COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 5.11.2020
COM(2020) 963 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

sobre la aplicación de la Directiva 2008/48/CE relativa a los contratos de crédito al consumo

{SEC(2020) 371 final} - {SWD(2020) 254 final} - {SWD(2020) 255 final}

Directiva 2008/48/CE – Informe a los colegisladores (de conformidad con el artículo 27, apartado 2, de la DCC)

1. Introducción

La Directiva 2008/48/CE relativa a los contratos de crédito al consumo (Directiva sobre crédito al consumo, la «Directiva»)[1] armoniza determinados aspectos de las leyes, los Reglamentos y las disposiciones administrativas de los Estados miembros relativas a los contratos de crédito al consumo. Persigue dos objetivos principales:

i) mejorar la protección de los consumidores y, de esta manera, aumentar la confianza de los consumidores, y

ii) fomentar el nacimiento de un mercado interior eficiente de crédito al consumo ofrecido con carácter transfronterizo, al garantizar unas condiciones de competencia equitativas para los proveedores de créditos al consumo de todos los Estados miembros.

La Directiva no tiene como objetivo animar a los consumidores a obtener más crédito, sino más bien darles toda la información necesaria para que reflexionen y comparen ofertas antes de obtener un crédito, y otorgarles derechos en caso de que cambien de opinión. Abarca los créditos al consumo de entre 200 EUR y 75 000 EUR, como los préstamos concedidos para el consumo personal, los descubiertos y las tarjetas de crédito, además de los préstamos no garantizados superiores a 75 000 EUR para la renovación de bienes inmuebles de uso residencial. La Directiva no se aplica a determinados tipos específicos de crédito al consumo (por ejemplo, ciertos créditos libres de intereses y ciertos contratos de arrendamiento financiero).

La Directiva entró en vigor en junio de 2008 y los Estados miembros tuvieron hasta el 11 de junio de 2010 para transponerla. Por el momento, no hay procedimientos de infracción pendientes contra los Estados miembros por la no transposición de la Directiva[2].

La Directiva provocó reformas importantes del entorno del crédito al consumo en la mayoría de los Estados miembros. Los Estados miembros tuvieron que, bien desarrollar y establecer un marco jurídico totalmente nuevo aplicable al mercado de crédito, o bien modificar su legislación vigente. En la medida en que la Directiva estableció disposiciones armonizadas, los Estados miembros no podían mantener o adoptar en su legislación nacional disposiciones diferentes de las que en ella se estipulan. Sin embargo, se concedió una flexibilidad discrecional a los Estados miembros para hacer uso de las opciones reglamentarias de nueve disposiciones facultativas[3]. Además, algunas disposiciones de la Directiva establecen

[1] Directiva 2008/48/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2008, relativa a los contratos de crédito al consumo y por la que se deroga la Directiva 87/102/CEE del Consejo (DO L 133 de 22.5.2008, p. 66).

[2] En el momento de la expiración del plazo de transposición, la Comisión incoó procedimientos de infracción contra veinte Estados miembros. Sin embargo, los Estados miembros finalmente adoptaron y comunicaron sus medidas de transposición, por lo que todos los procedimientos se cerraron poco después.

[3] Especificadas en el artículo 27, apartado 2, de la Directiva y abordadas más adelante, en la sección 3.

objetivos claros, pero no especifican con claridad el resultado a alcanzar. Esto dio a los Estados miembros cierta facultad discrecional adicional en la aplicación de la Directiva.

El artículo 27, apartado 2, de la Directiva pide a la Comisión que supervise la forma en la que las opciones reglamentarias de los Estados miembros afectan al mercado interior y a los consumidores[4]. Además, la Comisión subrayó en el «Plan de acción de servicios financieros destinados a los consumidores» de 2017[5] la importancia de i) un mercado único de crédito al consumo más seguro y profundo[6], así como de ii) mejorar las evaluaciones de la solvencia[7]. El dictamen de la Plataforma REFIT de la Comisión recomendó en 2019 evaluar la pertinencia, la eficacia y la eficiencia de los requisitos de la información básica a incluir en la publicidad.

En este contexto, la Comisión decidió llevar a cabo una evaluación completa de la Directiva para valorar su eficacia, eficiencia, coherencia, pertinencia, y el valor añadido de la UE[8]. La evaluación se llevó a cabo de conformidad con los principios relativos a la mejora de la legislación, incluida una consulta pública abierta, celebrada entre enero y abril de 2019, y otras actividades de consulta con las partes interesadas.

El presente informe presenta los principales resultados de la evaluación y las lecciones extraídas de la aplicación de la Directiva durante los últimos diez años, incluidas las consideraciones requeridas en virtud del artículo 27, apartado 2, de la Directiva[9]. Se basa en los resultados de un documento exhaustivo de evaluación elaborado por los servicios de la Comisión[10] y publicado al mismo tiempo que el presente informe.

2. Principales resultados de la evaluación

2.1 Resultado general

La conclusión general de la evaluación es que la Directiva ha resultado **parcialmente eficaz** a la hora de garantizar elevados niveles de protección de los consumidores y de fomentar el

4 El artículo 27, apartado 2, de la Directiva exige, además, que la Comisión lleve a cabo una revisión periódica de los umbrales y los porcentajes establecidos en la legislación y en los anexos correspondientes. Véase la sección 4 a continuación para más información.

[5] Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo, el Banco Central Europeo, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones, Plan de acción de servicios financieros destinados a los consumidores: mejores productos y una oferta más variada, COM(2017) 0139 final.

[6] Acción 7: Un mercado único de crédito al consumo más profundo: la Comisión estudiará cómo facilitar el acceso transfronterizo a préstamos a la vez que se garantiza un elevado nivel de protección a los consumidores. En este contexto, la Comisión estudiará también cómo abordar más eficientemente el sobrendeudamiento de los consumidores motivado por actividades de crédito.

[7] Acción 9: Mejorar las evaluaciones de la solvencia: la Comisión procurará establecer principios y normas comunes sobre la evaluación de la solvencia a efectos de los préstamos a los consumidores y trabajará para establecer una serie de datos mínimos que deban intercambiarse los registros de crédito cuando dichas evaluaciones tengan alcance transfronterizo.

[8] Véase: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/1844-Evaluation-of-the-Consumer-Credit-Directive.

[9] El artículo 27, apartado 2, de la Directiva establece que la Comisión supervisará el efecto de la existencia de las opciones reglamentarias contempladas en el artículo 2, apartados 5 y 6, el artículo 4, apartado 1, el artículo 4, apartado 2, letra c), el artículo 6, apartado 2, el artículo 10, apartado 1, el artículo 10, apartado 5, letra f, el artículo 14, apartado 2, y el artículo 16, apartado 4, de la Directiva.

[10] SWD(2020)254.

desarrollo de un mercado único de crédito, así como que sus **objetivos siguen siendo pertinentes** en el marco de un panorama normativo que muestra una importante fragmentación en toda la UE.

Eficacia

Se ha logrado parcialmente un alto nivel de protección de los consumidores y la aparición de un mercado interior eficaz. Las disposiciones más eficaces de la Directiva son las relativas a los derechos de desistimiento y de reembolso anticipado, y la disposición que regula la tasa anual equivalente. Por otro lado, las disposiciones relativas a las evaluaciones de la solvencia y a las bases de datos sobre crédito no han sido plenamente eficaces. Las razones por las que la Directiva solo ha resultado parcialmente eficaz derivan tanto de la propia Directiva (por ejemplo, la redacción ambigua de artículos concretos) así como de factores externos, como la aplicación práctica y el cumplimiento en los Estados miembros[11] y de los aspectos del mercado de crédito al consumo no contemplados en la Directiva.

Eficiencia

La entrada en vigor de la Directiva ha dado lugar a una serie de gastos iniciales y corrientes (por ejemplo, la formación del personal y los gastos iniciales de puesta en marcha de las empresas privadas; los gastos de supervisión, cumplimiento y aplicación de las autoridades públicas). Sin embargo, la conclusión principal es que el principal beneficio de la Directiva, a saber, la reducción del perjuicio al consumidor, supera los costes.

Coherencia

La Directiva es, en general, coherente y complementaria con otras políticas y legislación sobre consumidores de la UE. Si bien no existen grandes incoherencias con otra legislación pertinente de la UE, una mayor armonización o sinergia con dicha legislación puede ayudar a mejorar la claridad jurídica para los consumidores y los prestamistas. Uno de esos ejemplos se refiere a la evaluación de la solvencia y a la posible necesidad de que la Directiva se adapte mejor a la Directiva de crédito hipotecario y al Reglamento general de protección de datos, respectivamente.

Pertinencia

Los dos objetivos principales de la Directiva, a saber, lograr unos niveles más altos de protección de los consumidores y el nacimiento de un mercado transfronterizo, siguen siendo pertinentes. No obstante, para mantener su pertinencia a corto y medio plazo, puede ser necesario que la Directiva abarque los nuevos hábitos de consumo y la evolución del mercado derivada de la digitalización. Para ello no es necesario modificar los objetivos propiamente dichos, sino posiblemente adaptar algunas de las disposiciones de la Directiva.

Valor añadido de la UE

El valor añadido de la Directiva reside en lograr un elevado nivel de protección de los consumidores en toda la UE y en la reducción de la fragmentación del marco normativo de la

[11] Analizado a continuación en la sección 2.4.

UE mediante la introducción de determinados artículos de armonización (por ejemplo, formatos de información normalizados), con lo que se aumenta la protección de los consumidores y se reducen los obstáculos a la provisión de créditos transfronterizos.

2.2 Principales acontecimientos del mercado de crédito que afectan a la Directiva

En los últimos diez años, la eficacia, la eficiencia, la coherencia, la pertinencia y el valor añadido de la Directiva se han visto afectados por varias tendencias del mercado de crédito:

Digitalización

La digitalización ha cambiado profundamente el proceso de toma de decisiones y los hábitos en general de los consumidores. Esto también afecta al sector crediticio, que se está digitalizando progresivamente con un número cada vez mayor de contratos de crédito al consumo negociados o celebrados en línea. Se espera que continúe la tendencia hacia una mayor digitalización[12].

La digitalización también trajo consigo nuevos operadores del mercado que ofrecen contratos de crédito en distintos formatos, como los créditos por medio de plataformas o los préstamos inter pares. Esto ha generado un debate sobre si los nuevos operadores del mercado entran y deben entrar en el ámbito de aplicación de la Directiva, o no, y si la definición actual de «prestamista» recogida en la Directiva es suficiente. La digitalización también ha puesto en duda la idoneidad de los artículos vigentes sobre información precontractual en un entorno sin soporte papel en el que se navega con herramientas digitales como los teléfonos móviles y las tabletas.

Nuevos productos

En el mercado de crédito al consumo han aparecido nuevos productos consecuencia de la innovación o de la adaptación del sector de las finanzas corporativas (por ejemplo, los créditos de alto coste a corto plazo, los créditos renovables y los préstamos inter pares).

Actualmente, algunos de estos nuevos productos no entran en el ámbito de aplicación de la Directiva. Al mismo tiempo, algunos de ellos representan un riesgo especial para los consumidores ya que los gastos asociados a ellos pueden ser muy elevados desde el principio o aumentar rápidamente a lo largo del tiempo, con lo que se corre el riesgo de que el consumidor entre en una espiral de deudas.

Preferencias de los consumidores

En los últimos diez años, los procesos de toma de decisiones para la obtención de crédito de los consumidores han cambiado no solo a consecuencia de la digitalización, sino también de los cambios en los hábitos de consumo. La consulta pública de 2019[13] ha puesto de

[12] Un estudio mostró que entre el segundo trimestre de 2016 y el segundo trimestre de 2018, el volumen de crédito tecnofinanciero se triplicó, mientras que otro concluyó que está previsto que el mercado tecnofinanciero crezca un 13,3 % para 2022, a partir de un valor de transacción en 2018 de 682 000 millones EUR.

[13] https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/1844-Evaluation-of-the-Consumer-Credit-Directive.

manifiesto que los consumidores están más interesados en un proceso de obtención de crédito más fluido y rápido que en la ubicación o la identidad del prestamista.

2.3 Ámbitos en los que la Directiva ha tenido un impacto especialmente positivo

A pesar de los retos comentados, la evaluación ha puesto de manifiesto que la Directiva ha mejorado la protección de los consumidores y la integración del mercado interior en una serie de ámbitos:

Derecho de desistimiento y de reembolso anticipado

El consumidor dispone de un plazo de catorce días civiles para desistir del contrato de crédito sin indicar un motivo. Además, la cláusula de reembolso anticipado permite al consumidor reembolsar, en cualquier momento, la totalidad o parte de la deuda pendiente en virtud de un contrato de crédito.

Existe un consenso entre los consumidores, las organizaciones de consumidores, los funcionarios de los Estados miembros y los prestamistas en cuanto a que el derecho de desistimiento y el derecho de reembolso anticipado son eficaces y, en general, funcionan bien[14]. Se considera que ofrecen un elevado nivel de protección a los consumidores y también muestran un buen nivel de cumplimiento por parte de los prestamistas[15].

Tasa anual equivalente

La tasa anual equivalente expresa el coste total del crédito para el consumidor en un porcentaje anual sobre la cuantía total del crédito. Si bien la disposición sobre la tasa anual equivalente ya existía en la legislación anterior sobre crédito al consumo, la Directiva armonizó totalmente el cálculo de la tasa anual equivalente al ofrecer una fórmula coherente para su cálculo en todos los Estados miembros. Así pues, la Directiva prevé una herramienta común y comparable de gran eficacia y valor añadido para los consumidores[16].

Información precontractual: La Información normalizada europea sobre el crédito al consumo

La Directiva obliga al prestamista a facilitar al consumidor, con la debida antelación antes de que quede vinculado por cualquier contrato u oferta de crédito, la información necesaria para comparar distintas ofertas y tomar una decisión informada sobre la celebración de un contrato de crédito. Esa información se facilita mediante la Información normalizada europea sobre el crédito al consumo que incluye detalles fundamentales como el tipo de crédito, la tasa anual equivalente, el número y la frecuencia de los pagos y el importe total adeudado.

En general, las partes interesadas reconocen que la Información normalizada europea sobre el crédito al consumo ha tenido un impacto positivo en la protección del consumidor al

[14] En general, los consumidores están bien informados sobre ambos derechos, un 72 % de los consumidores conocen el derecho de desistimiento y un 82 % el derecho de reembolso anticipado.
[15] Relativamente pocos consumidores tuvieron problemas a la hora de ejercer su derecho de desistimiento, mientras que un número ligeramente más elevado tuvo problemas con el reembolso anticipado.
[16] El 90 % de los consumidores que contestaron a la consulta pública abierta consideraron que la tasa anual equivalente tuvo cierta o mucha importancia en su decisión.

ofrecerles la información en un formato fácilmente comprensible y bien estructurado[17]. Además, el cumplimiento por parte de los proveedores de crédito de la disposición sobre información precontractual es, por lo general, elevado.

2.4 Deficiencias de la Directiva

La evaluación ha señalado una serie de desafíos surgidos durante la aplicación de la Directiva. Son el resultado de las deficiencias de la Directiva, así como de las tendencias en el entorno del crédito, y han obstaculizado parcialmente la consecución de sus objetivos:

Ámbito de aplicación

Las exclusiones del ámbito de aplicación de la Directiva, definidas en su artículo 2, son importantes y abarcan determinados préstamos de uso generalizado, así como los préstamos que, según ha quedado documentado, pueden causar más fácilmente un perjuicio para el consumidor en determinadas circunstancias, como los préstamos con interés cero, los préstamos como anticipo del sueldo, los contratos de arrendamiento financiero que no establecen una obligación de compra, o los contratos con las casas de empeño.

Además, la Directiva no abarca el proceso completo de concesión de créditos, muchos de cuyos aspectos están solo parcialmente armonizados o no están en absoluto armonizados en toda la UE (por ejemplo, el contenido de las bases de datos sobre crédito). Esto supone un importante obstáculo para la creación de un verdadero mercado interior del crédito al consumo.

Definiciones y términos poco claros

La mayoría de las definiciones de la Directiva siguen resultando pertinentes para la situación actual del mercado. Sin embargo, existe un nivel creciente de incertidumbre sobre las nuevas formas de préstamo que han aparecido en línea. El artículo 2, apartado 2, de la Directiva no menciona explícitamente estas nuevas formas de préstamo; por ejemplo, entre las exclusiones del ámbito de aplicación (artículo 2, apartado 2) no se hace referencia al préstamo inter pares[18], lo que significa que la Directiva debería, en principio, incluir el préstamo inter pares. Sin embargo, la definición de «prestamista» utiliza la expresión «en el ejercicio de su actividad comercial o profesional», que puede no encajar en el concepto de préstamo inter pares.

La inseguridad jurídica también deriva de la redacción ambigua de algunas disposiciones de la Directiva, como aquellas sobre la información básica a incluir en la publicidad, la información precontractual y la evaluación de la solvencia, que utilizan términos como «información suficiente» y «con la debida antelación», sin más especificaciones.

[17] Casi dos tercios de las organizaciones que respondieron a la consulta pública abierta consideraron eficaz la Información normalizada europea sobre el crédito al consumo. Si bien la mayoría de las autoridades públicas (74 %) y de las asociaciones de consumidores (65 %) encuestadas afirmaron claramente que la Información normalizada europea sobre el crédito al consumo resultaba eficaz para la protección de los consumidores, en el caso de los representantes de la industria el porcentaje era de algo más de la mitad (56 %).

[18] El préstamo inter pares consiste en la utilización de una plataforma electrónica para poner en contacto a prestamistas o inversores con prestatarios o emisores a fin de conceder préstamos no garantizados, incluidos créditos al consumo.

Obligaciones de información y canales de comunicación

Si bien no cabe duda de que la Información normalizada europea sobre el crédito al consumo armonizada en el formato de cuadro detallado que figura en el anexo II de la Directiva parece funcionar bien en un contexto de soporte papel, el formato y la longitud de la información no se adaptan a la tecnología digital móvil utilizada por muchos consumidores. Así, el objetivo de la Información normalizada europea sobre el crédito al consumo de facilitar información precontractual útil da lugar a la divulgación obligatoria de información de difícil acceso y comprensión por parte del consumidor en un entorno en línea, lo que desvirtúa su propósito original.

Otra cuestión relacionada con la transparencia que ha surgido a lo largo de la última década es la relativa a los anuncios de crédito al consumo emitidos en la televisión y la radio. Las disposiciones del artículo 4 de la Directiva[19] hacen que la información importante o bien se muestre por un espacio de tiempo muy limitado, o bien se pronuncie muy rápidamente, sin dar a los consumidores el tiempo suficiente para procesarla y recordarla. De ello se desprende la dificultad práctica que entraña lograr que el actual artículo 4 de la Directiva tenga una eficacia coherente en todos los tipos de medios de comunicación.

Evaluación de la solvencia y bases de datos sobre crédito

El artículo 8 de la Directiva establece una «obligación de evaluar la solvencia del consumidor antes de concederle un crédito». El artículo establece que el prestamista debe evaluar «la solvencia del consumidor, sobre la base de una información suficiente, facilitada en su caso por el consumidor y, cuando proceda, basándose en la consulta de la base de datos pertinente», sin definir específicamente la información para comprobar o las condiciones en las que el prestamista puede considerar que el consumidor es solvente. La información a comprobar y el proceso de toma de decisiones se definen a nivel de los Estados miembros, lo que les da un margen de discreción considerable para regular en mayor medida los detalles de la evaluación de la solvencia.

La mayoría de los Estados miembros[20] han establecido otras disposiciones sobre la evaluación de la solvencia y el acceso a las bases de datos, y han definido con mayor precisión la forma en que se ha de realizar la evaluación de la solvencia e impuesto otras obligaciones a los prestamistas. La mayoría de los Estados miembros que han ido más allá de la simple obligación de comprobar la solvencia de un prestatario han establecido los documentos que los consumidores deben facilitar para evaluar su solvencia[21].

La única fuente de datos que establece la Directiva para la evaluación de la solvencia son las bases de datos sobre crédito existentes en los Estados miembros y que almacenan información sobre el crédito existente de los consumidores y los posibles impagos. El artículo 9 de la Directiva, relativo al acceso a las bases de datos, impone a cada Estado miembro la obligación de garantizar el acceso de los prestamistas de otros Estados miembros

[19] El artículo 4 exige que la información básica se facilite de forma clara, concisa y destacada y enumera una serie de datos exigidos, incluido el tipo de deudor, la cuantía total del crédito y la tasa anual equivalente.
[20] BE, CZ, DK, ES, FI, HU, IT, LV, LT, NL, PL, RO, SI, SK, SE, UK.
[21] BE, DK, ES, FI, LV, PL, SK, UK.

a las bases de datos utilizadas en dicho Estado miembro. Sin embargo, la Directiva no se pronuncia sobre la forma en que se ha de conceder dicho acceso, lo que da lugar a que cada Estado miembro establezca requisitos de acceso distintos. Además, las bases de datos sobre crédito (y la información que contienen) varían entre los Estados miembros, son públicas o privadas y contienen datos positivos (es decir, datos sobre los créditos obtenidos por una persona), negativos (es decir, únicamente datos sobre impagos o créditos obtenidos) o ambos.

Las diferencias en el contenido de la base de datos de cada Estado miembro dificultan la tarea del prestamista en las operaciones transfronterizas.

Además de las diferencias en la forma en la que los Estados miembros pusieron en práctica los requisitos genéricos de los artículos 8 y 9, algunos Estados miembros[22] impusieron una serie de otras obligaciones a los prestamistas relacionadas con la evaluación de la solvencia, como las normas que prohíben a los prestamistas rescindir el contrato de crédito o imponer penalizaciones y gastos por pagos atrasados en el caso de que la evaluación de la solvencia no se haya hecho correctamente.

En consecuencia, las disposiciones actuales de la Directiva han dado lugar a una situación fragmentada en lo que respecta a las normas de la evaluación de la solvencia, así como la interoperabilidad de las bases de datos, lo que dificulta un mejor funcionamiento del mercado interior del crédito al consumo.

Cumplimiento de la Directiva

El artículo 23 de la Directiva establece que los Estados miembros determinarán el régimen de sanciones aplicables a las infracciones de las disposiciones nacionales por las que se transpone la Directiva y que dichas sanciones deberán ser efectivas, proporcionadas y disuasorias.

De este modo, los Estados miembros han establecido con carácter general sanciones civiles y administrativas para las infracciones de las disposiciones nacionales por las que se transpone la Directiva; sin embargo, algunos Estados miembros prevén, además de las sanciones civiles y administrativas, la posibilidad de imponer sanciones penales. El resultado ha sido una considerable disparidad en los tipos y los niveles de las sanciones utilizadas por las autoridades nacionales a la hora de hacer cumplir la Directiva. Además, si bien una pequeña mayoría de los Estados miembros solo cuenta con un organismo responsable del cumplimiento de la Directiva, un gran número de Estados miembros ha designado a varios organismos para garantizar la correcta aplicación de los distintos aspectos de la Directiva; en algunos Estados miembros, la autoridad competente depende del tipo de proveedor de crédito, es decir, si es un banco o un prestamista no bancario[23]. El hecho de contar con múltiples autoridades competentes con diferentes facultades sancionadoras y con autoridades

[22] HU, IT, LT, NL, SI.

[23] Por ejemplo, los requisitos de la evaluación de la solvencia derivados de la Directiva se aplican con carácter general por la autoridad de consumo (para todos los prestamistas de BE, EE, EL, FR, IS, LV, PL; para los prestamistas no bancarios de DK, SE, SI y las autoridades regionales de ES), la autoridad de supervisión financiera (para todos los prestamistas de EE, FR, NL, PL, UK y para los prestamistas bancarios de DK, SE), o el banco central nacional (para todos los prestamistas de CY, CZ, ES, HU, IE, IT, LT, PT, RO, SK y para los prestamistas bancarios de ES, SI).

competentes en función del tipo de operador ha repercutido en la igualdad de condiciones entre la posición competitiva de las distintas categorías de proveedores y la coherencia del cumplimiento.

3. El uso por parte de los Estados miembros de las opciones reglamentarias previstas por la Directiva

Las deficiencias de la Directiva señaladas anteriormente se han visto agravadas por los resultados de las opciones reglamentarias adoptadas por los Estados miembros en relación con ciertos elementos de la Directiva. Si bien la Directiva exigía la elaboración de un marco jurídico armonizado específico para la protección de los consumidores, que no existía en numerosos Estados miembros en el momento de su introducción, se dio flexibilidad a los legisladores nacionales en cuanto a nueve disposiciones facultativas, que ofrecían la posibilidad de que los Estados miembros utilizaran determinadas opciones reglamentarias.

Opciones reglamentarias a que hace referencia el artículo 27, apartado 2, de la Directiva

De conformidad con el artículo 2, apartado 5, de la Directiva, los Estados miembros podrán decidir aplicar parcialmente la Directiva a los contratos de crédito celebrados por organizaciones creadas para el beneficio mutuo de sus miembros[24]. Algunos Estados miembros hicieron uso de esta flexibilidad[25].

De conformidad con el artículo 2, apartado 6, de la Directiva, los Estados miembros podrán decidir aplicar solo determinados artículos de la Directiva a una situación en la que el consumidor ya se encuentra en situación de falta de pago del contrato de crédito inicial y tanto el prestamista como el consumidor llegan a un acuerdo sobre el pago aplazado y el método de reembolso. La mayoría[26] de los Estados miembros ha hecho uso de esta posibilidad.

De conformidad con el artículo 4, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva, la legislación nacional puede establecer que la tasa anual equivalente deberá incluirse en la publicidad de los contratos de crédito que no indique un tipo de interés o cualesquiera cifras relacionadas con cualquier coste del crédito para el consumidor. Solo un número limitado de Estados miembros[27] ha hecho uso de la flexibilidad prevista en el artículo 4, apartado 1, de la Directiva.

De conformidad con el artículo 4, apartado 2, letra c), y el artículo 10, apartado 5, letra f), respectivamente, de la Directiva, los Estados miembros podrán establecer que no es necesario incluir la tasa anual equivalente en la información facilitada a los consumidores en la *fase publicitaria* y en la *fase contractual* de los contratos de crédito en forma de posibilidad de descubierto cuando el crédito deba reembolsarse previa petición o en el plazo de tres meses. Un buen número de Estados miembros ha hecho uso de esta posibilidad prevista en el

[24] La lista completa de criterios de admisibilidad figura en el artículo 2, apartado 5, de la Directiva.
25 CY, IE, LT, LV, RO, UK.
26 BE, CY, CZ, DE, DK, EL, ES, HR, IT, LT, LU, LV, MT, PL, PT, RO, SI, SK.
27 CY, HU, SE, UK

artículo 10, apartado 5, letra f)[28], mientras que un número ligeramente inferior de Estados miembros ha hecho uso de la opción prevista en el artículo 4, apartado 2, letra c)[29].

Varios Estados miembros[30] optaron por la flexibilidad prevista en el artículo 6, apartado 2, de la Directiva que permite a los Estados miembros excluir la tasa anual equivalente de la *información precontractual* en el caso de los contratos de crédito específicos a que se refiere el artículo 2, apartado 3 (posibilidad de descubierto cuando el crédito deba reembolsarse previa petición o en el plazo de tres meses).

De conformidad con el artículo 10, apartado 1, segundo párrafo, de la Directiva, los Estados miembros pueden establecer normas relativas a la validez de la celebración de contratos de crédito que sean conformes con el Derecho comunitario. Todos los Estados miembros han optado por incluir normas adicionales relativas a la validez de la celebración de contratos de crédito.

El artículo 14, apartado 2, de la Directiva se refiere al derecho de desistimiento en los contratos de crédito vinculados. Establece que en una situación en la que la legislación nacional ya prevea, en el momento de la entrada en vigor de la presente Directiva, que los fondos no pueden ponerse a disposición del consumidor antes del término de un período determinado, los Estados miembros podrían establecer, con carácter excepcional, que el plazo de catorce días civiles señalado en el artículo 14, apartado 1, de la Directiva para el derecho de desistimiento pudiera reducirse a dicho período determinado a petición expresa del consumidor. El artículo 14, apartado 2, de la Directiva apenas ha sido utilizado por los Estados miembros[31], ya que sus aplicaciones son bastante específicas.

El artículo 16 de la Directiva se refiere al reembolso anticipado por parte del consumidor de sus obligaciones derivadas del contrato de crédito, y a la posibilidad de que el prestamista reciba una compensación. El artículo 16, apartado 4, de la Directiva establece que los Estados miembros podrán establecer que los prestamistas solo tienen derecho a una compensación por reembolso anticipado si su importe supera el umbral definido por el Derecho nacional (que no puede superar los 10 000 EUR en un periodo de 12 meses [artículo 16, apartado 4, letra a)]) y que, de forma excepcional, podrán reclamar una compensación más elevada si demuestran que la pérdida sufrida supera el importe de la compensación habitual [artículo 16, apartado 4, letra b)]. Un gran número de Estados miembros[32] han establecido, de hecho, un umbral a partir del cual el prestamista puede reclamar una compensación [artículo 16, apartado 4, letra a)]. Por lo que respecta al artículo 16, apartado 4, letra b), de la Directiva, una serie de Estados miembros[33] han optado por legislar también para el caso de que el prestamista pueda

[28] Los Estados miembros que han optado por no incluir la tasa anual equivalente en la fase contractual son: CZ, DE, DK, ES, IE, LU, MT, NL, PL, SK, UK.
[29] Los Estados miembros que han optado por no incluir la tasa anual equivalente en la fase publicitaria son: BG, DK, ES, IE, LU, MT, PL, UK.
[30] DE, DK, ES, HR, IE, LU, MT, PL, SK, UK.
[31] FR, RO, SI.
[32] AT, CY, EL, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LU, MT, PL, SI, SK, UK.
[33] BG, CY, DK, ES, LT, LU, MT, NL, UK.

demostrar que ha sufrido una pérdida como consecuencia del reembolso anticipado que supera los umbrales establecidos por el artículo 16, apartado 2, de la Directiva[34].

Otras opciones reglamentarias de los Estados miembros, principalmente sobre el ámbito de aplicación

Algunos Estados miembros han ido más allá de la Directiva en ámbitos no abarcados por ella y en los que no se aplica la norma de armonización plena de la Directiva. La limitación del ámbito de aplicación de la Directiva ha llevado a los Estados miembros a ampliar el ámbito de aplicación de sus respectivas legislaciones a fin de abarcar más tipos de contratos de crédito. A excepción de dos Estados miembros[35], todos los Estados miembros han adoptado medidas que van más allá de los requisitos de la Directiva. Algunos amplían el ámbito de aplicación de la Directiva (o de algunas de sus disposiciones) a los créditos al consumo no abarcados, o no totalmente abarcados, por la Directiva, ya sean inferiores a 200 EUR[36] o superiores a 75 000 EUR[37], o a los contratos de arrendamiento financiero[38], las posibilidades de descubierto[39], los créditos renovables[40], las hipotecas[41], los créditos de interés cero[42] y los contratos con las casas de empeños[43].

Además, algunas disposiciones de la Directiva, si bien establecen objetivos claros, no especifican el resultado exacto que debe alcanzarse, lo que resulta un tanto ambiguo (por ejemplo, el artículo sobre la evaluación de la solvencia comentado anteriormente).

Efectos de las opciones reglamentarias

El efecto combinado de las opciones reglamentarias en los ámbitos establecidos por la Directiva o cuando ha sido necesario por la falta de concreción de la Directiva, ha dado lugar a un marco normativo fragmentado en una serie de aspectos del crédito al consumo. Esto da lugar a un ámbito de aplicación distinto de la protección al consumidor y también afecta a la integridad del mercado interior del crédito al consumo en la medida en la que plantean límites a las operaciones transfronterizas de los prestamistas.

4. Umbrales y porcentajes

El artículo 27, apartado 2, de la Directiva obliga a la Comisión a revisar, cada cinco años, los umbrales fijados en la legislación y los porcentajes utilizados para calcular la compensación en caso de reembolso anticipado.

Umbrales fijados en la presente Directiva y sus anexos

[34] Véase el cuadro 3 de la página 38 del Estudio de Evaluación, que ofrece una visión general sobre la aplicación de la Directiva :https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/consumer-finance-and-payments/retail-financial-services/credit/consumer-credit_en
[35] CY, EL.
[36] BE, BG, CZ, DK, EE, FI, HU, IT, LV, PT, SK.
[37] DE, DK, CZ, EE, ES, FI, FR, HU, PT, RO.
[38] AT, EE, HU, IT, FI, FR, PT, UK.
[39] AT, BE, FI, PT, FR.
[40] FI, NL, FR, IT.
[41] BG, CZ, HR, HU, RO, SI, SK.
[42] BE, UK.
[43] BE.

Como se ha mencionado anteriormente, el artículo 2, apartado 2, letra c), de la Directiva establece que los contratos de crédito cuyo importe total sea inferior a 200 EUR o superior a 75 000 EUR[44] quedan fuera de su ámbito de aplicación. Parece existir un acuerdo generalizado[45] en cuanto a que estos umbrales están afectando a la eficacia y pertinencia de la Directiva. Los contratos de crédito de alto riesgo, que suelen perjudicar al consumidor, suelen ser inferiores a 200 EUR y, por lo tanto, no están cubiertos por la Directiva. Para remediar esta situación, un gran número de Estados miembros[46] han decidido ampliar, en la transposición de la Directiva, el ámbito de aplicación a los contratos de crédito inferiores a 200 EUR.

Si bien el límite superior de 75 000 EUR parece plantear un riesgo menor desde la perspectiva de la protección de los consumidores o del mercado interior, varios Estados miembros[47] han ampliado el ámbito de aplicación de la Directiva (o de algunas de sus disposiciones) también a los contratos de crédito superiores a los 75 000 EUR.

Los umbrales se fijaron en el momento de la adopción de la Directiva, por lo tanto, en 2008. Es por ello que reflejan las circunstancias económicas de aquel momento. Si se consideran los niveles de precios actuales, utilizando el deflactor estándar del PIB, los valores correspondientes a los límites inferior y superior serían aproximadamente 235 EUR y 87 380 EUR, respectivamente[48].

En vista de lo anterior, la revisión prevista de la Directiva podría considerar si se justificaría ajustar o suprimir los umbrales[49].

La Directiva contiene otro umbral, establecido en la parte II (*Supuestos adicionales para calcular la tasa anual equivalente*) del anexo I. El anexo, en la letra h) de la parte II, prevé que, en caso de que las partes en el contrato de crédito no hayan acordado un límite máximo, se presumirá que el límite máximo para calcular la tasa anual equivalente es de 1 500 EUR. El anexo I ha sido objeto de una modificación legislativa[50] que tenía por objeto modernizar los supuestos utilizados para calcular la tasa anual equivalente. Sin embargo, no se ha modificado el límite máximo, y de los análisis realizados durante la evaluación de la Directiva de 2019, no se desprende ninguna prueba pertinente que exija su modificación.

---

[44] La Directiva también se aplica a los contratos de crédito no garantizados superiores a 75 000 EUR para la renovación de bienes inmuebles de uso residencial.

[45] De conformidad con las consultas a las partes interesadas realizadas en 2019, más del 90 % de las asociaciones de consumidores alegaron que los umbrales actuales ya no son adecuados, y el 80 % de las autoridades de los Estados miembros se mostraron de acuerdo. Entre los proveedores de crédito, el 30 % consideró que el ámbito de aplicación no era adecuado, y señalaron el límite inferior como un problema concreto.

[46] BE, BG, CZ, DK, EE, FI, HU, IT, LV, PT, SK.

[47] DE, DK, CZ, EE, ES, FI, FR, HU, PT, RO.

[48] Utilizando el deflactor del PIB disponible en https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=teina110&plugin=1, 200 EUR en la economía de 2008 corresponden a aproximadamente 235 EUR en la economía de 2020. Del mismo modo, 75 000 EUR en 2008 corresponden a aproximadamente 87 380 EUR.

[49] https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12465-Consumer-Credit-Agreement-review-of-EU-rules.

[50] Directiva 2011/90/UE de la Comisión, de 14 de noviembre de 2011, por la que se modifica la parte II del anexo I de la Directiva 2008/48/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, en la que se establecen supuestos adicionales para calcular la tasa anual equivalente.

Porcentajes utilizados para calcular la compensación en caso de reembolso anticipado

La Directiva también fija umbrales en el artículo 16; estos se refieren a la compensación a la que tienen derecho los prestamistas en caso de reembolso anticipado. El umbral previsto es del 1 % del importe reembolsado anticipadamente, que se reduce al 0,5 % si el período transcurrido entre el reembolso anticipado y la terminación acordada del contrato de crédito no es superior a un año. Ni el informe sobre la Directiva de 2014[51], ni el estudio reciente han identificado ningún problema en relación con este umbral y, por lo tanto, se sigue considerando pertinente para las necesidades del mercado del crédito al consumo.

5. Conclusiones y perspectivas de futuro

La principal conclusión de la evaluación de la Directiva es que sus dos objetivos, a saber, garantizar elevados niveles de protección de los consumidores y fomentar el desarrollo de un mercado único de crédito, se han logrado parcialmente y siguen siendo pertinentes. Los derechos de desistimiento y reembolso anticipado y la introducción de formatos de información normalizados han contribuido a proporcionar un nivel normalizado de protección al consumidor en toda la UE, lo que ha reducido el perjuicio al consumidor, aumentado la protección del consumidor y facilitado unas condiciones de igualdad entre los proveedores de toda la UE.

Por otra parte, la rápida digitalización y los productos innovadores, así como los cambios en las preferencias de los consumidores a lo largo de la última década suponen un desafío para el marco jurídico del crédito al consumo basado en la Directiva. Si bien las rígidas prescripciones de formatos para la publicidad de la información garantizaban hace diez años una mayor transparencia durante las fases precontractuales, que en aquel momento se realizaban en formato papel, en la actualidad no maximizan necesariamente el beneficio del consumidor en un entorno cada vez más digital, y en situaciones en las que los consumidores prefieren un proceso de concesión de créditos rápido y sin complicaciones. A su vez, el entorno cada vez más digital ha motivado el desarrollo de nuevos productos, algunos de los cuales pueden suponer nuevos riesgos frente a los que la Directiva no ofrece una protección eficaz.

Estos hechos apuntan a la posible necesidad de revisar determinadas disposiciones de la Directiva, en particular las relativas el ámbito de aplicación y el proceso de concesión de créditos (incluida la información precontractual y la evaluación de la solvencia). Esta revisión también podría ser una oportunidad idónea para estudiar soluciones a otras deficiencias, como la mejora de las definiciones.

Por último, si bien la mayoría de los umbrales y los porcentajes de la Directiva no parecen necesitar modificaciones, parece existir un amplio consenso entre las partes interesadas respecto a la posibilidad de revisar el umbral de 200 EUR-75 000 EUR relacionado con el ámbito de aplicación de la Directiva.

[51] Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación de la Directiva 2008/48/CE, relativa a los contratos de crédito al consumo, Bruselas, 14.5.2014. COM(2014) 259 final.

La Comisión incluirá estas consideraciones en la revisión de la Directiva ya anunciada para el segundo trimestre de 2021 en el programa de trabajo de la Comisión para 2020, adoptado el 28 de mayo de 2020[52].

[52]Disponible aquí: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:f1ebd6bf-a0d3-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0008.02/DOC_2&format=PDF.