



Bruselas, 11.5.2021
COM(2021) 229 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

**relativo a la revisión de la Directiva 2014/17/UE del Parlamento Europeo y del Consejo
sobre los contratos de crédito celebrados con los consumidores para bienes inmuebles de
uso residencial**

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

relativo a la revisión de la Directiva 2014/17/UE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los contratos de crédito celebrados con los consumidores para bienes inmuebles de uso residencial

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	4
2. EVALUACIÓN DE LA APLICACIÓN DE LA DIRECTIVA SOBRE CRÉDITOS HIPOTECARIOS	4
2.1 Efectos en la protección de los consumidores	5
Confianza y satisfacción de los consumidores con los créditos hipotecarios	5
Eficacia de las normas sobre la publicidad y la información precontractual	5
Período de reflexión o desistimiento	6
Prácticas de ventas vinculadas y combinadas	7
Evaluación de la solvencia	7
Conocimientos y competencia del personal	8
Préstamos en moneda extranjera	8
Derecho al reembolso anticipado	8
Demoras y ejecución hipotecaria	9
Cesión de créditos a terceros	10
Nuevos derechos poscontractuales	10
Conclusión sobre aspectos relacionados con la protección de los consumidores	10
2.2 Efectos en el mercado único	11
Ámbito de aplicación de la Directiva	12
Acceso a bases de datos sobre crédito	13
Movilidad de los consumidores/cambio de prestamista	13
Pasaporte de la UE para los intermediarios de crédito	14
Concesión de préstamos hipotecarios por parte de entidades no crediticias	15
Control del cumplimiento	16
Conclusión sobre aspectos relacionados con el mercado único	16
2.3 Efectos en la estabilidad financiera	17
Conclusión sobre aspectos de estabilidad financiera	19
3. SUPERVISIÓN DE LOS REGISTROS DE CRÉDITO	19
4. CONCLUSIONES	20

ABREVIATURAS

TAE	Tasa anual equivalente
BCE	Banco Central Europeo
ABE	Autoridad Bancaria Europea
FEIN	Ficha europea de información normalizada
UE	Unión Europea
ANC	Autoridad nacional competente
DCC	Directiva relativa a los contratos de crédito al consumo (Directiva 2008/48/CE)
ARC	Agencia de referencia de crédito
DG FISMA	Dirección General de Estabilidad Financiera, Servicios Financieros y Unión de los Mercados de Capitales
FIN-NET	Red para la Resolución de Litigios Financieros
FinTech	Tecnología Financiera
RGPD	Reglamento General de Protección de Datos [Reglamento (UE) 2016/679]
GEGRFS Menor	Grupo de Expertos Gubernamentales sobre Servicios Financieros al por Menor
EM	Estado miembro

1. INTRODUCCIÓN

La Directiva sobre créditos hipotecarios¹ (DCH) se adoptó el 4 de febrero de 2014, en el contexto de la crisis financiera mundial, como parte de los esfuerzos realizados por la UE para crear un mercado único de créditos hipotecarios.

Los Estados miembros debían transponer las disposiciones de la DCH a su Derecho nacional a más tardar el 21 de marzo de 2016. Sin embargo, solamente ocho Estados miembros lo hicieron a tiempo. El último Estado miembro que transpuso la Directiva a su Derecho nacional lo hizo en junio de 2019.

El presente informe se ha elaborado con arreglo al artículo 44 de la DCH, en el que se prevé que la Comisión debe verificar la eficacia y adecuación de las disposiciones en relación con los consumidores y el mercado interior, haciendo especial hincapié en la experiencia adquirida en la aplicación de la Directiva. La base del informe es un estudio sobre la evaluación de la Directiva puesto en marcha por la Comisión² (el «estudio de RPA»). Además, y con arreglo a lo previsto en el artículo 45 de la DCH, en el informe se examina la necesidad de supervisar los registros de crédito. En cuanto al requisito fijado en el artículo 45 de la DCH de presentar un informe exhaustivo de evaluación de los retos generales que plantea el endeudamiento privado excesivo directamente relacionado con la actividad crediticia, la Comisión lo cumplirá en una etapa posterior, teniendo especialmente en cuenta los efectos de la pandemia de COVID-19 en los consumidores.

Al elaborar el presente informe, la Comisión se enfrentó a una serie de retos relacionados con la recogida de datos. Dichos retos se debían principalmente a la limitada cantidad de tiempo que lleva aplicándose la Directiva, a dificultades para acceder a los registros nacionales de intermediarios de crédito y a la crisis de la COVID-19, que coincidió con la fase de recogida de datos del estudio de RPA.

El presente informe se incorporará a las próximas fases, en las que la Comisión llevará a cabo una evaluación basada en pruebas adicionales recabadas mediante una consulta pública específica y una evaluación de impacto, con vistas a adoptar decisiones sobre las próximas iniciativas (legislativas o no) relacionadas con la Directiva.

2. EVALUACIÓN DE LA APLICACIÓN DE LA DIRECTIVA SOBRE CRÉDITOS HIPOTECARIOS

El objetivo de la DCH era «que consumidores, prestamistas e intermediarios de crédito gocen de un mercado único eficiente y competitivo en el que exista un elevado grado de protección, impulsando, para ello, la confianza del consumidor, la movilidad de los clientes y la actividad transfronteriza de los prestamistas y los intermediarios de crédito, así como condiciones

¹ Directiva 2014/17/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de febrero de 2014, sobre los contratos de crédito celebrados con los consumidores para bienes inmuebles de uso residencial y por la que se modifican las Directivas 2008/48/CE y 2013/36/UE y el Reglamento (UE) n.º 1093/2010 (DO L 60 de 28.2.2014, p. 34).

² Estudio titulado «Evaluation of the Mortgage Credit Directive (Directive 2014/17/EU)» de Risk & Policy Analysts (RPA), 2020, disponible en <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e4a1db26-2f94-11eb-b27b-01aa75ed71a1>.

equitativas de competencia»³. Asimismo, buscaba «garantizar unas condiciones de competencia equitativas entre los prestamistas y propiciar la estabilidad financiera»⁴.

Por tanto, en la siguiente sección se examina cómo ha contribuido la DCH a ofrecer un elevado nivel de protección para los consumidores, a crear un mercado único para los créditos hipotecarios y a promover la estabilidad financiera.

2.1 Efectos en la protección de los consumidores

Al evaluar los efectos de la Directiva en el nivel de protección de los consumidores⁵ se debe tener en cuenta cómo ha contribuido a aumentar la confianza y la satisfacción de los consumidores respecto de los créditos hipotecarios y se debe analizar la eficacia de las normas sobre la publicidad y la información precontractual. En concreto, en la evaluación se analizaron la tasa anual equivalente (TAE), las prácticas de ventas vinculadas y combinadas, la evaluación de la solvencia, los conocimientos y la competencia del personal, los préstamos en moneda extranjera, el derecho a la reflexión/el desistimiento, el reembolso anticipado, las demoras y la ejecución hipotecaria.

Confianza y satisfacción de los consumidores con los créditos hipotecarios

Los resultados de la edición del Cuadro de Indicadores de los Mercados de Consumo de la UE de 2018⁶ indican que, desde la entrada en vigor de la DCH, la satisfacción de los consumidores con los créditos hipotecarios aumentó de una puntuación de 6,6/10 en 2014 a una de 7,3/10 en 2018. También se ha registrado un incremento de la confianza en el mercado de los créditos hipotecarios (de una puntuación de 6/10 en 2014 a una de 6,8/10 en 2018).

En el Cuadro de Indicadores de los Mercados de Consumo de 2018 se indica que es probable que la aplicación de la DCH haya contribuido a una mejor valoración del mercado de los créditos hipotecarios, ya que ofreció a los consumidores información detallada sobre las condiciones del crédito hipotecario concedido y acceso al reembolso anticipado. Sin embargo, puesto que en muchos Estados miembros la Directiva se transpuso con retraso, es posible que los resultados del Cuadro de Indicadores de 2018 no reflejen plenamente sus efectos. Además, los resultados de dicho Cuadro de Indicadores no permiten diferenciar entre los consumidores que celebraron un contrato de crédito hipotecario en 2017-2018 y aquellos que lo hicieron previamente.

Eficacia de las normas sobre la publicidad y la información precontractual

En lo relativo al acceso a información pertinente sobre los productos y servicios, los consumidores suelen encontrarse en una posición más débil que la de los prestadores de servicios. Frecuentemente, esta situación se agrava por patrones de conducta como los sesgos cognitivos relativos a errores sistemáticos en el tratamiento y la interpretación de la información que afecta a las decisiones de los consumidores. A través de la DCH se intentó

³ Punto 1 de la explicación de motivos de la propuesta de Directiva sobre los contratos de crédito hipotecario de la Comisión.

⁴ Véase el considerando 75 de la DCH.

⁵ La Directiva solamente se aplica a los contratos de crédito hipotecario en curso antes del 21 de marzo de 2016 (véase el artículo 43, apartado 1).

⁶ Véase https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/consumer-markets-scoreboard_18_es.pdf.

abordar esta cuestión al velar por que los consumidores reciban información apropiada que les permita adoptar decisiones informadas. Las disposiciones sobre la publicidad y la información precontractual resultan esenciales para este fin.

En lo relativo a la publicidad, la Directiva ha contribuido a evitar prácticas publicitarias desleales y engañosas, en concreto a través de los artículos 10 y 11. Según el estudio de RPA, la mayoría de los consumidores consideran que la publicidad relativa a los créditos hipotecarios es leal, clara y no engañosa. Sin embargo, hay indicios de que es posible que los requisitos fijados para la publicidad no sean apropiados para el mundo digital, ya que los prestamistas señalan la existencia de dificultades a la hora de cumplir con dichos requisitos al realizar publicidad en línea.

La Directiva (artículo 14) requiere que se facilite a los consumidores información gratuita, precontractual y personalizada, en concreto a través de la ficha europea de información normalizada (FEIN) e incluyendo la tasa anual equivalente (TAE). La evaluación pone de relieve que los consumidores se vieron beneficiados por este cambio, en particular al recibir información precontractual de mejor calidad en un formato normalizado⁷ a través de la FEIN y mediante el cálculo de la TAE. Se concluyó que la información sobre la TAE era importante para que los consumidores pudieran comparar ofertas, si bien las pruebas revelan que son pocos los consumidores que realmente entienden el significado de dicha tasa⁸. Además, a pesar de que se considera que la información facilitada en la FEIN es importante para que los consumidores puedan adoptar una decisión informada, al parecer estos suelen verse sobrecargados con información que realmente no leen ni entienden, lo que hace que sea más complicado comparar productos. Asimismo, parece que la FEIN no siempre se suministra a tiempo, de modo que los consumidores no pueden comparar ofertas (p. ej., no reciben la información hasta que se les facilita la oferta final), y que este sistema no resulta apropiado para los dispositivos electrónicos (p. ej., para teléfonos inteligentes) o para el suministro de información en formato digital. El estudio de RPA también indica que no siempre se facilita información precontractual a los consumidores de manera gratuita.

Período de reflexión o desistimiento

Como resultado de la transposición de la Directiva, la legislación de los Estados miembros ha pasado a ofrecer a los consumidores un período de reflexión, de desistimiento o ambos que previamente no siempre se les facilitaba. La mayoría de los Estados miembros optaron por ofrecer un período de reflexión en lugar de un período de desistimiento. Sin embargo, ha disminuido el porcentaje de consumidores que opinan que se les concede tiempo suficiente para reflexionar (en comparación con antes de que se aplicara la Directiva).

Por el contrario, un mayor porcentaje de los consumidores a los que se ofreció el derecho de desistimiento consideran que se les concedió suficiente tiempo para retirar su solicitud (en comparación con el número de encuestados que así opinaban antes de que se aplicara la Directiva). Parece que la Directiva ha resultado eficaz en este sentido, a pesar de que en la práctica la mayoría de los consumidores no se retiran de los créditos hipotecarios. Algunos consumidores que intentaron retirarse de su contrato de crédito hipotecario se enfrentaron a una serie de dificultades.

⁷ La edición del Cuadro de Indicadores de los Mercados de Consumo de 2018 indica que, tras la entrada en vigor de la DCH, se produjo una mejora de la «comparabilidad» en el mercado de los créditos hipotecarios.

⁸ Los consumidores no suelen ser conscientes de que, al comparar la TAE, deben comparar hipotecas de la misma duración y del mismo tipo (véase el estudio de RPA).

Prácticas de ventas vinculadas y combinadas

A pesar de que las pruebas recabadas indican una ligera disminución del porcentaje de consumidores obligados a adquirir servicios adicionales vinculados, estas prácticas siguen produciéndose, en especial entre los intermediarios de crédito para productos de seguro⁹. No se sabe con seguridad la medida en que las prácticas de venta vinculada se ajustan a las excepciones previstas en el artículo 12¹⁰. En este contexto, también puede resultar aplicable el Derecho de la UE en materia de competencia.

Evaluación de la solvencia

La obligación de que los prestamistas evalúen la solvencia del consumidor (artículos 18 y 20 de la DCH) y el requisito de que el prestamista solo ponga el crédito a disposición del consumidor si el resultado de dicha evaluación es positivo¹¹ parecen estar entre las disposiciones más eficaces en términos de protección de los consumidores, ya que evitan que los prestamistas concedan crédito a consumidores que no podrían reembolsarlo¹². La disminución de las demoras en los créditos hipotecarios que se ha producido en los últimos años podría ser un primer indicio de que estas disposiciones están empezando a tener un efecto positivo. No obstante, teniendo en cuenta la cantidad de tiempo que transcurre entre la emisión del crédito y el momento en que los consumidores empiezan a sufrir dificultades financieras, tal vez no sea posible evaluar plenamente la verdadera eficacia de estas disposiciones hasta una fase posterior. Por otra parte, existe un cierto grado de incertidumbre respecto de la posibilidad de aplicar las disposiciones a consumidores que sean responsables solidariamente del préstamo, puesto que la DCH solamente se refiere a la evaluación de la solvencia de un consumidor concreto. Asimismo, en el mercado del crédito se ha producido recientemente un cambio hacia el uso de macrodatos y del aprendizaje automático con el fin de crear servicios personalizados, basándose principalmente en evaluaciones de la solvencia aceleradas (mayoritariamente en el contexto de los créditos al consumo)¹³. Estas tecnologías podrían hacer más fácil y más barato para los consumidores obtener un crédito hipotecario, así como mejorar la capacidad de los prestamistas para evaluar los riesgos, por ejemplo mediante análisis de la solvencia basados en un algoritmo. Al mismo tiempo, también generan nuevos riesgos relacionados con los datos utilizados (p. ej., datos de los medios sociales), con la forma en que se facilita información y en que se diseña la oferta (para acelerar la decisión de compra de los consumidores) y con la identificación de clientes y la personalización (en concreto, la transparencia de las decisiones de evaluación de la solvencia basadas en un algoritmo)¹⁴. Estos asuntos se tratan también en la reciente propuesta de la Comisión de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas armonizadas sobre la inteligencia artificial (Ley de Inteligencia Artificial).

⁹ Tal como puso de relieve la compra simulada llevada a cabo en el estudio de RPA.

¹⁰ La primera sentencia del Tribunal de Justicia sobre la DCH (asunto C-778/18, Association française des usagers de banques) se refería a la legislación nacional y a la cuestión de las prácticas de venta vinculada.

¹¹ Véase el artículo 18, apartado 5, letra a), de la DCH.

¹² Véase el estudio de RPA. En 2009, solo diez Estados miembros tenían legislación a través de la que se prohibía la concesión de crédito a consumidores que no podrían reembolsarlo. Véase London Economics, *Study on the costs and benefits of different policy options for mortgage credit*.

¹³ Véase el estudio del Consejo de Prestamistas Hipotecarios (CML) de 2017 titulado «Digital change and Mortgage Borrowers», páginas 9 y 10. Las conclusiones extraídas para el Reino Unido son extrapolables a la UE.

¹⁴ Comisión Europea, *Behavioural study on the digitalisation of the marketing and distance selling of retail financial services*, 2019 (pendiente de publicación).

Como respuesta al cambio climático y con el fin de promover prácticas sostenibles, en los últimos años ha prosperado el concepto de «créditos hipotecarios eficientes en materia de energía». Investigaciones recientes han detectado una posible correlación entre el comportamiento de los titulares de créditos hipotecarios en lo relativo al préstamo y la eficiencia energética de sus propiedades que indica un posible menor riesgo de impago para este tipo de créditos hipotecarios. Se están llevando a cabo investigaciones adicionales sobre esta cuestión a varios niveles¹⁵.

Conocimientos y competencia del personal

Los resultados del estudio de RPA indican que los requisitos de la DCH relativos a los conocimientos y la competencia del personal (artículo 9 y anexo III) podrían haber dado lugar a un aumento en el nivel de competencia del personal de los prestamistas, lo que a su vez contribuye a un mayor grado de profesionalidad. La mayoría de los consumidores encuestados consideraban que el personal empleado por los prestamistas y los intermediarios de crédito dispone de un nivel adecuado de conocimientos y competencia. Las partes interesadas del sector indicaron que, como resultado de la Directiva, se había producido un aumento en los costes de formación. En este contexto, se señaló que los prestamistas recurren cada vez más a gestores automatizados.

Préstamos en moneda extranjera

El artículo 23 de la Directiva, relativo a los préstamos en moneda extranjera, requiere que los Estados miembros se aseguren de que los consumidores tienen derecho a convertir el préstamo a una moneda alternativa en condiciones especificadas, o, si se han implantado otras disposiciones, que limiten el riesgo de tipo de cambio al que está expuesto el consumidor. El objetivo de estas normas es evitar el importante perjuicio para el consumidor sufrido en otras ocasiones cuando se produjo una apreciación de la moneda extranjera en que se habían emitido los préstamos¹⁶.

Las pruebas recabadas indican que, a pesar de que las normas de la DCH resultaron eficaces para evitar la exposición de los consumidores al riesgo de tipo de cambio y al impago, en muchos países dichas normas han hecho que los prestamistas hayan dejado de ofrecer préstamos en moneda extranjera. En otros países se ha producido una reducción considerable de los préstamos en moneda extranjera.

Derecho al reembolso anticipado

En el artículo 25 de la DCH se otorga a los consumidores el derecho al reembolso anticipado del crédito hipotecario, existiendo la posibilidad de que los Estados miembros establezcan condiciones para dicho reembolso (en concreto, una compensación justa y objetiva).

¹⁵ En la Comisión, este trabajo lo lleva a cabo el Grupo de Trabajo sobre Evaluación del Riesgo del Grupo de Instituciones Financieras para la Eficiencia Energética, y a nivel sectorial lo hace la Iniciativa sobre los créditos hipotecarios eficientes en materia de energía de la Federación Hipotecaria Europea y el Consejo Europeo de Bonos Garantizados.

¹⁶ Véase el informe del Parlamento Europeo titulado «Mortgage Credit - Mis-selling of Financial Products», junio de 2018.

Las pruebas recabadas por la Comisión indican que esta disposición resulta eficaz para garantizar un elevado nivel de protección de los consumidores¹⁷. Si bien los consumidores tienen derecho a reembolsar de manera anticipada la totalidad o parte del saldo pendiente del crédito hipotecario, desde la entrada en vigor de la Directiva solo unos pocos han ejercido este derecho. Al parecer, el ejercicio pleno de este derecho se ve limitado por un conocimiento insuficiente por parte de los consumidores, por su incapacidad para estimar cuánto podrían ahorrar y por las tasas que deben abonarse (véase la sección 2.2, relativa a la movilidad de los consumidores).

Un estudio encargado por la Comisión en 2019¹⁸ (el «estudio de ICF») ha puesto de relieve que las condiciones que podrían fijarse para el reembolso anticipado (plazo de preaviso o duración mínima del contrato) y el posible importe de la compensación que deberá pagarse al prestamista, especialmente en el caso de los préstamos hipotecarios con un tipo de interés fijo, podrían desalentar a los consumidores. La mayoría de los Estados miembros, si bien no todos, han establecido una definición precisa de la compensación que deberá pagarse (por ejemplo, un porcentaje de los intereses debidos o del saldo pendiente), lo que permite que el prestatario pueda calcular los costes con antelación. Esto parece reducir considerablemente las diferencias entre instituciones crediticias en lo relativo al cálculo del importe debido, lo que conlleva un aumento de la seguridad jurídica y de la transparencia general.

Demoras y ejecución hipotecaria

El objetivo del artículo 28 de la DCH, relativo a las demoras y la ejecución hipotecaria, es alentar a los prestamistas a gestionar los riesgos crediticios emergentes en una fase temprana y a hacer lo posible por solucionar la situación antes de poner en marcha un procedimiento de ejecución. Las partes interesadas consultadas para el estudio de RPA indicaron que la DCH ha contribuido a reducir el endeudamiento excesivo. Los resultados de la encuesta a los consumidores sugieren que los consumidores también están satisfechos con el comportamiento de los prestamistas en este sentido. Trece Estados miembros han utilizado la opción, establecida en la Directiva, de permitir que los prestamistas impongan cargas adicionales a los consumidores en caso de impago (algunos de los cuales han fijado un límite máximo), mientras que otros doce no la han aplicado¹⁹. Tomando como base la limitada información suministrada, y debido a que la DCH lleva poco tiempo en vigor y se transpuso de manera tardía, no es posible determinar con un elevado grado de certeza si dichas disposiciones han resultado eficaces para reducir el riesgo de ejecución hipotecaria.

Los efectos económicos de la COVID-19 generan el riesgo de que aumente el número de consumidores que no podrán cumplir con sus compromisos financieros y que podrían quedar excesivamente endeudados. Se llevará a cabo un análisis más detallado al respecto en el marco del informe sobre los retos más generales del endeudamiento privado excesivo que se elaborará próximamente.

¹⁷ La mayoría de quienes participaron en las entrevistas y en la consulta pública llevadas a cabo por RPA comparten esta opinión.

¹⁸ ICF, *Study on switching of financial services and products*, 2019 (pendientes de publicación).

¹⁹ Véase el examen jurídico realizado en el estudio de RPA.

Cesión de créditos a terceros

El RGPD requiere que el nuevo prestamista/responsable informe al consumidor/interesado de su identidad y le facilite sus datos de contacto, entre otra información²⁰. Sin embargo, al contrario que en el caso de la DCC, la DCH no prevé explícitamente garantías para los consumidores en caso de que el contrato de crédito sea cedido a terceros. Para garantizar que el nivel de protección de los consumidores no se vea afectado en caso de cesión del crédito, la Comisión incluyó en su propuesta de Directiva sobre los administradores de créditos, los compradores de créditos y la recuperación de las garantías reales («Directiva sobre los préstamos dudosos»)²¹ una modificación de la DCH destinada a garantizar que, en este tipo de casos, el consumidor tenga derecho a hacer valer ante el comprador del crédito las mismas excepciones y defensas de que disponía ante el prestamista original²². La propuesta también requiere que los compradores de créditos al consumo no establecidos en la UE designen a una entidad de crédito o a un administrador de créditos autorizados en la UE para llevar a cabo las actividades de administración en relación con los contratos de crédito²³. El procedimiento legislativo relativo a esta propuesta sigue en curso.

Nuevos derechos poscontractuales

Las modificaciones de los contratos de crédito pueden ser perjudiciales para los consumidores debido a la situación de dependencia en la que se encuentran, reduciéndose de este modo su capacidad de negociación respecto del prestamista. Por consiguiente, la Comisión ha introducido una nueva disposición en la propuesta de Directiva sobre los préstamos dudosos²⁴ en la que se prevé que, en caso de modificarse los términos del contrato, los consumidores tienen derecho a recibir una descripción clara y detallada de los cambios propuestos, del calendario de aplicación y de los motivos de reclamación disponibles.

Conclusión sobre aspectos relacionados con la protección de los consumidores

Cabe concluir que hay indicadores de que la DCH ha contribuido a aumentar el nivel general de protección de los consumidores en la UE, en particular al establecer un nivel mínimo de protección en todos los Estados miembros. La DCH también parece haber ayudado a lograr un mayor nivel de confianza de los consumidores en el mercado de los créditos hipotecarios. Sin embargo, determinadas limitaciones relacionadas con la capacidad de los consumidores para procesar información compleja y extensa y con el hecho de que determinados requisitos de divulgación de información no resultan apropiados para la divulgación digital parecen impedir que las normas resulten plenamente eficaces. Es posible que la obligación de que el prestamista evalúe la solvencia del consumidor antes de celebrar el contrato haya dado lugar a la reducción del número de consumidores que tienen dificultades a la hora de reembolsar el crédito. Si bien el derecho al reembolso anticipado ha tenido efectos positivos, las posibles condiciones impuestas y el importe de la compensación que debe pagarse parecen desalentar a los consumidores a la hora de ejercer este derecho y de cambiar de contrato para ahorrar dinero. Los primeros indicadores sobre las disposiciones a través de las que se regulan las

²⁰ Véase el artículo 14 del RGPD.

²¹ Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los administradores de créditos, los compradores de créditos y la recuperación de las garantías reales (COM/2018/0135 final).

²² Véase el artículo 38 de la propuesta de Directiva sobre los préstamos dudosos.

²³ Véase el artículo 15, apartado 1, de la propuesta de Directiva sobre los préstamos dudosos.

²⁴ Véase el artículo 34 de la propuesta de Directiva sobre los préstamos dudosos.

demoras y la ejecución hipotecaria señalan que resultan eficaces para reducir el riesgo de ejecución. Sin embargo, es probable que estas disposiciones se pongan a prueba en mayor medida en el contexto de la pandemia de COVID-19. Se prevé que la modificación de la DCH y las nuevas garantías para los consumidores propuestas por la Comisión aumenten el nivel de protección de los consumidores en aquellos casos en los que se ceda el crédito a terceros.

2.2 Efectos en el mercado único

La DCH tiene como objetivo promover el comercio transfronterizo de créditos hipotecarios, y de este modo un mercado único, al generar un cierto nivel de armonización para los requisitos aplicables a la concesión de este tipo de créditos (en concreto los relativos a las normas de conducta, la supervisión de los intermediarios de crédito y la actividad de las entidades no crediticias). Partiendo del sumamente reducido nivel de créditos hipotecarios transfronterizos concedidos en 2016, de aproximadamente un 1 %²⁵, la concesión de este tipo de créditos hipotecarios ha seguido siendo muy limitada [con un valor de 52 000 millones EUR (<1 %)]²⁶.

La escasez de actividad transfronteriza en el ámbito de los créditos hipotecarios se debe al hecho de que siguen existiendo importantes barreras, entre las que se incluyen las diferencias entre la legislación nacional en ámbitos no cubiertos por la Directiva, como los sistemas fiscales, el registro de las propiedades, el Derecho contractual por el que se rige la validez de los contratos de crédito y cuestiones poscontractuales como las normas sobre la ejecución hipotecaria. Tal como se indica en el estudio de RPA, los prestamistas temen que tener que aplicar legislación extranjera de una forma jurídicamente segura les expondría a riesgos y obstáculos jurídicos que podrían minar la rentabilidad de las transacciones transfronterizas.

La escasez de actividad transfronteriza también se debe a otros motivos, como la preferencia de los consumidores por prestamistas de su propio país o el idioma. Según el estudio de RPA, los motivos más frecuentemente alegados por los consumidores para explicar por qué no adquirieron un crédito hipotecario con un prestamista de otro país de la UE eran que no resultaba necesario o que nunca se lo habían planteado. Otras de las razones indicadas con frecuencia para esta situación eran la falta de familiaridad con los prestamistas y de confianza en ellos, las barreras lingüísticas y el desconocimiento de los productos disponibles.

Estas barreras se han visto incrementadas debido a que los Estados miembros han sobrerregulado los requisitos y las opciones reglamentarias para la aplicación de la Directiva (p. ej., en materia de publicidad, prácticas de venta vinculada o período de reflexión/desistimiento), imponiéndose de este modo obligaciones adicionales y costes asociados que no pueden atribuirse a la Directiva.

A pesar de estos obstáculos, la DCH ha repercutido en el funcionamiento del mercado único a través del establecimiento de condiciones de competencia equitativas (p. ej., mediante la

²⁵ Los datos del Eurobarómetro especial de 2016 indican que, en la Europa de los Veintiocho, únicamente el 1 % de los consumidores residentes en Bélgica, Chipre y los Países Bajos habían adquirido un crédito hipotecario en otro Estado miembro [esta cifra fue ligeramente superior en el caso de Luxemburgo (3 %) y de Irlanda (2 %)].

²⁶ Véanse los datos del BCE de 2019 sobre las posiciones vivas de los préstamos transfronterizos para hogares facilitados por instituciones financieras monetarias. Estos datos incluyen los créditos hipotecarios y otros tipos de créditos al consumo, como los préstamos para hogares, los descubiertos y las tarjetas de crédito. Los datos indican que, de los 5,882 billones EUR de importes pendientes, 52 000 millones EUR (<1 %) corresponden a créditos hipotecarios transfronterizos dentro de la zona del euro. Estos datos solamente cubren los préstamos transfronterizos directos, quedando excluidas las actividades de sucursales de bancos extranjeros que ofrecen créditos hipotecarios.

fijación de requisitos y disposiciones comunes para los prestamistas y al ampliar el ámbito de aplicación de las obligaciones a los intermediarios de crédito y las entidades no crediticias). Por consiguiente, ha contribuido en cierta medida a ofrecer una mayor gama de opciones y una mejor calidad para los consumidores. La digitalización y el aumento del número de consumidores con conocimientos digitales y financieros podrían reducir la necesidad de establecer un contacto personal y ayudar a fomentar la concesión de créditos hipotecarios a nivel transfronterizo en el futuro.

La creación de un mercado único para los créditos hipotecarios depende de la eficacia de las normas de la DCH para promover la actividad transfronteriza, aumentar la movilidad de los consumidores, lograr el acceso sin trabas a las bases de datos (a efectos de la evaluación de la solvencia), garantizar la concesión de préstamos responsable por parte de los prestamistas, los intermediarios y las entidades no crediticias y conseguir un control del cumplimiento eficaz. Puesto que el mercado único se encuentra en constante evolución, se debe velar por que las normas se ajusten a los nuevos cambios producidos, como la aparición de plataformas entre particulares en línea.

Ámbito de aplicación de la Directiva

Los datos recabados indican que, de manera general, el ámbito de aplicación de la DCH sigue siendo apropiado para los objetivos de la Directiva, si bien deberían llevarse a cabo algunos ajustes.

El ámbito de aplicación de la DCH, descrito en su artículo 3, apartado 2, letra a), actualmente no incluye los planes de movilización de capital, también conocidos como hipotecas inversas. En el estudio de RPA se concluyó que el nivel de regulación actual de estos planes podría ser insuficiente y suponer un riesgo en términos de protección de los consumidores²⁷.

Mediante el artículo 46 de la DCH se amplió el ámbito de aplicación de la DCC para incluir los créditos para la renovación de bienes inmuebles de uso residencial de un valor superior a 75 000 EUR. La DCC está siendo evaluada en estos momentos y se está analizando su ámbito de aplicación.

La aparición de plataformas entre particulares en línea en las que los consumidores son tanto prestamistas como prestatarios podría tener implicaciones para el mercado de los créditos hipotecarios en el futuro²⁸. A pesar de que el mercado de los préstamos entre particulares y la financiación participativa para los bienes inmuebles de uso residencial sigue siendo reducido y de que es probable que, al menos en un futuro cercano, así se mantenga, debe realizarse un seguimiento de su evolución. Los Estados miembros han adoptado diferentes enfoques, y la mayoría de ellos han elegido no regular por el momento. En algunos casos, los legisladores nacionales requieren que estas plataformas se registren como intermediarios de crédito. También existe incertidumbre jurídica sobre el hecho de si los sitios web de comparación se consideran intermediarios de crédito.

Finlandia fue el único país que indicó haber utilizado la opción prevista en el artículo 3, apartado 3, letra a), de excluir del ámbito de aplicación determinados contratos de crédito garantizados.

²⁷ Véanse los resultados de la consulta a las partes interesadas llevada a cabo por RPA.

²⁸ Véase, por ejemplo, Ziegler et al., *Expanding Horizons: The 3rd European Alternative Finance Industry*, 2019.

El Reino Unido ha sido el único que ha utilizado la opción de excluir de la Directiva los contratos de crédito de compra para alquiler [artículo 3, apartado 3, letra b)].

Acceso a bases de datos sobre crédito

El artículo 21 de la DCH requiere que los Estados miembros ofrezcan a los prestamistas situados en otros países acceso a las bases de datos sobre crédito en condiciones no discriminatorias con el fin de evaluar la solvencia de los consumidores. Las dificultades relacionadas con el acceso a las bases de datos sobre crédito pueden ser un impedimento para la concesión de créditos hipotecarios a nivel transfronterizo.

En el estudio de RPA se concluyó que las condiciones para el acceso no discriminatorio a las bases de datos sobre crédito suelen estar claramente establecidas y que no existen pruebas de discriminación. No obstante, el estudio también pone de relieve que, para poder acceder a una base de datos, los prestamistas deben facilitarle datos equivalentes (principio de reciprocidad²⁹). Sin embargo, los prestamistas de Estados miembros que solamente permiten el tratamiento de datos «negativos» (datos sobre el impago) para fines de evaluación de la solvencia no podrán facilitar datos «positivos» (p. ej., compromisos financieros en curso) a las bases de datos de otros Estados miembros, por lo que se encuentran en una situación de desventaja en comparación con los competidores que tratan datos tanto negativos como positivos. Además, las diferencias en lo relativo al contenido de las bases de datos sobre crédito y la ausencia de una terminología común, por ejemplo, para la definición de «impago», generan complicaciones adicionales³⁰.

Movilidad de los consumidores/cambio de prestamista

Las disposiciones de la DCH sobre la información precontractual, sobre la prohibición de las prácticas de venta vinculada, sobre el período de reflexión/desistimiento y, en especial, sobre el derecho al reembolso anticipado del crédito facilitan el cambio de prestamista por parte de los consumidores. La movilidad de los consumidores es un factor sumamente importante para fomentar la competencia y para garantizar que los consumidores puedan beneficiarse de las mejores ofertas disponibles en el mercado.

No es frecuente que los consumidores cambien de prestamista. Según un estudio llevado a cabo para la Comisión³¹, el ahorro total para los consumidores derivado del cambio de prestamista en la muestra de catorce Estados miembros tomada podría ser de hasta 1 700 millones EUR mensuales, es decir, de más de 20 000 millones EUR al año. Según la encuesta a consumidores de créditos hipotecarios llevada a cabo para dicho estudio, el porcentaje de consumidores que actualmente poseen un préstamo hipotecario que se beneficiarían al cambiar de crédito varía considerablemente entre Estados miembros (p. ej., un 22 % en Suecia, en comparación con un 78 % en Portugal)³².

²⁹ Véase también ICF, *Evaluation of Directive 2008/48/EC on credit agreements for consumers*, 2020; y Comisión Europea, *Report of the Expert Group on Credit Histories*, 2009.

³⁰ ICF, *Evaluation of Directive 2008/48/EC on credit agreements for consumers*, 2020; y Comisión Europea, *Report of the Expert Group on Credit Histories*, 2009.

³¹ Véase *Study on switching of financial services and products*, 2019 (pendiente de publicación).

³² Estas estimaciones se refieren al cambio tanto dentro del mismo prestamista (cambio interno) como hacia un nuevo prestamista (cambio externo) y se basan en una muestra de catorce Estados miembros.

Un estudio conductual llevado a cabo para la Comisión³³ puso de relieve que no hay un único motivo que haga los consumidores no cambien de crédito hipotecario, sino que existe una combinación de razones entre las que se incluyen la satisfacción con el prestamista actual, la situación del mercado (p. ej., tipos de interés bajos) y el desconocimiento de la posibilidad de cambiar o de los posibles beneficios. Otros factores importantes son la existencia de otras prioridades, la recepción de demasiada información que procesar y la forma en que se presenta, el miedo a tomar una decisión equivocada y el tiempo, los costes y el trabajo que conlleva buscar una oferta mejor. Tal como se indica en la sección 2.1, la preocupación por las condiciones que podrían imponerse para el derecho al reembolso anticipado también podría desalentar a los consumidores a la hora de cambiar de crédito hipotecario³⁴.

Los dos estudios sobre el cambio de crédito anteriormente señalados indican la posible existencia de un fallo de mercado relacionado con una serie de prácticas empleadas por los prestamistas que desalientan el cambio. En concreto, el estudio de ICF puso de relieve que la ausencia de un marco jurídico específico para el cambio de crédito hipotecario³⁵ podría constituir un obstáculo para dicho cambio, ya que las entidades de crédito podrían aprovechar los vacíos legislativos para adoptar una serie de prácticas comerciales que compliquen el cambio de productos financieros para los consumidores o que incluso lo impidan. Estas prácticas comerciales podrían estar sujetas a un control con arreglo a la legislación sobre competencia de la UE.

Pasaporte de la UE para los intermediarios de crédito

Uno de los principales cambios introducidos por la Directiva fue la creación de un pasaporte de la UE para los intermediarios de crédito y la regulación de su actividad al igual que se hacía con la de los prestamistas. Esto permite que los intermediarios de crédito ofrezcan sus servicios en otros Estados miembros y que los consumidores dispongan de un proceso más sencillo para obtener un crédito hipotecario, en concreto al contratar un crédito hipotecario en otros Estados miembros.

En virtud de lo previsto en la DCH, los Estados miembros deben elaborar un registro de intermediarios de crédito autorizados. Sin embargo, los registros no siempre se encuentran fácilmente accesibles³⁶ y la información que contienen difiere entre ellos. Por este motivo, se desconoce el número total de intermediarios de crédito que actualmente operan en la UE.

Por lo general, los intermediarios de crédito desempeñan un papel poco significativo en la concesión de préstamos hipotecarios (véase el anexo). Sin embargo, un elevado número de Estados miembros disponen de un nivel de actividad moderado³⁷ (y en Irlanda incluso es alto³⁸). Los resultados de la encuesta a consumidores llevada a cabo por RPA indican que, antes de que la Directiva entrara en vigor, menos de una cuarta parte de los consumidores (24 %) utilizaban un intermediario de crédito. En el caso de los créditos hipotecarios suscritos entre 2016 y 2019, este porcentaje aumentó hasta el 36 %. Sin embargo, este cambio no puede

³³ G. Marandola, A. Proestakis, J. Sousa Lourenço y R. van Bavel, *Applying behavioural insight to encourage consumer switching of financial products*, 2020 (pendiente de publicación).

³⁴ Estas condiciones deben ser acordes a los principios de la legislación sobre competencia de la UE.

³⁵ Los únicos países en que existe un marco jurídico para el cambio de crédito son Italia y España. En Irlanda, Portugal y Dinamarca solo existe un número reducido de disposiciones destinadas a facilitar el cambio de crédito hipotecario (véase el estudio de ICF).

³⁶ La ABE facilita un enlace a los registros nacionales disponibles.

³⁷ Alemania, Austria, Bélgica, Chequia, Francia, Hungría, Italia, Lituania, Países Bajos, Polonia y Portugal.

³⁸ Con 452 intermediarios de crédito registrados.

atribuirse exclusivamente a la Directiva, puesto que el uso de intermediarios de crédito parece estar asociado también con otros factores, como las prácticas y la cultura nacionales, que varían en gran medida entre Estados miembros. Al parecer, siguen existiendo algunas diferencias en la forma en que los Estados miembros interpretan la definición de «intermediario de crédito». Por ejemplo, si bien algunos Estados miembros consideran intermediarios los sitios web de comparación y las plataformas en línea que ayudan a los consumidores a elegir un crédito hipotecario, otros no.

Solo un número reducido de intermediarios de crédito ofrecen sus servicios a nivel transfronterizo, y las limitadas pruebas disponibles sugieren que la Directiva ha tenido un impacto muy limitado en este sentido. Tal como han señalado algunas partes interesadas, entre las que figuran representantes del sector y autoridades públicas consultadas por RPA, un posible motivo es la sumamente reducida demanda de intermediarios de crédito que ofrezcan servicios transfronterizos.

Por otra parte, uno de los principales beneficios de la DCH es que introdujo nuevas disposiciones reglamentarias mínimas para los intermediarios de crédito aplicables en toda la UE. Esto ha ayudado a establecer condiciones de competencia equitativas entre los prestamistas y los intermediarios de crédito y ha elevado el nivel de exigencia en lo relativo a la protección de los consumidores mediante la fijación de normas de calidad para la distribución y la facilitación de créditos hipotecarios.

Concesión de préstamos hipotecarios por parte de entidades no crediticias

Con arreglo a lo previsto en la Directiva, los Estados miembros deben garantizar que las entidades no crediticias estén sujetas a los oportunos procedimientos de reconocimiento, los cuales incluyen la inscripción de dichas entidades en un registro, y a los procedimientos de supervisión aplicados por una autoridad competente. En la Directiva únicamente se definen las entidades no crediticias como «todo prestamista que no sea una entidad de crédito». Esta definición podría incluir a las empresas de seguros y a otras instituciones financieras, como los fondos de inversión inmobiliaria, a auxiliares financieros como los corredores de valores mobiliarios y el arrendamiento financiero.

Los datos disponibles (véase el anexo) sugieren que el porcentaje de créditos hipotecarios concedidos por entidades no crediticias sigue siendo limitado. Los resultados de la encuesta a consumidores de RPA indican que el porcentaje de consumidores dentro de la UE que obtuvieron un crédito hipotecario de una institución no bancaria no ha cambiado desde la entrada en vigor de la Directiva. Sin embargo, en el caso de los Países Bajos, en 2017 aproximadamente el 35 % de los nuevos créditos hipotecarios fueron concedidos por fondos de pensiones, entidades aseguradoras o fondos hipotecarios, lo que representa un aumento en comparación con 2016. Austria y Bélgica también tienen niveles poco significativos de actividad, si bien parece que en Bélgica está aumentando (actualmente supera el 10 %).

La opinión mayoritaria de las partes interesadas encuestadas en el estudio de RPA fue que la Directiva resulta apropiada para el fin de supervisar a las entidades no crediticias. Las partes interesadas hicieron hincapié en que deberían aplicarse las mismas normas a todos los prestamistas del mercado hipotecario y en que la DCH ha ayudado a establecer condiciones de competencia equitativas en esta esfera.

En su informe de 2017³⁹, el BCE sugirió que el papel cada vez más significativo de las entidades no crediticias en el mercado hipotecario planteaba algunos retos en términos de estabilidad financiera. En el informe del BCE se explicaba que el aumento de la cuota de mercado de los prestamistas no bancarios podría limitar la eficacia de algunas medidas macroprudenciales que solamente se aplican a los bancos. Por ejemplo, un aumento en la ponderación del riesgo aplicada a la exposición de los préstamos hipotecarios para calcular los porcentajes de capital bancario, cuyo objetivo era hacer frente a un aumento de las deficiencias del mercado hipotecario, podría dar lugar a un incremento de la concesión de préstamos hipotecarios por parte de empresas aseguradoras y fondos de pensiones⁴⁰.

La opinión mayoritaria de las partes interesadas consultadas por RPA (asociaciones del sector y autoridades competentes) es que las normas de la DCH ayudaron a establecer condiciones de competencia equitativas en esta esfera.

Control del cumplimiento

Los Estados miembros deben establecer normas sobre las sanciones aplicables en caso de incumplimiento de las disposiciones de aplicación nacionales (artículo 38) y mecanismos para la resolución extrajudicial de los litigios de los consumidores con prestamistas e intermediarios de crédito (artículo 39).

La mayoría de las partes interesadas del sector y de los miembros de la FIN-Net⁴¹ encuestados en el estudio de RPA consideraban que el nivel de cumplimiento de la DCH era elevado. En línea con esta conclusión, las reclamaciones recibidas por la Comisión se referían principalmente a créditos hipotecarios concedidos antes de la entrada en vigor de la Directiva. El control del cumplimiento ha dado lugar a un aumento de la protección de los consumidores, mientras que el sector se ha beneficiado principalmente de unas condiciones de competencia más equitativas, de una mejora de la claridad jurídica y de unos menores gastos procesales. Las autoridades públicas indicaron en particular que los mecanismos de publicación de las sanciones (artículo 38, apartado 2) de su país ofrecen suficiente transparencia. Además, la nueva Directiva relativa a las acciones de representación para la protección de los intereses colectivos de los consumidores conllevará un aumento del nivel de protección de los consumidores.

Sin embargo, algunas organizaciones de consumidores sugirieron que las autoridades encargadas de controlar el cumplimiento deben ser más proactivas. Consideraban que la ausencia de un control exhaustivo del cumplimiento de la Directiva es una barrera para el desarrollo de las ofertas transfronterizas y para un mercado único de créditos hipotecarios.

Conclusión sobre aspectos relacionados con el mercado único

Cabe concluir que la Directiva ha creado unas condiciones de competencia más equitativas entre Estados miembros mediante la fijación de requisitos mínimos para los prestamistas y los intermediarios de crédito dentro de la UE.

³⁹ Véase en https://www.ecb.europa.eu/pub/financial-stability/fsr/focus/2017/pdf/ecb~8341bea69d.fsrbox201705_07.pdf.

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ La Red para la Resolución de Litigios Financieros es una red de organizaciones nacionales encargada de resolver extrajudicialmente reclamaciones presentadas por consumidores respecto de servicios financieros.

Sin embargo, no se ha establecido un mercado único de créditos hipotecarios a gran escala, ni para los prestamistas hipotecarios ni para los intermediarios de crédito. Siguen existiendo barreras importantes a la concesión transfronteriza de créditos hipotecarios, principalmente relacionadas con diferencias entre la legislación nacional sobre esferas no incluidas en el ámbito de aplicación de la Directiva. La sobreregulación de las disposiciones de la DCH por parte de los Estados miembros también generó obstáculos para el comercio transfronterizo. A pesar de la escasez de datos sobre la concesión de préstamos por parte de entidades no crediticias, parece que su participación en el mercado de los créditos hipotecarios ha seguido siendo limitada, si bien en algunos Estados miembros ha aumentado ligeramente (p. ej., en los Países Bajos y en Bélgica). El acceso a las bases de datos sobre crédito por parte de los prestamistas no es discriminatorio, pero se ve obstaculizado por el principio de reciprocidad y por diferencias entre el contenido de las bases de datos.

Si los consumidores utilizaran en mayor medida su derecho a cambiar de crédito hipotecario, podrían lograr un ahorro significativo y paralelamente aumentaría la competencia en el sector de los créditos hipotecarios.

En cuanto al ámbito de aplicación de la Directiva, es posible que algunos de sus elementos hayan dejado de ser necesarios. Es posible que, en el futuro, el aumento de la digitalización genere desafíos. Los préstamos entre particulares (si bien actualmente no son comunes en el sector de los créditos hipotecarios) disponen de potencial para crecer y requerirán un examen más detallado de las normas por las que se rigen. Parece que existe margen de mejora en lo relativo al control del cumplimiento de la DCH por parte de las autoridades nacionales competentes, en particular por lo que a los aspectos transfronterizos se refiere.

2.3 Efectos en la estabilidad financiera

La adopción de malas decisiones de concesión o contratación de préstamos y, como resultado, el impago o el endeudamiento excesivo de los consumidores pueden tener graves consecuencias para los individuos implicados y para la estabilidad del sistema financiero en su totalidad. Un informe de la JERS publicado en 2019 pone de relieve la importancia de los mercados de bienes inmuebles de uso residencial y del crédito hipotecario para la estabilidad financiera⁴². Las caídas registradas en los mercados de bienes inmuebles de uso residencial son un motivo común de crisis bancarias y se producen con relativa frecuencia.

Los legisladores de la UE introdujeron una serie de disposiciones en la DCH destinadas a garantizar la concesión y contratación de préstamos responsables y a contribuir a la estabilidad financiera. Estas disposiciones incluyen las siguientes:

- una evaluación de la solvencia obligatoria basada principalmente en la capacidad de reembolso en lugar de en el importe del crédito en comparación con el valor del bien inmueble de uso residencial o en la hipótesis de que el valor de dicho bien inmueble aumentará (artículo 18, apartado 3), acompañada del requisito de velar por que los prestamistas no concedan créditos a consumidores que es posible que no puedan reembolsarlos [artículo 18, apartado 5, letra a)] (véase la sección 2.1);
- un requisito de utilizar normas fiables para la tasación de los bienes inmuebles de uso residencial (artículo 19);

⁴² JERS, *Vulnerabilities in the residential real estate sectors of the EEA countries*, 2019, disponible en https://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/reports/esrb.report190923_vulnerabilities_eea_countries~a4864b42bf.en.pdf.

- requisitos para los préstamos en moneda extranjera (artículo 23) con el objetivo de garantizar que los consumidores sean conscientes del riesgo que asumen (advertencia) y que tengan la posibilidad de limitar su exposición al riesgo de tipo de cambio a lo largo de la duración del crédito;
- un requisito de garantizar que todo índice o tipo de referencia utilizado para calcular el tipo deudor sea claro, accesible, objetivo y verificable (artículo 24) y de que se informe a los consumidores del nombre del índice de referencia y de su administrador y de las posibles implicaciones para el consumidor (artículo 13, apartado 1, párrafo segundo)⁴³;
- nuevas disposiciones destinadas a garantizar que los prestamistas se muestren razonablemente tolerantes y hagan lo posible por resolver la situación por otras vías antes de iniciar un procedimiento de ejecución (artículo 28) (véase la sección 2.1).

Las partes interesadas consultadas para el estudio de RPA manifestaron diversidad de opiniones cuando se les preguntó sobre la medida en que la DCH ha contribuido a la estabilidad financiera. La opinión mayoritaria fue que el principal foco de atención de la Directiva es la protección de los consumidores, y no la estabilidad financiera, y que existen otros textos legislativos que resultan más apropiados para regular la estabilidad del mercado (en concreto, el Reglamento sobre Requisitos de Capital y la Directiva sobre Requisitos de Capital). También se indicó que la DCH solamente ha servido para reforzar la legislación ya existente en los Estados miembros.

No obstante, las partes interesadas señalaron que la Directiva ha ayudado a garantizar la estabilidad financiera al impedir que los consumidores contraten créditos que no podrán reembolsar y al armonizar los requisitos entre los distintos tipos de prestamistas. Las partes interesadas también indicaron que la Directiva ha conllevado un aumento del nivel de protección de los intereses financieros de los consumidores mediante la regulación de la actividad de los intermediarios de crédito.

Asimismo, se señaló que la opción de que los consumidores reembolsen el crédito hipotecario de manera anticipada les ha motivado a reducir su endeudamiento y que esto ha repercutido en gran medida en la estabilidad del mercado.

Según la información recabada a partir de los Estados miembros⁴⁴ y otras partes interesadas, la DCH ha hecho que en la mayoría de los países los prestamistas hayan dejado de ofrecer préstamos en moneda extranjera. Ese tipo de préstamos generó un perjuicio considerable para los consumidores antes de la adopción de la DCH (véase la sección 2.1). Sin embargo, la crisis generada por la pandemia de COVID-19 podría ser una prueba importante para medir los efectos de la Directiva en la estabilidad financiera, en particular el grado en que ayuda a evitar ejecuciones hipotecarias a gran escala con efectos perjudiciales para los mercados inmobiliarios y el sector financiero.

⁴³ En su versión modificada por el artículo 58 del Reglamento (UE) 2016/1011 sobre los índices utilizados como referencia en los instrumentos financieros y en los contratos financieros o para medir la rentabilidad de los fondos de inversión.

⁴⁴ Consulta del Grupo de Expertos Gubernamentales sobre Servicios Financieros al por Menor de la Comisión (GEGRFS).

Conclusión sobre aspectos de estabilidad financiera

Cabe concluir que las pruebas disponibles sugieren que las partes interesadas no consideran que la estabilidad financiera sea uno de los principales objetivos de la Directiva. Sin embargo, ha ayudado a evitar que los consumidores contraten créditos que no podrán reembolsar, ha ofrecido a los consumidores la posibilidad de reducir su nivel de endeudamiento y ha limitado el riesgo de tipo de cambio de los consumidores al acceder a préstamos en moneda extranjera, y todos estos son factores que deberían ayudar a promover la estabilidad financiera. No obstante, la crisis provocada por la pandemia de COVID-19 podría poner a prueba en mayor medida los efectos de la Directiva en la estabilidad financiera.

3. SUPERVISIÓN DE LOS REGISTROS DE CRÉDITO

Todos los Estados miembros tienen bases de datos o registros sobre crédito, y los prestamistas hipotecarios suelen consultarlos para evaluar la solvencia de un consumidor.

Dependiendo del Estado miembro de que se trate, estas bases de datos sobre crédito pueden ser públicas o privadas. En algunos Estados miembros, los registros de crédito de propiedad y gestión privada recaban tanto información financiera del sector bancario como información de otras organizaciones de la economía que conceden créditos (p. ej., empresas de servicios públicos o de telecomunicaciones). En otros existen registros de crédito públicos hospedados por el banco central o por el organismo de supervisión bancaria en los que se recoge información sumamente detallada sobre los préstamos que contratan los consumidores, principalmente para fines de análisis estadístico y supervisión económica. Algunos registros de crédito públicos permiten que los bancos consulten sus bases de datos sobre crédito.

La actividad de dichas bases de datos o agencias de referencia de crédito debe cumplir con (numerosos) requisitos jurídicos nacionales. Debido a que el tratamiento de datos personales forma parte de su actividad central y en vista del riesgo fundamental existente, todas las bases de datos sobre crédito están sujetas a supervisión por parte de las autoridades de protección de datos nacionales para todas las cuestiones relativas al cumplimiento del RGPD y de la legislación nacional a través de la que se especifica⁴⁵. Esto significa que esas entidades están sujetas a una supervisión estricta por parte de las autoridades de protección de datos respecto de cuestiones relativas al cumplimiento de los derechos de los interesados y al principio de responsabilidad, incluidas las obligaciones de llevar a cabo evaluaciones de impacto relativas a la protección de datos, notificar las violaciones de la seguridad de los datos, respetar el principio de la protección de datos desde el diseño y por defecto y designar delegados de protección de datos.

Por lo tanto, las agencias de referencia de crédito ya están sujetas a supervisión en todos los Estados miembros y a escala de la UE por parte de las autoridades de protección de datos y del Comité Europeo de Protección de Datos en lo relativo a la realización de sus actividades de tratamiento de datos personales en el marco de la DCH. Actualmente no parece necesario tener que ampliar esta supervisión.

⁴⁵ Véase el artículo 51, apartado 1, del RGPD.

4. CONCLUSIONES

Tomando como base los datos disponibles, el análisis realizado indica que la Directiva ha resultado eficaz a la hora de aumentar el nivel de protección de los consumidores y ha ayudado a armonizar las prácticas de concesión de préstamos hipotecarios entre Estados miembros. Sin embargo, el nivel de protección sigue sin ser uniforme, debido a que la Directiva ofrece numerosas opciones a los Estados miembros. También existe la necesidad de garantizar que las normas sobre la protección de los consumidores sigan resultando apropiadas a medida que evolucione el mercado y que surjan nuevos retos, especialmente como resultado de la digitalización. Asimismo, podría ser necesario reajustar el proceso de evaluación de la solvencia para adaptarlo a los avances realizados en el uso de la inteligencia artificial, dependiendo de la evolución de la reciente propuesta de la Comisión para regular ese ámbito, y a los objetivos estratégicos relacionados con el clima y el medio ambiente.

La Directiva ha tenido un efecto limitado en lo relativo a la creación de un mercado único para los créditos hipotecarios, lo que principalmente se debe a motivos externos a su ámbito de aplicación. Sin embargo, la sobrerregulación derivada de la DCH por parte de los Estados miembros también podría obstaculizar el logro de este objetivo. La digitalización de los servicios financieros trae consigo la posibilidad de que en un futuro cercano aumente la actividad transfronteriza. Los préstamos hipotecarios entre particulares también disponen de potencial de crecimiento, lo que genera la necesidad de garantizar que las normas en vigor sigan siendo apropiadas para ese fin. Asimismo, existe margen para aumentar el nivel de cambio de créditos hipotecarios por parte de los consumidores, lo que podría ofrecer enormes beneficios para los consumidores y al mismo tiempo aumentar la competencia y la innovación en el mercado.

Aunque las partes interesadas no consideran que el objetivo principal de la Directiva sea la estabilidad financiera, ha dado lugar a que los consumidores reciban préstamos acordes a su capacidad financiera y que pueden ayudar a reducir su nivel de endeudamiento. No obstante, la crisis provocada por la pandemia de COVID-19 podría servir para obtener más información sobre la aportación de la Directiva a la estabilidad financiera.

El presente examen ha puesto de relieve que las agencias de referencia de crédito ya están sujetas a un grado de supervisión suficiente por parte de las autoridades de protección de datos y del Comité Europeo de Protección de Datos en lo relativo a la realización de sus actividades de tratamiento de datos personales en el marco de la DCH.