Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los contratos de crédito para bienes inmuebles de uso residencial»

[COM(2011) 142 final — 2011/0062 (COD)]

(2011/C 318/22)

Ponente: **Reine-Claude MADER**

El 18 de abril de 2011 y el 10 de mayo de 2011, respectivamente, de conformidad con el artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Consejo y el Parlamento Europeo decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los contratos de crédito para bienes inmuebles de uso residencial»

COM(2011) 142 final — 2011/0062 (COD).

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 23 de junio de 2011.

En su 473º Pleno de los días 13 y 14 de julio de 2011 (sesión del 14 de julio de 2011), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 113 votos a favor, 4 votos en contra y 7 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité Económico y Social Europeo acoge con interés, pero también con ciertas reservas, la propuesta de Directiva del Parlamento y del Consejo sobre los contratos de crédito para bienes inmuebles de uso residencial. La crisis financiera que ha obligado a muchos prestatarios de créditos hipotecarios a revender a precios irrisorios los bienes inmuebles que habían adquirido ha demostrado la necesidad de disponer de una legislación europea adecuada en la materia.

1.2 Asimismo, apoya el objetivo de la Comisión de propiciar las condiciones necesarias para el desarrollo de un mercado único eficiente y competitivo, a fin de recuperar la confianza de los consumidores y favorecer la estabilidad financiera. Sin embargo, teme que el contenido de la propuesta no sea suficiente para alcanzar ese objetivo.

1.3 El Comité subraya el interés de asegurar una coherencia entre los textos existentes, sobre todo con el de la Directiva 2008/48/CE ⁽¹⁾ relativa a los contratos de crédito al consumo.

1.4 El Comité estima que, por su naturaleza, la propuesta debería tener como fundamento jurídico el artículo 169 del Tratado, en lugar del artículo 114.

1.5 También recuerda que la armonización de las normas en la UE debe hacerse preservando un alto nivel de protección de los consumidores, lo que implica que no debe ir en detrimento de los derechos de los consumidores que gozan de una legislación nacional protectora. Para responder a este objetivo, considera que la armonización debe llevarse a cabo de manera adecuada.

1.6 El CESE aprueba las disposiciones que mejoran la comparabilidad, sobre todo las que permiten una armonización de las definiciones y del cálculo de la tasa anual equivalente.

1.7 Considera que las medidas encaminadas a asegurar la distribución de un crédito responsable no son por sí solas suficientes para sanear el mercado y contribuir a prevenir el endeudamiento excesivo.

1.8 El CESE considera que la reglamentación de los intermediarios de crédito, que responde a la solicitud formulada en su Dictamen sobre la propuesta de Directiva en materia de crédito a los consumidores, primordial como es ante las numerosas dificultades encontradas en estas profesiones, debería ser objeto de una reglamentación de carácter general y no limitarse únicamente al objeto propiamente dicho de la propuesta.

1.9 Asimismo, estima que la propuesta no contribuye a la realización del mercado interior en el ámbito del crédito hipotecario en general y lamenta que en este ámbito no se haya considerado el recurso a un instrumento opcional.

1.10 El CESE sugiere que se precisen o completen algunas disposiciones para reforzar la información al consumidor sobre los tipos de interés variables. En efecto, los índices de referencia son poco conocidos por los consumidores, que miden mal la incidencia de la variación de los tipos en el importe de los reembolsos. Considera que debería prohibirse la usura y que los tipos de los préstamos para la financiación de la residencia principal deberían tener unos límites máximos. Los cambios en los tipos de interés deben basarse únicamente en índices objetivos, fiables, públicos y externos al prestamista.

1.11 El CESE recomienda que los prestatarios tengan la posibilidad de elegir el seguro que cubra su préstamo a fin de garantizar una mejor competencia entre las diversas ofertas.

(1) DO L 133 de 22.5.2008, p. 66 – Dictamen del CESE: DO C 234 de 30.9.2003, p. 1.

2. Contexto y observaciones generales

2.1 El 18 de diciembre de 2007, la Comisión adoptó un Libro Blanco sobre la integración del mercado europeo del crédito hipotecario. La consulta a que dio lugar entre numerosos encuestados permitió a la Comisión observar que la divergencia de las legislaciones vigentes sobre el crédito hipotecario merma el buen funcionamiento del mercado único, aumentaba los costes y perjudicaba a los consumidores.

2.2 El 9 de julio de 2008 el Comité Económico y Social Europeo (CESE) aprobó un Dictamen acerca del Libro Blanco sobre la integración del mercado europeo del crédito hipotecario⁽²⁾. Aunque en dicho dictamen, el Comité manifestaba su perplejidad en cuanto a las posibilidades concretas de integrar y homogeneizar el mercado del crédito como consecuencia de las especificidades culturales, jurídicas y ético-sociales de los diferentes Estados miembros, acogía favorablemente el vínculo establecido entre la reglamentación vigente del crédito hipotecario y la necesidad de proteger al consumidor. Asimismo, insiste en la responsabilidad de los prestamistas y los prestatarios que deben ser conscientes del alcance de sus compromisos.

2.3 La actual crisis financiera ha revelado las disfunciones debidas a las deficiencias del mercado y de las normativas, así como al contexto económico, las prácticas seguidas por los intermediarios de crédito y los prestamistas y al escaso nivel de cultura financiera de los prestatarios. Todas estas deficiencias deben ser evitadas en el futuro porque pueden conducir a una pérdida considerable de confianza.

2.4 La propuesta de directiva tiene en cuenta los resultados de las consultas y de los trabajos llevados a cabo por la OCDE y el Banco Mundial.

2.5 Su objetivo es garantizar un elevado nivel de protección de los consumidores, en un marco armonizado a escala de la Unión Europea, aproximando las legislaciones de los Estados miembros. Por ello, y visto su contenido, el Comité considera que la propuesta debería tener como fundamento jurídico el artículo 169 del Tratado, y no exclusivamente el artículo 114.

2.6 Asimismo, se propone crear un mercado único eficiente y competitivo en el respeto de los derechos fundamentales consagrados por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, así como recuperar la confianza de los consumidores y favorecer a estabilidad financiera.

2.7 La directiva está destinada a garantizar los derechos de los consumidores tal como se definen en la Directiva 2008/48/CE sobre los contratos de crédito al consumo, brindando a los Estados miembros la posibilidad de hacer extensivo el beneficio a determinadas categorías profesionales, y especialmente a las microempresas.

2.8 Se aplica a los créditos destinados a financiar la adquisición o renovación de un bien inmueble que no estén cubiertos por la Directiva 2008/48/CE independientemente de que vayan acompañados o no de una hipoteca o de una garantía similar.

2.9 La propuesta de directiva responde al principio de la armonización específica y se sitúa en un nivel bastante elevado para tener en cuenta las diferencias entre las legislaciones vigentes y la diversidad de los mercados hipotecarios en la Unión.

2.10 Sin embargo, aunque el Comité es consciente de la importancia del sector de la construcción en la economía, estima que la directiva no ha aprovechado del todo la experiencia de la crisis financiera, cuyos orígenes deben buscarse en el mercado estadounidense del crédito hipotecario. La práctica malsana de los créditos concedidos para el 100 % y más del precio de los bienes inmuebles animó a los consumidores, incluso los que disponen de pocos ingresos, a comprarlos. En un período de expansión, existe la posibilidad de hacer frente a compromisos importantes, pero ha bastado que la economía llegue a una fase de estancamiento, incluso de recesión, para que el paro provoque impagos generalizados. La puesta a la venta de una cantidad importante de bienes inmuebles provocó la caída de los precios y pérdidas enormes para las entidades financieras. En la raíz de la crisis se encuentra, pues, el endeudamiento excesivo de los prestatarios, un fenómeno que hay que evitar a toda costa. El Comité formulará propuestas en las observaciones infra.

3. Propuestas de la directiva

3.1 Capítulo 1: objeto, ámbito de aplicación, definiciones y autoridades competentes

3.1.1 El artículo 3 de la propuesta de directiva, en coherencia con el procedimiento seguido para la Directiva sobre el crédito al consumo, da una definición de los términos más importantes. A este respecto desea que se precise el término «uso residencial» para saber si se refiere únicamente a la residencia principal.

3.1.2 El CESE aprueba esta disposición que pretende asegurar su comprensión y la comparabilidad entre las diferentes ofertas.

3.1.3 Le Comité considera que el establecimiento y organización de autoridades competentes facultadas para el control y su colaboración son necesarios y mucho más importantes por las disfunciones que se han podido observar en el curso de la crisis.

3.2 Capítulo 2: condiciones aplicables a los prestamistas y a los intermediarios de crédito

3.2.1 Los artículos 5 y 6 imponen requisitos en materia de honradez, lealtad y competencia de los prestamistas o intermediarios de crédito al servicio de los consumidores. Y en parte remiten a los Estados miembros el ejercicio del control del respeto de esos requisitos, mientras que la Comisión se reserva el derecho de especificar el nivel de conocimientos y de competencia requerido.

3.2.2 Por otra parte, la propuesta de directiva exige a los Estados miembros que velen por que la remuneración del personal de los prestamistas no sea discriminatoria en función de los productos vendidos.

3.2.3 El CESE está a favor de estas medidas, ya que una información de calidad es primordial a la hora de suscribir un crédito hipotecario. Considera que la remuneración del personal de las entidades prestamistas y de los intermediarios de crédito no debe llevar a algunos de ellos a fomentar la suscripción de créditos no adaptados a las necesidades de los consumidores. Sin embargo, hace hincapié en la utilización de conceptos vagos, indefinidos, subjetivos y susceptibles de interpretaciones divergentes de un texto jurídico que establece obligaciones estrictas.

(²) DO C 27 de 3.2.2009, p. 18.

3.2.4 Estos dos artículos no subrayan la distinción fundamental que hay que establecer entre prestamistas e intermediarios: el personal de los prestamistas está, en principio, remunerado por un salario, mientras que el de los intermediarios recibe una comisión. Cabe esperar comportamientos inspirados en la ética profesional cuando la remuneración se mantiene «neutra», pero es difícil que éste sea siempre el caso cuando el beneficio depende de soluciones más provechosas para el personal del prestamista, y con mayor razón para los intermediarios. Estas consideraciones implican que todas las personas en contacto con los vendedores, independientemente de su función, deben recibir una formación adecuada, mientras que el personal de los intermediarios debe estar en posesión de una habilitación oficial que certifique sus competencias, pero sobre todo que controle su comportamiento.

3.2.5 Otra diferencia fundamental: en caso de litigio, el consumidor puede dirigirse al prestamista, una entidad financiera en principio sólida y solvente; en el caso de un intermediario, la responsabilidad suele ser personal y su solvencia es mucho menos evidente. Ello constituye una razón adicional para adoptar una reglamentación mucho más estricta que la actual.

3.3 Capítulo 3: Información y prácticas previas a la celebración del contrato de crédito

3.3.1 En aplicación de la Directiva 2005/29/CE relativa a las prácticas comerciales desleales de las empresas ⁽³⁾, la publicidad debe ser leal, clara y no engañosa.

3.3.2 Toda publicidad que indique cifras debe incluir una serie de menciones indispensables para la apreciación del consumidor que desee suscribir un contrato de crédito hipotecario. Esta información deberá ser facilitada de forma clara, concisa y legible cualquiera que sea el medio utilizado.

3.3.3 El artículo 9 establece las condiciones de la información precontractual en dos niveles. Por una parte, enumera la información general que debe facilitarse y, por otra, remite a la ficha europea de información normalizada (FEIN) para facilitar información personalizada. El CESE no considera aceptable la presunción jurídica prevista en el tercer párrafo del punto 2 del artículo 9, en el sentido de que la simple entrega de la FEIN equivale a la prestación de información.

3.3.4 El artículo 10 completa la información que debe facilitarse a los consumidores sobre las cualidades y las condiciones de ejercicio del intermediario de crédito que interviene.

3.3.5 El CESE toma nota de estas obligaciones de información. A este respecto, considera que deben reforzarse en el caso de los préstamos concedidos con un tipo de interés variable. En este caso, debería facilitarse una nota específica de información.

3.3.6 El CESE cuestiona la forma en que está redactada la obligación de suscribir un seguro que garantice el préstamo, pues da a entender que debe suscribirse obligatoriamente con el prestamista. Por ello, **sugiere que se permita a los consumidores elegir el asegurador a fin de garantizar la competencia entre las compañías de seguros.**

3.3.7 El Comité estima que la reglamentación de las actividades de los intermediarios de crédito es primordial. Por lo tanto, considera que convendría añadir el principio de la prohibición de percibir dinero de cualquier forma (provisión, gastos para investigaciones, constitución del expediente, etc.) antes del abono efectivo de los fondos prestados.

3.3.8 Una última observación que el Comité considera de fundamental importancia: la información facilitada al consumidor también debería tratar de hacerle reflexionar detenidamente sobre su capacidad futura de reembolso. Evidentemente, no siempre se puede esperar esta capacidad, por lo que es necesario que el prestamista adopte una política responsable, volviendo sistemáticamente a lo que en su día fue un práctica establecida por ley en algunos Estados miembros, a saber, que los créditos que se concedan no superen el 70 % - 80 % del valor del inmueble. Esta norma tenía un considerable valor prudencial, pues su objetivo era evitar los comportamientos imprudentes por parte de las entidades financieras. La crisis vinculada a las hipotecas de alto riesgo (*subprimes*) ha demostrado su fundamento. Habrá que reflexionar sobre la reintroducción de esta norma, previendo cierta flexibilidad para las viviendas de tipo social, para las que en la mayoría de los Estados miembros existen facilidades financieras.

3.3.9 La práctica de la limitación del capital financiado tendría una doble ventaja. Por una parte, desanimaría a las personas que no son solventes, pero compran y se encuentran excesivamente endeudadas. Y por otra, aportaría al prestamista la garantía de su seriedad, ya que han demostrado su capacidad de ahorrar. En conclusión, la medida deseada por el CESE se inspira en el principio fundamental de un crédito responsable para prestatarios responsables.

3.4 Capítulo 4: Tasa anual equivalente

3.4.1 El CESE celebra la armonización del método de cálculo de la tasa anual equivalente. La fórmula que debe englobar todos los costes del crédito, exceptuando los gastos que el prestatario tendría que pagar por el incumplimiento de sus obligaciones, permitirá la comparabilidad de las ofertas entre los diferentes Estados miembros.

3.4.2 La información a los prestatarios de toda modificación, prevista en el artículo 13, es muy importante dado que éstos sólo conocen excepcionalmente la modificación de los tipos de referencia.

3.5 Capítulo 5: Evaluación de la solvencia

3.5.1 La evaluación de la solvencia de los consumidores en el momento de la suscripción y en caso de aumento del importe total del crédito es indispensable. Es necesario que los consumidores sepan que, en caso de impago, perderán su bien que será objeto de una venta pública con unas condiciones de mercado que pueden ser lamentables.

3.5.2 Sin embargo, esta obligación no debe llevar a excluir a ciertas categorías de consumidores del crédito ni a orientarles abusivamente hacia un determinado tipo de crédito. Por ello, la obligación de justificar las denegaciones de crédito es esencial, así como la posibilidad de solicitar una revisión de la solicitud cuando la denegación emane de un procedimiento automatizado. El objetivo perseguido por la evaluación de la solvencia

⁽³⁾ DO L 149 de 11.6.2005, p. 22 – Dictamen del CESE: DO C 108 de 30.4.2004, p. 81.

del prestatario debería ser evitar el endeudamiento excesivo. En el caso de impago, el prestamista deberá asumir la responsabilidad si su decisión se ha basado en una evaluación mediocre de la solvencia del prestatario. Los costes que generan los préstamos irresponsables deben ser soportados por el prestamista.

3.5.3 El CESE recuerda que es especialmente partidario de un crédito responsable, lo que exige el respeto de las normas precisas por el prestamista y el prestatario, quien debe facilitar datos fiables sobre su situación.

3.6 Capítulo 6: Acceso a bases de datos

3.6.1 La propuesta de directiva impone a los Estados miembros que den a todos los prestamistas acceso a las bases de datos utilizadas para verificar la solvencia de los prestatarios y el cumplimiento de sus obligaciones.

3.6.2 Estos registros públicos o privados deberán establecerse de acuerdo con criterios uniformes cuya definición se reserva la Comisión y en el respeto de las disposiciones de la Directiva 95/46/CE⁽⁴⁾ del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos.

3.6.3 El CESE reafirma su posición favorable a que la recogida de los datos se limite exclusivamente a los compromisos financieros, al respeto de los derechos de los consumidores y a la no utilización con fines comerciales de la información recogida en esas bases de datos.

3.7 Capítulo 7: Asesoramiento

3.7.1 El CESE considera que la adopción de normas en materia de asesoramiento no debe cuestionar la obligación de asesorar establecida en el capítulo 5 para asegurar que se propongan al consumidor productos de crédito apropiados.

3.7.2 Por otra parte, el desarrollo de servicios que se considerarían anejos no debe conducir al encarecimiento del coste del crédito.

3.8 Capítulo 8: Reembolso anticipado

3.8.1 La propuesta de directiva permite someter el derecho al reembolso anticipado del crédito a ciertas condiciones. Así, entre otras cosas, prevé la posibilidad de una compensación por un importe razonable para el prestamista.

3.8.2 Esta disposición es desfavorable para los consumidores frente al derecho existente en algunos Estados miembros en los que la rescisión siempre es posible con compensaciones limitadas, e incluso inexistentes, en caso de fallecimiento o cese forzoso de la actividad profesional.

3.8.3 El CESE, en su Dictamen sobre la propuesta de Directiva en materia de crédito al consumo, ya se manifestó en contra de la libertad de los Estados miembros para establecer

las modalidades de la compensación por un reembolso anticipado en razón del riesgo de diferencias considerables en el trato de los consumidores y de las distorsiones del mercado.

3.9 Capítulo 9: Requisitos prudenciales y de supervisión

3.9.1 Tal como había subrayado el CESE en su Dictamen sobre la propuesta de Directiva en materia de crédito al consumo, la reglamentación de la intervención de los intermediarios de crédito es una prioridad, pues permitirá homogeneizar el nivel de protección de los consumidores en la Unión Europea.

3.9.2 Por consiguiente, las disposiciones de la propuesta de directiva van en el sentido deseado por el Comité.

3.9.3 Dichas disposiciones establecen:

- una obligación de autorización para los intermediarios de crédito, tanto como personas jurídicas como físicas, y las condiciones para la revocación de dicha autorización;
- un registro único de los intermediarios en el que se mencione obligatoriamente el nombre de las personas responsables y el de aquellas que actúen por su cuenta en virtud de la libre prestación de servicios. Este registro deberá mantenerse al día y deberá ser fácilmente consultable;
- requisitos profesionales (buena reputación, obligación de disponer de un seguro de responsabilidad civil profesional). Debe asegurarse la transparencia de estos criterios. La Comisión se reserva el derecho de establecer normas técnicas que estipulen el importe mínimo del seguro de responsabilidad civil profesional.

3.9.4 La propuesta de directiva también establece el principio del reconocimiento mutuo de las autorizaciones, lo que permite la libertad de establecimiento de los intermediarios o la libre prestación de sus servicios tras informar a las autoridades competentes del Estado miembro de origen.

3.9.5 Asimismo, establece el proceso de información de las autoridades por lo que respecta a la inscripción y la revocación de la autorización y las condiciones de cooperación entre las autoridades competentes de los Estados de origen y de acogida.

3.9.6 Sin embargo, el CESE considera que sería preferible que la Comisión regulase de manera general la mediación de crédito en un instrumento legislativo autónomo, como se ha hecho en el caso de los mediadores de seguros.

3.10 Capítulo 10: Disposiciones finales

3.10.1 La propuesta de directiva establece:

- el principio de la existencia de sanciones, dejando a los Estados miembros la facultad de asegurar, de conformidad con su Derecho nacional, que puedan adoptarse las medidas administrativas apropiadas respecto a los prestamistas y prestatarios, una simetría que se puede comprender, pero que no debe llevar a olvidar que estos últimos son la parte débil del contrato, porque dependen de la información que les facilitan los prestamistas o los intermediarios;

⁽⁴⁾ DO L 281 de 23.11.1995, p. 31 – Dictamen del CESE: DO C 159 de 17.6.1991, p. 38.

— la obligación de establecer o adherirse a mecanismos para la resolución extrajudicial de litigios, una opción en interés de los prestamistas y prestatarios siempre y cuando estos dispositivos sean independientes y no excluyan eventuales procedimientos judiciales;

— un principio de una delegación conferida a la Comisión. El Parlamento y el Consejo pueden formular objeciones a las decisiones adoptadas por la Comisión y, en todo momento, pueden revocar la delegación.

3.10.2 El CESE tiene dudas sobre la magnitud de las facultades de delegación atribuidas a la Comisión Europea en aspectos esenciales del instrumento legislativo, así como sus consecuencias para la seguridad jurídica del dispositivo que deba aplicarse. Además, estas facultades delegadas superan con creces los límites previstos en el artículo 290 del Tratado y que son definidos en la Comunicación «Aplicación del artículo 290 del

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea». Esta posibilidad de delegación debe limitarse y utilizarse exclusivamente en circunstancias excepcionales.

3.10.3 La propuesta de directiva insta a los Estados miembros a que velen por su aplicación y se mantengan vigilantes para que sea imposible eludirla.

3.10.4 El CESE toma nota de las disposiciones de la propuesta de directiva e insiste en que no debe conducir a una reducción del nivel de protección en los Estados miembros que ya disponen de una legislación sobre los contratos de crédito para bienes inmuebles de uso residencial.

3.10.5 Por último, la propuesta de directiva prevé una duración de dos años para su transposición y una revisión cinco años después de su entrada en vigor, lo que parece razonable, pues la evaluación de impacto de las medidas de la directiva permitirá juzgar su pertinencia.

Bruselas, 14 de julio de 2011.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

ANEXO

al dictamen del Comité Económico y Social Europeo

Las propuestas de enmienda siguientes, que obtuvieron más de un cuarto de los votos emitidos, fueron rechazadas en el transcurso de los debates (artículo 39.2 del Reglamento Interno):

Punto 3.8.2

Modifíquese de la manera siguiente:

«3.8.2 ~~Por lo que respecta a esta~~ Esta disposición es desfavorable para los consumidores frente al derecho existente en algunos Estados miembros en los que ~~deben sopesarse, por un lado, el derecho y la posibilidad de prever un reembolso anticipado y, por el otro, el interés del consumidor de poder rescindir la rescisión siempre un contrato pagando es posible con compensaciones limitadas, e incluso inexistentes, o no pagando ninguna~~ en caso de fallecimiento o cese forzoso de la actividad profesional.»

Resultado de la votación:

Votos a favor: 26
Votos en contra: 61
Abstenciones: 10

Punto 3.10.4

Modifíquese de la manera siguiente:

«3.10.4 El CESE toma nota de las disposiciones de la propuesta de directiva e insiste en que, en este terreno, así como para los créditos al consumo ordinarios, es preciso procurar la máxima armonización, aunque sin poner en peligro los actuales intereses legítimos de los consumidores no debe conducir a una reducción del nivel de protección en los Estados miembros que ya disponen de una legislación sobre los contratos de crédito para bienes inmuebles de uso residencial.»

Resultado de la votación:

Votos a favor: 29
Votos en contra: 76
Abstenciones: 4