

**Parte tercera**

**Marco normativo**



**DISTRIBUCIÓN  
COMERCIAL**



## Normativa europea

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

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

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

En el Consejo Europeo de primavera de 2005 se revisó la Estrategia de Lisboa y se dio una importancia destacada a la competitividad de Europa en el mundo, considerando como claves para su logro: el conocimiento, la innovación, la propiedad intelectual, los servicios y el uso eficiente de los recursos. La consecución y mejora del mercado interior sigue siendo una de las prioridades como demuestra la estrategia para el mercado interior 2003-2006 que establece unos objetivos específicos y que forma parte de las directrices integradas 2005-2008. La estrategia se propone reforzar las bases y aspectos fundamentales del mercado interior elimi-

nando los obstáculos a los intercambios de bienes y servicios y procurando una aplicación y materialización correctas de la legislación europea.

En el Consejo Europeo de junio de 2007 se concluye que la prosecución del afianzamiento de las cuatro libertades del mercado interior (libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales) y la mejora de su funcionamiento sigue revisitando una importancia primordial para el crecimiento, la competitividad y el empleo.

El 13 de diciembre de 2007 se firmó el Tratado de Lisboa que modifica el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea. El Tratado de Lisboa recoge entre los principales objetivos y finalidades de la Unión el establecimiento de un mercado interior y dispone que la Unión obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado, en la estabilidad de los precios y en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al empleo y al progreso social.

Por otro lado, la regulación sobre el mercado interior está interrelacionada con la normativa sobre protección de los consumidores. No puede olvidarse que las empresas de los Estados miembros desarrollan sus actividades en un mercado creciente con, aproximadamente, 500 millones de consumidores.

En el ámbito normativo se ha llevado a cabo un gran esfuerzo de armonización



**DISTRIBUCIÓN  
COMERCIAL**

de legislaciones nacionales que ha conducido a la reciente aprobación de diversas iniciativas comunitarias, entre ellas, destacan por su repercusión en materia de distribución comercial: la Directiva 2006/123/CE de servicios, la Directiva 2007/64/CE sobre servicios de pago en el mercado interior, la Directiva 2005/29/CE sobre Prácticas Comerciales Desleales y el Libro Verde para la revisión del acervo comunitario en materia de defensa de los consumidores.

## 12.2. Directiva de servicios

La Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006 (DOUE de 28 de diciembre), relativa a los servicios en el mercado interior va a suponer un cambio decisivo en la política de distribución comercial de nuestro país.

Esta norma comienza a gestarse en el Consejo Europeo de Lisboa del año 2000 donde se puso de manifiesto el papel fundamental de los servicios para el crecimiento económico y la creación de empleo. El Consejo consideró imprescindible para alcanzar los objetivos fijados en la Agenda de Lisboa dinamizar el sector servicios y encargó a la Comisión Europea la elaboración de un informe en el que se analizasen de manera sistemática las barreras existentes para la consecución de un mercado común de los servicios.

En el informe «*El estado del mercado interior de servicios*» del año 2002 la Comisión señaló como principales obstáculos al desarrollo de los servicios entre los Estados miembros: el exceso de trámites administrativos, la inseguridad jurídica que rodea a las actividades transfronterizas por la coexistencia de diferentes legislaciones nacionales y regionales, la falta de confianza recíproca entre los Estados miembros y

la existencia de actitudes proteccionistas. La Comisión concluye que perviven numerosas barreras jurídicas que impiden lograr un mercado único de servicios y propone como solución adoptar un enfoque global mediante la elaboración de una directiva de naturaleza horizontal.

La construcción del mercado interior de servicios se revela como una prioridad absoluta y la propuesta de directiva se aprueba el 13 de enero de 2004 por el Colegio de Comisarios. El texto se tramitó por el procedimiento de codecisión y debido a la complejidad de la materia regulada fue objeto de intensas negociaciones. Resulta de interés destacar algunos hitos de su tramitación durante 2006. La propuesta inicial de directiva se informó tanto por el Comité de las Regiones como por el Consejo Económico y Social y fue modificada sustancialmente por el Parlamento Europeo en su primera lectura el 16 de febrero de 2006, tras dos años de trabajo.

Las enmiendas adoptadas por la Cámara giran en torno a tres cuestiones: redefinen el principio del país de origen, amplían el número de servicios excluidos del ámbito de la directiva y aclaran que la misma no se aplica a la materia laboral ni de seguridad social. En primer lugar, el principio de país de origen se sustituye por el de libre prestación de servicios permitiendo que el país donde se van a prestar los servicios introduzca requisitos adicionales cuando estén justificados por razones de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medioambiente. En segundo lugar, se amplía la gama de servicios a los que no se va a aplicar la directiva. Así, quedan fuera de su ámbito de aplicación los servicios no económicos de interés general, dejándose a los Estados miembros la definición de los mismos; la salud, tanto pública como privada; los servicios audiovisuales; el juego; las notarías; agencias de trabajo



**DISTRIBUCIÓN  
COMERCIAL**

temporal; servicios de seguridad y los transportes. En tercer lugar, se excluyen también del ámbito de aplicación de la directiva las relaciones laborales. Éste era uno de los puntos más controvertidos de la propuesta inicial y, finalmente, se opta por facilitar la prestación de servicios en el mercado interior sin afectar a los derechos de los trabajadores que se regirán por la legislación del país donde se preste el servicio.

El compromiso alcanzado por el Parlamento Europeo fue recogido por la Comisión en su propuesta modificada de directiva, con fecha de 4 de abril de 2006, y también ha constituido la base de la posición común del Consejo adoptada el 24 de julio de 2006. El 15 de noviembre de 2006, el Parlamento se pronunció en segunda lectura, sin modificación sustancial de la posición común, y el Consejo adoptó definitivamente la directiva el 11 de diciembre de 2006. Esta norma comunitaria deberá estar transpuesta por los Estados miembros a más tardar el 28 de diciembre de 2009.

Se trata de una norma de naturaleza horizontal que responde a una estrategia global pues nace con la idea de regular el mercado interior de los servicios en su conjunto y en su redacción final se aplica a una amplia variedad de servicios. Codifica en gran medida la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en la materia y, en este sentido, no es una norma novedosa.

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

La directiva trata de crear el marco jurídico preciso para hacer efectivas dos libertades fundamentales de la Unión Europea como son: la libertad de establecimiento de los prestadores de servicios y

la libre circulación de servicios entre los Estados miembros recogidas en los artículos 43 y 49 del Tratado CE.

Es una norma muy ambiciosa en cuanto a sus objetivos pues persigue eliminar todas las barreras jurídicas y administrativas que dificultan el desarrollo de estas libertades y garantizar, tanto a los prestadores como a los destinatarios de los servicios, la seguridad jurídica necesaria para su ejercicio.

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

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

- Facilitar la libertad de establecimiento y la libertad de prestación de servicios en la Unión Europea.
- Reforzar los derechos de los destinatarios de los servicios en su calidad de usuarios de los mismos.
- Fomentar la calidad de los servicios.
- Establecer una cooperación administrativa efectiva entre los Estados miembros.

En cuanto al ámbito de aplicación de la directiva, se aplicará a los servicios prestados por empresarios establecidos en un Estado miembro. Establece una normativa aplicable a cualquier servicio prestado a cambio de una remuneración económi-



**DISTRIBUCIÓN  
COMERCIAL**

ca, tanto servicios a empresas como a consumidores, salvo los expresamente excluidos o los que estén regidos por otras disposiciones comunitarias. El concepto de servicios incluye una serie de actividades enormemente variadas como los servicios de asesoramiento a empresas, consultoría, certificación, mantenimiento de oficinas, publicidad, los relacionados con la contratación de personal o los servicios de los agentes comerciales. También se incluyen los servicios prestados a consumidores como servicios de asesoramiento jurídico o fiscal, las agencias inmobiliarias, los relacionados con la construcción, incluidos los servicios de los arquitectos, la distribución y los centros comerciales, la organización de ferias o el alquiler de vehículos y las agencias de viajes, guías turísticos, los servicios recreativos, los centros deportivos y los parques de atracciones, entre otros. En consecuencia, la directiva afecta a todos los servicios implicados en la cadena de distribución comercial.



**DISTRIBUCIÓN  
COMERCIAL**

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

- Los servicios no económicos de interés general, siendo la definición de los mismos competencia de cada Estado miembro.
- Los servicios financieros como los bancarios, de crédito, de seguros y reaseguros, de pensiones de empleo o individuales, de valores, de fondos de inversión, de pagos y de asesoría sobre inversión.
- Los servicios de comunicaciones electrónicas en lo que se refiere a los ámbitos que se rigen por las directivas en la materia.
- Los servicios de transporte, incluidos los portuarios.
- Los servicios de las empresas de trabajo temporal.

- Los servicios sanitarios.
- Los servicios audiovisuales y los cinematográficos.
- Las actividades de juego por dinero incluidas las loterías, juego en los casinos y las apuestas.
- Las actividades vinculadas al ejercicio de autoridad pública.
- Los servicios sociales y los proporcionados por asociaciones de beneficencia.
- Los servicios de seguridad privados.
- Los servicios prestados por notarios y agentes judiciales designados mediante un acto oficial de la Administración.
- La fiscalidad.

La Directiva no obliga a la liberalización de servicios de interés económico general reservados a las entidades públicas o privadas ni a la privatización de entidades públicas prestadoras de servicios. Tampoco afecta a las ayudas concedidas por los Estados miembros amparadas por las normas comunitarias sobre competencia.

### **12.2.2. Contenido**

La directiva prevé una serie de medidas que pretenden eliminar las barreras que dificultan la libre circulación de servicios e impulsar el comercio transfronterizo entre los países de la Unión Europea. Las mismas tienen repercusión en el ámbito de la distribución comercial, especialmente las relativas a las autorizaciones administrativas para la prestación de servicios.

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

Los Estados miembros tienen la obligación de verificar, y en su caso, simplificar sus procedimientos y formalidades cuan-

do, tras examinarlos, éstos no sean lo suficientemente simples y dificulten a las empresas el establecimiento en otro Estado miembro.

En concreto, la directiva prevé la creación de la ventanilla única en la que el prestador podrá realizar todos los trámites necesarios para desarrollar su actividad de servicios en otro Estado miembro. La ventanilla única supone un único punto de contacto a través del cual los prestadores deben tener la posibilidad de:

- obtener toda la información, formularios y documentos relevantes para el acceso y ejercicio de su actividad,
- presentar todos los documentos y solicitudes necesarias y
- conocer las decisiones, autorizaciones u otras respuestas de las autoridades competentes en relación con sus solicitudes.

La implantación de la ventanilla única no afecta al reparto interno de competencias entre las autoridades de cada Estado miembro.

Asimismo, la directiva establece la obligación de posibilitar la realización de todos los procedimientos y trámites relativos al acceso y ejercicio de una actividad de servicios a distancia y por vía electrónica.

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

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

- que no sea discriminatorio,
- que esté justificado por una razón imperiosa de interés general (entre otras

razones pueden considerarse la protección del medioambiente, la ordenación del territorio, la protección frente a la competencia desleal, la protección de los consumidores,...)

— que sea proporcional, es decir, que el objetivo perseguido no se pueda alcanzar a través de medidas menos restrictivas y que un control *a posteriori* sea ineficaz.

Se exige que los regímenes de autorización nacionales se basen en criterios que impidan la arbitrariedad de las autoridades competentes a la hora de conceder las autorizaciones pertinentes. Estos criterios tienen que tener las siguientes características: no ser discriminatorios, estar justificados por una razón imperiosa de interés general, ser proporcionados al objetivo de interés general perseguido, ser claros e inequívocos, ser objetivos, transparentes y accesibles y hacerse públicos con antelación.

Las condiciones de concesión de las autorizaciones no podrán solaparse con requisitos o controles equivalentes por su finalidad a los que ya esté sometido el prestador en otro o en el mismo Estado miembro. Además, la autorización que se conceda deberá permitir al prestador acceder a la totalidad del territorio y abrir cualquier tipo de establecimiento salvo que haya una razón imperiosa de interés general que justifique una autorización individual para cada establecimiento o limitada a una parte específica del territorio.

Como regla general, se impone que las autorizaciones se otorguen por tiempo indefinido excepto cuando se trate de autorizaciones que se renuevan automáticamente y cuando el número de autorizaciones disponibles sea limitado por una razón imperiosa de interés general o la duración limitada esté justificada por una razón imperiosa de interés general.



**DISTRIBUCIÓN  
COMERCIAL**

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

- Requisitos discriminatorios basados directa o indirectamente en la nacionalidad o en la residencia.

- La prohibición de estar establecido o inscrito en los registros de varios Estados miembros.

- Limitaciones a la libertad del prestador de elegir entre un establecimiento principal o uno secundario, o el país de su establecimiento principal.

- Las condiciones de reciprocidad con el Estado miembro en el que el prestador tenga ya su establecimiento.

- La aplicación de pruebas económicas como: demostrar la existencia de una necesidad económica o de una demanda en el mercado o, supeditar la concesión de la autorización a la evaluación de los efectos económicos de la actividad o a la apreciación de si la actividad se ajusta a objetivos de programación económica. Se exceptúan de la prohibición aquellos requisitos de planificación de naturaleza no económica que estén justificados por una razón imperiosa de interés general como, por ejemplo, la protección del entorno urbano y rural, del medioambiente o del patrimonio histórico artístico.

- La previsión de intervención directa o indirecta de competidores, incluso en órganos consultivos, en la concesión de autorizaciones con excepción de los colegios profesionales y organismos que actúen como autoridad competente. Esta prohibición no afecta a las Cámaras de Comercio cuando participen en asuntos distintos de los relacionados con la solicitud de autorizaciones individuales.

- La obligación de constituir un aval financiero o suscribir un seguro con un prestador u organismo establecido en el territorio nacional.

- La obligación de haber estado inscrito en un registro nacional o de haber ejercido la actividad previamente.

La directiva distingue otra serie de requisitos que, no estando prohibidos, deberán evaluarse por el Estado miembro para justificar que no son discriminatorios y sí necesarios y proporcionales. Entre este tipo de requisitos figuran: los límites cuantitativos o territoriales como serían las restricciones vinculadas a la población o a la distancia geográfica mínima entre prestadores, la obligación de adoptar una forma jurídica concreta; poseer capital de una determinada sociedad, requisitos por los que se reserve el acceso a una determinada actividad a prestadores concretos, la prohibición de disponer de varios establecimientos en el territorio nacional, la obligación de tener un número mínimo de empleados, respetar unas tarifas obligatorias mínimas o máximas, o prestar junto con su servicio otros servicios específicos.

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

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

Se enumeran una serie de requisitos como restrictivos de la libre prestación de servicios, entre ellos, pueden citarse los siguientes: la obligación de que el prestador esté establecido en el territorio nacional o de inscribirse en un determinado registro o asociación profesional del territorio nacio-



**DISTRIBUCIÓN  
COMERCIAL**

nal, la prohibición de dotarse de cierta infraestructura necesaria para llevar a cabo las prestaciones, la aplicación de un régimen contractual que impida o limite la prestación de servicios con carácter independiente, la obligación de poseer un documento de identidad específico expedido por la autoridades nacionales o requisitos sobre el uso de equipos y material que forman parte de la prestación excepto los necesarios para la salud y seguridad en el trabajo.

No obstante lo expuesto, la directiva recoge importantes excepciones al citado principio de libre prestación de servicios. Algunas de estas excepciones corresponden a materias reguladas específicamente en otras directivas como son las relativas a cualificaciones profesionales, desplazamiento transfronterizo de trabajadores, tratamiento de datos personales y libre circulación de esos datos, libre prestación de servicios por abogados o auditoría legal de cuentas anuales.

Otras de las excepciones se refieren a materias que se quieren excluir por la directiva de la libre prestación de servicios pero que no están reguladas por el derecho comunitario. Este es el caso de los actos en que se exige por ley la intervención de un notario y el de los servicios de interés económico general como, por ejemplo, la gestión de residuos, los servicios postales, el suministro de gas, energía eléctrica y agua. Estos servicios ya liberalizados estarán cubiertos por la directiva y les afectan las disposiciones que favorecen el establecimiento, pero siempre sujetos a la normativa del estado donde se preste el servicio.

Por otro lado, la directiva prevé la supresión de las prohibiciones totales de realizar comunicaciones comerciales en el supuesto de las profesiones reguladas.

Del mismo modo, se ocupa de las actividades multidisciplinares prohibiendo los

requisitos que obliguen a los prestadores a ejercer exclusivamente una actividad específica o que limiten el ejercicio conjunto o en asociación de distintas actividades. Se exceptúan los requisitos deontológicos propios de las profesiones reguladas o cuando se trate de servicios de certificación, acreditación o control técnico y, en ambos casos, sean necesarios para garantizar la independencia e imparcialidad de la actividad.

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

La directiva formaliza el derecho de los destinatarios a utilizar servicios de prestadores procedentes de otros Estados miembros y establece su derecho a obtener información sobre la normas aplicables a los prestadores con independencia de su lugar de establecimiento y de los servicios ofertados.

Los destinatarios de los servicios tienen que poder recibir en su lugar de residencia la información general sobre los requisitos aplicables en los demás Estados miembros al acceso y ejercicio de una actividad de servicios, especialmente la relacionada con la protección de los consumidores.

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

La Directiva prevé la información que debe estar a disposición de los usuarios sobre los prestadores y sus servicios y la obligación de cobertura a través de seguros cuando los servicios presenten riesgos especiales para la salud o la seguridad o riesgos económicos. Asimismo, impone la obligación de informar acerca



**DISTRIBUCIÓN  
COMERCIAL**

de la existencia de las garantías post-venta y sus elementos esenciales y sobre la forma de solución de litigios.

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

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

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

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

Entre la información que puede solicitarse a las autoridades competentes de otros Estados miembros se encuentra la relativa a la honorabilidad del prestador, es decir, a las sanciones administrativas, condenas penales, declaraciones de concurso y otras medidas que guarden relación directa con la competencia o fiabilidad profesional del prestador.

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

#### 7. *Programa de convergencia*

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

El artículo 39 de la directiva obliga a los Estados miembros a realizar un informe de evaluación sobre sus regímenes de autorización que deberán enviar a la Comisión a más tardar el 28 de diciembre de 2009. Este proceso de evaluación obliga a los Estados miembros durante el periodo de transposición a analizar su legislación para eliminar los requisitos prohibidos por la norma comunitaria y justificar,



**DISTRIBUCIÓN  
COMERCIAL**

en su caso, que concurren los requisitos exigidos en la directiva para mantener el régimen de autorizaciones vigente. Este análisis se someterá a evaluación recíproca pues se pondrá en conocimiento de los demás Estados miembros por la Comisión a efectos de que puedan formular observaciones en un plazo de 6 meses.

En España se tiene que llevar a cabo un proceso de evaluación y revisión tanto de la normativa básica estatal como de la legislación autonómica. Esto va a suponer una intensa labor de coordinación y cooperación entre el estado y las comunidades autónomas que ya se está llevando a cabo. Las comunidades autónomas tendrán que evaluar sus regímenes autonómicos de autorización a fin de comprobar que cumplen con las exigencias de la directiva comunitaria, sobre todo en lo que se refiere a las licencias comerciales específicas, que podrán mantenerse si están justificadas por razones imperiosas de interés general.

### **12.2.3. Proceso de transposición**

Con el fin de dar cumplimiento a las obligaciones de resultado que impone la directiva en el plazo de 3 años señalado para su transposición se han organizado los trabajos en tres niveles: comunitario, estatal y sectorial.

#### *1. A nivel comunitario*

La Comisión Europea mantiene reuniones periódicas con los expertos nacionales sobre los informes de evaluación de la normativa afectada por la directiva, simplificación administrativa y ventanilla única, informatización de procedimientos y cooperación administrativa.

La Comisión ha publicado una guía de implementación de la directiva que facilita a los Estados miembros la interpretación y aplicación de esta norma y ha elaborado unos cuestionarios electrónicos que serán el formato obligatorio para la presentación de los informes de evaluación de la normativa afectada previstos en el artículo 39.

Se han constituido diferentes grupos de trabajo para poner en marcha la ventanilla única y hacer posibles la interoperabilidad de la firma electrónica a nivel comunitario y la cooperación administrativa de forma telemática entre los 27 Estados miembros.

#### *2. A nivel estatal*

El Ministerio responsable de los trabajos de transposición es el Ministerio de Economía y Hacienda. En marzo de 2007, el Vicepresidente Primero del Gobierno a través de la Comisión Delegada de Asuntos Económicos constituyó un Grupo de Trabajo Interministerial encargado de llevar a cabo toda la labor de implementación de la Directiva de servicios.

Este grupo de trabajo actúa bajo la dirección del Secretario General de Política Económica y Defensa de la Competencia y aglutina a todos los departamentos ministeriales. En representación del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio forma parte del mismo la Dirección General de Política Comercial.

El programa de trabajo se está desarrollando en torno a las siguientes cuestiones:

#### *Modificaciones normativas desde la Administración General del Estado*

Un grupo de trabajo integrado por expertos juristas de los Ministerios de Eco-



**DISTRIBUCIÓN  
COMERCIAL**

nomía y Hacienda, Asuntos Exteriores y de Cooperación, Administraciones Públicas y de Industria, Turismo y Comercio ha redactado un borrador de ley estatal de carácter general que recoge los principios de la directiva. En representación de este último departamento ministerial ha formado parte del grupo de trabajo la Dirección General de Política Comercial.

La redacción del borrador de la llamada «Ley paraguas» ha finalizado en diciembre de 2007 y su aprobación está prevista en 2008. Con esta norma se pretende dotar al ordenamiento interno de una herramienta que permita posteriormente ir adaptando las distintas normas sectoriales afectadas.

#### *Evaluación de la normativa afectada por la directiva*



**DISTRIBUCIÓN  
COMERCIAL**

Los trabajos de evaluación y modificación de la normativa nacional y autonómica necesarios para adaptar nuestra legislación al contenido de la directiva ya se han puesto en marcha teniendo en cuenta que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión, desde el momento de aprobación de la directiva existe una obligación de no adoptar disposiciones que puedan poner en peligro el objetivo prescrito por la misma.

Esta labor se está desarrollando de forma coordinada y simultánea en los tres niveles administrativos: estatal, autonómico y local. Por un lado, se ha nombrado un interlocutor único por cada ministerio que es el encargado de coordinar el trabajo de las distintas áreas de su respectivo departamento. Como interlocutor único del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, la Dirección General de Política Comercial se encarga de coordinar las áreas de industria, energía, sociedad de la información y telecomunicaciones, turismo y comercio. Por otro lado, la coordinación con las co-

munidades autónomas se realiza simultáneamente de forma horizontal y sectorial. Cada Comunidad Autónoma ha designado un interlocutor único que coordina su actuación con los interlocutores autonómicos sectoriales que se ocupan de cada una de las áreas competencia de la respectiva autonomía. La actuación coordinada con las entidades locales se va a articular a través de la Federación Española de Municipios y Provincias.

Los trabajos de transposición normativa se están llevando a cabo en tres fases:

- Una primera fase de identificación de la normativa. Se trata de recopilar todas las normas que potencialmente pueden verse afectadas por la directiva sin prejuzgar si será preciso o no un cambio normativo porque ese análisis se efectuará con posterioridad. En el área de comercio se han identificado 5 normas estatales, 55 autonómicas y 180 procedimientos afectados.

- La segunda fase consiste en la evaluación propiamente dicha de la compatibilidad de la normativa identificada con la directiva. La Comisión Europea ha elaborado unos cuestionarios *on line* empleando el sistema IPM (*Interactive Policy Making*) que son de uso obligatorio para los Estados miembros a los efectos de remitir el informe de evaluación. Para facilitar la labor de evaluación de las distintas administraciones y la cumplimentación de los informes que hay que enviar a la Comisión Europea a más tardar el 28 de diciembre de 2009, el Ministerio de Economía y Hacienda ha elaborado un cuestionario electrónico de uso interno. Este cuestionario va a servir también para hacer un seguimiento de la fase de modificación normativa pues recogerá los cambios que se introduzcan en la regulación como resultado del proceso de evaluación.

- La tercera fase es la de modificación de la normativa general y sectorial

afectada, tanto estatal como autonómica. La finalización de la fase de evaluación de la normativa estatal está prevista en mayo de 2008 para las normas con rango de ley y en septiembre de 2008 para las disposiciones de rango inferior a la ley. El objetivo es que las comunidades autónomas conozcan cuanto antes las modificaciones que se van a llevar a cabo en la legislación básica. La finalización de la fase de evaluación para la normativa autonómica se prevé para enero de 2009. De este modo, las modificaciones normativas de las leyes estatales podrán iniciarse en junio y en octubre las de las disposiciones reglamentarias.

*Ventanilla única: sistema a elegir y número de puntos de contacto*

La ventanilla única supone un punto de tramitación integral, debe permitir realizar todos los trámites de creación de una empresa y obtener todas las licencias y autorizaciones necesarias para el acceso y ejercicio de una actividad de servicios y, todo ello, con independencia de la Administración Pública, ya sea estatal, autonómica o local, que actúe como autoridad competente en cada procedimiento. La ventanilla ha de ser única desde el punto de vista del prestador de tal manera que éste no necesite acudir a diferentes órganos o autoridades competentes para llevar a cabo los trámites necesarios, pero no modificará en ningún caso el órgano del Estado miembro donde reside la competencia.

La Directiva de servicios no establece un modelo predeterminado de ventanilla única, de tal manera que corresponde a cada Estado miembro determinar cómo va a estructurarla. Se ha constituido un grupo interministerial de trabajo liderado por la Dirección General de la Pequeña y Mediana Empresa del Ministerio de

Industria, Turismo y Comercio e integrado también por los Ministerios de Economía y Hacienda, Administraciones Públicas, y Medioambiente, Medio Rural y Marino que va a dar participación a las comunidades autónomas y será el encargado del diseño de la ventanilla única.

El diseño de la ventanilla única virtual tomará como punto de partida otras iniciativas que ya se han puesto en marcha en materia de informatización de procedimientos como la red 060 empresas o los PAIT (Puntos de Asesoramiento e Inicio de Tramitación). Con la aprobación de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos se ha producido un impulso legal relevante para la creación de la ventanilla única.

*Cooperación administrativa entre Estados miembros*

La cooperación y asistencia recíproca entre los Estados miembros debe efectuarse directamente entre las autoridades competentes y hará posible la tramitación telemática de los procedimientos. Se utilizará como herramienta informática el IMI (*Internal Market Information*) y consistirá en un cuestionario de preguntas cuya respuesta por la autoridad competente permita supervisar a los prestadores y las actividades de servicios en el seno de la Unión. Para dirigir estos trabajos se ha nombrado por el Ministerio de Administraciones Públicas una Coordinadora nacional del IMI.

*Información y coordinación con comunidades autónomas y entidades locales*

El cumplimiento de la directiva de servicios conlleva una obligación de cooperación no sólo entre Estados miembros sino también entre las distintas administraciones



**DISTRIBUCIÓN  
COMERCIAL**

de un mismo estado. Por tanto, la gestión del sistema de cooperación administrativa en España tiene necesariamente que realizarse con la participación de las comunidades autónomas y corporaciones locales. La coordinación con las comunidades autónomas se realizará en el seno de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas y a través de la coordinación sectorial. La cooperación con las entidades locales se articulará a través de la Federación Española de Municipios y Provincias.

#### *Participación del sector privado*

Se considera necesario hacer partícipe en el proceso de transposición al sector privado a través de las asociaciones empresariales, profesionales y de consumidores que pueden aportar su perspectiva y experiencia a las Administraciones Públicas en esta labor.



**DISTRIBUCIÓN  
COMERCIAL**

### *3. A nivel sectorial*

Dado el impacto que la Directiva de servicios tiene en el sector de la distribución comercial, los trabajos de la Dirección General de Política Comercial se vienen desarrollando desde que comenzó a tramitarse la norma. Se ha tratado como punto del orden del día en la Conferencia Sectorial de Comercio, en las diferentes Mesas de Directores Generales de Comercio celebradas desde finales del año 2004, en las reuniones de técnicos de comercio de las comunidades autónomas y en el Observatorio de la Distribución Comercial. Empleando estos cauces se ha informado a las comunidades autónomas del contenido de la norma y de su repercusión en el sector del comercio, aclarando las dudas que se plantean en la interpretación y aplicación de la directiva.

### **12.3. Directiva sobre servicios de pago en el mercado interior**

El 5 de noviembre de 2007 se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea la Directiva 2007/64/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2007, sobre servicios de pago en el mercado interior, por la que se modifican las Directivas 97/7/CE, 2002/65/CE, 2005/60/CE y 2006/48/CE y por la que se deroga la Directiva 97/5/CE. Esta directiva pretende armonizar el marco jurídico aplicable a los servicios de pago en la Unión Europea que es una de las acciones previstas en la Agenda de Lisboa y se enmarca en el Plan de Acción para los Servicios Financieros (PASF) que propone objetivos políticos y medidas específicas para mejorar el mercado único de los servicios financieros.

Las bases de la integración de los mercados financieros en Europa se sentaron con la creación del mercado único en el año 1992 y con la introducción del euro en 1999. Posteriormente, se adoptaron diversas disposiciones comunitarias relativas al marco reglamentario aplicable a los pagos sobre materias como los instrumentos electrónicos de pago, las transferencias transfronterizas o los pagos transfronterizos en euros. Sin embargo, estas normas no han logrado establecer un verdadero mercado único de los servicios de pago.

La Directiva sobre servicios de pago en el mercado interior crea un marco jurídico moderno y armonizado que resulta necesario para consolidar un mercado de pagos integrado. Los Estados miembros tendrán que suprimir los impedimentos a la entrada de nuevos proveedores de servicios de pago. Con esta directiva los pagos en el ámbito de la Unión y, en particular, las transferencias, los adeudos directos y los pagos efectuados con tarjeta, van a poder efectuarse con la misma eficiencia y seguridad

que los pagos nacionales internos de los Estados miembros. De este modo, se reforzará la competencia y se ofrecerá a los usuarios mayor seguridad jurídica y una oferta más variada.

Esta norma facilita la iniciativa de autorregulación adoptada por el sector de los pagos en el marco del Consejo Europeo de Pagos y que consiste en desarrollar para 2010 un conjunto de normas técnicas y comerciales comunes para los pagos en euros, creando una zona única de pago en euros (*Single Euro Payment Area, SEPA*). El *SEPA* es una iniciativa que proviene del sector bancario privado europeo con la que se pretende integrar las infraestructuras y productos de pago nacionales en la eurozona, de forma que los pagos electrónicos transfronterizos en dicha zona se realicen con igual facilidad y en las mismas condiciones que los pagos nacionales.

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

La directiva tiene por objetivo establecer a escala comunitaria un marco jurídico moderno y coherente para los servicios de pago que sea neutro y garantice la igualdad de condiciones para todos los sistemas de pago, con el fin de preservar la libertad de elección del consumidor y que suponga un avance en términos de coste, seguridad y eficiencia para el mismo en comparación con los sistemas nacionales existentes en la actualidad.

Este marco jurídico debe garantizar la coordinación de las disposiciones nacionales en materia de requisitos prudenciales, acceso al mercado de los nuevos proveedores de servicios de pago, derechos de información y derechos de los usuarios y obligaciones de los proveedores de estos servicios.

En cuanto a su ámbito de aplicación, la directiva será aplicable a las actividades comerciales consistentes en la ejecución de operaciones de pago por cuenta de una persona física o jurídica, cuando al menos uno de los proveedores de servicios de pago esté situado en territorio europeo. Por tanto, se aplica a los servicios de pago dentro de la comunidad. Sin embargo, los títulos III y IV sobre las obligaciones de transparencia y las normas relativas a los derechos y obligaciones, se aplican solamente cuando tanto el proveedor de servicios de pago del ordenante como el del beneficiario o, en su caso, el único proveedor de servicios de pago en una operación de pago, estén situados en la Comunidad. La directiva afectará a los servicios de pago que se efectúen en euros o en cualquier moneda de un Estado miembro fuera de la zona euro.

El marco jurídico que establece la directiva no es exhaustivo, su aplicación se limita a los proveedores de servicios de pago cuya actividad principal sea la prestación de servicios de pago y a los usuarios de dichos servicios. No se aplicará ni a las operaciones de pago efectuadas en efectivo, dado que existe ya un mercado único para los servicios de pago en efectivo, ni a las operaciones de pago efectuadas por medio de cheques en papel, letras, pagarés u otros instrumentos semejantes porque debido a su naturaleza no pueden procesarse con la misma eficiencia de otros medios de pago.

### **12.3.2. Proveedores y servicios de pago considerados en la directiva**

Se distinguen seis categorías diferentes de proveedores de servicios de pago que son las siguientes:

- entidades de crédito,



**DISTRIBUCIÓN  
COMERCIAL**

- oficinas de cheques postales que prestan servicios de pago,
- entidades de dinero electrónico,
- entidades de pago,
- el Banco Central Europeo y los bancos centrales nacionales, cuando no actúen en su condición de autoridad monetaria u otras autoridades públicas y
- los Estados miembros y sus autoridades regionales y locales, cuando no actúen en su condición de autoridades públicas.

Las entidades de pago son una nueva categoría regulada por la directiva que comprende todas las personas físicas o jurídicas que hayan obtenido la autorización prevista al efecto en la propia norma.

Los servicios de pago a que se refiere la directiva están recogidos de forma exhaustiva en el anexo. Se consideran servicios de pago a los efectos de la directiva las siguientes actividades:

- Servicios que permiten el depósito o retirada de efectivo en una cuenta de pago y todas las operaciones necesarias para la gestión de dicha cuenta.
- Ejecución de operaciones de pago a través de una cuenta de pago, incluyendo aquellas en que los fondos están cubiertos por una línea de crédito. Dentro de esta categoría se relacionan expresamente los adeudos domiciliarios, las operaciones de pago mediante tarjeta de pago o dispositivo similar y las transferencias.
- Emisión y/o adquisición de instrumentos de pago.
- Envío de dinero. Constituye un sencillo servicio de pago que se basa, por lo general, en el efectivo entregado por un ordenante a un prestador de servicios de pago, que remite la cantidad correspondiente, por ejemplo, mediante redes de comunicación, a un beneficiario o a otro prestador de servicios de pago que actúe por cuenta del beneficiario.
- Ejecución de operaciones de pago en las que se transmita el consentimiento

del ordenante a ejecutar una operación de pago mediante dispositivos de telecomunicación, digitales o informáticos y se realice el pago al operador de la red o sistema de telecomunicación o informático, que actúa únicamente como intermediario entre el usuario del servicio de pago y el prestador de bienes y servicios.

### 12.3.3. Contenido

La directiva contiene tres grandes bloques normativos que regulan:

- El derecho a prestar servicios de pago al público mediante una nueva categoría de proveedor de servicios de pago: las entidades de pago.
- Los requisitos de transparencia de las condiciones y de información aplicables a los servicios de pago.
- Los derechos y obligaciones de los usuarios y de los proveedores de servicios de pago.

#### 1. Entidades de pago (Título II)

Las entidades de pago son una nueva categoría de proveedores de servicios de pago que crea la directiva. Se distinguen dos tipos de entidades de pago: las entidades de pago autorizadas y las entidades de pago registradas. Se diferencian por su ámbito de actividad y por su régimen jurídico.

Las entidades de pago autorizadas son aquellas que han obtenido en su Estado miembro de origen una autorización para la prestación de servicios de pago, son la categoría general y podrán prestar servicios en cualquier otro Estado miembro de la Unión Europea.

Las entidades de pago registradas se prevén como excepción y son las incluidas en el Registro de entidades de pago. A es-



**DISTRIBUCIÓN  
COMERCIAL**

ta categoría únicamente podrán acogerse los operadores cuya cuantía total de operaciones de pago ejecutadas no supere la media de 3 millones de euros mensuales. Se caracterizan por su naturaleza ya que, a diferencia de las entidades de pago autorizadas, pueden ser personas físicas y porque no están sometidas o, en su caso, sólo parcialmente, al régimen general de autorización y supervisión. Su existencia tiene carácter facultativo para los Estados miembros que decidirán si permiten o no la existencia en su territorio de entidades de pago registradas, las cuales únicamente estarán habilitadas para prestar servicios en el Estado miembro de origen.

Las entidades de pago, para ser reconocidas como tales, habrán de obtener una autorización específica otorgada por las autoridades competentes del Estado miembro de origen a las que deberán presentar una solicitud por escrito acompañada de la siguiente información:

- un programa de actividades en el que se indique el tipo de servicio de pago que se pretende prestar,
- un plan de negocios que incluya un cálculo de las previsiones presupuestarias de los tres primeros ejercicios,
- pruebas que acrediten tener un capital inicial mínimo que oscilará entre los 20.000 y los 125.000 euros, dependiendo del tipo de servicios prestados,
- una descripción de los métodos de gestión empresarial, de los mecanismos de control interno, de los procedimientos de gestión de riesgos y de la estructura organizativa,
- la identidad de las personas que posean participaciones cualificadas, de los directores y gestores y de los auditores legales,
- el estatuto jurídico del solicitante y la dirección de su administración central.

Los Estados miembros deberán designar a las autoridades competentes respon-

sables de controlar las entidades de pago. Serán organismos públicos o reconocidos por el derecho nacional o por autoridades públicas expresamente facultadas a tal fin. Los procedimientos de denuncia y las sanciones establecidas por los Estados miembros serán tramitados por dichas autoridades.

La autorización que concedan las autoridades competentes habilita a las entidades de pago para realizar en todos los Estados miembros todas o parte, según el ámbito de la solicitud, de las actividades siguientes: prestación de servicios de pago, prestación de servicios operativos o auxiliares de éstos como la garantía de ejecución de las operaciones de pago o los servicios de cambio de divisas y gestión de sistemas de pagos. Asimismo, podrán desarrollar otras actividades económicas distintas de los servicios de pago, con arreglo a lo dispuesto en la legislación comunitaria y nacional aplicable.

Sin embargo, las entidades de crédito no podrán realizar actividades de constitución de depósitos u otros fondos reembolsables y sólo podrán conceder créditos en relación con la prestación de ciertos servicios de pago y bajo ciertas condiciones como, por ejemplo, que se trate de un crédito subordinado concedido en relación a la ejecución de una operación de pago o que sea reembolsado en un periodo inferior a 12 meses.

Las entidades de pago autorizadas y sus agentes o sucursales se van a inscribir en un Registro público de entidades de pago creado a tal efecto por el Estado miembro de origen. En la inscripción se especificarán las actividades para las que se les ha concedido la autorización.

En cuanto a su régimen de funcionamiento, es preciso destacar dos requisitos que se imponen a las entidades de pago y cuyo fin es garantizar su solidez económica. Existe la obligación de mantener



**DISTRIBUCIÓN  
COMERCIAL**

permanentemente una cantidad determinada de fondos propios y la exigencia de salvaguarda de los fondos percibidos de los usuarios de servicios de pago o de otros proveedores para la ejecución de operaciones de pago, mediante la separación entre éstos y los destinados a actividades económicas distintas de la prestación de servicios de pago, así como su aislamiento respecto de posibles reclamaciones de los acreedores de la entidad o cobertura por un asegurador no dependiente o vinculado a la entidad de pago.

La norma comunitaria regula expresamente los supuestos de revocación de la autorización que se concede a las entidades de crédito. Las causas de revocación son la suspensión o cese en la actividad, la obtención irregular de la autorización, la renuncia a la misma, el incumplimiento sobrevenido de las condiciones de su otorgamiento y que la actividad desarrollada por la entidad en cuestión suponga una amenaza para la estabilidad del sistema financiero. Además, se admiten también los supuestos de revocación de una autorización que se prevean en las legislaciones nacionales.

## 2. *Transparencia en las condiciones y requisitos de información (Título III)*

La directiva establece unas normas claras y coherentes en materia de transparencia de los servicios de pago y unos requisitos de información precisos que van a favorecer la competencia y la capacidad de elección y protección de los consumidores.

Estas disposiciones se aplican a las operaciones de pago de carácter aislado y también a los contratos marco y a las operaciones de pago reguladas por ellos y se dirigen a todos los proveedores de servicios de pago aunque las partes podrán acordar su no aplicación, en todo o en par-

te, siempre que el usuario no sea un consumidor. Con carácter general, la información y condiciones que han de facilitarse deberán estar redactadas de forma fácilmente comprensible, clara y legible, en la lengua oficial del Estado miembro que ofrezca el servicio o en cualquier otra acordada por las partes.

La directiva de servicios de pago establece:

- La información y condiciones que deben comunicarse previamente como, por ejemplo, las obligaciones y responsabilidades del proveedor de servicios y del usuario, los gastos, la información sobre la legislación aplicable o los procedimientos para interponer recursos y denuncias.

- La información que debe facilitarse, a instancia del usuario, antes de la ejecución de una operación de pago en el caso de las operaciones contempladas en un contrato marco relativa al plazo de ejecución, las comisiones y gastos aplicables.

- La información que debe proporcionarse al ordenante tras la ejecución de una operación de pago relativa a la referencia de la operación y del beneficiario, el importe total de la misma, los gastos y comisiones y el tipo de cambio aplicado.

- La información que debe facilitarse al beneficiario tras la ejecución de una operación de pago, es decir, tras la recepción de los fondos. Esta información versa sobre la referencia del ordenante, el importe íntegro transferido, los gastos y comisiones aplicados y el tipo de cambio.

La información que sea de obligado suministro al beneficiario ha de ser gratuita y el cobro de gastos puede acordarse únicamente si el usuario solicita información adicional, más frecuente o que se efectúe por medios de comunicación distintos de los acordados.

Se introducen novedades en materia de modificaciones contractuales o de resolución del contrato. La directiva prevé la



**DISTRIBUCIÓN  
COMERCIAL**

posibilidad de considerar que las modificaciones contractuales han sido aceptadas por el usuario si, una vez notificadas, no comunica su oposición. En cuanto a la resolución del contrato, será gratuita para el usuario transcurridos doce meses y su deber de preaviso no podrá exceder de un mes, mientras que el proveedor de servicios deberá notificarlo al menos con dos meses de antelación.

### 3. *Derechos y obligaciones en relación con la prestación y utilización de servicios de pago (Título IV)*

Del mismo modo que sucede con las disposiciones sobre transparencia e información, algunas de las contenidas en el Título IV son susceptibles de no ser aplicadas cuando el usuario no sea un consumidor y así lo acuerden las partes. Las normas que se introducen sobre derechos y obligaciones de las partes más destacables son las siguientes:

- Plazo de ejecución de las operaciones de pago. La directiva reduce los plazos de ejecución y garantiza que el importe de la operación de pago sea abonado en la cuenta del proveedor de servicios de pago del beneficiario, a más tardar, al final del día hábil siguiente. Durante un periodo transitorio que se extiende hasta el 1 de enero de 2012 podrá acordarse un plazo no superior a tres días hábiles. No obstante, estos plazos podrán prolongarse en un día hábil para las operaciones de pago iniciadas en papel.

- Fecha de valor y disponibilidad de fondos. En cuanto a la fecha de valor, se han reducido los plazos y se han unificado para los diferentes tipos de operaciones, diferenciando solamente entre los abonos y los adeudos. En los abonos, la fecha de valor no puede ser posterior al día hábil en que se producen y en los

adeudos, no puede ser anterior al momento en que el importe se cargue en la cuenta. Los fondos deben estar disponibles para el beneficiario tan pronto como hayan sido abonados en la cuenta de su proveedor.

- Responsabilidad del proveedor de servicios de pago en caso de no ejecución o de ejecución defectuosa de una operación de pago. La carga de la prueba de la ejecución de la operación se hace recaer en el proveedor de servicios al que se considera objetivamente responsable salvo en circunstancias excepcionales e imprevisibles.

- Responsabilidad del usuario de servicios de pago. En caso de utilización fraudulenta de un instrumento de pago la responsabilidad del usuario se limita a 150 euros, salvo en caso de actuación fraudulenta del mismo o incumplimiento deliberado o por negligencia grave de sus obligaciones. Esta norma no se aplicará a los usuarios que sean empresas.

- Criterio SHARE. Se prevé el reparto de los gastos ocasionados por la operación de pago entre el ordenante y el beneficiario, debiendo hacerse cargo cada usuario de los gastos cobrados por su proveedor.

- Introducción del principio del importe íntegro. En la cuenta del beneficiario debe abonarse el importe íntegro transferido por el ordenante, sin deducciones por parte de ninguno de los proveedores o intermediarios. El beneficiario y su proveedor pueden acordar que éste deduzca sus propios gastos del importe transferido antes de abonárselo al beneficiario.

- Condiciones de rectificación. El usuario tiene la posibilidad de rectificar una operación de pago no autorizada o ejecutada incorrectamente siempre que lo notifique dentro de los trece meses siguientes a la fecha del adeudo, salvo que las partes lo acuerden de otro modo.



**DISTRIBUCIÓN  
COMERCIAL**

- Derecho de bloqueo del instrumento de pago. Cuando concurren determinadas razones objetivas como: las relacionadas con la seguridad del instrumento, la sospecha de una utilización no autorizada o fraudulenta de dicho instrumento o en caso de que el instrumento esté asociado a una línea de crédito como las tarjetas de crédito y siempre que aumente el riesgo de que el ordenante sea incapaz de hacer frente a su obligación de pago.

- Devoluciones de operaciones de pago iniciadas por el beneficiario o a través del mismo. Las devoluciones pueden efectuarse cuando se cumplan dos condiciones: que la autorización no especificara el importe exacto de la operación y que el importe de la operación supere el importe que el ordenante podía razonablemente esperar. Se exceptúan los adeudos domiciliarios en los que puede pactarse la no aplicación de estas condiciones. En todo caso, podrá negarse el derecho de devolución cuando el ordenante haya dado su consentimiento y el proveedor o el beneficiario hubieran puesto a su disposición la información de la futura operación de pago con cuatro semanas de antelación. El plazo para solicitar la devolución es de ocho semanas a partir de la fecha de adeudo y el proveedor debe proceder en el plazo de diez días a la devolución, o bien justificar su denegación.

- Revocabilidad. Las operaciones de pago convencionales se convierten en irrevocables en el momento de recepción de la orden por el proveedor de servicios del ordenante y, en el caso de los adeudos domiciliarios, al final del día anterior hábil al día del adeudo convenido. Con posterioridad a este momento, la revocación sólo es posible si así se ha previsto en el contrato marco y, además, en algunos supuestos se requiere acuerdo del beneficiario.

La directiva prevé que los Estados miembros dispongan un régimen de san-

ciones efectivas, proporcionadas y disuasorias para el caso de incumplimiento de las disposiciones nacionales adoptadas en aplicación de la misma.

#### 12.3.4. *Proceso de transposición*

La directiva de servicios de pago en el mercado interior entró en vigor a los veinte días de su publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE 5 de diciembre de 2007) y tiene que incorporarse a los derechos nacionales de los Estados miembros antes del 1 de noviembre de 2009.

Esta directiva modifica las directivas relativas a los contratos negociados a distancia, al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a su ejercicio y a los contratos a distancia en materia de servicios financieros y deroga la Directiva 97/5/CE relativa a las transferencias transfronterizas.

Se ha constituido un grupo europeo de transposición de la directiva de servicios de pago que ha celebrado su primera reunión el 6 de febrero de 2008 en la que los Estados miembros han expuesto la organización y estado actual del proceso de transposición de la directiva. En España, el Ministerio responsable de los trabajos para la incorporación de la mencionada directiva al ordenamiento jurídico es el Ministerio de Economía y Hacienda. La Dirección General del Tesoro y Política Financiera ha constituido un grupo de trabajo que elaborará un anteproyecto de ley y, en su caso, otras normas necesarias para transponer la directiva. Este grupo está integrado por representantes de los Ministerios de Economía y Hacienda, Sanidad y Consumo, Industria, Turismo y Comercio y del Banco de España.

Con esta norma se facilitarán las transacciones comerciales transfronterizas y



**DISTRIBUCIÓN  
COMERCIAL**

se dará un nuevo impulso al comercio intracomunitario.

#### **12.4. Directiva sobre prácticas comerciales desleales**

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 está basada en el artículo 95 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea y se adoptó por el procedimiento de codecisión. La misma entró en vigor el 12 de junio de 2005 y concede a los Estados miembros como plazo límite para adoptar las disposiciones necesarias para su transposición hasta el 12 de junio de 2007, debiendo ser de aplicación en toda la Unión Europea a más tardar el 12 de diciembre de 2007. Esta norma tiene su origen en el Libro Verde sobre protección de los consumidores de 2001 y en el seguimiento del Libro Verde publicado en 2002.

La Directiva supone la modificación de las Directivas 84/450/CEE, sobre publicidad engañosa, 97/7/CE, relativa a la protección de los consumidores en materia de contratos a distancia, 98/27/CE, relativa a las acciones de cesación y 2002/65/CE, relativa a la comercialización a distancia de servicios financieros.

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

Con ella se pretende establecer una legislación común a todos los Estados Miembros que garantice un alto nivel de protección al consumidor y al mismo tiempo mejore el funcionamiento del comercio transfronterizo en el mercado interior.

Se trata de clarificar los derechos del consumidor a través de normas uniformes y transparentes que le proporcionen seguridad jurídica a la hora de realizar transacciones internacionales. Al mismo tiempo, se simplifica el comercio europeo favoreciendo a las empresas que podrán comercializar sus productos entre los 500 millones de consumidores de la Unión Europea bajo una sola normativa en materia de prácticas comerciales.

El ámbito de aplicación de la Directiva son las transacciones de las empresas con los consumidores finales cuando éstos se ven afectados por una práctica comercial desleal y no es de aplicación a los casos de transacciones entre empresas.

La Directiva sólo protege los intereses económicos del consumidor y no los relativos a la salud o la seguridad, tampoco aborda las cuestiones referentes al buen gusto o al decoro. Las conductas que supongan competencia desleal entre Estados miembros pero que no perjudiquen los intereses económicos de los consumidores también quedan fuera del ámbito de aplicación de la Directiva pues se regulan por las Directivas sobre Publicidad Engañosa y Publicidad Comparativa. Las cuestiones referentes a la competencia y las relativas a los contratos tampoco entran dentro del ámbito de actuación de la Directiva.

La misma se aplica sólo en la medida en que no haya disposiciones específicas que regulen aspectos concretos de las prácticas comerciales desleales, como requisitos relativos a la información y normas sobre la manera en que ha de presentarse la información al consumidor.

##### **12.4.2. Contenido**

La regulación que contiene parte de la prohibición general de realizar prácticas co-



**DISTRIBUCIÓN  
COMERCIAL**

merciales desleales en la promoción y venta de productos por parte de las empresas. Se establecen dos criterios para considerar que una práctica es desleal: debe ser contraria a los requisitos de la diligencia profesional y distorsionar o poder distorsionar de manera sustancial el comportamiento económico del consumidor medio.

La diligencia profesional se refiere al nivel de competencia y cuidado especiales que cabe razonablemente esperar del comerciante en sus relaciones con los consumidores, acorde con las prácticas honradas del mercado o con el principio general de buena fe en el ámbito de actividad del comerciante.

Distorsionar de manera sustancial el comportamiento económico de los consumidores significa utilizar una práctica comercial para mermar de manera apreciable la capacidad del consumidor de adoptar una decisión con pleno conocimiento de causa, haciendo así que éste tome una decisión sobre una transacción que de otro modo no hubiera tomado.

La aplicación de las normas de protección del consumidor que contiene la Directiva toma como referencia al consumidor medio que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, es aquél que se encuentra normalmente informado y es razonablemente atento y perspicaz, teniendo en cuenta los factores sociales, culturales y lingüísticos.

Además, se establece una protección especial de los grupos de consumidores que se consideran más sensibles o vulnerables debido a una dolencia física o trastorno mental, o bien por su edad o credulidad como son los niños y las personas mayores. En estos casos, las prácticas comerciales deberán evaluarse desde la perspectiva del miembro medio de ese grupo.

Se diferencian dos grandes categorías de prácticas comerciales desleales: las

prácticas engañosas y las agresivas. En cuanto a las prácticas engañosas, se distinguen acciones y omisiones.

Se considera acción engañosa una práctica comercial si contiene información falsa o si en la forma que sea, incluida su presentación general, induce o puede inducir a error al consumidor medio, aun cuando la información sea correcta en cuanto a los hechos.

Se entiende que existe omisión engañosa en prácticas comerciales cuando se omite información sustancial que necesite el consumidor medio, según el contexto, para tomar una decisión sobre una transacción con conocimiento de causa, se oculta información sustancial o se ofrece de manera poco clara, ininteligible, ambigua o en un momento no adecuado, o no se da a conocer el propósito comercial de la práctica en cuestión en caso de que no resulte evidente por el contexto.

Las prácticas comerciales agresivas son aquellas que merman significativamente la libertad de elección o de conducta del consumidor medio. La Directiva define los criterios que ayudan a saber si una práctica es agresiva: si recurre al acoso, la coacción o la influencia indebida. La influencia indebida consiste en la utilización de una posición de poder en relación con el consumidor para ejercer presión, incluso sin usar fuerza física ni amenazar con su uso, de una forma que se limite de manera significativa la capacidad del consumidor para tomar una decisión con conocimiento de causa.

En todos estos supuestos de prácticas comerciales engañosas y agresivas se hace tomar al consumidor una decisión sobre una transacción que de otro modo no hubiera tomado.

La Directiva fomenta el autocontrol de las empresas a través de códigos de conducta en esta materia y otorga la potestad sancionadora a los Estados miembros pa-



**DISTRIBUCIÓN  
COMERCIAL**

ra el caso de incumplimiento de las disposiciones nacionales que la transponen. Asimismo, prevé la posible revisión de la misma transcurridos cuatro años desde su entrada en vigor.

El Anexo I contiene una lista de conductas comerciales desleales que, en cualquier circunstancia, están prohibidas en la Unión Europea. En esta *lista negra* se incluyen, entre otras, prácticas tales como: el suministro no solicitado, la utilización de publicidad señuelo cuando el producto anunciado a buen precio no está disponible o el uso de plurirreportajes disimulados. Esta lista sólo podrá modificarse mediante una revisión de la Directiva impulsada por el Parlamento Europeo y el Consejo.

### 12.4.3. Proceso de transposición

La competencia para la transposición de esta norma comunitaria al ordenamiento jurídico interno corresponde al Ministerio de Sanidad y Consumo que está liderando los trabajos de transposición a través del Instituto Nacional de Consumo. Los trabajos desarrollados hasta el momento se encaminan a la aprobación de una Ley sobre Prácticas Comerciales Desleales que está en fase de borrador.

Con la aprobación de la mencionada Ley se pretende introducir las modificaciones necesarias en la legislación vigente. Concretamente, serían tres las leyes afectadas:

- Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, que va a ser probablemente la norma a través de la que se incorpore el contenido de la mayor parte de las previsiones de la Directiva. Se pretende incorporar el contenido de la misma para elevar la protec-

ción del consumidor en la realización de operaciones transfronterizas.

- Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal, en la que se va a proteger la competencia en interés de todos los que participan en el mercado estableciendo la prohibición de las prácticas comerciales desleales.

- Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad. El artículo 14 de la Directiva sobre prácticas comerciales desleales modifica la Directiva 84/450/CE sobre publicidad, restringiendo su ámbito subjetivo de aplicación. La protección de los consumidores frente a la publicidad engañosa y las prácticas ilícitas se realiza a través de la Directiva de Prácticas Comerciales Desleales, quedando la Directiva de Publicidad limitada en su aplicación al ámbito empresarial. La nueva regulación comunitaria exige la adaptación de la Ley de Publicidad en este sentido.

La Directiva supone la armonización de las legislaciones europeas y contribuye a eliminar las barreras que frenan el desarrollo del mercado interior europeo por lo que constituirá una gran ventaja para el desarrollo de la actividad empresarial legítima.

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

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

El objetivo es implantar un auténtico mercado interior para los consumidores, logrando el equilibrio adecuado entre un elevado nivel de protección del consumi-



**DISTRIBUCIÓN  
COMERCIAL**

dor y la competitividad de las empresas, al tiempo que se garantiza el respeto al principio de subsidiariedad.

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

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

— Directiva 90/314/CEE del Consejo, de 13 de junio, relativa a los viajes combinados, las vacaciones y los circuitos combinados.

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

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

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

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

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

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

La mayor parte de estas normas ya no responde plenamente a las necesidades

de los mercados actuales que están en constante evolución. Los avances tecnológicos están creando nuevas vías de transacción entre las empresas y los consumidores que no se contemplan en la legislación existente en materia de consumo.

Las normas europeas sobre protección de los consumidores se encuentran fragmentadas, muchas cuestiones están reguladas de manera poco coordinada en las diferentes directivas o se han dejado abiertas. Esto explica la inseguridad jurídica de las empresas y la desconfianza de los consumidores a la hora de realizar compras transfronterizas.

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

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

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

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



**DISTRIBUCIÓN  
COMERCIAL**

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

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

Por último, una tercera alternativa sería la armonización mínima combinada con el enfoque del país de origen. En este caso, los Estados miembros podrían introducir normas de protección del consu-

midor más estrictas que las contempladas en las normas comunitarias, pero las empresas establecidas en un Estado miembro sólo tendrían que cumplir la legislación de su país de origen.

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

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

Mientras está teniendo lugar este debate, se ha puesto en marcha la redacción de una nueva Directiva sobre derecho de utilización de inmuebles en régimen de derecho compartido que sustituiría a la actualmente vigente Directiva 94/47/CE.



**DISTRIBUCIÓN  
COMERCIAL**

