

LA INTRODUCCIÓN DEL EURO Y LAS ESTABILIZACIONES JURÍDICAS DE LAS EXPECTATIVAS DE LOS CONSUMIDORES (*)

por Norbert Reich

Facultad de Derecho Universidad de Bremen

I. FUNCIÓN DE LA LEGISLACIÓN PARA ESTABILIZAR EXPECTATIVAS Y CREAR CONFIANZA

La introducción del euro en los Estados miembros participantes es una medida económica, política, social y jurídica sin precedentes impuesta por la UEM según se establece en el Tratado de Maas-trich. El marco normativo está constituido por el Reglamento (CE) n.e 1103/97 de 17 de junio de 1997 sobre determinadas disposiciones relativas a la introducción del euro (1) y el proyecto de Reglamento 0000/97 del Consejo de... sobre la introducción del euro (2). El calendario para la introducción parece ya bastante estricto y no dará lugar a un aplazamiento, como algunos dirigentes políticos de Alemania han anunciado, sino a un cumplimiento puntual de los pasos necesarios mencionados en el apartado 4 del artículo 109J del Tratado. El euro llegará, y es mejor que los ciudadanos y consumidores de los países participantes se preparen para vivir con él positivamente. Por supuesto, hasta mayo de 1998 no se decidirá qué países participan y, en su caso, cuáles serán los tipos de conversión.

(*) El presente artículo bajo el título «ESTABILIZAR LAS EXPECTATIVAS DE LOS CIUDADANOS Y LOS CONSUMIDORES CON MEDIOS JURÍDICOS CUANDO SE INTRODUZCA EL EURO EN LOS ESTADOS MIEMBROS. OBSERVACIONES SOCIOJURÍDICAS PARA EL DEBATE ACTUAL SOBRE LAS CONSECUENCIAS DEL EURO PARA LOS CONSUMIDORES» fue concluido por su autor en diciembre de 1997, y posteriormente ha sido presentado a la DG XXIV de la Comisión Europea.

(1) Diario Oficial de las Comunidades Europeas, Serie L (DO n.s L) 162/1 de 19-6-1997.

(2) DO n.s C 236/8 de 2-8-97.

Según muestran todas las encuestas, la gente sigue teniendo expectativas muy diversas, en cierta medida escépticas, respecto a la introducción del euro. Estas expectativas pueden ser absolutamente negativas, más o menos positivas, o una mezcla de ambas. Pueden referirse al corto plazo o a efectos a largo plazo.

En este documento no se especula sobre las expectativas; se toman como existentes y se analizan desde un punto de vista sociojurídico. Se tratará de idear mecanismos que permitan un debate racional sobre ellas. Con fines analíticos, pueden establecerse las siguientes distinciones:

1) Los efectos positivos a corto plazo de la nueva moneda pueden consistir en la oferta de nuevos productos, especialmente en el área de los servicios financieros, con un aumento de la movilidad y un ahorro de costes de transacción, una selección más amplia de productos y servicios y una mayor posibilidad de comparar productos similares ofrecidos en diferentes países miembros.

2) Las expectativas negativas a corto plazo pueden estar relacionadas con los costes directos de la introducción que recaerán en los ciudadanos y los consumidores, con la falta de transparencia en la fijación de los precios, con los redondeos poco favorables, o con la desconfianza en que los comerciantes se comporten de mane ra justa en el proceso de conversión.

3) Los efectos positivos a largo plazo pueden estar relacionados con el mayor atractivo internacional de una moneda que aumentará su valor intrínseco y, por consiguiente, permitirá a los ciudadanos participar en mercados mundiales cada vez mayores, en especial de servicios financieros.

4) Los efectos negativos a largo plazo pueden referirse especialmente al valor económico del euro, que provoca temores a una pérdida de renta real y de poder adquisitivo y a una devaluación de los ahorros, o la inquietud de que aumente el coste general de la vida y, en particular, el de determinados servicios a largo plazo, como los créditos, los servicios públicos y la vivienda, si no se logra mantener el euro tan estable como las monedas nacionales precedentes.

Muchos de estos factores están relacionados con cambios a corto y largo plazo en la economía de los países participantes, en los que obviamente no se puede influir por medios jurídicos. Otros factores, sin embargo, sí pueden estar al alcance de los instrumentos jurídicos, y nos ocuparemos de idear y explicar unos instrumentos que, como cabe esperar de la teoría sociojurídica, apoyen los efectos positivos de la introducción del euro a corto y a largo plazo, y reduzcan sus posibles efectos negativos.

II. IMPORTANCIA DE LA TEORÍA Y LA PRÁCTICA JURÍDICAS PARA ESTABILIZAR LAS EXPECTATIVAS DE LOS CIUDADANOS

No queremos transmitir la impresión de que la legislación es el único e incluso el más importante instrumento para estabilizar las expectativas positivas y evitar las negativas. Sin embargo, algunos elementos del pensamiento sociojurídico moderno, según la teoría de sistemas desarrollada principalmente por Luhmann y la transposición de algunos de sus seguidores (Gessner, 1997) para explicar la evolución jurídica europea, pueden ser útiles para nuestro análisis.

Según Luhmann (1985, 1993), la función de la legislación moderna, muy diferenciada, no es tanto dirigir el comportamiento de la gente como estabilizar y reforzar sus expectativas frente a previsibles frustraciones:

«Die Funktion des Rechts besteht nur darin, Erwartungssicherheit zu ermöglichen, und zwar gerade angesichts von absehbaren, nicht zu verhindernden Enttäuschungen» (Luhmann, 1993, págs. 152-163).

La legislación está dirigida al futuro. Proyecta programas (normas) e instituciones (organismos, etc.) propios para hacer frente a los riesgos de contingencia e inseguridad en el entorno social. En entornos cambiantes, los programas jurídicos pueden evitar inseguridades en las pautas de comportamiento futuro y, de ese modo, estabilizar la sociedad.

En el contexto de la Unión, esta tarea de estabilizar las expectativas de los ciudadanos debe hacerse a través de un planteamiento de múltiples niveles. Los programas y las instituciones de la UE deben coordinarse con los de los Estados miembros participantes. La UE y los Estados participantes comparten la responsabilidad conjunta de evitar frustraciones y decepciones a sus ciudadanos creando seguridad y confianza en el nuevo sistema monetario. Esta interacción entre los programas y las instituciones de la UE y de los Estados miembros no debe entenderse como un modelo jerárquico, sino como un modelo de «poliarquía deliberativa» (Cohén y Sabel, 1997) en el que las soluciones centralizadas y descentralizadas se combinan en un engranaje de instituciones europeas y nacionales. Como Gerstenberg (1997, pág. 355) ha propuesto acertadamente:

«El propósito de la legislación supranacional europea no es prescribir soluciones uniformes y "burocráticas" a problemas locales, diversos y complejos, ni permitir que la política degenera en un mosaico de acuerdos particularistas y privilegios locales a riesgo de abonar el terreno para un regreso a la servidumbre».

Sin embargo, el marco normativo e institucional para la introducción del euro y la estabilización de las expectativas de los ciudadanos es aún incompleto. El Tratado de la CE sólo se ocupa de la creación de un marco institucional para cuestiones monetarias, esto es, de la creación y la coordinación del Banco Central Europeo (BCE) y el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC). La coordinación de los programas y las normas relacionados con la introducción del euro no ha avanzado tanto todavía. La propuesta de Reglamento 0000/97 se refiere exclusivamente a cuestiones monetarias y en especial a la elaboración de normas para el período transitorio, durante el cual el euro y las monedas nacionales podrán utilizarse paralelamente según el principio: «ni prohibición, ni obligación». No contiene normas sobre las relaciones contractuales entre partes privadas. Éstas se incluyen con bastantes limitaciones en el Reglamento 1103/97, p. ej., en materia de continuidad de los contratos, que debe mejorarse (V).

Mientras que las competencias monetarias se han transferido a las instituciones de la UE en relación con la UEM (Seidel, 1997), los Estados miembros siguen siendo los principales responsables de diseñar los mecanismos legislativos que establezcan las pautas de comportamiento de los ciudadanos, especialmente en el área de los contratos (Joerges, 1997). La función de las instituciones comunitarias queda muy reducida por el principio de subsidiariedad y por el predominio de directivas que no crean un efecto directo en favor de los ciudadanos en las relaciones «horizontales» (Reich, 1996; Howells y Wilhelmsson, 1997).

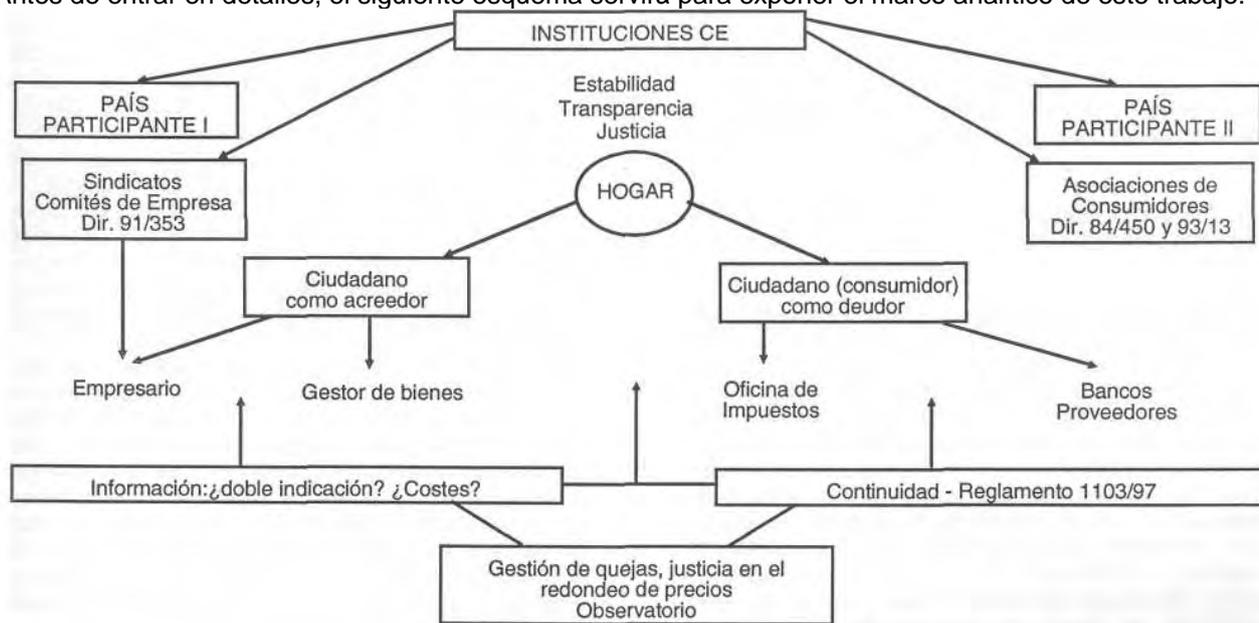
A pesar de estas restricciones, la legislación comunitaria ha creado un conjunto impresionante de derechos subjetivos en favor de los ciudadanos, cuya aplicación puede asegurarse mediante recursos de tipo europeo (Reich, 1997). El proceso de «subjetivación de los derechos de los ciudadanos» es especialmente importante en el período transitorio de la UEM. Es el elemento central para estabilizar las expectativas de la población respecto a su función económica como ciudadanos y consumidores.

Lo siguiente es incluso más importante: debe tenerse presente que el cambio de las monedas nacionales por el euro como moneda común, impuesto centralmente, no es sólo una operación técnica de sustitución de una vieja unidad monetaria por una nueva, sino un cambio en la ciudadanía económica de la población de los países participantes (Shaw, 1997).

Los ciudadanos adquieren derechos conforme a la legislación comunitaria, según puede verse en el artículo 8 y siguientes del Tratado CE, que será reforzado por el Tratado de Amsterdam una vez que se ratifique. El euro se convertirá en un elemento de identificación de la ciudadanía europea, siempre que esté acompañado de un nuevo conjunto de derechos jurídicos comunes. La estabilidad de la moneda es el más importante de estos derechos. Debe ser parte de su «acervo», igual que la libre circulación y los derechos mínimos como trabajadores, consumidores y ciudadanos.

La seguridad y la confianza de la gente en un cambio fácil y positivo no pueden conseguirse sólo mediante reglamentos técnicos referentes a cuestiones monetarias. Deben complementarse con una serie de normas sobre prácticas contractuales y comerciales que convezcan a la gente del interés del legislador europeo en proteger sus expectativas legítimas, sobre todo por lo que respecta a la transparencia y la justicia (Micklitz, 1997). Por consiguiente, los Estados miembros no son los únicos responsables de estabilizar y reforzar estas expectativas, sino que la propia legislación comunitaria está llamada a crear un conjunto uniforme de normas en las relaciones de los ciudadanos como agentes económicos, y a darles unos derechos subjetivos que puedan aplicar por su propia voluntad o con la ayuda de grupos representativos, como los sindicatos o las asociaciones de consumidores. La distinción meramente legalista entre normas sobre la Unión Monetaria, que son competencia de la CE y normas de transparencia y justicia en el mercado y en las relaciones contractuales, que deben ser garantizadas por los Estados miembros, no convencerá a los ciudadanos de que se ha encontrado y se va a aplicar un modelo óptimo de creación de confianza en la nueva moneda.

Antes de entrar en detalles, el siguiente esquema servirá para exponer el marco analítico de este trabajo:



III. ALGUNAS OBSERVACIONES GENERALES SOBRE EL INFORME DEL GRUPO DE TRABAJO «EURO» DEL COMITÉ DE CONSUMIDORES, DE 15-09-1997

Con estas reflexiones teóricas en mente, nos centraremos ahora en las expectativas legítimas de los ciudadanos respecto al cambio al euro y su petición de que el legislador europeo actúe en determinadas áreas en estrecha coordinación con los Estados miembros participantes. El documento más completo ha sido el elaborado por el Grupo de trabajo «Euro» del Comité de Consumidores, que adoptó el 15 de septiembre de 1997 un extenso informe que aborda diferentes aspectos de la introducción del euro desde la perspectiva del consumidor (Informe, 1997). El informe trata principalmente de la información, de algunos aspectos de la continuidad, de la supervisión de la transición al euro y la prevención de los abusos y de los costes. Contiene asimismo un enfoque sectorial y describe los problemas específicos que pueden plantearse con los bancos, los seguros y las administraciones públicas.

Las siguientes observaciones comentan algunas de las propuestas del Grupo «Euro». Estos comentarios no están justificados por un mandato político, sino avalados por una investigación a largo plazo sobre asuntos sociojurídicos de protección de los consumidores (véase Reich, 1996). Se centrarán en la información, en especial mediante la doble indicación de precios que propone el Grupo «Euro», en la continuidad de los contratos, en los costes, en la justicia de la fijación de los precios y en la gestión de las quejas.

Se observan dos puntos de partida importantes, aunque diferentes respecto al informe del Grupo «Euro»:

- La noción central de nuestros comentarios no es el consumidor, sino el hogar. El concepto de «hogar» no es desde luego un concepto jurídico, sino sociológico. Es más amplio que la noción de «consumidor», porque los miembros de un hogar pueden asumir la función de acreedores con respecto a los empresarios y/o los gestores de bienes (como las mutualidades o los fondos de pensiones, las compañías de seguro de vida y los regímenes de seguridad social, ya sean privados o públicos). Pueden aparecer también como deudores respecto de las administraciones públicas, es decir, las oficinas de impuestos, o pueden, como consumidores strictu sensu, contraer cualquier tipo de deuda (a corto o largo plazo) para satisfacer sus necesidades personales al margen de su actividad comercial o profesional.
- Por consiguiente, el concepto de hogar rebasa el concepto algo estrecho de consumidor y comprende la posición del ciudadano en general. Esto es especialmente importante en materia de ahorro. El ahorro, en cualquier forma, incluidos los fondos de pensiones, los derechos de seguridad social, los seguros de vida y la inversión en valores, concierne a todos los ciudadanos en general. Cuando se introduzca el euro, los programas jurídicos necesarios para proteger las expectativas a corto y a largo plazo de la población e infundir confianza en la continuidad de las inversiones no pueden distinguir entre consumidores y no consumidores.

Con independencia de las eventuales diferencias de renta, la introducción del euro no debe ser causa de redistribución del ahorro y de la renta. La neutralidad del euro con respecto a la distribución de la renta es un elemento importante para estabilizar las expectativas de la población.

IV. TRANSPARENCIA EN ESPECIAL DOBLE INDICACIÓN DE PRECIOS

La información es un medio clásico de protección del consumidor. Por consiguiente, ocupa un lugar destacado entre las propuestas del Informe (1997, págs. 5-15), con la mayoría de las cuales estamos de acuerdo. En efecto, es cierto que las medidas de información estarán dirigidas principalmente al consumidor en sentido clásico, es decir, una persona física que, en terminología de la CE, adquiere un bien o recibe un servicio fuera de su actividad comercial o profesional (Howells y Wilhelmsson, 1997, 2-5). En este sentido específico, el consumidor, debido a su débil posición en el mercado, necesita información, en especial cuando se cambia la unidad de referencia monetaria introduciendo una nueva moneda. Las necesidades de información pueden variar según los grupos de consumidores, su edad, su renta, sus aptitudes intelectuales y lingüísticas, etc. No obstante, la teoría del consumidor es unánime en que la información es un requisito previo indispensable para estabilizar las expectativas de los consumidores y crear confianza. Por otro lado, la falta de información, la difusión de información engañosa y la revelación incompleta dan lugar necesariamente a desconfianza y rechazo.

Según las directrices publicadas por la US-American Federal Trade Commission (Miller, 1977, pág. 70), las revelaciones deben cumplir las tres «úes» para que la información sea un instrumento valioso de política del consumidor. Deben ser

- útiles
- utilizables y
- utilizadas

No todas las revelaciones de información aunque sean «útiles», pueden ser «utilizables», y menos aún «utilizadas». El legislador debe tener cuidado cuando se plantee sus características. Un exceso de información puede ser tan desestabilizador y engañoso como una información demasiado escasa (Kroeber-Riel, 1992; Hansen, 1998). Este es el punto de partida teórico desde el cual debe analizarse la cuestión de la doble indicación de precios.

No cabe duda de que, durante un determinado período, será necesaria la doble indicación de precios obligatoria. Esta parece ser la idea del apartado 1 del artículo 15 del proyecto del Reglamento 0000/97, que prescribe un período máximo de 6 meses para la existencia paralela del euro y la moneda nacional como moneda de curso legal. Las leyes nacionales pueden acortar este período, pero no ampliarlo.

Puede haber diferencias considerables entre los Estados miembros, Alemania ha declarado ya que prefiere un «big bang», mientras que otros países miembros quieren utilizar los seis meses previstos. Esta diferencia en los períodos de adaptación a las nuevas unidades monetarias es especialmente lamentable en un mercado interior en el que los ciudadanos deberían cumplir períodos similares, si no idénticos, de uso paralelo de las monedas. De lo contrario, surgirán la confusión y la decepción, especialmente en las transacciones trans-fronterizas. Después de llegar a un acuerdo sobre cuáles serán los países participantes, la Unión debe por tanto tratar de modificar el apartado 1 del artículo 15 y prescribir un período de transición armonizado para todos los países. Por lo menos, debe impedirse que el período de transición se reduzca a un mero «segundo legal» simbólico, como se ha propuesto en Alemania. Esta reducción extrema contravendría al propio espíritu de la fase transitoria, que debe permitir que no sólo los comerciantes sino también los consumidores aprendan a utilizar las nuevas unidades monetarias en un período de tiempo razonable. Los ejemplos tomados del cambio francés de los francos «antiguos» a los «nuevos» en 1958, o de la introducción en el Reino Unido del sistema métrico en 1971, no pueden equipararse con la sustitución de las monedas nacionales por el euro, porque el valor intrínseco de este último es completamente diferente y tiene que «aprenderlo» gente de todas las edades, posiciones sociales y educaciones. El aprendizaje no puede hacerse «de la noche a la mañana», ni siquiera con una calculadora electrónica.

Si existe un período de transición razonable éste ha de ser un período en el que ambas monedas puedan utilizarse paralelamente. Es bastante obvio que durante este tiempo los precios deben indicarse tanto en euros como en moneda nacional a su valor nominal sin divergencias. Puede haber exenciones para las pequeñas empresas, y las normas de exhibición e indicación pueden variar según las características específicas de los productos o servicios ofrecidos.

Debe asegurarse que la doble indicación de precios no de lugar a costes innecesarios y que sea no sólo «útil», sino también «utilizable» y «utilizada». Puede que sea suficiente con aplicar la doble indicación de precios a algunos bienes y servicios, en especial a los que ocupan un lugar elevado en la lista de prioridad de los consumidores, pero no a todos. Debe asegurarse también que, durante el período de transición, las facturas, por ejemplo de los servicios públicos, los costes de la vivienda o los servicios de suscripción, que sólo se dan durante un período más largo de tiempo, indiquen al menos una vez el precio antiguo en la moneda nacional y el precio «nuevo» (idéntico) en euros. Se debe permitir que el consumidor compare el valor en las dos monedas, que en su caso obtenga explicaciones e incluso que se queje si piensa que la conversión o el redondeo no han sido correctos.

Sin embargo, dudamos que tenga sentido extender este período más de lo previsto en la legislación comunitaria o nacional. Un período de un año de doble indicación de precios obligatoria es sin duda excesivo y puede no presentar las ventajas mencionadas más arriba. En este aspecto discrepamos de los autores del Informe. En la medida en que existe el principio de «ni prohibición, ni obligación», según el artículo 8 del proyecto de Reglamento 0000/97, es decir, hasta el final el año 2001, no se puede obligar a los comerciantes a indicar los precios tanto en euros como en moneda nacional. Pueden elegir entre utilizar uno u otro, pero no tienen que utilizar ambos. Obviamente se les debe animar a que utilicen la doble indicación de precios, en especial cuando ofrezcan productos y servicios en euros con la debida autorización para hacerlo. Pero no hay razón que les obligue a indicar los precios en las dos monedas.

Para estabilizar las expectativas de los consumidores y obtener el apoyo de los sectores del comercio y los servicios, debe probarse primero un enfoque voluntario. Los proveedores, los bancos, las compañías de seguros, las empresas de servicio público y los organismos públicos que utilicen el euro deben, por su propio interés, indicar el precio paralelo en moneda nacional y en euros. En cualquier caso, la competencia les obligará probablemente a hacerlo, puesto que el consumidor tiene derecho a pagar sus deudas siempre en la moneda nacional. Según el apartado 3 del artículo 8, el consumidor tiene incluso derecho al pago alternativo en cuenta en euros o en moneda nacional, siendo el importe abonado en cuenta en la denominación de la misma. Es bastante obvio que este proceso sólo será satisfactorio para las empresas y los consumidores por igual si puede asegurarse la transparencia, es decir, si el consumidor obtiene un extracto de su cuenta tanto en euros como en moneda nacional.

Considero que en el período de transición comprendido entre el 1 de enero de 1999 y el 31 de diciembre del año 2002 la función de la legislación debe ser la de una «larga parada». Los legisladores deben esperar y ver cómo funciona el uso paralelo del euro y las monedas nacionales. En caso de que se cometan abusos, siempre pueden aplicarse las normas sobre declaraciones falsas y publicidad engañosa vigentes de conformidad con la Directiva 79/112/CEE de 18-12-1978 sobre etiquetado de los productos alimenticios (3) y 84/450/CEE de 10-9-1984 sobre publicidad engañosa (4). Debe introducirse una línea directa para atender las quejas (apartado VI de este documento). Puesto que a los comerciantes, a los proveedores de servicios y a las empresas de servicio público les interesa lógicamente convencer a la población de los efectos positivos del euro, debe haber suficiente información disponible en el mercado y el aprendizaje de la comparación de precios no debe plantear grandes problemas.

(3) DO n.a L 33/1 de 8-2-1979.

(4) DO n.Q L 250/17 de 19-9-1984.

Huelga decir que, si estas previsiones optimistas no se realizan, deberán promulgarse normas complementarias. Obviamente, éstas deberán complementarse con programas de educación específicos para determinados segmentos de la población, los cuales, conforme al principio de subsidiariedad, serán incumbencia de los Estados miembros y no de la UE. El Informe (1997, págs. 7-10) hace varias propuestas en este sentido, en especial sobre iniciativas de proximidad. Estarán dirigidas principalmente en los Estados miembros, y no en la UE.

V. CONTINUIDAD DE LOS CONTRATOS

El problema de la continuidad de los contratos se aborda en el artículo 3 del Reglamento del Consejo 1103/97: La introducción del euro no producirá alteración alguna de los términos de los instrumentos jurídicos ni eximirá o excusará el cumplimiento de lo establecido en aquellos, ni tampoco otorgará a las partes la facultad de alterarlo o darlos por terminados unilateralmente. Esta disposición se entiende sin perjuicio de todo aquello que las partes hayan podido acordar.

El Informe (1997, págs. 19-22) comenta con detalle el artículo 3 y señala las deficiencias de la segunda frase. Estamos completamente de acuerdo con las preocupaciones expresadas en el Informe. Para aclarar nuestra observación, permítannos decir lo siguiente:

La continuidad de los contratos es un problema tanto de expectativas a corto plazo de los consumidores como de expectativas a largo plazo de los ciudadanos:

- Las expectativas a corto plazo de los consumidores están relacionadas con las deudas directas e indirectas que los consumidores han contraído en sus contratos, por ejemplo de vivienda, de crédito, de servicios, de suscripción, etc. El principio de continuidad significa que la conversión de la moneda nacional en la que fue inscrito el contrato a euros es neutral por lo que respecta al precio, los costes, las cargas y los intereses que debe pagar el consumidor. La conversión al euro es únicamente un cambio técnico, pero no una razón para modificar, rescindir o cancelar un contrato en detrimento del consumidor y en favor del proveedor. Por otra parte, el consumidor no puede tomarse la conversión al euro como un pretexto para librarse de obligaciones contractuales.
- Por lo que respecta a las expectativas a largo plazo de los ciudadanos, conciernen principalmente a los ahorros, las inversiones, las pensiones, los derechos de seguridad social, etc., y no están limitadas, como hemos mencionado, a los consumidores *strictu sensu*. Es obvio que el euro puede ocasionar un cambio en el valor económico de la moneda, especialmente si se materializan las tendencias a un enfoque más «indulgente» de la estabilidad, como se teme en algunos ámbitos opuestos al euro (debido a la independencia del BCE, no creemos que esto vaya a suceder, pero los temores de la gente pueden basarse también en pensamientos irracionales y aún así hay que tomárselos en serio). Estas dudas y voces escépticas son meras especulaciones, que no pueden servir como pretexto para cambiar la denominación intrínseca de los ahorros, las inversiones o los derechos de pensión a largo plazo comprometidos por contrato. El principio de continuidad es particularmente importante en este aspecto. Cualquier cambio en el valor intrínseco del euro y sus consecuencia para el contra to individual tienen que ser asumidos por el acreedor, tanto en sentido positivo como negativo, y viceversa por el deudor.

Obviamente, la legislación no puede imponer ni evitar determinados cambios económicos, como la devaluación de una moneda, pero sí puede prever un procedimiento claro para hacerles frente e imponer instrumentos de estabilización. De este modo, el artículo 3 del Reglamento 1103/97 establece una norma muy simple y clara que elimina de la legislación sobre contratos las doctrinas de equidad que hubiera en la legislación de los Estados miembros para adaptar los contratos a situaciones cambiantes («cláusula rebus sie stantibus», «Wegfall der Gestchäftsgrundlage», doctrina de «imprevisión», etc.) y hace depender los ajustes de los factores de mercado.

• Las excepciones referentes a las disposiciones contractuales presentan cierto contraste con estas sencillas normas. La normativa no dice nada sobre las características del acuerdo. ¿Debe haberse concluido en el momento en que se establece el instrumento jurídico (por ejemplo, cuando se celebra o entra en vigor el contrato)? ¿Puede este «acuerdo secundario» celebrarse más tarde? ¿puede adoptar la forma de una cláusula de adaptación o de cancelación unilateral preformulada, regulada sólo parcialmente por la Directiva 93/13/CEE de 5 de abril de 1993 sobre cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores (5)? ¿cómo se determina la legislación aplicable al contrato si el instrumento jurídico tiene un contenido transfronterizo? ¿cómo se armonizarán las diferencias de apreciación de las legislaciones o los tribunales nacionales? Hacen falta estudios más detallados al respecto.

Para que la legislación cumpla su función de estabilizar expectativas, crear confianza y reducir efectos negativos a largo plazo de la modificación de los contratos, es necesario hacer una interpretación restrictiva de la cláusula de excepción del artículo 3. El Consejo podría adoptar un reglamento o una directiva complementarios que definieran la cláusula de excepción de manera más específica. Hay varias soluciones posibles:

- El Consejo podría hacer referencia a la Directiva 93/13 y otorgar al Anexo carácter obligatorio con respecto a las cláusulas de modificación y cancelación en contratos de consumo preformulados.
- Debe recordarse que el apartado 2 del Anexo contiene disposiciones especialmente liberales con respecto a las cláusulas de rescisión modificación e indexación en el área de los servicios financieros.
- La Directiva 93/13 sólo es aplicable en los contratos celebrados con consumidores *strictu sensu*; no se aplica al ámbito general del ciudadano como acreedor.
- La Directiva 93/13 no es aplicable a las cláusulas contractuales «que reflejen disposiciones legales o reglamentarias imperativas, así como [a] las disposiciones o los principios de los convenios internacionales» (apartado 2 del artículo 1).
- El artículo 2 de la Directiva 91/533 (6) de 14-10-1991 relativa a la obligación del empresario de informar al trabajador contiene algunas disposiciones mínimas con respecto a la información de los trabajadores por cuenta ajena sobre sus condiciones laborales, p. ej., sobre su retribución; debe quedar claro que la introducción del euro no es, como tal, razón para alterar o modificar el contrato.

(5) DO n.º L 95/29 de 21-4-1993.

(6) DO n.º L 288/32 de 18-10-1991

VI. COSTES

Aún no está claro quién paga los costes de la transición y de los cambios necesarios para adaptar las cuentas del ciudadano particular, como acreedor y como deudor, a la nueva moneda. El proyecto de Reglamento 0000/97 se ocupa sólo de cuestiones monetarias, y no de las contractuales. El Reglamento 1103/97 aborda algunos aspectos contractuales del cambio, a saber, la continuidad (véase V) y los redondeos, pero no todos. Según la legislación actual, correspondería a cada Estado miembro definir en su legislación la distribución de los costes. Un grupo de trabajo de la Comisión Europea compuesto por diferentes servicios, asociaciones sindicales, instituciones de servicios financieros y representantes de los consumidores (Comisión Europea, 1997) ha publicado un informe que propugna el enfoque pragmático no legislativo de los costes, partiendo del supuesto de que no deben cobrarse al consumidor individual los costes estrictamente unidos a la transición, sino únicamente los costes de servicios concretos. Se formulan algunas recomendaciones de flexibilidad encaminadas a lograr la transparencia y la imparcialidad según una norma voluntaria de «buenas prácticas», acompañada de la introducción de un símbolo de conversión (o «icono») durante la fase transitoria. El informe deja constancia del desacuerdo existente entre los representantes de los consumidores que quieren dejar abierta la posibilidad de que haya una nueva legislación comunitaria si la norma de buenas prácticas no se observa de manera generalizada, y los bancos que se oponen a una nueva legislación de la UE.

El Informe (1997, págs. 23-27) es mucho más explícito sobre estas cuestiones. Enuncia claramente el principio de que no se debe obligar a los consumidores a pagar la factura del cambio al euro. Este principio es especialmente importante para estabilizar las expectativas de los consumidores y los ciudadanos en cuanto a que confíen en el principio de que el mero acto de la conversión no debe como tal ser razón para que se impongan costes específicos al consumidor.

Esta norma propuesta es particularmente importante por lo que respecta a las instituciones de servicios financieros. Nadie duda que los bancos pueden exigir una compensación por unos costes cuando han ofrecido un servicio especial a los consumidores. Ahora bien, cambiar las cuentas de sus clientes de monedas nacionales a cuentas en euros no es un servicio especial; es, al menos desde el 1 de enero del año 2002, una «obligación pública» y, por consiguiente, comparable a la recaudación por el Estado de impuestos u otras cargas públicas. Estos costes tienen que sufragarse con cargo a los ingresos generales del banco y no pueden cobrarse individualmente al cliente. Lo mismo es obviamente aplicable a otros proveedores de servicios a largo plazo, como las compañías de seguros, los agentes de bolsa, las empresas de servicio público, etc., que deberán cambiar las cuentas de los clientes de moneda nacional a euros.

Este principio de «ningún coste por obligaciones públicas» ha sido explicitado por el Bundesgerichtshof alemán en su sentencia de 15-7-1997 con respecto a las cláusulas preformuladas en las condiciones generales de los bancos para la gestión de cuentas de ingresos derivados de intereses (7). El consumidor alemán tiene razón al creer que también estará protegido frente a una imposición de cargas originadas por el cambio al euro. Los consumidores de otros países no tienen la misma seguridad.

En nuestra opinión, no hay motivo para que las expectativas de los consumidores reciban en Alemania un trato diferente a las de los consumidores residentes en otros países. Todos son objeto de un cambio que se ha introducido e impuesto, no por un acuerdo voluntario, sino en virtud de la legislación de la CE. Todos comparten la misma expectativa legítima de que sea el público en general, y no cada uno de ellos individualmente, quien soporte los costes. Todos esperan que sus contratos con los bancos no contengan cláusulas sobre la transferencia unilateral de cargas y que se les dé el mismo trato que a los alemanes.

(7) BGH Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 1997, 2752.

Puede haber alguna duda acerca de si esto es aplicable también a los servicios que se ofrezcan en euros antes del 1 de enero del año 2002. Cabe decir que, durante la fase inicial, la norma «ni prohibición, ni obligación» puede permitir a las instituciones de servicios financieros cobrar a los consumidores cuando abran una cuenta en euros o manejen cuentas en euros, porque las instituciones de crédito les ofrecen un servicio especial. Por otro lado, el apartado 3 del artículo 8 del proyecto de Reglamento 0000/97 sobre la introducción del euro parece implicar que los consumidores tienen la opción de tener su cuenta en euros o en moneda nacional sin gastos adicionales, al menos para los pagos que deban efectuarse en ella. Sería contrario al espíritu de esta disposición cobrar gastos adicionales de conversión al consumidor en cuya cuenta se ha abonado en euros un pago. A efectos de pago en cuenta, el apartado 3 del artículo 8 sitúa la moneda nacional y el euro en pie de igualdad jurídica. Por lo tanto, una conversión es una mera operación técnica y no un servicio específico.

La operación de los bancos consistente en cambiar a sus clientes los billetes y monedas en divisa nacional por billetes en euros después del 1 de enero del año 2002 no debe considerarse un servicio especial y, por consiguiente, no debe cobrarse específicamente. Pueden generalizarse los principios del artículo 52 del Estatuto del BCE, según los cuales los billetes en moneda nacional se cambian por billetes en euros a su valor nominal, aunque esa norma sólo sea aplicable al SEBC. La conversión de monedas nacionales en euros, ya sea en efectivo o en cheques, es una mera operación técnica impuesta por el Estado y no un servicio específico ofrecido al consumidor. Una normativa que explicitara ese principio sólo serviría, en nuestra opinión, para aclarar. Sin embargo, esta aclaración puede ser útil y necesaria para evitar dudas y litigios e infundir a los ciudadanos confianza en el difícil proceso de transición.

Algunos opinan que no es necesaria una legislación comunitaria y que la cuestión debe ser regulada por la legislación de los Estados miembros conforme a los principios de subsidiariedad y libertad de contrato. Este puede ser un enfoque jurídicamente aceptable, pero causaría inseguridad y diferencias entre los Estados participantes. Aunque tal vez sea cierto que la competencia erradicará las diferencias, una vez más no hay una previsión clara sobre sus consecuencias.

Siempre puede haber sectores de la banca que no estén sujetos a la competencia o que sirvan a consumidores vulnerables; en consecuencia, los clientes de estos segmentos podrían no beneficiarse de una competencia por lo demás intensa. Permitir que haya discriminación entre diferentes grupos de personas no sería, desde luego, un buen comienzo para infundir confianza en la nueva moneda europea.

Las organizaciones bancarias parecen darse cuenta de que existe un problema, lo cual les lleva a adoptar un enfoque muy cauteloso en cuanto a los costes vinculados a la introducción del euro en el sistema bancario. Se oponen a cualquier normativa pero parecen dispuestas a suscribir un «código de buenas prácticas bancarias» voluntario o, al menos, una norma de «buenas prácticas» que limitara las cargas extraordinarias a casos específicos aún sin definir. Creemos que todavía es demasiado pronto para rechazar de pleno el enfoque voluntario. Preferiríamos que, si las asociaciones bancarias europeas hicieran una oferta claramente redactada sobre un «código» o una «norma» a la Comisión o a las asociaciones de consumidores, éstas entablaran las negociaciones pertinentes para definir las condiciones y la fuerza vinculante de tal instrumento. Si el resultado de este proceso fuera algún acuerdo o práctica concertada bajo cualquier forma jurídica, ya se llamase «código» o «norma», tendría que ser notificado a la Comisión conforme al apartado 3 del artículo 85 del Tratado CE y el artículo 4 del Reglamento 17/62 sobre el respeto de las normas de la competencia. Por lo tanto, la Comunidad participaría siempre en ese «código» o «norma», lo cual contribuiría a disipar las dudas del consumidor y a mejorar la confianza.

Si no se logra alcanzar un acuerdo de este tipo, la Comisión podría, como segunda mejor medida, publicar una recomendación (no vinculante). En cambio, sería difícil adoptar un reglamento jurídicamente vinculante, porque el período de transición se caracteriza, como se ha dicho repetidamente, por el principio de «ni obligación, ni prohibición». En cualquier caso, las cargas bancarias correspondientes a servicios específicos deben establecerse ya con transparencia en la legislación nacional vigente, que puede ser asumida por la CE.

VII. OBSERVATORIO DE LOS PRECIOS

En el Informe (1997, pág. 22) se hacen algunas propuestas interesantes, aunque aún bastante vagas, sobre la creación de un «observatorio» para:

- observar los precios
- identificar las dificultades generales
- recopilar y difundir información
- ayudar a resolver disputas fuera de los tribunales a través de la mediación nacional.

Las funciones de este observatorio podrían ampliarse para asegurar la transparencia en general y ofrecer al consumidor garantías de que la conversión de las monedas nacionales a euros no es objeto de abusos en forma de aumentos ocultos o poco transparentes de los precios.

En nuestra opinión, hay ciertamente buenas razones para que los legisladores aseguren a los ciudadanos y a los consumidores por igual que durante el período de transición no podrán aumentarse injustamente los precios. Por otra parte, una política de congelación de precios o algo similar no es aconsejable en una economía de mercado y no debe utilizarse ni siquiera en el período transitorio. El establecimiento de observatorios de los precios en los Estados miembros es por tanto una buena solución de compromiso para que haya transparencia, para dotar al consumidor de una instancia independiente («Anlaufstelle») a la que pueda dirigirse con sus preguntas o quejas y que, eventualmente, ejerza como mediadora ante los comerciantes en caso de disputa.

Asimismo, el observatorio de los precios no debe implantarse como una nueva estructura burocrática. Debe ser informal y flexible y ha de estar dotado de una línea directa para que los ciudadanos obtengan información, informen sobre los cambios de mercado y formulen quejas. Deben ser los Estados miembros quienes determinen qué instituciones pueden acoger u ofrecer un observatorio de los precios. En Alemania, puede crearse un organismo conjunto o un equipo de trabajo en los Estados federados integrado por comerciantes y centros regionales de asesoramiento al consumidor con conocimientos de orden práctico para observar el mercado, producir información y gestionar las quejas. En los países nórdicos, las instituciones de defensor del pueblo podrían acoger los observatorios apropiados. Como señala acertadamente el Informe (1997, pág. 23), en los observatorios deben estar representadas todas las partes interesadas.

En todos los casos, debe quedar claro que estos observatorios pueden publicar información relativa al cambio al euro, acceder a los medios de comunicación, criticar a los comerciantes que, tras haber sido debidamente advertidos, no se hayan atendido a las normas de transición, y deben transmitir su información a las instituciones comunitarias competentes. Esto serviría al objetivo mencionado de estabilizar las expectativas de los consumidores, al menos a corto plazo. Su labor debería complementarse con un intercambio transfronterizo de experiencias.

Estas son sólo algunas observaciones preliminares sobre la necesidad de crear «observatorios de los precios» y sobre su funcionamiento. Obviamente hacen falta más reflexiones sobre su estructura y procedimientos.

BIBLIOGRAFÍA:

- COHÉN J. y SABEL Ch. «Directly-Deliberative Polyarchy». *European Law Journal* 1997, N.Q 3, pp. 313-342.
- COMISIÓN EUROPEA. Report of the Expert Group of Bank Charges for Conversion to the Euro. Documento no publicado en la DG XV, de 20 de noviembre de 1997.
- GERSTENBERG O. «Law's Polyarchy: A Comment on Cohén and Sabel». *European Law Journal* 1997, N.9 3, pp. 343-358.
- GESSNER V. Europas holprige Rechtswege - Die rechtlichen Schranken der Rechtsverfolgung im Binnenmarkt. En: Krämer L, Micklitz H.-W., Tonner K. (directores de la edición). *Law and diffuse Interests in the European Legal Order - Liber amicorum N. Reich* 1997, pp. 163-176.
- HANSEN U. «The Consumer's Right to be Informed». *Journal of Consumer Policy* 21,1998, próxima publicación.
- HORN N. «Rechtliche und institutionelle Aspekte der Europäischen Währungsunion im politischen und wirtschaftlichen Kontext». *Zeitschrift für Bankwirtschaft und Bankrecht*, 1997, 14, pp. 314-324.
- HOWELLS G. y WILHELMSSON T. *EC Consumer Law* 1997. Dartmouth: Ashgate.
- JOERGES Chr. «The Impact of European Integration of Private Law: Reductionist Perceptions, True Conflicts and a New Constitutional Perspective». *European Law Journal* 1997, N.Q 3, pp. 378-406.
- KROEBER-RIEL W. *Konsumentenverhalten* 1992. 5.ª edición. Munich: Vahlen.
- LUHMANN N. *A Sociological Theory of Law* 1985. Londres: Routledge.
- *Das Recht der Gesellschaft* 1993. Frankfurt/M. Suhrkamp.
- MICKLITZ H.-W. Legitime Erwartungen als Gerechtigkeitsprinzip des europäischen Privatrechts 1997. En: Krämer L., Micklitz H.-W., Tonner K. (directores de la edición): *Law and diffuse Interests in the European Legal Order - Liber amicorum N. Reich*, pp. 245-278.
- MILLER J. «Federal Trade Commission Activities Related to Consumer Information». *Journal of Consumer Policy* 1977, N.1, pp. 62-76.
- REICH N. *Europäisches Verbraucherrecht* 1996, Baden-Baden: Nomos.
- «A European Constitution for Citizens Reflections on the Rethinking of Union and Community Law». *European Law Journal* 1977, N.B3,131-164.
- INFORME. Informe del Grupo de Trabajo «Euro» del Comité de Consumidores 1997'. Documento no publicado.
- SHAW J. «Legal Aspects of European Citizenship». *European Law Review* 1997.
- SEIDEL M. «Braucht die EU eine einheitliche Währung? Kommt der Euro wirklich?» - Verfassungsrechtliche Probleme der Wirtschafts- und Währungsunion 1997. En: Krämer L, Micklitz H.-W., Tonner K. (directores de la edición): *Law and diffuse Interests in the European Legal Order - Liber amicorum N. Reich*, 373-390.

Colaboradores

NORBERT REICH

Licenciado y Doctor en Derecho por la Universidad de Frankfurt, es Catedrático de Derecho Civil, Derecho mercantil y Derecho económico europeo en la Universidad de Bremen. Autor de una treintena de libros —uno de los cuales ha sido traducido al castellano («Mercado y Derecho», Barcelona, 1985)— y de más de doscientos artículos sobre temas de su especialidad, es miembro de la «Academia Internacional de Derecho mercantil y del consumo», así como del «European Consumer Law Group», y co-director de la revista «Journal of Consumer Policy». Como tratadista del derecho del consumo, ha publicado recientemente la tercera edición de una importante obra general sobre la protección y promoción de los intereses de los consumidores en el plano comunitario, bajo el título principal de «Europäische Verbraucherrecht» (Baden-Baden, 1996).

ANA ISABEL LOIS CABALLÉ

Profesora Titular de Derecho Mercantil en la Universidad de Valencia. Doctora en Derecho con la tesis «Los presupuestos objetivos de la responsabilidad del fabricante por los defectos de sus productos en la Directiva 85/374/CEE», publicada por la editorial Tecnos en 1996 bajo el título

«La responsabilidad del fabricante por los defectos de sus productos».

JOSÉ B. ACOSTA ESTÉVEZ

Profesor Titular de Derecho Internacional Público de la Universidad de Girona. Doctor en Derecho por las Universidades de Barcelona (1990) y Girona (1993). Miembro del Ilustre Colegio de Abogados de Barcelona. En materia de consumo es autor de los libros Perfiles de la Ley General de Publicidad, La protección de los consumidores en la Comunidad Europea, Los consumidores y el arbitraje, La tutela procesal de los consumidores.

ABEL DÍAZ BALLESTEROS

Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid, especialista en Praxis de la Sociología del Consumo: Teoría y Práctica de la Investigación de Mercados.

ELENA OROL ESPINOSA

Licenciada en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid, especialista en Praxis de la Sociología del Consumo: Teoría y Práctica de la Investigación de Mercados.