

II

(Actos jurídicos preparatorios)

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL

401º PLENO DE 16 Y 17 DE JULIO DE 2003

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la armonización de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en materia de crédito a los consumidores»*(COM(2002) 443 final — 2002/0222 (COD))**(2003/C 234/01)*

El 8 de octubre de 2002, de conformidad con el artículo 95 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 25 de junio de 2003 (ponente: Sr. Pegado Liz).

En su 401º Pleno de los días 16 y 17 de julio de 2003 (sesión del 17 de julio), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 91 votos a favor, 1 voto en contra y 1 abstención el presente Dictamen.

SÍNTESIS

Aunque reconoce la oportunidad de la iniciativa de la Comisión de revisar la Directiva sobre el crédito a los consumidores, cuyo único defecto fue quizás su demora, y coincide en el análisis de su necesidad para hacer frente a las transformaciones operadas en los ámbitos que pretende regular y en los objetivos que se han tenido en cuenta, el Comité Económico y Social Europeo no puede emitir un dictamen favorable a su aprobación y adopción en la situación en que se presenta la propuesta, sin que ésta sea sometida previamente a profundas modificaciones dictadas sobre todo por la necesidad de:

- garantizar su compatibilidad con lo dispuesto en otros instrumentos legislativos comunitarios que tratan materias afines;
- proceder a una simulación detallada del impacto de las medidas sugeridas, en todas sus vertientes y dimensiones, en particular en lo que se refiere a los progresos en la realización del mercado único de los servicios financieros y al aumento de la confianza de los consumidores;
- afinar toda una serie de disposiciones previstas a la luz de los principios de proporcionalidad y de necesidad, garantizando que la opción por una armonización total

no se traduzca en una posible disminución del nivel de protección de los consumidores, tal y como ya se ha logrado actualmente con el mantenimiento de una cláusula de mínimos.

Según la valoración realizada por el CESE, los aspectos más relevantes que merecen un trato más adecuado a los fines de la Propuesta, se refieren:

- al fundamento jurídico utilizado para la adopción de la Directiva;
- a su ámbito de aplicación, tanto por lo que incluye como por lo que excluye;
- a la forma en que utiliza el método de armonización total sin garantizar el mantenimiento de un alto nivel de protección de los consumidores;
- al modo en que se aparta de estudiar el fenómeno del endeudamiento excesivo, como si todo se resolviese con una adecuada y, en determinados casos, desproporcionada lista de obligaciones de información, suprimiendo otras verdaderamente esenciales;

- a la necesidad de profundizar en la estructura, el funcionamiento y las garantías de utilización de las bases de datos centralizadas;

además de toda una serie de cuestiones de técnica jurídica que se mencionan, pero de forma no exhaustiva, en el examen detallado.

1. Introducción: Razón de ser de la directiva

1.1. La propuesta de directiva que la Comisión presenta al PE y al Consejo, y sobre la cual este Comité deberá emitir preceptivamente un dictamen (artículo 95 del Tratado), se basa en la necesidad de revisión de la Directiva 87/102/CEE de 22 de diciembre de 1986, modificada sucesivamente por las Directivas 90/68/CEE de 22 de febrero de 1990 y 98/7/CE de 16 de febrero de 1998.

1.1.1. En efecto, la sociedad civil y las autoridades de los Estados miembros hace mucho tiempo que venían invocando varias razones, algunas de ellas reconocidas en la propia exposición de motivos de la Propuesta, otras enunciadas en distintos dictámenes y otros documentos del CESE ⁽¹⁾, para la necesidad de revisión de la citada directiva de 1987 ⁽²⁾.

(1) Entre los más importantes, destacan los siguientes:

- Documento informativo de la Sección INT sobre «El sobreendeudamiento de los hogares»
- Dictamen sobre «El sobreendeudamiento de los hogares» (DO C 149 de 21.6.2002);
- Dictamen sobre la Propuesta de Directiva por la que se modifica la Directiva 87/102/CEE (DO C 337 de 31.12.1988);
- Dictamen sobre el «Libro Verde — Servicios financieros: cómo satisfacer las expectativas de los consumidores» (DO C 56 de 24.2.1997);
- Dictamen sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a determinados aspectos jurídicos del comercio electrónico en el mercado interior» (DO C 169 de 16.6.1999);
- Dictamen sobre el «Informe sobre la aplicación de la Directiva 90/88/CEE» y la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica la Directiva 87/102/CEE (modificada por la Directiva 90/88/CEE) relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en materia de crédito al consumo» (DO C 30 de 30.1.1997);
- Dictamen sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la comercialización a distancia de servicios financieros destinados a los consumidores y por la que se modifican las Directivas 90/619/CEE del Consejo y 97/7/CE y 98/27/CE del Parlamento Europeo y del Consejo» (DO C 169 de 16.6.1999).

(2) Algunos de los principales actos donde se destacó esta necesidad de revisión fueron los siguientes:

- Audiencia con expertos gubernamentales del 4 de julio de 2001 y con las organizaciones de consumidores del 5 de julio de 2001, en Bruselas, (Centro Borschette).
- Audiencia promovida por el CESE en Estocolmo, del 18 de julio de 2001.
- Conferencia promovida por el Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti, en Milán, del 2 de julio de 2001.
- Coloquio sobre «Los créditos a los consumidores y la armonización comunitaria», organizado por la Presidencia belga en Charleroi, los días 13 y 14 de noviembre de 2001.

1.1.2. La Comisión destacó, en particular:

- a) la necesidad de incluir nuevas formas de crédito a los consumidores, desconocidas en 1987;
- b) la necesidad de reequilibrar los derechos y las obligaciones, tanto de los consumidores como de los prestamistas;
- c) dificultades técnicas de penetración en otros mercados.

1.1.3. Por su parte, el CESE había identificado, en particular:

- a) el propio incremento del volumen del crédito a los consumidores;
- b) el surgimiento del fenómeno del sobreendeudamiento;
- c) las disparidades existentes entre las reglamentaciones y las prácticas nacionales en la aplicación de la directiva de 1987 y de sus modificaciones;
- d) la incapacidad de la reglamentación de la directiva para garantizar una comparabilidad efectiva de los costes reales de los créditos a los consumidores (TAE);
- e) la falta de definición, a escala comunitaria, de parámetros para la identificación uniforme de los fenómenos de usura y su eventual prevención y represión;
- f) la necesidad de hacer compatible su reglamentación con la publicación de directivas recientes sobre transferencias transfronterizas (Directiva 97/5/CE de 27 de enero de 1997), comercio electrónico (Directiva 2000/31/CE de 8 de junio de 2000) y venta a distancia de servicios financieros (Directiva 2002/65/CE de 23 de septiembre de 2002).

1.1.4. Estos defectos, entre otros, del régimen comunitario de crédito a los consumidores, fueron considerados motivo de preocupación por parte de los Estados miembros y la sociedad civil en la medida en que:

- a) están en el origen de diferencias profundas en el nivel de protección de los consumidores y del bajo índice de confianza de los consumidores en el Mercado Único de los servicios financieros;
- b) son causa de distorsiones de la competencia y de inestabilidad del mercado europeo de crédito;
- c) impiden el funcionamiento efectivo del mercado interior en el ámbito de los servicios financieros.

1.2. El CESE coincide, por este motivo, con el gran objetivo de la Propuesta de «permitir la creación de un mercado más transparente y eficaz, que ofrezca a los consumidores tal grado de protección que la libre circulación de las ofertas de crédito pueda realizarse en las mejores condiciones, tanto para los que ofrecen como para los que solicitan el crédito».

Efectivamente, la importancia del crédito a los consumidores para el desarrollo del mercado interior presupone, por una parte, la definición de normas de conducta de los distintos participantes, basadas en la lealtad y la transparencia, y, por otra parte, el establecimiento de obligaciones recíprocas de información correcta y completa tanto por parte de los profesionales como de los consumidores.

1.3. El Comité coincide, de este modo, con las orientaciones básicas que figuran en la iniciativa, que se pueden resumir así:

- a) una nueva definición del ámbito de aplicación de la Directiva;
- b) la reducción al mínimo de los riesgos del prestamista;
- c) una información más completa al consumidor y a sus avalistas;
- d) un reparto más equilibrado de las responsabilidades entre los distintos participantes en el proceso;
- e) el establecimiento de reglas comunes en materia de recuperación de los créditos impagados.

1.4. Para lograr este objetivo, y de acuerdo con las directrices generales antes citadas, la Propuesta de Directiva propone en suma, y como principales innovaciones que deberán introducirse en el régimen actual, lo siguiente:

- a) un intento de plena armonización que garantice un alto nivel de protección a los consumidores y asegure la igualdad de los regímenes en los distintos Estados miembros (artículos 1 y 30);
- b) la extensión personal de la aplicación del sistema a los avalistas y a los intermediarios de los créditos (artículo 2, letras d) y f) y artículos 10, 23, 28 y 29);
- c) la prolongación del ámbito material a todas las formas de crédito a los consumidores y a sus avales, ya sean personales o reales, incluyendo las promesas de contratar y el crédito relativo a la prestación de servicios, con la excepción del crédito hipotecario para la adquisición de vivienda (artículo 2, letras b) y e), artículos 3 y 5);
- d) la noción de «préstamo responsable» (artículo 9), a fin de que las instituciones financieras se hagan responsables mediante la evaluación de la capacidad del consumidor prestatario para cumplir sus compromisos e informar de eso mismo al consumidor, su cliente o su avalista;
- e) la prohibición expresa de negociar créditos fuera de los establecimientos comerciales (artículo 5)
- f) una nueva fórmula de cálculo de la TAE (artículo 12), que incluya todos los costes del crédito, para garantizar su transparencia y comparabilidad;

- g) profundización del papel de las informaciones que deberán facilitarse a los consumidores, ya sea en el momento de la celebración de los contratos, haciéndolo compatible con lo dispuesto en las Directivas 2000/31/CE de 8 de junio de 2000 relativa al comercio electrónico y 2002/65/CE de 23 de septiembre, relativa a la venta a distancia de servicios financieros (artículos 6, 10 y 21);
- h) la prohibición de utilizar cualquier título de crédito (letras de cambio, pagarés y cheques predatados) como instrumento de pago, de manera abstracta, de la deuda (artículo 18);
- i) la introducción de una obligación especial de asesoramiento a los consumidores sobre sus opciones de recurso al crédito (artículo 6 apdo. 3);
- j) la estipulación de un derecho de retractación de catorce días, contados a partir del día en que el ejemplar del contrato de crédito sea entregado al consumidor (artículo 11);
- k) la imposición de la existencia de una base de datos centralizada, y del acceso a la misma, en todos los Estados miembros, con el registro de los incidentes de pago verificados, y la consiguiente obligación de las entidades de crédito de consultarla previamente a la concesión de crédito (artículo 8);
- l) la responsabilización de los prestamistas por la falta de suministro, suministro parcial o disconformidad con lo establecido en el contrato financiado, siempre que el proveedor de bienes sea simultáneamente intermediario de crédito (artículo 19);
- m) la definición de un conjunto de cláusulas contractuales generales abusivas, específicas para los contratos de crédito a los consumidores (artículo 15), siguiendo además la recomendación del CESE en ese sentido ⁽¹⁾.

2. Observaciones generales

2.1. En lo que se refiere a los aspectos antes mencionados, el Comité apoya las innovaciones introducidas en el régimen de crédito a los consumidores que, en particular, representan lo siguiente:

2.1.1. Progresos realizados en relación con el régimen establecido por la Directiva 87/102/CEE, incluso después de las modificaciones introducidas por las Directivas 90/88/CEE y 98/7/CE.

2.1.2. Notable mejoría en la definición de los instrumentos y los medios de información, tanto para los prestamistas como para los prestatarios y sus avalistas.

⁽¹⁾ Véase el Dictamen sobre el Informe de la Comisión sobre la aplicación de la Directiva 93/13/CEE del Consejo de 5 de abril de 1993, (DO C 116 de 20.4.2001) y Dictamen sobre los consumidores y el mercado de los seguros, (DO C 95 de 30.3.1998).

2.1.3. Especial cuidado en la definición y la integración de las diversas realidades actuales del crédito a los consumidores que, no obstante, podrían mejorarse.

2.1.4. Atención dispensada a la definición de nociones fundamentales como el «tipo total del prestamista», el «tipo de interés adeudado» y los «importes recibidos por el prestamista», aunque la multiplicación de conceptos puede suscitar confusión en los consumidores, no contribuyendo a la transparencia de la información.

2.1.5. Esfuerzo en el intento de establecer un método de cálculo de la TAE que la haga efectivamente transparente y comparable en cualquier Estado miembro.

2.1.6. Limitación de las excepciones al régimen establecido.

2.1.7. Confirmación más rigurosa de los deberes de información del prestamista para con el consumidor y el avalista.

2.1.8. Opción de suprimir por completo la utilización de letras de cambio, pagarés y cheques como forma de garantía en los contratos de crédito.

2.2. No obstante, el Comité lamenta que la Comisión no haya aprovechado la oportunidad para ir más allá en la concreción de su objetivo y en el cumplimiento de las orientaciones fundamentales que esbozó, en aspectos que considera igualmente esenciales, como:

2.2.1. La definición más pormenorizada de la naturaleza y el modo de funcionamiento de las bases de datos de los incidentes de pago, con el establecimiento de normas uniformes de garantía de los derechos de los consumidores — derecho de consulta, derecho de rectificación, autorización individual clara e inequívoca, delimitación del ámbito y del alcance del uso de los datos, etc.

2.2.2. El establecimiento de modo inequívoco de la obligación de que, en todo tipo de comunicación comercial relativa a créditos a los consumidores, se indiquen la TAE y otros elementos esenciales que definen el tipo de crédito concedido.

2.2.3. Un intento de tipificación de algunos contratos de crédito a los consumidores, armonizando las múltiples formas de concesión de créditos y contemplando determinados métodos como el «sistema de débitos directos», junto con la financiación al deudor y la autorización del débito en cuenta.

2.2.4. Una definición a escala de la UE de los criterios para definir los tipos máximos de interés y los tipos usurarios, en función de las mismas variables, pero no necesariamente con los mismos importes absolutos.

Por su importancia, esta cuestión merece un desarrollo especial. En efecto:

2.2.4.1. El tipo usurario es un tipo de interés anormal en relación con el tipo de interés fijado por la ley, o en relación con la honestidad y lealtad en materia comercial, así como con los conceptos de orden público y buenas costumbres, o impuesto aprovechándose de la situación de necesidad de quien pide el préstamo.

2.2.4.2. La reglamentación sobre la usura, como parte integrante del ordenamiento jurídico que regula la organización económica de mercado, es considerada, así, por los Estados cuestión de orden público. Por otro lado, forma parte integrante de las normas de interés general comunitario. En realidad, los prestamistas deben respetar la ley vigente del Estado de acogida en lo que respecta a la usura, en particular en el caso de los contratos transfronterizos. Habida cuenta del carácter de orden público de la reglamentación sobre la usura, pueden surgir conflictos entre los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros.

2.2.4.3. Contra el movimiento de armonización de la reglamentación sobre la usura, se aduce que es suficiente el respeto del deber de información por parte de los prestamistas, en particular de la información relativa al tipo de interés practicado, lo que permite escoger al consumidor. No obstante, se ha comprobado que, en la práctica, la usura se practica en situaciones en que el consumidor no tiene libertad de elección. También se aduce que la reglamentación de la usura podrá conducir a una restricción del mercado, privando del crédito a los consumidores que más lo necesitan. Sin embargo, los consumidores que se encuentran en una situación difícil deben ser protegidos de los prestamistas menos honestos.

2.2.4.4. Cabe señalar que, con la introducción de la moneda única, las variaciones en los distintos tipos de interés practicados tienden a ser cada vez menos importantes, favoreciendo la armonización de las legislaciones en esta materia.

2.2.4.5. Así, el CESE considera que es aconsejable regular el mercado en lo tocante a esta materia interviniendo a nivel comunitario para evitar situaciones de distorsión y restricción de la competencia, y estima que el medio más eficaz podrá pasar por la fijación de tipos máximos para las distintas modalidades de crédito a los consumidores.

2.2.5. Por último, el CESE recuerda la necesidad de prever de forma integrada condiciones especiales para los consumidores deficientes, en particular en el acceso al crédito.

2.3. El Comité aprovecha también la oportunidad para recomendar a la Comisión la necesidad de crear mecanismos eficaces de protección de los consumidores en materia de crédito hipotecario para la adquisición de vivienda propia y permanente, que representa más del 70 % del importe de los créditos concedidos a los consumidores.

2.4. Por otra parte, el CESE no puede dejar de manifestar su desacuerdo con la forma en que se han encontrado determinadas soluciones y se han previsto ciertas situaciones, que no son acordes con el objetivo mismo que se propone.

Este es el caso:

2.4.1. Desde luego, del fundamento jurídico enunciado para la adopción de la Propuesta — art. 95 del Tratado, cuando, por su naturaleza, no exclusivamente relacionada con la realización del mercado único, debería ser más bien el actual artículo 153 del Tratado, que incluye las medidas en el ámbito de la realización del mercado interior, pero incorpora más la protección de los intereses económicos de los consumidores.

2.4.2. Por otra parte, la forma en que pretende realizar una armonización total, esto es, completa e imperativa, sin recurrir a un reglamento y sin asegurar el nivel más elevado de protección de los consumidores, pero, por el contrario, dejando a discreción de los Estados miembros la posibilidad de optar por tomar o no medidas de aplicación en aspectos esenciales, como:

- a) la inversión de la carga de la prueba (artículo 30, apdo. 1, letra b) y artículo 33;
- b) la inclusión en la publicidad de los tipos de interés deudor, el tipo total del prestamista y la TAE (art. 4);
- c) el régimen de las sanciones (artículo 31);
- d) el contenido de las bases de datos centralizadas (artículo 8, apdo. 4 y artículo 30, apdo. 1, letra a));
- e) la obligación de entrega de un ejemplar del contrato de crédito a los consumidores como requisito para su validez (artículo 10, apdo. 1).

creando así situaciones propicias a una diferenciación efectiva de regímenes jurídicos nacionales, que podrán conducir a distorsiones en el mercado y a niveles diferenciados de protección de los consumidores.

2.4.3. Además, la propuesta de directiva se inspira en una filosofía general según la cual «protección de los consumidores» es igual a «información de los consumidores». El CESE, por el contrario, ya ha declarado en distintas ocasiones, que, aun siendo esencial la información, ésta ha de complementarse con formas positivas de protección y de defensa de los consumidores. Entiende así que, de no consagrarse expresamente dichas medidas, sólo podrá alcanzarse una adecuada protección de los consumidores con el mantenimiento de una cláusula de mínimos, eventualmente en relación con determinados aspectos de la directiva por especificar.

2.4.4. Faltan igualmente, y deberán preverse, más medidas de asesoramiento a través de medios adecuados a los consumidores con conocimientos financieros más reducidos y un menor nivel de alfabetización.

2.4.5. Tampoco se hace referencia suficiente al fenómeno del sobreendeudamiento ⁽¹⁾, como si la situación fuese totalmente ajena a la concesión del crédito a los consumidores, y se resolviese simplemente cumpliendo las obligaciones de información que la Propuesta pretende imponer; cuando es sabido que la persistente falta de voluntad de la Comisión para avanzar con propuestas de armonización legislativa en este ámbito está contribuyendo a agravar las disparidades de los regímenes nacionales, que impiden la realización efectiva del mercado interior y que no dejarán de ser más perceptibles con la adhesión de los nuevos Estados miembros, donde el fenómeno ya se está extendiendo.

2.4.6. También resulta inaceptable el mantenimiento de la posibilidad de que se exija una indemnización en caso de reembolso anticipado del crédito, sin la definición exacta de los términos de su determinación, dejando antes a los Estados miembros concretar qué es una indemnización «objetiva, equitativa y calculada de acuerdo con principios actuariales» (artículo 16), lo cual puede producir, además de importantes diferencias de trato entre los consumidores, incluso condiciones de distorsión del mercado del crédito entre los distintos países.

2.4.7. De manera general, tampoco parece aceptable la definición de parámetros que, por tratarse de una armonización total, no podrán sobrepasar los Estados miembros y que prevén soluciones de protección de los consumidores de nivel inferior a las que ya se practican en varios Estados miembros, como es el caso, por ejemplo, de la obligación de devolución del precio con intereses en el ejercicio del derecho de retractación, o la desaparición de la mención obligatoria de la TAE en la publicidad.

2.4.8. Además, la propuesta avanza algunos preceptos que pretenden responsabilizar a los intermediarios de crédito en determinadas situaciones, pero lo hace de manera dispersa y no sistemática.

2.4.8.1. El CESE considera que la reglamentación de los intermediarios de crédito constituye una prioridad y debe llevarse a cabo de manera similar a lo que se hizo con los intermediarios de seguros. ⁽²⁾

⁽¹⁾ Objeto de los dictámenes del CESE en la citada nota 1.

⁽²⁾ Directiva 2002/92/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de diciembre de 2002, sobre la mediación en los seguros, DO L 9 de 15.1.2003. (DO C 221 de 7.8.2001).

2.4.8.2. Esta posición se apoya en varias razones. En primer lugar, el hecho de que los intermediarios ocupan una posición importante en la relación de consumo, ya que median en las relaciones entre el prestamista y el consumidor. Por otra parte, la regulación de los intermediarios de crédito es muy heterogénea en los distintos ordenamientos jurídicos de los Estados miembros.

Además, la jurisprudencia de los Tribunales europeos no está consensuada en lo que se refiere a la responsabilidad de los intermediarios, en particular en el ámbito del comercio electrónico y las ventas a distancia.

2.4.9. En lo que se refiere al ámbito de aplicación, no resulta aceptable la supresión de un límite mínimo de crédito para respetar la reglamentación propuesta, en la medida en que ello podrá disuadir de la concesión de microcréditos a los consumidores para la adquisición de bienes o servicios de primera necesidad, siendo desproporcionadas las exigencias de la directiva en relación con los intereses en juego.

2.4.9.1. Así, el Comité sugiere que se retome el principio previsto en el apartado 1 del artículo 2 de la anterior directiva, con la definición de un nivel mínimo de aplicación de 500 euros.

2.4.10. Por otra parte, la configuración contractual de algunos tipos de crédito a los consumidores, en particular el contrato de «leasing», si se mantiene su inclusión en la reglamentación de la directiva, exige una disposición que permita adaptar determinados efectos del régimen propuesto a la especificidad de su propia naturaleza jurídica, en aspectos como el derecho de retractación, el cálculo de la TAE, el plan de amortización, el reembolso anticipado o la recuperación del bien en caso de incumplimiento del contrato.

2.5. Por último, existen dudas fundadas en cuanto a la compatibilidad de algunas disposiciones de la Propuesta o, por lo menos, en cuanto a las posibles interpretaciones de las mismas, en relación con el régimen de otras directivas, en particular las que se refieren a la protección de datos, las ventas a distancia, el comercio electrónico, la comercialización a distancia de servicios financieros y las cláusulas abusivas, aspecto que merece un análisis técnico-jurídico minucioso.

3. Observaciones específicas

3.1. Definiciones

3.1.1. Definición de intermediario de crédito (letra d) del artículo 2)

La definición de intermediario de crédito que figura en la letra d) del artículo 2, debe formularse de la siguiente manera:

«intermediario de crédito: persona física o jurídica que, contra remuneración, ejerce de manera habitual para un

consumidor una actividad de intermediario consistente en presentar o proponer contratos de crédito, realizar otros trabajos preparatorios para la suscripción de contratos de crédito o suscribir dichos contratos;»

3.1.2. Definición de contrato de garantía (artículo 2, letra e))

En la definición de contrato de garantía debe aclararse que, en su formalización, éste puede integrarse en el propio contrato de crédito, lo cual no resulta claro.

3.1.3. Definición de detracción de crédito (artículo 2, letra m))

El concepto de «detracción de crédito» debe referirse al momento de la(s) detracción(es) efectiva(s) del (los) importe(s) del crédito, y no a la «puesta a disposición del consumidor».

3.2. Ámbito de aplicación (Contratos excluidos)

3.2.1. Suprimir la expresión «de una sola vez» en la letra c) del apartado 2 del artículo 3

3.2.2. Suprimir la letra d) del apartado 2 del artículo 3, o dejar bien explícito que las condiciones previstas en (i), (ii) y (iii) son acumulativas.

3.3. Información precontractual

3.3.1. Publicidad (artículo 4)

Imponer la obligación de indicar la TAE y el tipo total del prestamista en todas las formas de comunicación comercial relativas al crédito a los consumidores.

3.3.2. Prohibir la negociación de contratos de crédito fuera de los establecimientos comerciales (artículo 5)

Poner de manifiesto que la prohibición se refiere exclusivamente a los casos de ofertas no solicitadas.

3.3.3. Información previa (artículo 6)

3.3.3.1. Suprimir la excepción prevista en el apartado 4 o, si no, por lo menos aclarar la expresión «que sólo actúan como intermediarios de crédito a título subsidiario», que es equívoca y requiere una clarificación adecuada.

3.3.3.2. No afecta a la versión española;

3.3.3.3. Sustituir la expresión «de sus ventajas y, en su caso, de sus inconvenientes» por la expresión «de sus aspectos relevantes y características» en el 2º párrafo del apartado 2 del artículo 6;

3.3.3.4. No afecta a la versión española;

3.3.3.5. Sustituir la expresión «las ventajas y las desventajas del producto» por la expresión «los aspectos relevantes y las características del producto» (apdo. 3 del artículo 6).

3.4. *Consulta de la base de datos centralizada (artículo 8)*

3.4.1. La Directiva debe establecer con claridad las consecuencias de no consultar y no tomar en consideración los datos que figuran en la base, en términos de responsabilidad del prestamista ⁽¹⁾, como forma de garantizar la efectividad de la obligación de consulta.

3.4.2. También debe tomarse en consideración la realidad del microcrédito, definiendo un importe mínimo a partir del cual sea obligatoria la consulta de las bases de datos, como alternativa a la no aceptación de establecer el nivel mínimo recomendado en el punto 2.4.9.1.

3.4.3. La obligación de facilitar al consumidor el resultado de la consulta deberá complementarse con el derecho de rectificación del consumidor, debidamente tutelado por una sanción adecuada en caso de incumplimiento.

3.4.4. La destrucción inmediata y automática de los datos recogidos puede impedir la definición del perfil de la clientela e imposibilitar el asesoramiento sobre los productos más adecuados.

3.4.4.1. El CESE sugiere que se haga compatible este dispositivo con lo establecido en el Acuerdo de Basilea revisado, fijando un plazo máximo para la preservación de los datos, a menos que el consumidor ponga de manifiesto su voluntad de que éstos sean inmediatamente destruidos.

3.5. *Préstamo responsable (artículo 9)*

3.5.1. No afecta a la versión española.

3.5.2. Añadir una nueva frase con el siguiente enunciado:

«Asimismo se presume que tanto el consumidor como el garante han reflejado fielmente su situación financiera.»

3.6. *Información que debe mencionarse en los contratos de crédito y de garantía (artículo 10)*

3.6.1. La obligación de entrega de un ejemplar del contrato al consumidor debe ser una condición para la validez del contrato.

3.7. *Derecho de retractación (artículo 11)*

3.7.1. Substituir, en el apartado 1, la expresión «de entrega al consumidor» por «de recepción por el consumidor».

El plazo sólo podrá contarse a partir de la fecha de recepción confirmada.

3.7.2. Es indispensable clarificar la redacción del apartado 3, en particular en lo que se refiere a la posibilidad de devolución de bienes, que sólo parece tener sentido para los créditos vinculados a la venta de bienes.

3.7.2.1. Se acepta, en principio, la norma según la cual el contrato financiado no debe estar sujeto a los efectos de la retractación del contrato de crédito, pero es importante prevenir situaciones de fraude por parte del consumidor que actúe de mala fe.

3.7.2.2. La opción de mantener la propiedad del bien financiado hasta que haya transcurrido el plazo de retractación, con independencia de la transferencia de la posesión física al consumidor, penaliza la norma de transferencia de la propiedad por efecto del contrato entre las partes, lo cual no resulta adecuado en virtud del principio de subsidiariedad que rige este asunto.

(1) Véase a este respecto Bernd Stauber, «La consécration légale d'un devoir de diligence du donneur de crédit», en «La responsabilité du donneur de crédit aux particuliers», Observatoire du Crédit et de l'Endettement, octubre de 1996 y «La prévention du surendettement du consommateur: la nouvelle approche de la LCC 2001» en «La nouvelle loi fédérale sur le crédit à la consommation», Ed. CEDIDAC, n° 51, Lausana 2002.

Parece más adecuado hacer depender el ejercicio del derecho de retractación en relación con el contrato de crédito del pago previo del bien financiado o del reembolso efectivo del crédito si éste se hubiese concedido directamente al comprador-consumidor del bien adquirido.

3.8. Reembolso anticipado (artículo 16)

3.8.1. La propuesta mantiene la posibilidad de que se exija al consumidor el pago de una indemnización, cuyas características no se definen con el rigor y la objetividad necesarios.

3.8.1.1. La solución que se propone es la de eliminar la posibilidad de que se exija cualquier tipo de indemnización.

3.8.1.2. De lo contrario, deberá preverse que la posibilidad de indemnización por reembolso anticipado deba ser determinada de forma previa en el contrato de crédito, refiriéndose exclusivamente a los gastos de apertura y de gestión del crédito, cuya carga se reparte entre el conjunto de los plazos, los riesgos del tipo de refinanciación del prestamista y los riesgos de tener que reponer los capitales a un tipo inferior, y además deberán preverse penalizaciones reducidas para las situaciones en que se proceda a un nuevo acuerdo de crédito con miras al pago del crédito anterior.

3.9. Responsabilidad solidaria (artículo 19)

3.9.1. El dispositivo debe completarse con lo dispuesto en el actual apartado 2 del artículo 11 de la Directiva 87/102/CEE ⁽¹⁾.

3.9.2. No afecta a la versión española.

⁽¹⁾ «(2) Siempre que:

- a) para comprar bienes y obtener servicios, el consumidor cierte un contrato de crédito con una persona distinta del proveedor de dichos bienes o servicios; y
- b) entre el prestamista y el proveedor de los bienes o servicios exista un acuerdo previo en virtud del cual exclusivamente dicho prestamista podrá conceder crédito a los clientes de dicho proveedor para la adquisición de bienes o servicios suministrados por este último; y
- c) el consumidor a que se refiere la letra a) obtenga el crédito en aplicación del acuerdo previo mencionado; y
- d) los bienes o servicios objeto del contrato de crédito no sean suministrados o lo sean parcialmente, o no sean conformes al contrato de suministro; y
- e) el consumidor haya reclamado contra el proveedor pero no haya obtenido la satisfacción a la que tiene derecho, el consumidor tendrá derecho a dirigirse contra el prestamista.»

3.10. Ejecución del contrato de garantía (artículo 23)

3.10.1. Parece necesario aclarar el sentido del término «actuar» en la versión española, para significar exactamente que se trata de una demanda judicial. Por otra parte, el plazo deberá acortarse hasta 30 días.

3.10.2. Tampoco está justificado en el apartado 3 limitar el importe garantizado al saldo del crédito y los atrasos adeudados ya que la garantía debe poder extenderse a cualquier cantidad a la que debe hacer frente el consumidor como consecuencia del incumplimiento del contrato (p. ej. los gastos de ejecución).

3.11. Plena armonización (artículo 30)

3.11.1. La cuestión de la plena armonización y las condiciones para que el CESE esté de acuerdo con esta solución ya se han tratado antes, de manera general.

3.11.2. Aquí es importante mencionar solamente que, de acuerdo con lo enunciado en el punto 3.13. sobre el artículo 33, deberá suprimirse la letra b) del artículo 30.

3.12. Sanciones (artículo 31)

3.12.1. La cuestión de fondo del régimen de sanciones ya se ha tratado de manera general.

3.12.2. En este punto, es importante mencionar únicamente que las frases

«Dichas sanciones deberán ser efectivas, proporcionadas y disuasivas. Si el prestamista no respetara las disposiciones relativas al préstamo responsable, las sanciones podrán suponer que pierda el derecho a cobrar intereses y gastos ...»

deben sustituirse por

«Dichas sanciones deberán ser efectivas, proporcionadas y disuasivas. Si el prestamista no respetara las disposiciones relativas al préstamo responsable, las sanciones deberán suponer que pierda el derecho a cobrar intereses y gastos ...»

3.13. Carga de la prueba (artículo 33)

3.13.1. Sustituir la expresión

«Los Estados miembros podrán disponer que la carga de la prueba ...»

Por

«Los Estados miembros deberán disponer que la carga de la prueba ...».

4. Conclusiones

4.1. La propuesta de Directiva pretende responder a un conjunto de expectativas y necesidades en materia de protección de los consumidores, en particular la extensión del ámbito de aplicación a los contratos de garantía, la previsión de nuevas formas de crédito, pero también la clarificación de conceptos fundamentales en la relación de crédito, en aquello que se asume podrá contribuir a mejorar la confianza de los consumidores en el mercado único de servicios financieros.

4.2. Cabe lamentar, no obstante, que la iniciativa de revisión no haya sido precedida de una simulación que permitiese confirmar el impacto de su adopción en términos de mercado (volumen de transacciones, importes y tipos de crédito, etc.), tanto en lo que se refiere a la demanda como a la oferta.

4.3. Tampoco es aceptable que la propuesta mantenga, de manera similar a la Directiva 87/102/CEE, como preocupación de primer orden el desarrollo del mercado interior, ni que la protección de los consumidores sólo se aplique en la medida en que pueda proporcionar el fomento de la libre circulación de la oferta de crédito, sin constituir un fin en sí misma, sino un instrumento de desarrollo del mercado interior.

4.3.1. Por consiguiente, se sugiere que el fundamento jurídico de la propuesta sea el artículo 153 del Tratado.

4.4. Por otra parte, se reconocen como positivas algunas medidas puntuales que repercuten en la cuestión del endeudamiento excesivo, concretamente el principio del préstamo responsable, el deber de asesoramiento, la reglamentación del derecho de retractación, el deber de facilitar un plan de amortizaciones y la reglamentación del cobro extrajudicial.

4.5. Sin embargo, hubiera sido deseable que se hubiese aprovechado la oportunidad para ir más lejos, previendo mecanismos de actuación para hacer frente a las situaciones declaradas de endeudamiento excesivo.

4.6. La propuesta sigue sin regular una parte importante del crédito, no prevé la reglamentación de la usura, sigue sin definir una tipología contractual y mantiene la exención de responsabilidad de los intermediarios de crédito.

4.7. Se registra incluso cierto retroceso con respecto al sistema anterior en varios aspectos, entre los que destaca la desaparición de la mención obligatoria de la TAE en la publicidad, privando al consumidor de la posibilidad de comparar los precios del crédito antes de la fase de negociación del mismo, además de que el régimen propuesto es globalmente, en muchos aspectos, menos protector de lo que ya se practica en varios Estados miembros.

4.8. No es aceptable que la imposición de deberes de información al prestamista se corresponda con su exención de responsabilidad frente al consumidor, ya que los deberes de información no excluyen la protección del consumidor.

4.9. Se recomienda que la aplicación efectiva del sistema de la propuesta de directiva en el mercado interior se complemente con una apuesta por la formación, sobre todo en lo que se refiere a los intermediarios de crédito en general y a los comerciantes en particular, pero también a los propios consumidores, especialmente los de nivel cultural menos elevado, donde el asesoramiento personalizado y la educación desde los niveles escolares más elementales desempeñan un papel decisivo para la comprensión de los mecanismos y de las consecuencias de recurrir al crédito a los consumidores, en particular en lo que se refiere a una gestión prudente de los presupuestos familiares.

4.10. También se recomienda que el estudio de impacto mencionado en el punto 4.2. se haga extensivo a los Estados en vías de adhesión, sugiriéndose que dicho estudio, que deberá realizar la Comisión y presentarlo al CESE y al Parlamento Europeo, incluya los siguientes aspectos:

- el impacto económico del sistema propuesto en el sector bancario, el comercio y la industria,
- el impacto sobre los consumidores y, en particular, sobre los consumidores más desfavorecidos,
- un estudio sobre el efecto de la propuesta en el posible desarrollo del comercio transfronterizo.

4.11. La opción de la armonización total sólo debe merecer apoyo si corresponde a un alineamiento efectivo con el nivel más elevado posible de protección de los consumidores, y siempre que no se traduzca en una disminución real de sus garantías, al contrario de lo que resulta de la propuesta.

4.12. Así, se sugiere mantener la cláusula de mínimos, acompañada de una definición precisa de los ámbitos en que los Estados miembros pueden proteger más adecuadamente a los consumidores en las relaciones de crédito a los consumidores.

4.13. En resumidas cuentas, y en la situación actual de la Propuesta de Directiva, se recomienda al Consejo y a los Estados miembros que no la adopten sin que la Comisión haya reponderado antes debidamente las soluciones presentadas, concretamente a la luz de las observaciones del CESE, verificado la compatibilización de los preceptos de la propuesta con lo dispuesto en varios instrumentos comunitarios que tratan

de materias afines y evaluado detalladamente el impacto de las medidas sugeridas, en todas sus vertientes y dimensiones, en particular en lo que se refiere a los progresos en la realización

del mercado único de los servicios financieros y a un aumento efectivo de la confianza de los consumidores en su utilización transfronteriza.

Bruselas, 17 de julio de 2003.

El Presidente

del Comité Económico y Social Europeo

Roger BRIESCH

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la protección de los peatones y otros usuarios vulnerables de la vía pública en caso de colisión con un vehículo de motor, por la que se modifica la Directiva 70/156/CEE»

(COM(2003) 67 final — 2003/0033 (COD))

(2003/C 234/02)

El 7 de marzo de 2003, de conformidad con el artículo 95 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, responsable de preparar los trabajos del Comité en la materia, elaboró su dictamen el 25 de junio de 2003 (ponente: Sr. Levaux).

En su 401º Pleno de los días 16 y 17 de julio de 2003 (sesión del 16 de julio), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 109 votos a favor y 4 votos en contra el presente Dictamen.

1. Antecedentes

1.1. Objetivo de la propuesta

1.1.1. El objetivo de esta propuesta es reducir el número de muertes y lesiones por accidentes en los que se ven involucrados peatones y ciclistas, mediante la modificación de la parte delantera de los vehículos particulares y de las furgonetas de menos de 2,5 toneladas.

1.1.2. La necesidad de una Directiva se justifica por la elevada cifra de accidentes (8 000 peatones y ciclistas muertos y 300 000 heridos cada año en la Comunidad en accidentes de circulación) y por el establecimiento de requisitos técnicos armonizados para la homologación de vehículos a motor, objeto de la Directiva 70/156/CEE que conviene modificar.

1.1.3. En 2001 la Comisión mantuvo negociaciones con las asociaciones representantes de fabricantes de automóviles europeos (incluidos los automóviles estadounidenses que se venden en Europa), japoneses y coreanos (ACEA, JAMA y KAMA) a fin de lograr del sector un compromiso que facilitara la adopción de medidas para mejorar la protección de los peatones. Este compromiso fue objeto de una Comunicación al Consejo y al Parlamento el 11 de julio de 2001. A la vista de las opiniones recogidas, la Comisión había propuesto aceptar el compromiso de los fabricantes a través de una recomendación o bien proponer una Directiva basada en el contenido de dicho compromiso, que fue la solución finalmente adoptada.

1.1.4. Así pues, la Directiva propuesta recoge en un marco formal los elementos pertinentes del compromiso del sector, lo cual supone una seguridad jurídica en lo relativo a su aplicación. Por otra parte, estos nuevos requisitos quedarán integrados en el sistema de homologación CE, de tal modo que los Estados miembros participarán en la ejecución de las disposiciones jurídicas.