

## **Interpretación de los arts. 22, 24 y 30 de la Directiva 2008/48/CE, sobre contratos de crédito al consumo, y sus efectos en el derecho español (STJCE de 12 de julio de 2012)<sup>1</sup>**

*Manuel Jesús Marín López\**  
*Catedrático de Derecho Civil*  
*Centro de Estudios de Consumo*  
*Universidad de Castilla-La Mancha*

### **I. Introducción**

Recientemente el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha dictado la sentencia, de 12 de julio de 2012, que resuelve la cuestión prejudicial C-602/10. Se trata de la primera sentencia que versa sobre la interpretación de la Directiva 2008/48/CE, de 23 de abril de 2008, relativa a los contratos de crédito al consumo (en lo sucesivo, la “Directiva”). En particular, sobre la interpretación de los arts. 22, 24 y 30.

La cuestión prejudicial es planteada por un órgano jurisdiccional de Rumanía (la Judecătoria Călărași), que pregunta sobre la adecuación a la Directiva europea de la normativa rumana que incorpora la Directiva (el Decreto-ley gubernamental 50/2010, denominado OUG 50/2010).

Los hechos son los siguientes. La entidad de crédito Volksbank concede a un consumidor un préstamo garantizado con hipoteca inmobiliaria; el contrato se celebra antes de que entre en vigor la ley rumana de crédito al consumo. Esta ley incluye dentro de su ámbito de aplicación los contratos de crédito garantizados con hipoteca inmobiliaria, y extiende su aplicación a los contratos que se hubieran celebrado antes de la entrada en vigor de la ley, como sucede en el caso de autos. La Ley rumana enumera las comisiones bancarias que las entidades de crédito pueden cobrar a los consumidores en la marco de una concesión de crédito al consumo. Entre ellas no está la “comisión de riesgo” que el banco cobra al consumidor en el caso de autos. La autoridad pública rumana encargada de la protección de los consumidores (ANPC) consideró que la percepción de esta comisión contraviene lo dispuesto en la ley rumana de crédito al consumo, por lo que inició un procedimiento administrativo que terminó que una multa y otras sanciones complementarias.

---

<sup>1</sup> Trabajo realizado dentro del Proyecto de Investigación DER2011-28562, del Ministerio de Economía y Competitividad (“Grupo de Investigación y Centro de Investigación CESCO: mantenimiento de una estructura de investigación dedicada al Derecho de Consumo”), que dirige el Prof. Ángel Carrasco Perera  
\* [Manuel.Marin@uclm.es](mailto:Manuel.Marin@uclm.es); [www.uclm.es/profesorado/mjmarin](http://www.uclm.es/profesorado/mjmarin)

Volksbank impugnó el acta ante los tribunales, alegando que algunas de sus disposiciones eran contrarias a la Directiva 2008/48/CE. En estas circunstancias, el órgano jurisdiccional competente acordó suspender el curso de las actuaciones y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:

- «1) ¿En qué medida el artículo 30, apartado 1, de la Directiva 2008/48 debe interpretarse en el sentido de que prohíbe que los Estados miembros impongan la aplicación de la norma interna de transposición de la Directiva también a los contratos celebrados antes de la entrada en vigor de la norma interna?
- 2) ¿En qué medida el artículo 85, apartado 2, de la [OUG 50/2010?] constituye una transposición adecuada de la disposición comunitaria contenida en el artículo 24, apartado 1, de la Directiva 2008/48, en el que se establece la obligación de que los Estados miembros garanticen procedimientos adecuados y eficaces de resolución extrajudicial de litigios en materia de consumo ligados a contratos de crédito al consumo?
- 3) ¿En qué medida el artículo 22, apartado 1, de la Directiva 2008/48 debe interpretarse en el sentido de que establece una armonización máxima en materia de contratos de crédito al consumo, armonización que no permite a los Estados miembros:
  - a) extender el ámbito de aplicación de las normas contenidas en la Directiva 2008/48 a contratos excluidos expresamente del ámbito de aplicación de ésta (como los contratos de crédito hipotecario o los que versan sobre el derecho de propiedad de un bien inmueble) o
  - b) imponer a las entidades de crédito obligaciones adicionales en relación con los tipos de comisiones que pueden percibir o con las categorías de índices que pueden servir de referencia para el interés variable en los contratos de crédito al consumo que entran en el ámbito de aplicación de la normativa interna de transposición?
- 4) Si la respuesta a la tercera pregunta es negativa, ¿en qué medida los principios de libre circulación de servicios y de libre circulación de capitales, en general, y los artículos 56 [TFUE], 58 [TFUE] y 63 [TFUE], apartado 1, en particular, deben interpretarse en el sentido de que se oponen a que un Estado miembro imponga a las entidades de crédito medidas por las que les prohíbe, en los contratos de crédito al consumo, la percepción de comisiones bancarias no incluidas en el listado de las admitidas, sin que estas últimas estén definidas en la normativa del Estado de que se trata?»

Para dar respuesta a estas cuestiones vamos a seguir el mismo orden que la Sentencia del TJCE.

## **II. Validez de la ley nacional de crédito al consumo que incluye en su ámbito de aplicación contratos expresamente excluidos de la Directiva 2008/48/CE**

Mediante su tercera cuestión, letra a), que procede examinar en primer lugar, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 22, apartado 1, de la Directiva 2008/48 debe interpretarse en el sentido de que se opone a que una medida

nacional para transponer esa Directiva al Derecho interno incluya en su ámbito de aplicación material contratos de crédito, como los del litigio principal, que tengan por objeto la concesión de un crédito garantizado mediante un bien inmueble, aun cuando tales contratos están expresamente excluidos del ámbito de aplicación de dicha Directiva en virtud de lo dispuesto en el artículo 2, apartado 2, letra a), de esa norma.

La ley rumana de crédito al consumo incluye en su ámbito de aplicación los préstamos garantizados con una hipoteca sobre inmuebles, concediendo al consumidor en tal caso el mismo régimen de protección que en los préstamos al consumo habituales (sin garantías hipotecarias). Estos contratos, sin embargo, están excluidos del ámbito de aplicación de la Directiva en su art. 2.2.a): están excluidos “los contratos de crédito garantizados por una hipoteca o por otra garantía comparable comúnmente utilizada en un Estado miembro sobre bienes inmuebles”. Se cuestiona si la ley rumana que extiende su aplicación a los préstamos hipotecarios es contraria al art. 22.1 Directiva, que establece el principio de armonización máxima o plena.

El TJCE se decanta, de forma correcta por la respuesta negativa. Según el art. 22.1, “en la medida en que la presente Directiva establezca disposiciones armonizadas, los Estados miembros no podrán mantener o adoptar en su legislación nacional disposiciones diferentes de las que en ella se estipulan”. La Directiva pretende conseguir una armonización total para garantizar que todos los consumidores de la Unión puedan beneficiarse de un nivel elevado y equivalente de protección de sus intereses y para crear un auténtico mercado interior. En relación a las normas armonizadas, la Directiva no es de mínimos, sino de máximos. En caso de que no existan normas armonizadas, los Estados miembros son libres para mantener o adoptar normas nacionales.

Como resulta del considerando 10 de la Directiva 2008/48, los Estados miembros pueden, de conformidad con el Derecho de la Unión, aplicar lo dispuesto en dicha Directiva a sectores no comprendidos en su ámbito de aplicación. De tal manera que pueden extender a contratos excluidos del ámbito de aplicación de la Directiva (como los préstamos hipotecarios) el régimen jurídico impuesto en ella. De ello concluye el apartado 43 de la Directiva que “la armonización que establece la Directiva 2008/48 no se opone a que un Estado miembro incluya esos contratos [los préstamos hipotecarios] en el ámbito de aplicación de una medida nacional para la transposición de la citada Directiva, con objeto de aplicar todas las disposiciones de la Directiva o algunas de ellas a esos contratos”.

En lo que al derecho español concierne, esto significa que es conforme a la Directiva la inclusión en el ámbito de aplicación de la Ley 16/2011, de 24 de junio, de contratos de crédito al consumo (en adelante, LCCC) de contratos excluidos en la Directiva.

### **III. Validez de la ley nacional de crédito al consumo que se declara aplicable a los contratos existentes en el momento de publicación de la ley**

La primera cuestión prejudicial tiene que ver con el ámbito de aplicación temporal. El órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 30, apartado 1, de la Directiva 2008/48 debe interpretarse en el sentido de que se opone a que una medida nacional para transponer dicha Directiva al Derecho interno defina su ámbito de aplicación material de modo que tal medida se aplique asimismo a los contratos de crédito, como los del litigio principal, los cuales están excluidos del ámbito de aplicación material de esa Directiva y estaban vigentes en la fecha de entrada en vigor de la citada medida nacional.

El art. 95 de la ley rumana declara que se aplica a los contratos existentes en la fecha de entrada en vigor de la ley, aunque concede a los prestamistas 90 días para modificar esos contratos con el fin de adaptarse a la ley. Se pregunta si este art. 95 puede entenderse que se opone al art. 30.1 de la Directiva, que dispone que “la presente Directiva no se aplicará a los contratos de crédito en curso en la fecha de entrada en vigor de las medidas nacionales de ejecución”.

También aquí la respuesta es negativa. El TJCE dedica a esta cuestión tres breves párrafos (apartados 52 a 54). Según el apartado 53, “respecto a esos contratos, si los Estados miembros pueden incluir en su normativa nacional de transposición de la Directiva 2008/48 una norma que corresponda específicamente a la medida transitoria establecida en el artículo 30, apartado 1, de dicha Directiva; pueden también, en principio, con respeto a las normas del TFUE y sin perjuicio de otros actos de Derecho derivado que sean pertinentes, establecer una medida transitoria diferente, como la que prescribe el artículo 95 de la OUG 50/2010, que implica que dicha normativa se aplica igualmente a los contratos vigentes en la fecha de entrada en vigor de ésta”.

El TJCE no expone con claridad los argumentos para llegar a esta conclusión. A mi juicio no hay dudas de que para los préstamos garantizados con hipoteca inmobiliaria, como están excluidos del ámbito de aplicación de la Directiva, el legislador nacional puede sin problema alguno considerar aplicable la ley a los contratos existentes en el momento de publicarse la ley. Son contratos no armonizados, y en consecuencia, el legislador nacional tiene plena libertad para regularlos del modo que estimen conveniente. A esta cuestión parece referirse la Directiva, pues el objeto principal del conflicto versa precisamente sobre un préstamo hipotecario (excluido del ámbito de aplicación de la Directiva).

La solución no tiene por qué ser la misma para los contratos comprendidos en el ámbito de aplicación de la Directiva. O al menos hay que dar nuevos argumentos para sostener esa tesis. Cabe argumentar que para los contratos armonizados se aplica el régimen instaurado en la Directiva, y que dentro de ese régimen está su aplicación sólo a los contratos celebrados a partir de la entrada en vigor de la ley nacional (art. 30.1 Directiva). De modo que la ley nacional que se declare aplicable a los contratos en curso

supone una sobreprotección del consumidor que excede del límite máximo de protección establecido en la norma comunitaria (principio de armonización máxima). Pero puede contraargumentarse que el art. 30.1 de la Directiva se refiere al ámbito de aplicación temporal, y que desde este punto de vista los contratos existentes en la fecha de entrada en vigor de la ley nacional son contratos no armonizados, por lo que el legislador nacional es libre para establecer para ellos el régimen jurídico que estime pertinente, y para poder aplicarles, por tanto, el propio régimen de la ley nacional. No estoy seguro de cuál de estas dos tesis debe acogerse. Y creo que la STJCE no se pronuncia expresamente sobre esta cuestión, pues sólo se refiere al préstamo hipotecario (excluido del ámbito de aplicación de la Directiva).

En todo caso, la STJCE en este punto no afecta al derecho español. Pues la Disposición transitoria de la LCCC, al igual que la Directiva, dispone que la presente ley no se aplicará a los contratos de crédito en curso en la fecha de su entrada en vigor.

#### **IV. Validez de la ley nacional de crédito al consumo que impone a los prestamistas limitaciones respecto a las comisiones que pueden percibir**

El art. 36 de la ley rumana de crédito al consumo establece que “por el crédito concedido, el acreedor sólo podrá percibir: la comisión de estudio, la comisión de administración del crédito o la comisión de administración de cuenta corriente, una compensación por devolución anticipada, los costes derivados de los seguros y, en su caso, las penalizaciones, así como una comisión única por los servicios prestados a petición de los consumidores”. En el caso de autos el banco percibe una comisión no comprendida en esta lista (“comisión de riesgo”), razón por la cual la autoridad pública competente le sanciona.

El órgano remitente plantea, en su tercera cuestión, letra b), si es contrario al artículo 22.1 de la Directiva la ley nacional que impone a las entidades de crédito obligaciones –no establecidas por dicha Directiva– respecto a los tipos de comisiones que pueden percibir en los contratos de crédito al consumo incluidos en el ámbito de aplicación.

La STJCE establece que aunque la Directiva se refiere a las comisiones bancarias en la medida en que forman parte del coste total del crédito, tal y como éste se define en el art. 3.g), la Directiva no incluye normas de fondo sobre los tipos de comisiones que puede percibir el prestamista (apartado 65). Es ésta una materia no armonizada, no sujeta, por tanto, al principio de armonización plena contemplado en el art. 22.1 Directiva. Los Estados miembros tienen libertad para regular el régimen de las comisiones del modo que estimen conveniente, sin que la Directiva se oponga a ello. En consecuencia, el art. 36 de la ley rumana no se opone al citado art. 22.1 Directiva.

Esto tiene enorme importancia para el derecho español, pues es habitual el cobro de comisiones de muy distinto tipo en la concesión de créditos al consumo. No cabe

afirmar que el cobro de comisiones sea contrario a la Directiva. Su validez deberá juzgarse conforme a la Orden EHA/2899/2011, de 28 de octubre, de transparencia y protección del cliente de servicios bancarios, desarrollada por el Circular 5/2012, de 27 de junio, del Banco de España, y al régimen de las cláusulas predispuestas en contratos con consumidores establecido en el TRLGDCU.

En la cuarta cuestión prejudicial se pregunta si las normas del Tratado en materia de libre prestación de servicios y libre circulación de capitales, en particular, los artículos 56 TFUE, 58 TFUE y 63 TFUE, apartado 1, deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una disposición de Derecho nacional que prohíbe a las entidades de crédito la percepción de determinadas comisiones bancarias.

La sentencia resuelve que, a la luz de los datos aportados ante el Tribunal de Justicia, no se evidencia que el precepto de la ley rumana que limita las comisiones que pueden cobrar los prestamistas haga menos interesante el acceso a dicho mercado y que, en caso de acceso a éste, se reduzca realmente la capacidad de las empresas afectadas de hacer de inmediato una competencia eficaz a las empresas tradicionalmente implantadas en Rumania. Por eso la respuesta es negativa.

#### **V. Validez de la ley nacional de crédito al consumo que, en caso de incumplimiento del prestamista, permite al consumidor dirigirse directamente a una autoridad de protección de consumidores que puede imponer sanciones al prestamista**

Por último, en la segunda cuestión prejudicial el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 24, apartado 1, de la Directiva 2008/48 debe interpretarse en el sentido de que se opone a una norma que forma parte de la medida nacional para la transposición de la Directiva 2008/48 que, en materia de litigios sobre los créditos al consumo, permite a los consumidores dirigirse directamente a una autoridad de protección de los consumidores, la cual puede, a continuación, imponer sanciones a las entidades de crédito por infringir dicha medida nacional, sin necesidad de recurrir previamente a los procedimientos de resolución extrajudicial establecidos por la legislación nacional para tales litigios.

El art. 24.1 de la Directiva dispone que “los Estados miembros velarán por que se establezcan procedimientos adecuados y eficaces de resolución extrajudicial de litigios aplicables a los litigios en materia de consumo relacionados con contratos de crédito, haciendo uso, cuando corresponda, de los órganos existentes”. A juicio de la entidad de crédito rumana que impugna ante los tribunales el acta sancionatoria de la Administración, puede ser contrario a este art. 24.1 el precepto de la ley rumana (art. 85.2) que autoriza al consumidor, además de a ejercitar acciones judiciales o acudir a procedimientos extrajudiciales de resolución de conflictos, a denunciar al prestamista incumplidor ante la autoridad pública de protección del consumidor, que a su vez podrá sancionarlo.

La sentencia establece que la Directiva 2008/48 no puede impedir que un Estado miembro, dentro del amplio margen de apreciación que le deja dicha Directiva para regular los requisitos procesales de la resolución extrajudicial de litigios referentes a los contratos de crédito al consumo, permita a los consumidores un acceso lo más amplio posible a los órganos establecidos específicamente para defender sus intereses, debido, en particular, al riesgo de que los consumidores, que por regla general se encuentran en situación de inferioridad respecto a los prestamistas en lo referente tanto a la capacidad de negociación como a la información disponible, desconozcan sus derechos o encuentren dificultades para ejercitarlos.

Además, no puede considerarse que un precepto nacional como el art. 85.2 de la ley rumana, en la medida en que permite recurrir directamente a una autoridad de protección de los consumidores facultada para imponer multas, tenga por este solo hecho el efecto de hacer inadecuados, ineficaces o no respetuosos del efecto útil de la Directiva 2008/48 los procedimientos de resolución extrajudicial de litigios referentes a los contratos de crédito al consumo, como los establecidos por el Derecho nacional controvertido en el procedimiento principal.

A la vista de lo expuesto, concluye que el art. 85.2 de la ley rumana no es contrario al art. 24.1 de la Directiva.

Esta previsión es especialmente importante para el derecho español. El art. 34 LCCC considera cualquier incumplimiento de la ley como infracción de normas de ordenación y disciplina de entidades de crédito o como infracción de consumo (en función de que el prestamista sea o no una entidad de crédito). Y como regla las infracciones de consumo debe ser sancionada por las Administraciones Autonómicas. El art. 24.2 de la Directiva no se opone a este modo de proceder.