita personalmente de forma que en el futuro pueda recuperarla fácilmente durante un período de tiempo acorde con los fines de dicha información y que permita la reproducción de la información almacenada sin cambios.



esencial para la información precontractual y documentación del contrato, sino también para el propio ejercicio del derecho de desistimiento.

En un «contrato a distancia», tanto la definición del mismo, como la de «soporte duradero» constituyen elementos esenciales de ese sistema organizado de ventas o de prestación de servicios.

## 1.2. El principio general favorable a la extinción unilateral de relaciones jurídicas «ad nutum»

La Directiva establece el principio de la posibilidad del consumidor de desvincularse del contrato<sup>14</sup>, sin que exista un incumplimiento de sus obligaciones por la otra parte, que se caracteriza por:

- tratarse de un derecho que pone fin a un contrato ya perfeccionado.
- se trata de una facultad ejercitable «ad nutum», es decir de ejercicio potestativo, discrecional para el consumidor que depende de la libérrima voluntad de quien lo ejercita.
- es ejercitable en un breve lapso de tiempo, es decir, durante el plazo que en cada caso se establezca.
- su ejercicio no puede acarrear ninguna penalización para el consumidor, por lo que resultan nulas de pleno derecho las cláusulas que impusieran algún tipo de indemnización a favor del empresario.
- El desistimiento unilateral, al tener un origen legal es una facultad irrenunciable del consumidor.

En cuanto al plazo para su ejercicio, el Tribunal de Justicia en su Sentencia «Heininger»<sup>15</sup>, estableció la doctrina que no es acorde con el Derecho de la Unión una norma

14 Véase, **KLEIN, M.** *El desistimiento unilateral del contrato*, Madrid, Ed. Civitas, 1997

15 Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJCE) Sentencia de 13 de diciembre de 2001, asunto C-481/99, «Heininger». En esta Sentencia se aborda el tema de la seguridad jurídica. El debate se refería a si una norma nacional podía imponer un límite de un año al ejercicio del derecho de desistimiento unilateral en los casos en que el comerciante no había facilitado la información al consumidor. Entre las alegaciones del comerciante —un banco que había concedido un préstamo fuera del establecimiento mercantil— se incluye la relativa a que la inexistencia de un límite en el plazo para ejercitar el derecho afecta a la seguridad jurídica. El tribunal rechaza la alegación porque *«tales motivos no pueden prevalecer puesto que implican una limitación de los derechos que la Directiva sobre venta a domicilio concede expresamente al consumidor para protegerlo contra los riesgos derivados del hecho de que las entidades de crédito opten por celebrar contratos de crédito con garantía real fuera de sus establecimientos comerciales. En efecto, si estas entidades eligen tales métodos para comercializar sus servicios, pueden salvaguardar sin dificultad tanto los intereses de los consumidores como sus propias exigencias de seguridad jurídica mediante el cumplimiento de la obligación de informar a éstos»*. Argumento impecable del Tribunal, pues la falta de seguridad jurídica la provoca quien la alega al incumplir su obligación de información.

nacional que establezca un límite al ejercicio de dicho plazo, dejando por tanto abierta la posibilidad del ejercicio del derecho en cualquier momento, con lo que en el ámbito de los servicios financieros a distancia, en el caso de que no se suministrase al consumidor la información preceptiva, la posibilidad de desistimiento quedaría abierta hasta el momento en que la recibiera.

El ejercicio de este derecho de desistimiento unilateral tiene efectos liberatorios, en cuanto comporta la extinción del contrato respecto del cual se ejercita y un efecto restitutorio si está parcialmente ejecutado.

También incluye, una norma especial de carácter punitivo en la que no podrá exigirse pago alguno al consumidor, ni siquiera la parte proporcional correspondiente a lo recibido del proveedor en los supuestos siguientes:

- Si el proveedor no demuestra que ha facilitado al consumidor, con tiempo suficiente y en todo caso antes de que asuma cualquier obligación derivada del contrato a distancia, es decir la información relativa a la propia existencia del derecho de desistimiento.
- Si el proveedor inicia la ejecución del contrato sin haberlo solicitado el consumidor, antes de que expire el periodo de desistimiento. Existe una prohibición de ejecutar el contrato hasta que el consumidor presta su consentimiento a ello.

## II. LA ARMONIZACIÓN DEL DERECHO DERIVADO DE LOS DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES Y DE LA COMERCIALIZACIÓN A DISTANCIA DE PRODUCTOS FINANCIEROS

Se produce mediante la aprobación de la Directiva 2002/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo establece disposiciones a nivel de la Unión relativas a la comercialización a distancia de servicios financieros destinados a los consumidores<sup>16</sup>.

Por su parte, la Directiva 2011/83/UE del Parlamento Europeo y del Consejo<sup>17</sup> establece, en particular, disposiciones aplicables a los contratos para la venta de bienes y la prestación de servicios celebrados a distancia entre un comerciante y un consumidor, tiene por objeto garantizar la libre circulación de servicios financieros en el mercado único mediante la armonización de determinadas normas de protección de los consumidores en este ámbito, y garantizar un elevado nivel de protección de los consumidores.

---

16 DO n.º L 271, de 9 de octubre de 2002, p. 16.

17 DO n.º L 304 de 22.01.2011, p. 64.



Los contratos de servicios financieros destinados a los consumidores negociados a distancia implican la utilización de técnicas de comunicación a distancia en el marco de un sistema de venta o de prestación de servicios a distancia sin que exista una presencia simultánea del comerciante y el consumidor. Con el fin de hacer frente a la continua evolución de estos medios de comunicación, deben definirse principios que sean válidos incluso para los medios que aún no se utilicen de forma generalizada o que aún no se conozcan.

Es un contrato de servicios financieros que comporta operaciones sucesivas o distintas del mismo tipo, escalonadas en el tiempo, puede recibir calificaciones jurídicas distintas en Estados miembros diferentes, pero es preciso que las normas se apliquen de la misma manera en todos los Estados miembros. A tal efecto, cabe establecer que las disposiciones reguladoras de los contratos de servicios financieros celebrados a distancia deben ser aplicables a la primera de una serie de operaciones sucesivas o distintas del mismo tipo, escalonadas en el tiempo, y que puede considerarse que forman un todo, tanto si esta operación o esta serie de operaciones son objeto de un único contrato como si son objeto de diferentes contratos sucesivos. Por ejemplo, se puede considerar que un «acuerdo de servicio inicial» está constituido por la apertura de una cuenta bancaria, y que una «operación» puede estar constituida por el depósito o la retirada de fondos en una cuenta bancaria. El hecho de añadir nuevos elementos a un acuerdo de servicio inicial no constituye una «operación», sino un contrato adicional.

Con el fin de delimitar el ámbito de aplicación de la presente Directiva, las normas relativas a los servicios financieros destinados a los consumidores contratados a distancia no deben aplicarse a los servicios prestados de forma estrictamente ocasional y fuera de una estructura comercial dedicada a la celebración de contratos a distancia.

La propuesta- como la Directiva aprobada- considera que la mejor manera de lograr el mismo nivel elevado de protección de los consumidores en todo el mercado interior es la **armonización plena**. Una armonización plena es necesaria con objeto de garantizar que todos los consumidores de la Unión disfruten de un nivel de protección de sus intereses elevado y equivalente y crear un mercado interior que funcione adecuadamente.

Por consiguiente, establece que no deberá autorizarse a los Estados miembros a mantener o introducir disposiciones nacionales distintas de las establecidas en la presente Directiva, respecto de aspectos cubiertos por la misma, a menos que en ella se disponga otra cosa. Cuando no existan dichas disposiciones de armonización, los Estados miembros deberán poder mantener o introducir legislación nacional.

### III. LA EVALUACIÓN DE LA ADECUACIÓN Y EFICACIA DE LA REGLAMENTACIÓN (REFIT)

La Directiva 2002/65/CE ha sido objeto de una evaluación de la adecuación y eficacia de la reglamentación (REFIT) y la Comisión presentó sus resultados en un documento de trabajo de los servicios de la Comisión<sup>18</sup>.

18 Evaluación de la Directiva 2002/65/CE, relativa a la comercialización a distancia de los servi-

En 2006, la Comisión presentó un informe sobre la aplicación de la Directiva 2002/65/CE. En dicho informe, la Comisión concluyó que no estaba en condiciones de cumplir los requisitos del artículo 20, apartado 1, de la Directiva debido al retraso de los Estados miembros en la transposición de la Directiva e informó a los Estados miembros en la transposición de la Directiva e informó a los legisladores de que se presentaría otro informe posteriormente. En 2009, la Comisión presentó un informe con arreglo al artículo 20, apartado 1, de la Directiva.

Los resultados de las evaluaciones «ex post», de las consultas con las partes interesadas y de las evaluaciones de impacto, son los siguientes:

En el Plan de acción de servicios financieros destinados a los consumidores elaborado en 2017, la Comisión se comprometió a evaluar si el mercado de la venta a distancia de servicios financieros minoristas era aún adecuado a fin de detectar los posibles riesgos para los consumidores y las oportunidades de negocio en este mercado y, sobre esa base, decidir sobre la necesidad o no de modificar los requisitos en materia de venta a distancia. En un estudio de comportamiento publicado en 2019 se analizó cómo los comportamientos de los consumidores se vieron afectados por las técnicas utilizadas en línea por los proveedores de servicios financieros minoristas en las fases publicitaria y precontractual. Sobre la base del programa de trabajo de 2019, la Comisión puso en marcha una evaluación completa de la Directiva. La evaluación se publicó en noviembre de 2020.

El documento de trabajo de los servicios de la Comisión de 2020 reveló que la Directiva 2002/65/CE ha sido parcialmente eficaz a la hora de aumentar la protección de los consumidores y de una eficacia limitada a la hora de contribuir a consolidar el mercado único debido a las barreras internas y externas. Dicho documento de trabajo concluyó que la Directiva seguía teniendo un valor añadido para la UE y que los objetivos establecidos en el artículo 1 de la Directiva seguían siendo pertinentes. Sin embargo, la digitalización exacerbó algunos aspectos que no se abordan plenamente en la Directiva, incluida la forma y el momento en que debe facilitarse la información.

El documento de trabajo de los servicios de la Comisión de 2020 también concluyó que la introducción progresiva de legislación de la UE relativa a productos específicos, como la Directiva 2008/48/UE<sup>19</sup>, la Directiva 2014/17<sup>20</sup> y la Directiva 2014/92, y de legislación horizontal de la UE, como el Reglamento (UE) n.º 2016/679, cuya adopción tuvo lugar tras la entrada en vigor de la Directiva, ha dado lugar a solapamientos significativos, lo que ha creado dificultades jurídicas y prácticas.

---

cios financieros. SWD(2020) 261 final.

19 Directiva 2008/48/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los contratos de crédito al consumo y por la que se deroga la Directiva 87/102/CEE del Consejo(DO L 133 de 22.5.2008, p. 66

20 Directiva 2014/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de febrero de 2014, sobre los contratos de crédito celebrados con los consumidores para bienes inmuebles de uso residencial y por la que se modifican las Directivas 208/28/CE y 2013/36/UE y el Reglamento(UE) n.º 1093/2010(DO L 60 de 28.2.2014, p. 34.



El programa de trabajo de la Comisión para 2020 enumera esta Directiva en el marco de las iniciativas REFIT como objeto de una posible revisión.

### **En cuanto a la consulta de las partes interesadas**

Se consultó a las partes interesadas para la evaluación REFIT, cuyos resultados se publicaron en 2020, y para la evaluación de impacto llevada a cabo para la revisión REFIT de la Directiva. Como parte de la evaluación REFIT y de la revisión REFIT, se han llevado a cabo dos consultas públicas además de otras líneas de consulta (encuestas a los consumidores, entrevistas y encuestas a las partes interesadas, cuestionarios específicos dirigidos a las autoridades nacionales, reuniones bilaterales, talleres y reuniones de grupos de expertos específicos de los Estados miembros).

El amplio proceso de consulta permitió determinar las cuestiones clave. Las observaciones de las partes interesadas señalaron la digitalización del mercado y el número creciente de actos legislativos recientes sobre productos específicos como los principales factores que deben tenerse en cuenta en el proceso de revisión.

Los encuestados de todos los grupos de partes interesadas y de los Estados miembros de la UE están de acuerdo en que es necesario mejorar la norma que regula el solapamiento de disposiciones entre la Directiva y la legislación relativa a productos específicos. Las organizaciones de consumidores están a favor de una amplia revisión de la Directiva, por ejemplo, ampliando el ámbito de aplicación para introducir normas sobre publicidad. Los representantes de las empresas están a favor del mantenimiento del statu quo o de la derogación de la Directiva 2002/65/CE, siempre que se mantenga el carácter horizontal de la Directiva. En general, los Estados miembros apoyan cualquier tipo de modificación legislativa siempre que se mantenga el carácter horizontal de la Directiva. Las autoridades nacionales apoyarían disposiciones más estrictas en materia de ejecución, preservando al mismo tiempo el carácter horizontal de la Directiva.

### **Evaluación de impacto realizado por la Comisión:**

La evaluación de impacto recopiló información sobre la coherencia de la Directiva con otros actos legislativos de la UE que se solapan y analizó su coherencia. Para ello, se llevó a cabo un ejercicio de cartografía de la legislación de la UE relativa a productos específicos para comprobar si todas las partes pertinentes de la Directiva se han incorporado a la legislación más reciente de la UE. La iniciativa estudió si la Directiva podría derogarse de forma segura sin crear lagunas jurídicas y sin reducir el nivel de protección de los consumidores, garantizando al mismo tiempo el fomento del mercado único para la venta transfronteriza de productos y servicios financieros vendidos a distancia. Se llegó a la conclusión de que la mera derogación de la Directiva conduciría a una reducción de la protección de los consumidores. Esto se debe a que, en el caso de determinados servicios financieros para los que la legislación de la UE ya está en vigor, se aplican una serie de disposiciones de la Directiva (por ejemplo, el derecho de desistimiento en relación con determinados seguros o el derecho a la información precontractual para las tarjetas de regalo en el ámbito de los servicios de pago).

En una segunda fase, tras analizar la coherencia de la Directiva, el objetivo era examinar si las partes residuales «jurídicamente pertinentes» de la Directiva seguían siendo prácticamente pertinentes (eficaces) para las partes interesadas. En otras palabras, el objetivo de esta segunda etapa era comprobar si los elementos aún pertinentes de la Directiva (por ejemplo, el derecho de desistimiento en el ámbito de los seguros) desempeñaban un papel significativo en la protección de los consumidores y la consolidación del mercado único, especialmente en el contexto de la digitalización.

Como parte de esta segunda fase, también se analizó el dispositivo de red de seguridad de la Directiva. La red de seguridad significa que las normas de la Directiva se aplican siempre que:

1. un nuevo producto aparece en el mercado para el que todavía no existe legislación de la UE (por ejemplo, las monedas virtuales son un servicio financiero que aún no está sujeto a la legislación a nivel de la UE),
2. la legislación específica del producto no prevé el derecho o los derechos establecidos por la Directiva (por ejemplo, el derecho del consumidor a desistir del contrato en un plazo establecido no está establecido en la legislación pertinente en materia de seguros),
3. la legislación específica sobre productos crea exenciones y el producto queda fuera del ámbito de aplicación (por ejemplo, los préstamos al consumo de menos de 200 EUR no están cubiertos por la Directiva 2008/48/CE – Directiva sobre el crédito al consumo).

La conclusión a la que se llegó fue que los Estados miembros han aplicado la red de seguridad en diversas circunstancias y diversos ámbitos de los servicios financieros, como el ámbito de las inversiones en diamantes y vinos costosos; en este caso, las disposiciones de la Directiva en materia de información precontractual fueron señaladas como ley aplicable.

Otros casos se refieren a determinadas tarjetas de regalo que no entran en el ámbito de aplicación de la Directiva sobre servicios de pago II o al caso antes citado de alta digital durante la pandemia de COVID-19.

También se han registrado casos de importancia de la red de seguridad en asuntos judiciales, cabiendo citar la aplicación por un órgano jurisdiccional nacional de determinadas disposiciones de la Directiva (las normas sobre información precontractual) a las criptomonedas.

La opción preferida ha sido derogar la Directiva 2002/65/CE, modernizar la Directiva 2011/83/UE e introducir en ella los artículos aún pertinentes:

- (derecho a la información precontractual y derecho de desistimiento),
- ampliar la aplicación de determinadas normas de la Directiva 2011/83/UE a los servicios financieros destinados a los consumidores contratados a distancia (por ejemplo, normas sobre pagos adicionales y normas sobre ejecución y sanciones) e,



- introducir nuevas disposiciones específicas para garantizar la equidad en línea cuando los consumidores contraten servicios financieros.

Esta opción, a juicio de la Comisión, aborda los problemas detectados y los objetivos de la manera más eficaz, eficiente y proporcionada. Además, garantiza un alto nivel de coherencia.

La intervención jurídica propuesta hace que el actual marco de la Directiva sobre la comercialización a distancia de servicios financieros se adecúe a su finalidad al derogar las disposiciones que ya no son pertinentes. Todo ello se logra a través de cinco acciones distintas:

1. garantizar la plena armonización de las normas relativas a los servicios financieros destinados a los consumidores contratados a distancia;
2. establecer normas sobre la naturaleza de la información precontractual, la forma y el momento en que debe facilitarse, adaptándolas así a la era digital;
3. facilitar, cuando los contratos de servicios financieros se celebren por vía electrónica, el ejercicio del derecho de desistimiento con un botón de desistimiento y garantizar que a los consumidores que hayan tenido menos de un día para asimilar la información precontractual se les recuerde el derecho de desistimiento tras la celebración del contrato;
4. introducir dos artículos para garantizar la equidad en línea;
5. reforzar las normas sobre la aplicación de las disposiciones relativas a los servicios financieros destinados a los consumidores contratados a distancia.

De este modo, esta revisión jurídica garantiza un elevado nivel de protección de los consumidores, hace que los derechos pertinentes se adapten a la era digital y salvaguarda, como solicitan todas las partes interesadas, el dispositivo de red de seguridad para posibles productos emergentes en el futuro.

Esta opción preferida dará lugar a la derogación de la legislación actual sin la creación de un nuevo instrumento jurídico. La Directiva 2011/83/UE se eligió como el instrumento adecuado, ya que, al igual que la Directiva sobre la comercialización a distancia de servicios financieros, establece normas y derechos horizontales de los consumidores. Así pues, la introducción de los derechos pertinentes de la Directiva sobre la comercialización a distancia de servicios financieros en la Directiva 2011/83/UE garantiza la protección del dispositivo de red de seguridad. A fecha de hoy, la Directiva 2011/83/UE excluye de su ámbito de aplicación los «servicios financieros» en su conjunto. Sin embargo, ya prevé el derecho a la información precontractual y el derecho de desistimiento para otros contratos celebrados a distancia.

La propuesta de Directiva ha prestado especial atención, por una parte, a garantizar la necesaria especificidad de los servicios financieros y, por otra, a garantizar que la Directiva 2011/83/UE no se convierta en demasiado compleja.

La mejor manera de proceder es aplicar, en la medida de lo posible, las normas ya establecidas en la Directiva 2011/83/UE a los servicios financieros (por ejemplo, las

normas sobre ejecución y sanciones) o basarse en dichas normas, creando así normas más específicas, e incluirlas en el capítulo específico relativo a contratos de servicios financieros destinados a los consumidores celebrados a distancia (por ejemplo, botón de desistimiento relativo al ejercicio del derecho de desistimiento). Este capítulo añadido contiene algunas normas nuevas (por ejemplo, disposiciones sobre equidad en línea), pero también se basa en las normas existentes que figuran en la Directiva 2002/65/CE o en la Directiva 2011/83/UE. Este capítulo añadido se referirá únicamente a los servicios financieros destinados a los consumidores contratados a distancia y no se aplicará a otros contratos regulados por la Directiva sobre los derechos de los consumidores.

### Adecuación regulatoria y simplificación

La revisión de la Directiva se incluye en la sección REFIT del programa de trabajo de la Comisión. La propuesta supondría costes para las empresas, pero también se espera que la seguridad jurídica resultante reduzca la carga que pesa sobre ellas.

El potencial de simplificación de la iniciativa propuesta se deriva principalmente del enfoque regulador elegido, a saber, la derogación de la Directiva 2002/65/CE y la inclusión de un pequeño número de artículos en la Directiva 2011/83/UE. Además, las medidas de simplificación de los requisitos de información y su adaptación al uso digital, y una disposición que establezca claramente el principio según el cual, si dos instrumentos legislativos regulan la misma situación de hecho, un instrumento legislativo que regule una materia específica prevalecerá sobre un instrumento legislativo que solo regule cuestiones generales, también ayudarán a simplificar las cosas a las empresas a la hora de contratar servicios financieros a distancia.

En definitiva, los principales resultados de la evaluación pueden resumirse en dos conclusiones generales:

La primera es que tras la entrada en vigor de la Directiva, se han adoptado una serie de actos legislativos de la Unión Europea relativos a productos específicos <sup>21</sup>(como, por ejemplo, la Directiva sobre crédito al consumo o la Directiva sobre créditos hipotecarios) y legislación horizontal de la UE (como, por ejemplo, el Reglamento general de protección de datos), que abarcan aspectos de los derechos de los consumidores con respecto a los servicios financieros que también están cubiertos por la Directiva. La incidencia de esta legislación adoptada recientemente ha sido que la pertinencia y el valor añadido de la Directiva han disminuido posteriormente.

21 Entre otros, la Directiva 2008/48/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de abril de 2008, relativa a los contratos de crédito al consumo y por la que se deroga la Directiva 87/102/CEE del Consejo (DO L 133 de 22.5.2008, p. 66); la Directiva 2014/17/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de febrero de 2014, sobre los contratos de crédito celebrados con los consumidores para bienes inmuebles de uso residencial y por la que se modifican las Directivas 2008/48/CE y 2013/36/UE y el Reglamento (UE) n.º 1093/2010 (DO L 60 de 28.02.2014, p. 34); o el Reglamento 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (DO L 119 de 4.5.2016, p. 1).



La segunda conclusión es que, no obstante, la evaluación ha puesto de relieve que la Directiva sigue siendo pertinente en una serie de ámbitos (por ejemplo, en el caso de determinadas inversiones onerosas, tales como las inversiones en diamantes, siguen aplicándose las disposiciones sobre el derecho a información precontractual).

La evaluación ha subrayado que el dispositivo de «la red de seguridad» garantizaba a los consumidores un cierto nivel de protección para los contratos celebrados a distancia, incluso en el caso de los productos financieros que aún no estaban sujetos a ninguna legislación de la UE (por ejemplo, en ausencia de normas de la UE sobre criptoactivos, se aplica la Directiva 2002/65/CE).

La evaluación también ha señalado que una serie de avances, como la creciente digitalización de los servicios, han afectado a la eficacia de la Directiva a la hora de alcanzar sus objetivos principales de garantizar un elevado nivel de protección de los consumidores y fomentar la contratación transfronteriza de servicios financieros vendidos a distancia.

Junto con las diversas acciones políticas y legislativas de la Comisión, en los últimos veinte años, la comercialización a distancia de los servicios financieros destinados a los consumidores ha cambiado rápidamente. Los proveedores de servicios financieros y los consumidores han abandonado el fax, mencionado en la Directiva, y han surgido **nuevos agentes** (como las empresas de tecnología financiera) con nuevos modelos de negocio y nuevos canales de distribución (por ejemplo, servicios financieros vendidos en línea).

Los consumidores están dispuestos a utilizar herramientas digitales en este contexto y están adquiriendo productos y servicios financieros en línea, lo que lleva a los agentes establecidos a adaptar sus prácticas comerciales y empresariales. La pandemia de COVID-19 y los consiguientes confinamientos también han acelerado el uso de las compras en línea en general. A este respecto, la Directiva 2002/65/CE también ha desempeñado un papel a la hora de garantizar la prestación de servicios financieros y, al mismo tiempo, garantizar un elevado nivel de protección de los consumidores, por ejemplo en el sector bancario, en particular con fines de alta digital.

Los confinamientos durante la pandemia implicaron que se redujeran al mínimo las reuniones presenciales en los bancos entre consumidores y proveedores. Como consecuencia de ello, la contratación digital de clientes potenciales tuvo lugar de forma más regular. En tales casos, los proveedores de servicios financieros, al recabar la opinión de las autoridades competentes pertinentes, aplicaron las normas de la Directiva, ya que el contrato se celebraba «a distancia» (es decir, sin la presencia física simultánea del proveedor del servicio financiero y del consumidor).

Habida cuenta de los resultados de la evaluación, la Comisión incluyó la Directiva para una revisión REFIT en el programa de trabajo de la Comisión para 2020. A tal fin, la Comisión llevó a cabo una evaluación de impacto en 2021, basándose en la evaluación antes mencionada. El resultado de la evaluación de impacto es la propuesta legislativa.<sup>22</sup>

## IV. COHERENCIA DE LA PROPUESTA Y BASE JURÍDICA

En primer lugar, se debe examinar la coherencia con las disposiciones vigentes en el ámbito de actuación afectado, ya que la Directiva 2002/65/UE y la Directiva 2011/83/UE comparten una serie de similitudes. Ambas ofrecen a los consumidores derechos básicos de los consumidores, como el derecho de desistimiento y el derecho a obtener información precontractual. Ambas regulan los contratos celebrados a distancia y se aplican horizontalmente, actuando como legislación general.

Sin embargo, actualmente la Directiva 2011/83/UE excluye todos los servicios financieros de su ámbito de aplicación.

El objetivo de la propuesta de Directiva es poner fin a la exclusión general de los servicios financieros de la Directiva 2011/83/UE mediante una ampliación de su ámbito de aplicación para incluir los servicios financieros contratados a distancia. Esto significa que una serie de artículos de la actual Directiva 2011/83/UE se aplicarán a los servicios financieros vendidos a distancia.

En todo caso, deberán tenerse en cuenta la nueva redacción, los artículos 4, 5,6 y 8 del Reglamento (UE) 2022/2065 que regulan la mera transmisión, la memoria caché, el alojamiento de datos y la inexistencia de obligación general de monitorización o de búsqueda activa de hechos.<sup>23</sup>

En la Directiva 2011/83/UE se incluirá un capítulo específico sobre contratos de servicios financieros destinados a los consumidores celebrados a distancia. De este modo, la propuesta garantiza la coherencia con las disposiciones vigentes, tanto en el ámbito de la protección de los consumidores como en el de los servicios financieros.

Además, la propuesta de Directiva garantiza la coherencia con las normas vigentes en el ámbito de los servicios financieros<sup>24</sup>. Ello se debe a que la relación entre los dos ámbitos está regulada por el principio según el cual, si alguna disposición de la Directiva 2002/65/CE es incompatible con otro acto de la Unión que regule sectores específicos, la disposición de este otro acto de la Unión prevalecerá y será aplicable a estos sectores específicos. Se ha dedicado especial atención a garantizar que los solapamientos entre la legislación relativa a productos específicos y la propuesta de Directiva estén claramente delimitados, particularmente en lo relativo al derecho a información precontractual, el derecho de desistimiento y explicaciones adecuadas.

---

23 Reglamento(UE) 2022/2065 del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de octubre de 2022, relativo a un mercado único de servicios digitales y por el que se modifica la Directiva 2000/31/CE. DOUE L 277, de 27.10.2022, p. 1.

24 Entre otras con la Directiva 2014/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, sobre la comparabilidad de las comisiones conexas a las cuentas de pago, el traslado de cuentas de pago y el acceso a cuentas de pago básicas (DO L 257 de 28.8.2014, p. 214).



Por ello, se considera que la propuesta es coherente con las normas horizontales vigentes relativas a los derechos de los consumidores más allá de la Directiva 2011/83/UE, incluida la Directiva 2005/29/CE relativa a las prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores en el mercado interior y la Directiva 2006/114/CE sobre publicidad engañosa y publicidad comparativa, que ya se aplican a los servicios financieros.

En segundo lugar, se debe examinar la coherencia con otras políticas y con los objetivos de la Unión, estimándola coherente y complementaria con otros actos legislativos y políticas de la UE, en particular en los ámbitos de la protección de los consumidores y los servicios financieros<sup>25</sup>.

La Comisión reconoce el impacto significativo de la transición digital en la vida cotidiana y ha incluido la necesidad de una Europa adaptada a la era digital entre sus principales ambiciones. En septiembre de 2020, la Comisión adoptó un Plan de Acción para la Unión de los Mercados de Capitales (UMC) y un Paquete de medidas sobre finanzas digitales que incluía una estrategia en materia de finanzas digitales y propuestas legislativas sobre criptoactivos y resiliencia digital para un sector financiero de la UE competitivo que permita a los consumidores acceder a productos financieros innovadores al tiempo que garantice la protección de los consumidores y la estabilidad financiera<sup>26</sup>.

## V. BASE JURÍDICA Y CUMPLIMIENTO DE LOS PRINCIPIOS DE SUBSIDIARIEDAD Y PROPORCIONALIDAD

La protección de los consumidores entra dentro del ámbito de competencia conjunta («competencia compartida») de la UE y sus Estados miembros. Tal como establece el artículo 169 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), la UE debe contribuir a proteger los intereses económicos de los consumidores y a promover su derecho a la información y a la educación para salvaguardar sus intereses. La presente propuesta se basa en el artículo 114 del TFUE. Este es, de conformidad con el artículo 169, apartado 2, letra a), del TFUE, la base jurídica para la adopción de medidas que contribuyan a la consecución de los objetivos del artículo 169 del TFUE en el contexto de la realización del mercado único.

---

25 Todo ello, sin perjuicio de la diversidad cultural y lingüística que siguen siendo unas auténticas barreras al establecimiento del mercado único.

26 El Plan de Acción para la UMC consta de una serie de acciones, entre ellas una acción específica para aumentar la confianza en los mercados de capitales. A este respecto, la propuesta tiene en cuenta estas iniciativas recientes y tiene por objeto modernizar las normas, aumentando al mismo tiempo la confianza de los consumidores.

Se ha elegido como instrumento jurídico<sup>27</sup> la Directiva en virtud de la cual se derogará la Directiva 2002/65/CE y se introducirán en la Directiva 2011/83/UE una serie de disposiciones relativas a los servicios financieros contratados a distancia. Esto permitirá a los Estados miembros modificar la legislación vigente en la medida necesaria para garantizar el cumplimiento.

La propuesta no forma parte de las competencias exclusivas de la Unión, por lo que se aplica el principio de subsidiariedad, dado que conforme al artículo 4.2 a) (mercado interior) y f) (protección de los consumidores).

Con la digitalización<sup>28</sup> y la posible entrada en el mercado financiero de nuevos actores digitales, cabe prever el aumento de la prestación transfronteriza de servicios financieros, según la propuesta<sup>29</sup>. Como consecuencia de ello, unas normas comunes de la UE adaptadas a la era digital serán más necesarias y más eficaces para alcanzar los objetivos de la UE. Esta es la razón por la que las normas horizontales que regulan los servicios financieros actuales y futuros solo pueden establecerse mediante un acto legislativo de la UE.

Los objetivos de la actuación propuesta no pueden ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, sino que, por la escala y los efectos de la actuación propuesta, pueden lograrse mejor a nivel de la Unión<sup>30</sup>. El Tratado prevé actuaciones dirigidas a garantizar la creación y el funcionamiento de un mercado único con un elevado nivel de protección de los consumidores y la libre prestación de servicios.

También, en consonancia con el principio de proporcionalidad<sup>31</sup>, la propuesta de Directiva no excede de lo estrictamente necesario para alcanzar sus objetivos. La norma propuesta en la Directiva, podrían llegar a suponer algunos costes para los proveedores, pero no excederían de lo que se consideraría aceptable en el contexto de un enfoque ambicioso y con visión de futuro, y redundarían en mayores beneficios para los consumidores, los proveedores y la sociedad en general.

27 El artículo 288 del TFUE, la incluye entre los actos jurídicos de la Unión, estableciendo que «obligará al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios».

28 Debe tenerse en cuenta la importante propuesta de la Comisión sobre un Reglamento por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial. COM(2021) 206 final.

29 No tiene en cuenta la Comisión que la diversidad lingüística y cultural sigue existiendo, lo que hace que el mercado de la demanda no sea uniforme.

30 Se cumple así con el principio de subsidiariedad, contemplado en el artículo 5.3 del TFUE en virtud del cual en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión.

31 El artículo 5.4 del TFUE define el principio de proporcionalidad, en virtud del cual, el contenido y la forma de la acción de la Unión no excederán de lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados.



## VI. LAS MODIFICACIONES DE LA PROPUESTA DE DIRECTIVA

La Directiva 2002/65/CE ha sido objeto de diversas revisiones. Estas revisiones han revelado que la introducción progresiva de legislación de la Unión sobre productos específicos ha llevado a solapamientos significativos con la Directiva 2002/65/CE y que la digitalización ha agravado algunos aspectos que no aborda plenamente esa Directiva.

La digitalización<sup>32</sup> ha contribuido a evoluciones del mercado que no se habían previsto al adoptarse la Directiva 2002/65/CE. De hecho, la rápida evolución tecnológica desde entonces ha introducido cambios significativos en el mercado de servicios financieros. Aunque numerosos actos legislativos relativos a sectores específicos se han adoptado a nivel de la Unión, los servicios ofrecidos a los consumidores han evolucionado y se han diversificado de forma considerable. Han aparecido nuevos productos, particularmente en el mercado en línea, y su utilización sigue desarrollándose, a menudo de forma rápida e imprevista.

A este respecto, sigue siendo pertinente la aplicación horizontal de la Directiva 2002/65/CE. La aplicación de la Directiva 2002/65/CE a los servicios financieros destinados a los consumidores no regulados por legislación de la Unión relativa a sectores específicos ha significado que es aplicable un conjunto de normas armonizadas en beneficio de los consumidores y los comerciantes. Este dispositivo de «red de seguridad» contribuye a garantizar un elevado nivel de protección del consumidor al mismo tiempo que garantiza unas condiciones de igualdad entre los comerciantes.

Con el fin de abordar el hecho de que la progresiva introducción de legislación de la Unión relativa a sectores específicos ha llevado a solapamientos significativos de esa legislación con la Directiva 2002/65/CE y que la digitalización ha agravado algunos aspectos que no se abordan plenamente en dicha Directiva, incluida la forma y el momento en que debe facilitarse la información al consumidor, es necesario revisar las normas aplicables a los contratos de servicios financieros celebrados a distancia entre un consumidor y un comerciante, garantizando al mismo tiempo la aplicación del dispositivo de «red de seguridad».

La Directiva 2011/83/UE, al igual que la Directiva 2002/65/CE, prevé un derecho a información precontractual y un derecho de desistimiento para algunos contratos con consumidores celebrados a distancia. Sin embargo, esta complementariedad está limitada ya que la Directiva 2002/83/UE, actualmente, no cubre los contratos de servicios financieros.

---

32 La relación digital es el proceso mediante el cual un posible consumidor y un proveedor de servicios financieros, sin reunirse físicamente y de manera totalmente digitalizada, intercambian puntos de vista en tiempo real con vistas a que el consumidor se convierta en cliente del proveedor de servicios financieros.

Ampliando el ámbito de aplicación de la Directiva 2011/83/UE para cubrir los servicios financieros contratados a distancia se pretende garantizar la complementariedad necesaria. Sin embargo, debido a la especial naturaleza de los servicios financieros destinados a los consumidores, en particular debido a su complejidad, no todas las disposiciones de la Directiva 2011/83/UE, se considera por la Comisión que deben ser aplicables a los contratos de servicios financieros destinados a los consumidores celebrados a distancia. Por ello, se destina un capítulo específico con normas aplicables únicamente a los contratos de servicios financieros destinados a los consumidores celebrados a distancia para garantizar la claridad y seguridad jurídica necesarias.

Mientras que no todas las disposiciones de la Directiva 2011/83/UE deben aplicarse a los contratos de servicios financieros celebrados a distancia debido a la naturaleza específica de estos servicios, una serie de disposiciones de la Directiva 2011/83/UE, tales como determinadas definiciones y normas en materia de pagos adicionales, ejecución y sanciones, también deben aplicarse a los contratos de servicios financieros celebrados a distancia. Así en materia de definiciones, se debe tener en cuenta en la Directiva 2011/83/UE de 25 de octubre de 2011, el concepto de «consumidor, comerciante, bienes, contrato de ventas, contrato de servicios, contrato a distancia, soporte duradero, contenido digital, servicio financiero<sup>33</sup> o contrato complementario».<sup>34</sup>

Por su parte, en el artículo 22 se regulan los pagos adicionales de forma que antes de que el consumidor quede vinculado por un contrato u oferta, el comerciante deberá buscar el consentimiento expreso del consumidor para todo pago adicional a la remuneración acordada para la obligación contractual principal del comerciante<sup>35</sup>, el artículo 24 que se refieren al régimen de las sanciones aplicables a las infracciones de las disposiciones nacionales adoptadas en virtud de la Directiva.

La aplicación de estas disposiciones garantiza la complementariedad entre los diferentes tipos de contratos celebrados a distancia. La ampliación de la aplicación de las normas en materia de sanciones de la Directiva 2011/83/UE garantizará la imposición de multas eficaces, proporcionadas y disuasorias a los comerciantes responsables de infracciones generalizadas o infracciones generalizadas con una dimensión de la Unión.

Un capítulo específico de la Directiva 2011/83/UE va a **contener en la propuesta de Directiva las disposiciones de la Directiva 2002/65/CE** aún pertinentes y necesarias, particularmente relativas al derecho a información precontractual y el derecho de desisti-

33 Se define como «servicio financiero» a todo servicio en el ámbito bancario, de crédito, de seguros, de pensión personal, de inversión o de pago.

34 La Directiva lo define como un contrato por el cual el consumidor adquiere bienes o servicios relacionado con un contrato a distancia o celebrado fuera del establecimiento y dichos bienes o servicios son proporcionados por el comerciante o un tercero sobre la base de un acuerdo entre dicho tercero y el comerciante.

35 Este precepto, además establece que «Si el comerciante no ha obtenido el consentimiento expreso del consumidor, pero lo ha deducido utilizando opciones por defecto que el consumidor debe rechazar para evitar el pago adicional, el consumidor tendrá derecho al reembolso de dicho pago».



miento, y disposiciones que garanticen la equidad en línea cuando los contratos de servicios financieros se celebren a distancia.

## VII. CONTENIDO DE LA PROPUESTA DE DIRECTIVA

En la medida en que no haya legislación sobre productos específicos de la UE o normas horizontales de la UE que regulen el servicio financiero concreto destinado al consumidor, la Directiva se aplica horizontalmente a cualquier servicio actual o futuro de carácter bancario, de crédito, de seguros, de pensiones individuales, de inversión o de pago contratado mediante una técnica de comunicación a distancia (es decir, sin la presencia física simultánea del comerciante y del consumidor).

La propuesta de Directiva establece la información que debe facilitarse al consumidor antes de la celebración del contrato a distancia (información precontractual), concede al consumidor un derecho de desistimiento para determinados servicios financieros y establece normas sobre los servicios no solicitados y las comunicaciones no solicitadas.

Por ello la propuesta pretende modificar la Directiva 2011/83/UE incluyendo un capítulo que regula los servicios financieros y deroga la Directiva 2002/65/CE y tiene por objeto simplificar y modernizar el marco legislativo mediante la derogación de la Directiva sobre la comercialización a distancia de servicios financieros vigente, incluyendo al mismo tiempo aspectos pertinentes de los derechos de los consumidores en relación con los contratos de servicios financieros celebrados a distancia en el ámbito de la aplicación horizontal de la Directiva sobre los derechos de los consumidores.

El objetivo general de la legislación se mantiene invariado: promover la prestación de servicios financieros en el mercado interior garantizando al mismo tiempo un elevado nivel de protección de los consumidores. Este objetivo se obtiene de cinco maneras distintas:

**1. Armonización plena:** La mejor manera de garantizar el mismo nivel elevado de protección de los consumidores en todo el mercado único es la armonización plena<sup>36</sup>. La armonización significa que en todos los Estados miembros de la UE las normas serán similares para todos los proveedores de servicios financieros y los consumidores tendrán garantizados los mismos derechos.

**2. Información precontractual:** Recibir la información clave de manera oportuna y clara y comprensible, ya sea en un dispositivo electrónico o en papel, garantiza la transparencia necesaria y capacita al consumidor. A este respecto, la propuesta tiene por objeto regular la naturaleza de la información precontractual, así como la forma y el momento en que esta debe facilitarse.

---

36 Existe un cambio de enfoque de la Comisión, pues la mayoría de derecho derivado de protección de los consumidores, era mediante Directivas de armonización mínima.

Concretamente, se modernizan las normas en la medida en que se han añadido algunos detalles no mencionados en la Directiva 2002/65/CE, como la indicación de la dirección de correo electrónico por parte del proveedor de servicios financieros. La propuesta también regula la forma en que la información ha de facilitarse en relación con las comunicaciones electrónicas. La propuesta establece normas relativas a cuándo debe facilitarse la información a fin de que los consumidores dispongan de tiempo suficiente para comprender la información precontractual recibida y puedan asimilarla antes de la celebración efectiva del contrato.

La utilización de medios de comunicación a distancia no debe provocar una limitación indebida de la información proporcionada al consumidor. En aras de la transparencia, deben establecerse requisitos en relación con el momento en que debe facilitarse la información al consumidor antes de la celebración del contrato a distancia y con la forma en que debe llegar la información al consumidor. Para poder tomar sus decisiones con pleno conocimiento de causa, los consumidores deben recibir la información al menos un día antes de la celebración del contrato a distancia. Solo en casos excepcionales podrá facilitarse la información menos de un día antes de la celebración del contrato a distancia de servicios financieros. En caso de que el contrato se celebre menos de un día antes, el comerciante, dentro del plazo establecido, debe estar obligado a recordar al consumidor la posibilidad de desistir del contrato a distancia de servicios financieros.

Los requisitos de información deben modernizarse y actualizarse para incluir, por ejemplo, la dirección de correo electrónico del comerciante y la información relativa al riesgo y la remuneración relacionados con determinados servicios financieros destinados a los consumidores. También se debe informar claramente a los consumidores cuando el precio que se les presente sea personalizado a partir de un procesamiento automático.

Cuando el servicio financiero destinado a los consumidores contratado a distancia incluya un perfil de riesgo y remuneración, debe contener elementos tales como: un indicador de riesgo resumido, complementado con una explicación descriptiva de dicho indicador, sus principales limitaciones y una explicación descriptiva de los riesgos que son materialmente pertinentes para el servicio financiero destinado al consumidor y la posible pérdida máxima de capital, con inclusión de información sobre si puede perderse todo el capital.

Ciertos servicios financieros pueden perseguir un objetivo medioambiental o social, tal como el de contribuir a la lucha contra el cambio climático o a la reducción del endeudamiento excesivo. Con el fin de estar en condiciones de adoptar una decisión con conocimiento de causa, también debe informarse al consumidor sobre los objetivos medioambientales o sociales concretos perseguidos por el servicio financiero.

Deben adaptarse los requisitos de información para tener en cuenta las limitaciones técnicas de determinados medios de comunicación, tales como las restricciones sobre el número de caracteres en determinadas pantallas de telefonía móvil. En el caso de las pantallas de telefonía móvil, cuando el comerciante haya personalizado el contenido y la presentación de la interfaz en línea de dichos dispositivos, debe facilitarse la información siguiente de la forma más visible y más clara posible: información sobre la identidad del



comerciante, las características principales del servicio financiero destinado al consumidor, el precio total que debe pagar el consumidor al comerciante por el servicio financiero, incluidos todos los impuestos pagados a través del comerciante o, cuando no pueda indicarse un precio exacto, la base para el cálculo del precio que permita al consumidor verificarlo, y la existencia o ausencia del derecho de desistimiento, incluidas las condiciones, el plazo y los procedimientos para ejercer dicho derecho. El resto de la información podría facilitarse a través de páginas adicionales. No obstante, toda la información deberá facilitarse a través de un soporte sostenible antes de la celebración del contrato a distancia.

Cuando se facilite información precontractual por medios electrónicos, dicha información debe presentarse de manera clara y comprensible. A este respecto, la información podrá destacarse, enmarcarse y contextualizarse eficazmente dentro de la pantalla de visualización. La técnica de la organización por niveles se ha probado y ha resultado ser útil para determinados servicios financieros; dicha técnica utiliza, en particular, la posibilidad de presentar partes detalladas de la información mediante ventanas emergentes o enlaces que remiten a otros niveles. Una posible forma de proporcionar información precontractual es a través de un enfoque basado en «tablas de materias» utilizando epígrafes ampliables. En el nivel superior, los consumidores podrán encontrar los temas principales, cada uno de los cuales podría ampliarse haciendo clic sobre ellos, de modo que los consumidores fueran dirigidos a una presentación más detallada de la información pertinente. De este modo, el consumidor dispondrá de toda la información necesaria en un solo lugar, manteniendo al mismo tiempo el control sobre lo que debe revisar y cuándo. Los consumidores deben tener la posibilidad de descargar todo el documento de información precontractual y guardarlo como documento independiente.

**3. Derecho de desistimiento:** El derecho de desistimiento es un derecho básico del consumidor.

Es especialmente importante en el ámbito de los servicios financieros, ya que ciertos productos o servicios pueden ser complejos y de difícil comprensión. Este derecho se ha reforzado de dos maneras específicas: en primer lugar, el comerciante debe proporcionar un botón de desistimiento cuando el consumidor celebre por vía electrónica un contrato de servicios financieros a distancia. De esta forma, resulta más fácil para el consumidor ejercer este derecho; en segundo lugar, y en relación con el momento en que deba facilitarse la información precontractual, el comerciante debe facilitar una notificación del derecho de desistimiento en caso de que la información precontractual se reciba menos de un día después de la celebración del contrato.

Los consumidores deben tener derecho de desistimiento sin penalización y sin obligación de justificación. Cuando el derecho de desistimiento no sea aplicable porque el consumidor haya solicitado expresamente que se ejecute un contrato a distancia antes de la expiración del plazo de desistimiento, el comerciante debe informar de ello al consumidor antes del inicio de la ejecución del contrato.

A fin de garantizar el ejercicio efectivo del derecho de desistimiento, el procedimiento para ejercer este derecho no debe ser más gravoso que el procedimiento para la celebración del contrato a distancia.

Para los contratos a distancia celebrados por vía electrónica, el comerciante debe proporcionar al consumidor la posibilidad de utilizar un botón de desistimiento. Con el fin de garantizar la utilización eficaz del botón de desistimiento, el comerciante debe garantizar que éste sea visible y, cuando el consumidor lo utilice, el comerciante debe documentar de forma adecuada su utilización. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea, ha interpretado en su Sentencia de 7 de abril de 2022<sup>37</sup> aclara que, para determinar en el marco de un proceso de pedido relativo a la celebración de un contrato a distancia por medios electrónicos, si una formulación inscrita en el botón de pedido o en una función similar, como la formulación «finalizar reserva» es correspondiente a la expresión «*pedido con obligación de pago*» a efectos del artículo 8,2. II de la Directiva 2011/83/UE, hay que entender únicamente a la expresión que figura en dicho botón o función similar.

En base a dicho fallo es el empresario el que debe probar que ha cumplido con las obligaciones de información y el compromiso de pago que se dispone a asumir el consumidor, será a través del «botón de pedido o cualquier expresión que manifieste de forma clara y precisa» que la aceptación por parte del consumidor, ante la pulsación de un botón o marcación de casilla, implica una obligación de pago.

En definitiva, la doctrina del Tribunal de Justicia es que en los contratos electrónicos el consumidor quedará válidamente vinculado, si ha podido comprender sin ambigüedad, a partir únicamente de la expresión que figure en el botón de pedido, que estará obligado a pagar desde el momento en que pulse dicho botón de pedido, correspondiendo a los tribunales nacionales la valoración de ello en cada caso. Tal valoración deberá realizarse teniendo en cuenta si la expresión utilizada se asocia a la obligación de pago, tanto en el lenguaje corriente como para el consumidor medio

Los consumidores pueden necesitar asistencia con objeto de decidir qué servicio financiero es el más apropiado para sus necesidades y su situación financiera. Por consiguiente, los Estados miembros deben garantizar que antes de la celebración de un contrato de servicios financieros a distancia, los comerciantes proporcionen dicha asistencia en relación con los servicios financieros que ofrecen al consumidor, proporcionando explicaciones adecuadas acerca de la información pertinente, con inclusión de las características esenciales de los productos propuestos. La obligación de proporcionar explicaciones adecuadas es particularmente importante cuando los consumidores se propongan celebrar un contrato de servicios financieros a distancia y el comerciante proporcione

---

37 El Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en su Sentencia de 7 de abril de 2020, asunto C-249/21, Fuhrmann-2 interpretó el artículo 8,2, II de la Directiva 2011/83/UE del Parlamento y del Consejo de 25 de octubre de 2011 sobre derechos de los consumidores. Concretamente el TJUE indica cómo se determinará- en el supuesto de contratos electrónicos que impliquen obligación de pago para el consumidor- si el empresario ha cumplido con la obligación que el precepto le impone de velar por que el consumidor, antes de vincularse contractualmente (mediante la pulsación del botón do función correspondiente) sea consciente de que al pulsar asumirá un compromiso de pago. El artículo 8,2 de esta Directiva que se titula «*requisitos formales de los contratos a distancia*», establece distintas obligaciones que incumben al comerciante cuando un contrato a distancia se celebra por medios electrónicos y va acompañado de la obligación de pago.



explicaciones a través de herramientas en línea. Con el fin de garantizar que el consumidor comprenda los efectos que podrá tener el contrato en su situación económica, el consumidor debe siempre estar en condiciones de obtener una intervención humana en representación del comerciante.

**4. Equidad en línea:** Los contratos de servicios financieros se celebran cada vez más por vía electrónica. Esta es la razón por la que, con objeto de garantizar un elevado nivel de protección de los consumidores, la propuesta establece normas especiales para proteger a los consumidores cuando celebran contratos de servicios financieros por vía electrónica. En primer lugar, establece normas en relación con explicaciones adecuadas que se ofrecen a distancia, en particular, a través de herramientas en línea (por ejemplo, asesoramiento automático o «ventanas de conversación»). Las normas establecen los requisitos de la información que el comerciante ha de facilitar al consumidor y la posibilidad de que este, si se utilizan herramientas en línea, solicite la intervención humana; por lo tanto, el consumidor siempre debe tener la posibilidad de interactuar con una persona que represente al comerciante. La propuesta también tiene por objeto garantizar que los comerciantes no se aprovechen de sesgos de los consumidores. En ese sentido, no pueden crear sus interfaces en línea en una forma que pueda distorsionar o alterar la capacidad del consumidor de adoptar una decisión o elección libre, autónoma y con conocimiento de causa.

Dado que los contratos de servicios financieros a distancia la mayoría de las veces se celebran por vía electrónica, unas normas que garanticen la equidad en línea cuando los servicios financieros se contraten a distancia deben contribuir al logro de los objetivos establecidos en el artículo 114 del TFUE y el artículo 38 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE. La norma sobre unas explicaciones adecuadas debe garantizar una mayor transparencia y conferir al consumidor la posibilidad de solicitar la intervención humana cuando interactúe con el comerciante a través de interfaces en línea, tales como una «ventana de conversación» o herramientas similares. Debe prohibirse al comerciante desplegar medidas en su interfaz en línea que puedan distorsionar o alterar la capacidad del consumidor de adoptar una decisión o elección libre, autónoma y con conocimiento de causa.

Se puede definir la «equidad en línea» como la pretensión por la igualdad-para ambas partes en las condiciones de los contratos formalizados en línea (o por medios electrónicos). La expresión es empleada para hacer mención al que se califica como uno de los métodos existentes para alcanzar el objetivo general de la legislación que dice mantenerse invariado: impulsar la prestación de servicios financieros en el mercado interior al tiempo que se garantice un elevado nivel de protección de los consumidores.

Dado que los contratos de servicios financieros a distancia la mayoría de las veces se celebran por vía electrónica, unas normas que garanticen la equidad en línea cuando los servicios financieros se contraten a distancia deben contribuir al logro de los objetivos establecidos en el artículo 114 del TFUE y el artículo 38 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE.

Con este carácter de mantener el objetivo, la equidad en línea se emplaza en cuarto lugar, inmediatamente a continuación del derecho de desistimiento y antes de la ejecu-

ción. El listado de «maneras distintas de obtener el objetivo», lo encabezan la armonización plena y la información precontractual, conforme establece el Considerando 22 de la propuesta.

Se establecen los mecanismos para proteger a los consumidores cuando celebren contratos financieros por vía electrónica:

- mediante explicaciones adecuadas que se ofrecen a distancia, en particular a través de herramientas en línea (asesoramiento automático o «ventanas de conversación», pero incorporando el derecho a ser atendido por una persona física, por lo que el consumidor, tendrá la posibilidad de interactuar con una persona que represente al comerciante. Es decir, en última instancia el derecho del consumidor a ser atendido por una persona, garantizándose la intervención humana y la posibilidad de que el consumidor interactúe con una persona que represente al comerciante.<sup>38</sup>
- Para impedir que los comerciantes se aprovechen de los sesgos de los consumidores, se prohíbe la creación de sus interfaces en línea en una forma que pueda distorsionar o alterar la capacidad del consumidor de adoptar una decisión o elección libre, autónoma y con conocimiento de causa.

La norma sobre unas explicaciones adecuadas debe garantizar una mayor transparencia y conferir al consumidor la posibilidad de solicitar la intervención humana cuando interactúe con el comerciante a través de interfaces en línea, tales como una «ventana de conversación» o herramientas similares<sup>39</sup>.

Debe prohibirse al comerciante desplegar medidas en su interfaz en línea que puedan distorsionar o alterar la capacidad del consumidor de adoptar una decisión o elección libre, autónoma y con conocimiento de causa.

38 Véase a Lucía DEL SAZ DOMINQUEZ, en «Quiero ser atendido por una persona». La equidad en línea en la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2011/83/UE en lo relativo a los contratos de servicios financieros celebrados a distancia y se deroga la Directiva 2002/65/CE. *Publicaciones Jurídicas del Centro de Estudios de Consumo* de 7 de julio de 2022.

39 En la propuesta no se determina qué se debe considerar «asesoramiento-financiero-automático» o «ventanas de conversación», por lo que hemos de acudir fuera de dicho texto e interpretar tales términos en el sentido usual de las palabras. El «asesoramiento automático» tendría lugar al utilizar «*robo advisors*»(gestores financieros automatizados), mientras que «las ventanas de conversación» serían los conocidos como «*chatbots*». Según Del Saz Dominguez, L. *op. cit.* Para las empresas, los «*chatbot*» suponen un avance innegable al poderse programar para dar respuesta a multitud de potenciales clientes a cualquier hora del día sin necesidad de que exista una persona física contestando, esta inteligencia artificial encuentra la respuesta gracias a los algoritmos, hallándose preparados para responder a nivel básico en base a preguntas o claves previamente preparadas. Sin embargo, no pueden contestar preguntas generales o abiertas y «para solicitudes complejas o problemas difíciles de resolver, los clientes siguen prefiriendo hablar con agentes reales».



Para celebrar contratos de servicios financieros a distancia, se debe prohibir a los comerciantes utilizar la estructura, el diseño, la función o la forma de funcionamiento de su **interfaz en línea** de un modo que pueda distorsionar o alterar la capacidad de los consumidores de adoptar una decisión o elección libre, autónoma y con conocimiento de causa.

**5. Ejecución:** La propuesta también refuerza las normas sobre ejecución en relación con la prestación de servicios financieros: amplía las normas sobre ejecución y sanciones actualmente aplicables en la Directiva 2011/83/UE sobre los derechos de los consumidores («Directiva sobre los derechos de los consumidores») a los contratos de servicios financieros celebrados a distancia, en particular las modificaciones introducidas por la Directiva (UE) 2019/2161<sup>40</sup>, sobre la mejora de la aplicación y la modernización de la legislación, relativas a las sanciones en caso de infracciones transfronterizas generalizadas. Esta Directiva contempla, como criterios no exhaustivos para imponer sanciones: la naturaleza, gravedad, escala y duración de la infracción; las acciones emprendidas por el comerciante para mitigar o corregir los daños y perjuicios sufridos por los consumidores; toda infracción anterior del comerciante; los beneficios económicos obtenidos o las pérdidas evitadas por el comerciante debido a la infracción, si los datos están disponibles y las sanciones impuestas al comerciante por la infracción cuando la información sobre tales sanciones esté disponible, o cualquier otro agravante. En todo caso, los Estados miembros garantizarán que cuando se impongan sanciones, el importe máximo equivaldrá al menos al 4 % del volumen anual del comerciante en el Estado o Estados miembro de que se trate.

## VIII. APLICACIÓN SUBSIDIARIA DE LA DIRECTIVA: RED DE SEGURIDAD

Algunos servicios financieros destinados a los consumidores se rigen por **legislación específica** de la Unión que sigue siendo aplicable a estos servicios financieros. A fin de garantizar la seguridad jurídica, debe aclararse que cuando otro acto de la Unión regulador de servicios financieros específicos contenga normas en materia de información precontractual o ejercicio del derecho de desistimiento, únicamente las disposiciones respectivas de ese otro acto de la Unión deben aplicarse a esos servicios financieros destinados al consumidor específicos, a menos que en dicho acto se disponga otra cosa.

Por ejemplo, cuando sea aplicable el artículo 186 de la Directiva 2009/138/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, cuando sean aplicables las relativas al «período de

---

40 Directiva (UE) 2019/2161 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de noviembre de 2019 por la que se modifica la Directiva 93/13/CEE del Consejo y las Directiva 96/6/CE, 2005/29/CE y 2011/83/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, en lo que atañe a la mejora de la aplicación y la modernización de las normas de protección de los consumidores de la Unión. DOUE serie L 328, de fecha 18.12.2019, p. 9.

cancelación» establecido en la Directiva 2009/138/CE<sup>41</sup>, y no las normas en materia de derecho de desistimiento establecidas en la presente Directiva, y cuando sea aplicable el artículo 14, apartado 6, de la Directiva 2014/17/UE del Parlamento Europeo y del Consejo<sup>42</sup>, no deben ser aplicables las normas en materia de desistimiento establecidas en esta Directiva. Del mismo modo, algunos actos de la Unión que regulan servicios financieros específicos contienen normas extensivas y desarrolladas diseñadas para garantizar la capacidad de los consumidores de comprender las características esenciales del contrato propuesto. Por otra parte, ciertos actos de la Unión que regulan servicios financieros específicos, tales como la Directiva 2014/17/UE, sobre los contratos de crédito celebrados con los consumidores para bienes inmuebles de uso residencial, ya establecen normas sobre las explicaciones adecuadas que han de proporcionar los comerciantes a los consumidores en relación con el contrato propuesto. Con el fin de garantizar la seguridad jurídica, las normas sobre explicaciones adecuadas establecidas en la presente Directiva no deben ser aplicables a los servicios financieros que entren en el ámbito de aplicación de actos de la Unión reguladores de servicios financieros específicos que contengan normas sobre la información que ha de facilitarse al consumidor antes de la celebración del contrato.

## IX. CONCLUSIONES

Primera.- La explicación detallada de las disposiciones específicas de la propuesta es la siguiente:

En primer lugar, el artículo 3, apartado 1 ter propuesto contiene referencias a los artículos de la actual Directiva 2011/83/UE que deberán aplicarse directamente a los contratos de servicios financieros celebrados a distancia y también enumerará los artículos que constituirán el capítulo sobre servicios financieros contratados a distancia.

A este respecto, las disposiciones de la Directiva 2011/83/UE relativas a:

1. Asunto-artículo 1;
2. Definiciones-artículo 2;
3. nivel de armonización;
4. tasas por el uso de medios de pago-artículo 19;
5. pago adicional-artículo 22;
6. ejecución y sanciones-artículos 23 y 24;
7. naturaleza imperativa de la Directiva-artículo 25; y
8. Información-artículo 26

Se hacen extensivas a los contratos de servicios financieros destinados a los consumidores celebrados a distancia.

41 Directiva 2009/138/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de noviembre de 2009, sobre el seguro de vida, el acceso a la actividad de seguro y de reaseguro y su ejercicio (Solvencia II) (DO L 335 de 17.12.2009, p. 1).

42 DO L 60 de 28.2.2014, p. 34.



Por lo tanto, de esta manera, las normas actuales de la Directiva 2011/83/UE en estos ámbitos se amplían a los contratos de servicios financieros celebrados a distancia entre un comerciante y un consumidor.

Esto garantizará que estos contratos de servicios financieros estarán sujetos a normas similares a las de otros contratos de venta y de servicios, garantizando así un elevado nivel de protección de los consumidores, y fomentando al mismo tiempo la prestación de tales servicios en el mercado interior.

La ampliación de las normas sobre ejecución y sanciones garantizará que las autoridades nacionales de supervisión estén dotadas de nuevas normas para garantizar sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias.

En segundo lugar, los apartados actuales de la Directiva 2002/65/CE relativos a «objetivo y ámbito de aplicación» (artículo 1 de esa Directiva) se incluirán en el artículo 3, apartado 1 ter de la Directiva 2011/83/CE.

En tercer lugar, para garantizar la seguridad jurídica, la propuesta sugiere modificar el artículo 3, apartado 3, letra d), de la Directiva 2011/83/CE.

El artículo 1, apartado 2, de la propuesta introduce en la Directiva 2011/83/UE un capítulo relativo a los contratos de servicios financieros destinados a los consumidores celebrados a distancia. Ese capítulo se aplica únicamente a los contratos de servicios financieros celebrados a distancia. Combina los artículos pertinentes de la Directiva 2002/65/CE, relativos, particularmente, al derecho a la información precontractual y el derecho de desistimiento, e introduce dos nuevos artículos («Explicaciones *adecuadas*» y «Protección adicional en relación con las interfaces en línea»).

- a) La disposición sobre el *derecho a la información precontractual* sigue la misma estructura que la establecida en la Directiva 2002/65/CE. Sin embargo, el artículo 1 de la propuesta moderniza la disposición sobre el derecho a la contratación precontractual y la adapta a la era digital al abordar qué información debe llegar al consumidor (por ejemplo, la inclusión de la necesidad de que el comerciante facilite una dirección de correo electrónico); cómo debe llegar la información al consumidor (por ejemplo, cuando puede utilizarse la organización de la información por niveles y qué requisitos de información deben especificarse); y cuándo debe llegar la información al consumidor, estableciendo la norma de que la información debe llegar al consumidor al menos un día antes de la firma.
- b) Las normas relativas al *derecho de desistimiento* para los contratos de servicios financieros celebrados a distancia son en gran medida las establecidas en la Directiva 2002/65/CE. Sin embargo, de conformidad con la propuesta de Directiva sobre el crédito al consumo, se han añadido normas sobre el momento en que la información debe llegar al consumidor. Así pues, en caso de que el plazo entre la facilitación de la información precontractual y la celebración efectiva del contrato sea inferior a un día, el prestador del servicio financiero a distancia está obligado a presentar una notificación tras la celebración del contrato para recordar al consumidor la posibilidad de ejercer su derecho de desistimiento. Otro ejemplo de cómo se refuerza este

- derecho en el ámbito digital mediante la inclusión de la obligación del prestador de servicios financieros de proporcionar un botón de desistimiento. Esto deberá facilitar el ejercicio del derecho de desistimiento en caso de que el consumidor celebre el contrato de servicios financieros por vía electrónica y desee desistir dentro del plazo necesario.
- c) En el capítulo de la presente propuesta se han introducido dos artículos encaminados a *mejorar la equidad en línea* cuando se adquieran servicios financieros destinados a los consumidores:
  - d) cuando un comerciante proporcione *explicaciones adecuadas*, entre otras cosas, utilizando herramientas en línea, tales como asesoramiento automático o «ventanas de conversación», debe facilitar y explicar al consumidor la información clave, y en particular información sobre las principales características del contrato de servicios financieros propuesto.
  - e) Además, si el consumidor lo desea, puede solicitar la intervención humana, garantizándose así la posibilidad de que el consumidor interactúe con una persona que represente al comerciante;
  - f) la norma sobre *protección adicional* relativa a las interfaces en línea prohíbe al comerciante desplegar en su interfaz en línea medidas que puedan distorsionar o alterar la capacidad del consumidor de adoptar una decisión o elección libre, autónoma y con conocimiento de causa.
  - g) El objetivo de esta disposición es evitar en la medida de lo posible sesgos de los consumidores y aumentar la transparencia.
  - h) El resto de los artículos de la presente propuesta son disposiciones estándar relativas, respectivamente, a la transposición, la entrada en vigor y los destinatarios de la presente propuesta.

**Segunda.-** La propuesta de Directiva contiene una armonización plena, para incrementar el funcionamiento del mercado interior, lo cual puede tener algunas ventajas y desventajas. Entre las ventajas está la consolidación del mercado y la digitalización creciente y entre las desventajas está la relativa a que armonización plena tampoco está exenta de problemas, pues impide el avance de la normativa protectora al no poder ningún Estado mejorar la normativa de la Unión. También ocasiona problemas en aquellos ordenamientos que, a la hora de la transposición, no introducen leyes especiales sino que integran el contenido de las Directivas en las leyes generales, pues le obligara a disponer de una duplicidad de regímenes, el general y el propio del Derecho del consumo.

**Tercera.-** La disposición sobre el *derecho a la información precontractual* sigue la misma estructura que la establecida en la Directiva 2002/65/CE. Sin embargo, el artículo 1 de la propuesta moderniza la disposición sobre el derecho a la contratación precontractual y la adapta a la era digital al abordar qué información debe llegar al consumidor.

Las normas relativas al *derecho de desistimiento* para los contratos de servicios financieros celebrados a distancia son en gran medida las establecidas en la Directiva 2002/65/CE. Sin embargo, de conformidad con la propuesta de Directiva sobre el crédito al consumo, se han añadido normas sobre el momento en que la información debe llegar al consumidor.



Otro ejemplo de cómo se refuerza este derecho en el ámbito digital mediante la inclusión de la obligación del prestador de servicios financieros de proporcionar un *botón de desistimiento*. Esto deberá facilitar el ejercicio del derecho de desistimiento en caso de que el consumidor celebre el contrato de servicios financieros por vía electrónica y desee desistir dentro del plazo necesario.

**Cuarta.-** En los servicios *en línea* cuando se adquieran servicios financieros destinados a los consumidores:

1. cuando un comerciante proporcione *explicaciones adecuadas*, entre otras cosas, utilizando herramientas en línea, tales como asesoramiento automático o «ventanas de conversación», debe facilitar y explicar al consumidor la información clave, y en particular información sobre las principales características del contrato de servicios financieros propuesto.
2. Además, si el consumidor lo desea, puede solicitar la intervención humana, garantizándose así la posibilidad de que el consumidor interactúe con una persona que represente al comerciante;
3. la norma sobre *protección adicional* relativa a las interfaces en línea prohíbe al comerciante desplegar en su interfaz en línea medidas que puedan distorsionar o alterar la capacidad del consumidor de adoptar una decisión o elección libre, autónoma y con conocimiento de causa.

**Quinta.-** La ampliación de las normas sobre ejecución y sanciones garantizará que las autoridades nacionales de supervisión estén dotadas de nuevas normas para garantizar sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias. En segundo lugar, los apartados actuales de la Directiva 2002/65/CE relativos a «objetivo y ámbito de aplicación» (artículo 1 de esa Directiva) se incluirán en el artículo 3, apartado 1 ter de la Directiva 2011/83/CE. En tercer lugar, para garantizar la seguridad jurídica, la propuesta sugiere modificar el artículo 3, apartado 3, letra d), de la Directiva 2011/83/CE.