ADICAE

Asociación de Usuarios de Bancos, Cajas y Seguros

Gabinete de Estudios Técnicos

El Sobreendeudamiento de los consumidores

Guía de mediadores



Colección Europa-Futuro

EL SOBREENDEUDAMIENTO DE LOS CONSUMIDORES

El presente trabajo "El Sobreendeudamiento de los Consumidores" ha sido elaborado por el Gabinete de Estudios ADICAE Servicios Centrales y ADICAE - Extremadura bajo la dirección de D. Manuel Pardos, Presidente de ADICAE, y con la participación de:

D. Francisco Sanz, licenciado en derecho, responsable de publicaciones de ADICAE
D. Fernando Herrero, economista y presidente de ADICAE - Extremadura
D. Juan Pedro Ávila, economista y vicepresidente de ADICAE - Extremadura
Dª. Mª Carmen Corchero, economista y asesora de ADICAE - Extremadura
Dª. María Isabel Corchero, licenciada en Derecho.

EDITA **ADICAE Extremadura**
Asociación de Usuarios de Bancos, Cajas y Seguros
Camilo José Cela nº 1 , 3º planta 06800 MERIDA (BADAJOZ)
Tfno: 924 38 74 68 Fax: 924 38 74 67
e-mail: coordinacionextremadura@adicae.net
Mérida, 2004

PATROCINA JUNTA DE EXTREMADURA
Consejería de Sanidad y Consumo

Título: El sobreendeudamiento de los consumidores

Imprime: Reproimsa

Maquetación, portada e ilustraciones: Antonio Laguardia, Jorge Orte

índice

PRESENTACIÓN 7

EL SOBREENDEUDAMIENTO COMO FENÓMENO ECONÓMICO-JURÍDICO . . 9

I. EL SOBREENDEUDAMIENTO DE LOS CONSUMIDORES 13

1.1. CONCEPTO Y CAUSAS 14
1.2. CLASIFICACIÓN DEL SOBREENDEUDAMIENTO 17
1.3. CONSECUENCIAS DEL SOBREENDEUDAMIENTO 19
1.4. SECTORES MÁS DESFAVORECIDOS 21

II. PROBLEMÁTICA ACTUAL EN EUROPA Y ESPAÑA DEL SOBREENDEUDAMIENTO 23

2.1. SITUACIÓN DEL ENDEUDAMIENTO FINANCIERO EN EUROPA. 24
2.2. EVOLUCIÓN DEL ENDEUDAMIENTO 27
2.2.1. Riqueza financiera de los hogares españoles 30
2.2.2. Evolución del endeudamiento y del gasto 32
2.3. INCIDENCIA DE LA VIVIENDA 37
2.3.1. El problema de la vivienda en España 39
2.3.2. Datos estadísticos y evolución del esfuerzo económico . . . 43
2.3.3. Iniciativas y perspectivas en vivienda 48
2.4. LA CONTRATACIÓN DE CRÉDITOS AL CONSUMO Y SU REPERCUSIÓN EN EL SOBREENDEUDAMIENTO 51
2.4.1. La influencia del Crédito en una Economía de consumo. . . 51
2.4.2. El crecimiento del Crédito al Consumo y su incidencia como factor de riesgo 54
2.5. LA MOROSIDAD BANCARIA Y EL SOBREENDEUDAMIENTO EN ESPAÑA. EXPECTATIVAS DE FUTURO. 56
2.6. SITUACIÓN DEL ENDEUDAMIENTO EN EXTREMADURA. . . 62

III. REGULACIÓN DEL SOBREENDEUDAMIENTO DESDE LA UE . . . 67

3.1. ARMONIZACIÓN NORMATIVA EUROPEA 68

A) Iniciativas institucionales: dictamen del CES sobre "el sobreendedudamiento de los hogares"

B) Iniciativas legislativas

3.2. LA ADAPTACIÓN DE LA DIRECTIVA EN MATERIA DE CRÉDITO AL CONSUMO Y SUS EFECTOS SOBRE LOS CONSUMIDORES 74

3.3. ALEGACIONES DE ADICAE A LA PROPUESTA DE MODIFICACIÓN DE LA DIRECTIVA EUROPEA DE 11 DE SEPTIEMBRE DE 2002 77

A) Consideraciones previas al Proyecto de Directiva sobre el Crédito a los Consumidores

B) Objeciones y crítica al articulado de la Directiva: Comparativa con la Legislación Española vigente

3.4. ALEGACIONES DE ADICAE A LA PROPUESTA DE MODIFICACIÓN DE LA DIRECTIVA EUROPEA DE 28 DE OCTUBRE DE 2004 86

IV. LA PROTECCIÓN FRENTE AL SOBREENDEUDAMIENTO EN LA NORMATIVA EUROPEA COMPARADA 89

4.1. LEGISLACIONES NACIONALES DE LOS DISTINTOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA EN MATERIA DE SOBREENDEUDAMIENTO 90

4.2. ESTUDIO COMPARATIVO ENTRE LAS LEGISLACIONES NACIONALES EUROPEAS EN MATERIA DE CRÉDITO AL CONSUMO 93

A) Obligaciones legales de la oferta

B) Los recursos del Deudor

C) Los derechos del Deudor

D) Protección de la vida privada

V. LA PROTECCIÓN FRENTE AL SOBREENDEUDAMIENTO: UNA LAGUNA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL 101

5.1. PRINCIPIO DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL UNIVERSAL Y EL CONSUMIDOR 105

5.2. EL MERCADO DE CRÉDITO Y SU REGULACIÓN 105

5.3. LEY DE VENTA A PLAZOS DE BIENES MUEBLES. 107

5.4. LEY DE ENJUICIAMIENTO CIVIL 108

5.5. LEY DE REPRESIÓN DE LA USURA 115

5.6. NORMATIVA SOBRE OPERACIONES BANCARIAS. 116

A) Transparencia y publicidad de las operaciones crediticias bancarias

B) Normas contractuales. La formalización del contrato bancario

C) Liquidación de operaciones

5.7. NORMATIVA DE TRANSPARENCIA SOBRE PRÉSTAMOS HIPOTECARIOS 120

5.8. LEY ESPAÑOLA SOBRE CRÉDITO AL CONSUMO. 125

A) Préstamos al consumo: Concepto, naturaleza y clasificación

B) Modificación del coste total del crédito

C) Problemas de descubiertos en cuenta corriente

D) Créditos vinculados

E) Incidencias de los mecanismos de resolución judicial en cuestiones sobre crédito al consumo

5.9. EL CONTROL DEL RIESGO DEL CRÉDITO Y LA PROTECCIÓN DE LOS DATOS PERSONALES 139

VI. MEDIDAS PARA LA PREVENCIÓN DEL SOBREENDEUDAMIENTO FAMILIAR EN ESPAÑA 143

6.1. PROBLEMAS MÁS FRECUENTES 144

6.2. MEDIDAS PREVENTIVAS 147

6.3. CAMPAÑA SOBRE EL SOBREENDEUDAMIENTO EN EXTREMADURA 148

6.4. PROPUESTAS 150
6.5. CONCLUSIONES 155

ANEXOS 157

■ DICTAMEN DE INICIATIVA SOBRE "EL SOBREENDEUDAMIENTO DE LOS HOGARES" DEL 24 DE ABRIL DE 2002 APROBADO POR EL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO 155

■ PROPUESTA DE DIRECTIVA SOBRE CRÉDITO AL CONSUMO DE 20 DE ABRIL DE 2002 Y 28 DE OCTUBRE DE 2004 160

■ NORMATIVA FRANCESA RELATIVA AL SOBREENDEUDAMIENTO DE LOS CONSUMIDORES. 170

■ LEY BELGA DE 5 DE JULIO DE 1998 RELATIVA A LA REGULACIÓN COLECTIVA DE DEUDAS Y A LA POSIBILIDAD DE PAGO DE VENTA AMISTOSA DE LOS BIENES INMUEBLES EMBARGADOS 180

■ PROPOSICIÓN DE LEY DEL GRUPO PARLAMENTARIO SOCIALISTA EN LA VII LEGISLATURA 192

■ RECOMENDACIONES DE INSOL EN LAS INSOLVENCIAS DE LOS CONSUMIDORES 207

BIBLIOGRAFÍA 211

Presentación

El sobreendeudamiento no es una situación nueva en nuestras vidas, lo que realmente es nuevo es que se de en personas y no en empresas y ,sobre todo, que sea un riesgo que pueda afectar a un número significativo de ellas. Y me preocupa por el fenómeno en sí pero sobre todo por la capacidad que el mismo tenga de generar bolsas de ciudadanos en riesgo de exclusión social.

Hay distintos elementos que operan como desencadenantes de riesgo:

■ *La oferta tan amplia y accesible, como no la ha habido nunca. Ese " si no compra es porque no quiere y no porque no puede" que hay detrás*

■ *La facilidad del crédito. Hipotecas, líneas de descuento, crédito personal...y todas contra una sola nómina que en muchas ocasiones hoy está pero que puede no estar mañana.*

■ *El consumo por proximidad o por comparación. Consumimos porque necesitamos cosas y porque no necesitándolas las vemos en manos de otros.*

■ *La inducción al consumo en la familia. Hoy día son nuestros hijos, sus modas, su incorporación a las nuevas tecnologías, los videojuegos... unas de las circunstancia más a tener en cuenta.*

■ *Un país como el nuestro en el que cualquier ciudadano sabe que su salud, la educación de sus hijos y las pensiones están garantizadas es más "valiente" a la hora de arriesgar en el gasto.*

■ *No se tiene toda la información a la hora de derivar el gasto en el futuro.*

Estos y algunos más que podríamos mencionar son elementos que hacen que podamos hablar de una situación de riesgo. Frente a eso cabe informar, formar y alertar. Todas son formas de prevenir en definitiva.

Ilmo. Sr. D. Guillermo Fernández Vara

Consejero de Sanidad y Consumo de la Junta de Extremadura

EL SOBREENDEUDA-MIENTO COMO FENÓMENO ECONÓMICO-JURÍDICO

Durante los últimos años hemos asistido a la modernización de los sistemas financieros y al avance obtenido por la mayoría de las sociedades industrializadas en el logro de un entorno de estabilidad macroeconómica que ha supuesto cambios esenciales en las pautas de ahorro, financiación e inversión de todos los agentes de la economía y, en especial, de los consumidores. Tanto es así que la oferta de productos de ahorro-inversión avanza a ritmos prodigiosos para satisfacer la diversa e insaciable demanda en materia financiera en gran parte incentivada desde las propias entidades financieras.

En el caso español y en lo que respecta a las familias, nuestra sociedad ha pasado en las últimas décadas de un consumo para satisfacer las necesidades esenciales a otro masivo y de categorización social, de la prudencia del ahorro al principio de la financiación. Junto a este cambio de mentalidad, fruto de la apertura al exterior que España ha experimentado en nuestra historia más reciente, la creación de empleo, los bajos tipos de interés y la mayor competencia en el mercado de crédito ha auspiciado la aparición de productos financieros cada vez más complejos que provocan curiosamente cada vez mayor insatisfacción, la fuga del ahorro al mercado inmobiliario y un mayor endeudamiento de los hogares. Todos estos factores y consecuencias, fuertemente interrelacionados, ha ocasionado un cambio importante en el tamaño y composición tanto de los activos como de los pasivos de los hogares.

A pesar de que en la actualidad y debido a la transformación social y económica, los consumidores pueden aprovechar de modo más eficiente las oportunidades del mercado para incrementar su bienestar, este progreso ha determinado también una mayor exposición y vulnerabilidad ante perturbaciones exógenas de carácter macroeconómico sobre las cuales las familias poco o nada pueden hacer (subida del petróleo, políticas monetarias, globalización de los mercados financieros e impacto sobre el ahorro, distorsión entre incrementos salariales e inflación, escalada del precio de la vivienda, etc.) Todo ello revierte en las consecuencias directas sobre los factores determinantes del consumo e inversión de las familias que, según el Banco de España, explican casi las tres cuartas partes de la actividad económica.

Todos los elementos anteriormente descritos tienen una influencia directa sobre la realidad y capacidad económica de las familias que conviene estudiar y analizar en profundidad como medida preventiva tanto para la salvaguarda de su supervivencia social como para la del sistema en general. De igual manera, para una corrección y actuación más eficiente de políticas futuras, es necesario conocer la distribución poblacional de las distintas posiciones de activo y pasivo de los hogares españoles. Sin duda, en la actualidad, de entre todos los factores de riesgo que amenazan la solvencia y futuro de las familias españolas, el endeudamiento destaca de manera relevante.

Últimamente, se respira por todos los círculos económicos, políticos, sociales y mediáticos una inquietante preocupación por la salud del nivel de endeudamiento de las economías domésticas. El ritmo acelerado al que ha avanzado -propiciado desde distintos agentes para estimular el crecimiento económico-, su nivel óptimo soportable, su calidad y los riesgos ante fluctuaciones tanto macro como microeconómicas, han despertado interés de todos ante las consecuencias de que grandes bolsas de población que rayan el filo del sobreendeudamiento se viesen en una situación de iliquidez o de insolvencia.

La importancia de un consumo y financiación sanos radica en la propia estructura del modelo económico en el que estamos integrados. Cualquier síntoma gripal del mismo pone en peligro su

propio funcionamiento debido al efecto directo que tiene sobre el crecimiento, el empleo y la confianza en la propia sociedad de producción y consumo en masa en que nos encontramos. Si atendemos a los principios de la teoría económica, a grandes rasgos, éste junto a la inversión, el gasto público y las exportaciones netas componen las variables del crecimiento. A la vez estos factores se interrelacionan entre ellos mismos de manera que si se potencia el consumo los colocadores de bienes y servicios tienen que atender a ese incremento de demanda interna, invierten en factores productivos (capital y trabajo) alentados por el flujo dinerario que les entra aunque también pueden tener necesidades crediticias que impulsen aún más esa inversión. Al crearse más empleo, un número de individuos que tenían sus necesidades limitadas experimentan un aumento de sus posibilidades que se transforma en una elevación de su demanda a los colocadores de productos quienes, a su vez, necesitan satisfacerla con inversión en capital (maquinaria, etc.) que estimula el crecimiento de otras empresas o individuos productores a quienes les sucede lo mismo mientras, paralelamente, se crea empleo y crecimiento económico. Esta iniciativa agranda los recursos de las arcas públicas que disminuyen sus gastos en subsidios al haber menos desempleados y se redistribuye a otros destinos (infraestructuras, I+D, empleos públicos, educación, etc.) generadores de expansión. No obstante, y teniendo en cuenta que se trata de una exposición simplista (se deberían tener en cuenta las políticas fiscales y monetarias de los entes competentes, así como otras variables no cuantitativas), se vislumbra el interés por fomentar el consumo como motor del crecimiento económico, del empleo, de la inversión y del movimiento de capital financiero, y el cuidado que desde las autoridades y agentes económicos se ha de poner en el nivel y calidad del mismo como cauce para la prolongación de etapas de prosperidad.

Dentro de este escenario y por su propio peso, nos centraremos en las economías domésticas y la composición de su consumo como eje de la problemática que a lo largo de este estudio vamos a tratar. Aparte de la importancia de políticas activas que fomenten el desarrollo del empleo e incrementen la renta per cápita de los consumidores como desencadenantes de un mayor crecimiento, la posibilidad de diferir gastos actuales con ingresos futuros es otra dimensión que asegura el desarrollo económico. Y aquí es donde aparece la función del crédito como beneficioso para una sociedad de consumo de masas. Si se producen bienes y servicios de forma masiva, la financiación de la adquisición de éstos se plantea como solución práctica para no acumular stocks facilitando la colocación en el mercado de los productos generados en serie y favoreciendo el funcionamiento de nuestro modelo económico. Es por ello que el hábito de recurrir al crédito se ha instalado en nuestra realidad convirtiéndose igualmente en un "producto" para el consumo de manera que raro es aquél individuo que, en alguna de sus modalidades, no acude a él para incrementar su bienestar material.

Si, ante la argumentación anteriormente expuesta, el crédito es tan provechoso ¿cuál es la problemática? ¿no conviene estimularlo como medio de motivación y mantenimiento de periodos de bonanza económica? Como ya hemos mencionado, el anterior discurso no depende en exclusiva de sí mismo sino que existen otras políticas que interfieren en sus resultados. La Política Fiscal (de acuerdo con necesidades de financiación o pago de las Administraciones) y la Monetaria (cuya aplicación en la Unión Económica y Monetaria -UEM- es independiente y viene establecida por el Banco Central Europeo -BCE-) son dos ejemplos. Pero por otro lado, un alto nivel de consumo y de endeudamiento, fomentado en la actualidad intencionadamente a consecuencia de los bajos tipos de interés, crea tensiones inflacionistas y desincentiva el ahorro lo que puede ocasionar estrangulamientos de capital financiero en el pasivo de las entida-

des bancarias, individuos sin colchón para hacer frente a ciclos recesivos o niveles crediticios que ronden el sobreendeudamiento.

Porque ¿cuál es el nivel de endeudamiento en España y en Europa? ¿Tanta repercusión tendría éste en periodos de crisis económica? Evidentemente sí. Cuando el nivel de endeudamiento en España ha alcanzado el 100% de la Renta Bruta Disponible y ya sobrepasa la media europea, según el Banco de España, el impacto que una incapacidad de pago de las deudas supondría a las economías familiares y nacionales sería tremendo. Del mismo modo que en la explicación anterior se incidía en la importancia del consumo y la inversión sobre la economía, ante datos negativos se tendría la misma influencia pero con resultados inversos. A pesar de que actualmente el nivel de morosidad bancaria está en mínimos históricos, el nivel de población, de renta endeudada y los volúmenes de capital vinculados se encuentran en máximos. Ante adversidades cíclicas prolongadas, grandes capas poblacionales verían constreñidas sus posibilidades de pago (paro, descenso de la riqueza familiar, subidas de tipos, etc) a las que podrían sumarse circunstancias personales (muerte, enfermedad, nacimiento de nuevos hijos, subidas en los productos básicos, separaciones matrimoniales...) que podrían cambiar las perspectivas que se tenían de ingresos o gastos para hacer frente a las obligaciones contraídas y que abocaría a situaciones de impagados que, a su vez, incidiría aún más en la insolvencia al retroalimentarse la deuda con los intereses de demora, llevando a una espiral de impagos que pueden llevar al consumidor a la ejecución de sus bienes y su renta, entrando ya en otra dinámica mucho más gris que, en grandes masas, podrían tener repercusiones muy desagradables para el conjunto de la economía y la sociedad. De ahí el impulso que la Asociación de Usuarios de Bancos, Cajas y Seguros (ADICAE), que sigue la problemática desde hace varios años, está dando tanto en el ámbito institucional, como político y mediático, de la necesidad de una formación temprana al consumidor y continuada en el tiempo y de una normativa jurídica de protección que permita evitar situaciones previsibles como las descritas.

Dice el refranero español que "*más vale prevenir que curar*". Esperemos que este estudio, bajo el patrocinio de la Junta de Extremadura, permita establecer el diagnóstico necesario para un correcto análisis de la situación actual y el establecimiento de medidas adecuadas para un consumo y endeudamiento responsable, así como la base para un marco legal mínimo que garantice el bienestar y la protección jurídica de los ciudadanos tal y como exige la Constitución Española.

Manuel Pardos

Presidente de ADICAE

I. EL SOBREENDEUDA-MIENTO DE LOS CONSUMIDORES



D. Manuel Pardos Presidente de ADICAE y Ilmo.Sr. D. Guillermo Fernández Vara Consejero de Sanidad y Consumo de la Junta de Extremadura, en el acto de apertura de las Jornadas dedicadas al Sobreendeudamiento realizadas por ADICAE en Extremadura en diciembre de 2004

1.1. CONCEPTO Y CAUSAS

El sobreendeudamiento es un problema pluridisciplinar, escasamente documentado tanto en la literatura española como europea aunque de extremada actualidad, que se presenta cuando el consumidor no puede cumplir de forma simultánea todas sus obligaciones vencidas y, por tanto, exigibles. En otras palabras, entendemos como sobreendeudamiento aquella situación en la cual el patrimonio presente del consumidor resulta claramente insuficiente, desde el punto de vista financiero, para hacer frente al pago íntegro y puntual de sus deudas originadas por gastos corrientes o por la utilización excesiva del crédito.

A pesar de que existen varias causas de sobreendeudamiento, como puede ser la compra compulsiva o la mala gestión del presupuesto familiar, el verdaderamente grave se produce cuando afecta a una gran colectividad de personas y cuando amenaza a sus necesidades básicas. Estos casos suelen producirse durante los cambios de ciclo económico aunque debemos señalar que, en el marco de la economía actual, globalizada e inestable, ya no son necesarias grandes crisis para producir situaciones de sobreendeudamiento. Basta con subidas de los tipos de interés, ralentización del crecimiento, crisis de mercados extranjeros que repercutan en el propio o el acaecimientos de determinados acontecimientos fortuitos e imprevisibles en el núcleo familiar (disminución en la renta o incremento del gasto a consecuencia del fallecimiento, invalidez o enfermedad de un miembro activo) para mermar gravemente su solvencia.

Si bien el sobreendeudamiento puede producirse por el impago de cualquier obligación periódica, este estudio se centrará en el análisis del provocado por la asunción de empréstitos, tanto al consumo como hipotecarios. A pesar de que en la actualidad los niveles de morosidad son mínimos, esta visión no debe ofuscarnos a la hora de establecer diagnósticos y medidas de prevención adecuadas ya que ni la distribución de los impagados es proporcional en todas las parcelas del endeudamiento ni el hecho de que en estos momentos no sea masivo debe ocultarnos la realidad de que los hogares están al límite de sus posibilidades de pago. De esta manera, la morosidad que produce el sobreendeudamiento se observa primero en los préstamos personales y al consumo ya que los insolventes, en caso de tener que decidir el destino de su dinero para el pago de dos obligaciones crediticias, suelen atender primero los de la vivienda habitual por su garantía hipotecaria que los préstamos personales o al consumo, de ahí la transcendencia del estudio del mercado y la normativa de crédito al consumo en Europa y en nuestro país.

Del mismo modo, según la Fundación de Cajas de Ahorro (FUNCAS) los hogares españoles registrarán en 2.004 una necesidad de financiación equivalente a dos décimas del PIB debido a su alto endeudamiento y a la baja capacidad de ahorro, circunstancia que no se daba desde hacía más de 20 años. Por tanto, mantener un control en los retrasos de los créditos personales, fomentar la necesidad del ahorro como margen de maniobra y adecuar el endeudamiento al ratio óptimo de cada familia se antoja tarea fundamental de prevención de males mayores.

El problema de sobreendeudamiento se ve más acentuado en el sector de población que representan los separados-divorciados, los viudos, los jóvenes y los parados. Podríamos describir el perfil del consumidor sobreendeudado como personas entre 25 y 45 años, separadas o casadas cuyo cónyuge no trabaja, con una renta media-baja, obreros o empleados de categorías laborales más básicas. Analizados los casos presentes, en la actualidad el origen de esta problemática procede

en la mayor parte de las ocasiones de una pérdida de recursos como consecuencia de paro o divorcio que por exceso en el endeudamiento. No obstante, el excesivo nivel de endeudamiento alentado por los bajos tipos de interés, la bonanza económica, el desmesurado precio de la vivienda y la comercialización indiscriminada de productos de financiación, junto con la falta de planificación y formación de los contratantes y la ausencia de un marco legal que sea capaz de hacer frente a una situación de impago masivo ha obligado a alertar desde distintas organizaciones e instituciones (Comisión Europea, Ministerio de Economía, Banco de España, ADICAE, profesionales del sector...) del riesgo de insolvencia por causas recesivas y/o fortuitas.

Entre los diversos motivos que han desencadenado la aceleración progresiva del nivel de endeudamiento, especialmente durante los últimos ocho años, podríamos destacar las siguientes:

Bajada de tipos

■ **Mayor facilidad para endeudarse**: nos encontramos en uno de los momentos históricos en los que financiarse resulta más barato. Esta situación que lleva produciéndose varios años hace que tengamos la impresión de que resulta más fácil endeudarse y por tanto no sepamos prever consecuencias futuras que pueden ser adversas cuando los tipos suban de forma imprevista.

■ **Baja rentabilidad de los productos de ahorro**: el hecho de que los depósitos bancarios tradicionales den escasa rentabilidad al ahorro, junto a los riesgos de pérdida que ofrecen los mercados de valores, ha ocasionado que muchos consumidores desvíen su ahorro a la adquisición de una vivienda lo que ha ocasionado un encarecimiento injustificado de su precio, el aumento del esfuerzo del adquirente y la elevación de su nivel de endeudamiento.

■ **Comercialización agresiva de tarjetas, préstamos personales y al consumo por parte de las entidades de crédito para compensar sus márgenes**: los bajos tipos de interés dejan poco margen a bancos, cajas, cooperativas y establecimientos financieros de crédito para obtener beneficios por su actividad. Esta circunstancia ha desembocado en el cobro masivo de comisiones (disminuyendo la rentabilidad de los productos y la renta disponible de los ahorradores) y la comercialización ingente y, a veces de manera poco ética, de productos de endeudamiento (créditos al consumo por ejemplo) como vía para incrementar sus ingresos mediante el cobro de comisiones y de intereses. Este objetivo hace que se vendan exclusivamente las bondades del producto y que no se informe verazmente de su coste (por ejemplo, comercializar tarjetas sin comisiones el primer año -no se dice que el segundo sí que se tendrán ni a cuánto ascienden- o la contratación de créditos en los propios comercios haciendo creer que son tan sólo pagos aplazados) Esta política distorsiona las expectativas del consumidor que lo único que percibe es la posibilidad de obtener dinero fácilmente y de manera más económica que años antes, endeudándose más y sin analizar su capacidad de pago.

Mejora de la perspectiva económica

■ **Expansión económica**: asienta la confianza del consumidor para afrontar gastos futuros y multiplica las expectativas y posibilidades reales de pago.

■ **El crecimiento del empleo**: la trayectoria continuada de creación de puestos de trabajo ha servido para incrementar la confianza del consumidor, que espera que esa tendencia se prolongue en el tiempo, asegurándole los ingresos futuros. El problema radica en que muchos de estos empleos son precarios o temporales y de fácil rescisión en momentos de crisis.

■ **El aumento de la renta disponible**: la creación del empleo, su duración así como las diversas modificaciones fiscales en impuestos directos han incrementado la renta disponible en manos de los ciudadanos. Esta situación ha fomentado la percepción de que se tiene más para gastar más. Sin embargo, el consumidor no tiene en cuenta otros aspectos como, por ejemplo, la tendencia al alza de los impuestos indirectos (como el IVA o las Tasas que pagamos por ejemplo al comprar un coche) o su riqueza en términos reales (es decir, unos salarios que apenas crecen acorde con el aumento del precio de la vida).

Inflación

■ **Incremento desmesurado de los precios de bienes esenciales (especialmente alimentos y vivienda) así como los de sus sustitutivos**: el peso que estos dos componentes del presupuesto familiar tienen y el aumento de su coste (destacando la compra del inmueble) ha ocasionado que muchas familias hayan tenido que endeudarse para poder hacer frente a su pago. El incremento de los precios de cada bien ha experimentado una respuesta similar por sus sustitutivos lo que no ha permitido una relajación de los mismos. En el caso de la vivienda, el alquiler supone en algunas ciudades poco menos que el coste mensual de la hipoteca, con el agravante de que la vivienda nunca será del arrendatario.

Otros motivos

■ **Emancipación del "baby-boom" de finales de los sesenta**: a finales de los sesenta y principios de los setenta hubo un incremento significativo de la natalidad. Aquellos niños, ahora en edad de adquisición de una vivienda, ha generado tensiones en la demanda de este bien, circunstancia que han aprovechado los oferentes para incrementar su precio. El alto nivel de renta que compromete su adquisición es uno de los factores fundamentales para explicar la progresión del endeudamiento.

■ **Adicción consumista y crediticia de ciertos colectivos**: existe también un determinado porcentaje de consumo y endeudamiento compulsivo que no atiende a criterios racionales, sino que se trata de casos de "enfermedad de consumo".

Por otro lado, entendiendo el sobreendeudamiento como el conjunto de pagos concatenados en el tiempo cuyo reembolso no puede ser atendido por las rentas ordinarias de un consumidor, no tratándose únicamente de un problema de iliquidez, podríamos encontrar como origen del mismo factores de riesgo para las economías domésticas, como los que a continuación enumeramos:

Riesgos por causas financieras

■ **Importante subida de tipos de interés** (en la actualidad afectaría especialmente a los miles de hipotecas vivas referenciadas a tipo variable)

■ **Indisponibilidad de saldos** (escándalos financieros como Gescartera, Eurobank o

los contratos financieros atípicos pueden mermar los ahorros de un hogar)

■ **Intereses de demora acumulables a la deuda viva** por el impago de alguna cuota

■ **Falta de formación financiera** para elegir cuotas de pago, plazos y productos de endeudamiento óptimos según las circunstancias del consumidor

Riesgos por causas sociales

■ **Pérdida de ingresos familiar** (ocasionada por la muerte, separación o desempleo de alguno de los individuos que actúan como fuente de los mismos)

■ **Incremento de los gastos familiares** (nacimiento de un nuevo hijo, enfermedad crónica, incremento de precio de productos de primera necesidad...)

■ Adicciones incontroladas de algún miembro familiar (al consumo, a las drogas, al juego, etc)

■ **Miopía presupuestaria** (término acuñado por ADICAE que responde a la falta de planificación y análisis de los ingresos y gastos presentes y futuros y nuestra capacidad de endeudamiento)

■ **Ahorro familiar cero**

1.2. Clasificación del sobreendeudamiento

Existen diversas situaciones de insolvencia temporal para atender todas las obligaciones de pago, de acuerdo con las causas que la originan y la naturaleza de la misma. Ello debe ocasionar diferentes análisis particulares de la problemática de cada consumidor sobreendeudado así como el establecimiento de las vías más apropiadas para resolverla. Aunque podrían existir diferentes clasificaciones (en función de la composición de la deuda, en función de raíz del problema, etc.) la división más aceptada es se gún la causa desencadenante del sobreendeudamiento. De esta manera podríamos distinguir dos tipos fundamentales:

1. ***El Sobreendeudamiento Pasivo o Fortuito***: caracterizado por la imposibilidad pura y simple para hacer frente a las necesidades de la vida corriente por motivos imprevisibles, determinantes y accidentales. Se trata de supuestos de grave deterioro en la obtención de rentas a consecuencia de la ocurrencia de factores fortuitos tales como paro, enfermedad, invalidez, muerte o ruptura conyugal.

Las estadísticas realizadas en otros países muestran que este tipo de sobreendeudamiento se da con más frecuencia que el activo o por abuso del crédito. De hecho, en nuestro país, más de la mitad de los casos tratados por ADICAE corresponde a esta tipología. Ante estos lances la capacidad de maniobra es limitada ya que puede haber existido una correcta previsión de la capacidad económica familiar pero, por el acaecimiento de un acontecimiento totalmente inesperado, verse trastocadas las posibilidades de pago. La única posibilidad que cabe en la actualidad son las políticas sociolaborales o de ayuda a la familia. Junto a ello, la formación previa y en el origen del momento de endeudamiento acerca de las diferentes modalidades de financiación, con las obligaciones y derechos que conlleva, así como la difusión y contratación de seguros de vi-

da o de amortización ante determinados riesgos, podría prevenir o al menos orientar en muchas situaciones de insolvencia.

2. ***El Sobreendeudamiento Activo o Abuso por Crédito***: en este supuesto la situación de endeudamiento excesivo se produce por la utilización de crédito destinado a financiar tanto las necesidades como ocio. Se trata de comportamientos en los que el consumidor, sin evaluar su capacidad de reembolso, satisface las necesidades y deseos apelando a la financiación ajena. Ante esta situación, no es infrecuente el caso en el cual el reembolso de un préstamo se realiza mediante la solicitud de otro, generando así un especial endeudamiento. El crédito mediante tarjeta de fácil adquisición y uso y la posibilidad de que un mismo titular tenga varias, es un medio especialmente idóneo para que aparezca esta situación.

En estos casos conviene actuar de inmediato, tan pronto como el consumidor prevea la imposibilidad de atender los pagos. Hay que solicitar ante la entidad prestamista una reestructuración de la deuda contraída o una modificación circunstancial de las condiciones debe ser el primer paso. Para ello se puede requerir la colaboración del defensor del cliente o asociación de consumidores especializada. ADICAE lleva una larga trayectoria ayudando en casos como estos y en los últimos meses ha experimentado un ligero incremento de los mismos.

Quisiéramos en este punto de nuestro análisis hacer una pequeña referencia a aquél sobreendeudamiento ocasionado por conductas extremas y que se da, básicamente, en las sociedades más desarrolladas. El hecho de que el consumo se haya convertido en un método de categorización social (*cuanto más tienes, más eres*), del alto grado de agresividad y sugestión de la publicidad actual y de la facilidad del consumidor para realizar sus compras gracias al *dinero fácil* (tarjetas, créditos, sistemas de aplazamiento, internet, etc.) ha ocasionado que determinados colectivos poblacionales sean más vulnerables a caer en lo que llamamos la "*fiebre consumista*". Se trata de conductas adictivas al consumo irracional, compulsivo, de manera que en estas sesiones febriles el consumidor pierde toda consciencia de la necesidad o productividad de esa compra y de sus posibilidades económicas.

Últimamente estamos asistiendo a una proliferación de este tipo de problemas, más bien psicológicos, que tienen su base de riesgo exponencial a la edad de los 16 años. La relación directa respecto al riesgo potencial de sobreendeudamiento y el rápido avance de esta casuística, exige una especial atención y el establecimiento de programas educativos tempranos que eviten distorsiones irreparables en la personalidad de los individuos. A modo descriptivo, los jóvenes entre 17 y 26 años pueden gastar en un solo episodio de 60 minutos cantidades que superiores a los 180 euros y pudiendo endeudar más del 70% de su presupuesto. Según un estudio del Departamento de Psicología Clínica de la Universidad de Santiago de Compostela, este tipo de conducta patológica afecta al 3% de la población española.

No obstante, pese a la relevancia que por parte de los organismos públicos conviene prestar para evitar este tipo de enfermedad del consumo, en el presente estudio nos centraremos en el sobreendeudamiento pasivo y activo, como análisis y planteamiento de un riesgo latente que puede afectar a grandes bolsas de población y de las políticas formativas, económicas y jurídicas que conviene emprender para un correcto tratamiento del mismo.

1.3. Consecuencias del Sobreendeudamiento

Una economía al límite de su capacidad de pago supone, evidentemente, un grave riesgo tanto para el correcto funcionamiento del sistema como para la estabilidad y bienestar de los hogares que la componen. El sobreendeudamiento sitúa al deudor en una situación de alta vulnerabilidad respecto a multitud de factores que hacen peligrar su futuro económico y social, la mayoría de ellos de carácter macroeconómico y totalmente superiores a la capacidad de maniobra que los afectados tienen para poder resolver la situación. Otros en cambio, son de carácter totalmente fortuito e irreparables (muerte o invalidez), mermando a largo plazo las posibilidades de esa familia. En la mejor de las ocasiones podrán ser motivos temporales que, con el esfuerzo de los interesados y la ayuda necesaria, podrán reflotar el patrimonio familiar.

Como ya hemos comentado, el alto nivel de renta comprometida en España en un plazo tan corto de adaptación y conocimiento, podría acarrear serias consecuencias macroeconómicas con ingentes efectos colaterales, ante la ocurrencia de ciclos recesivos o el mantenimiento de factores negativos con carácter prolongado. El consumo de los hogares se estancaría con las repercusiones explícitas que tendría sobre la oferta, el empleo y el crecimiento económico. Los impagados vincularían directamente al sector financiero, lo que mermaría la fluidez del movimiento de capitales así como las cuentas de las entidades crediticias. Se restringiría drásticamente la financiación. Muchas empresas no podrían buscar financiación ni en los mercados ni en las financieras, quedando estrangulada la solvencia de muchas al haber liquidado la tesorería existente y haber previsto emprendido determinados negocios con la concesión de créditos que habían previsto en sus estrategias. Cerrarían. Las cuentas del Estado se verían gravemente dañadas tanto por los fuertes desembolsos que tendría que realizar en políticas sociales (cobertura al desempleo, subsidios...) como por la disminución de ingresos ocasionados por el descenso de cotizaciones, impuestos, etc. Todo ello limitaría la actividad inversora e incrementaría la necesidad de financiación externa, deuda y déficit, con lo cual la política de estabilidad macroeconómica se vería fuertemente afectada, especialmente dadas las limitaciones en política monetaria y fiscal... En definitiva y sin ánimo de ser dramáticos ni exhaustivos, la problemática del sobreendeudamiento incide en el futuro de todos los agentes económicos.

Evidentemente, las familias serían las primeras en sufrir las consecuencias. Subidas de tipos, despidos, ocurrencia de siniestros en el patrimonio, separaciones matrimoniales, etc. Podrían alterar negativamente las garantías de hacer frente a las obligaciones contraídas y produciendo situaciones de impagados que, a su vez, retroalimentaría la deuda con los intereses de demora, llevando a una espiral de impagos que pueden llevar al consumidor a la ejecución de sus bienes y su renta.

Aparte de lo anteriormente descrito, las consecuencias negativas del endeudamiento excesivo se manifiestan no sólo en el consumidor, sino también en el hogar en la cual se integra. De esta forma, el problema es personal y por extensión familiar ocasionando, en los casos más graves de sobreendeudamiento pasivo, situaciones de exclusión social que deben ser remediadas mediante políticas adecuadas.

Desde el punto de vista jurídico, la situación de sobreendeudamiento puede dar lugar a la ejecución separada del patrimonio del deudor mediante ejercicio de las acciones individuales por parte de sus acreedores. Esta es una solución parcial a un problema global que a nadie debe de

satisfacer. El consumidor porque puede ver malbaratar su patrimonio llegando incluso a perder la vivienda. El conjunto de acreedores porque el que cobra lo hace en perjuicio del resto, pues no se encuentra sometido al principio de paridad de trato entre los acreedores que se da en las ejecuciones colectivas.

Ante esta situación de verdadera muerte civil del consumidor, las soluciones previas y concordadas fruto del acuerdo transaccional en el seno de un procedimiento extrajudicial tutelado por la Administración como el que aquí se postula, se revelan como un expediente a estudiar.

Por todo ello, la necesidad de formación y educación del consumidor acerca de la gestión del presupuesto personal y familiar, alertándole sobre los riesgos del crédito, nos parece un punto simplemente esencial. Adicionalmente, un marco regulador más adecuado y actualizado, que desarrollaremos más adelante, se nos antoja evidente. Mas aún si todos los ciudadanos de la Unión Europea aspiran a una convergencia en derechos, obligaciones y bienestar. ***Una ley de suspensión de pagos familiar***, similar al beneficio que acumulan las personas jurídicas, que evite situaciones de ejecución desigual, rentas hipotecadas de por vida y marginación social, permitiendo en casos de buena fe reestructurar la deuda bajo tutela judicial y con el seguimiento de una comisión, al igual que existe en Francia o Bélgica, podría establecer las bases -siempre junto a acciones formativas e informativas- para evitar en periodos de crisis que grandes capas de la sociedad se vean afectadas por la imposibilidad de hacer frente al pago de sus cuotas con los actuales niveles de endeudamiento.

Comparativa de rentas y gastos de los hogares españoles

% Características de los hogares	Compra de la vivienda principal	Compra de otras propiedades inmobiliarias	Inversores y reformas en el hogar (a)	Compra de vehículos	Compra de otros bienes y servicios	Total	Promemoria: deuda como porcentaje de activos totales
TODOS LOS HOGARES	56,6	23,6	7,6	5,8	6,4	100,0	8,6
PERCENTIL DE RENTA							
Menor de 40	70,4	9,5	5,4	7,3	7,4	100,0	6,1
Entre 40 y 60	63,9	13,0	8,2	8,2	6,7	100,0	9,7
Entre 60 y 80	60,3	21,4	6,9	5,5	5,9	100,0	9,9
Entre 80 y 90	48,0	32,3	7,4	5,4	6,9	100,0	9,6
Entre 90 y 100	44,5	36,3	9,5	3,8	6,0	100,0	8,4
PERCENTIL DE RIQUEZA NETA							
Menor de 50	69,3	9,9	6,3	6,9	7,6	100,0	23,9
Entre 50 y 75	64,8	15,0	7,8	6,3	6,2	100,0	8,6
Entre 75 y 90	45,2	33,0	10,2	6,2	5,4	100,0	5,5
Entre 90 y 100	28,5	55,3	8,5	2,6	5,0	100,0	4,4

Fuente: Banco de España, datos 2002

1.4. SECTORES MÁS DESFAVORECIDOS

Sin duda alguna, existen algunos segmentos de población que, por sus características, están más expuestos al riesgo de sobreendeudamiento que el resto. Generalizando, y siendo conscientes de que esta situación puede alcanzar a miembros de todos los estratos de acuerdo con su realidad y grado de incidencia de los factores desencadenantes, los jóvenes son por excelencia el primer grupo de riesgo.

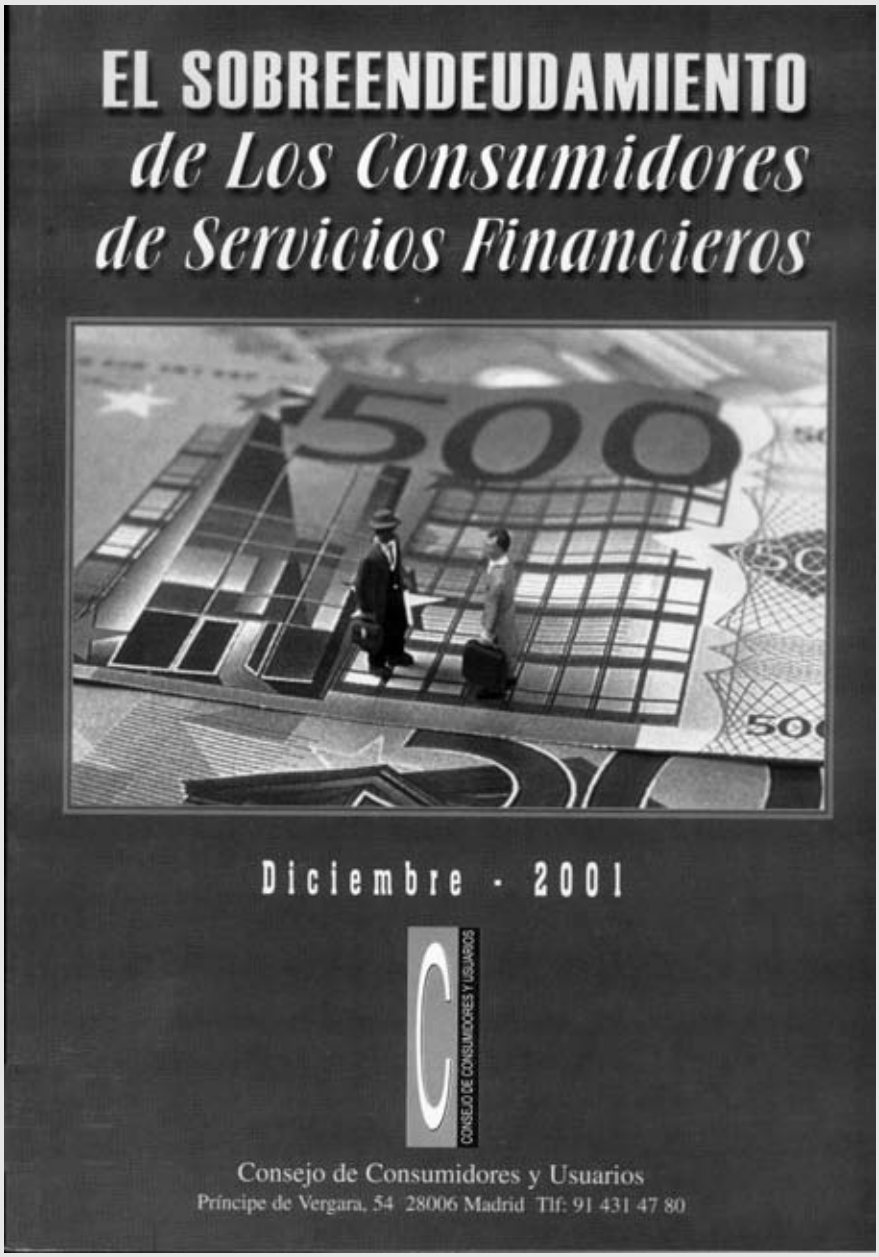
Los menores de 35 años, según diversos estudios de ADICAE contrastados con los resultados de otras instituciones, son quienes tienen un nivel más bajo de tenencia tanto de activos reales como financieros, soportando los mayores niveles de deuda y esfuerzo de pago. La precariedad laboral, los bajos salarios, la inaccesibilidad del precio de la vivienda, las dificultades para obtener financiación a largo plazo y la larga lista de gastos y deudas que deben afrontar a la hora de independizarse son, entre otros, elementos decisivos para situarlos al borde del sobreendeudamiento. A modo indicativo, los precios medios de la vivienda libre superan lo tolerable para una persona joven en todas las comunidades autónomas en nuestro país y en siete (Madrid, País Vasco, Cataluña, Balerares, Navarra, Cantabria y Asturias) la situación es crítica. Según estimaciones de ADICAE que concuerdan con los datos del Observatorio Joven de la Vivienda, un joven destina de media casi el 60% de sus ingresos a la adquisición de un piso de 100 metros. Si la compra se hace en pareja el porcentaje supera el 35% de la renta total. Ello implica que la edad de abandono del domicilio paternal supere en un porcentaje muy elevado la edad de los 30 años.

A lo anterior hay que sumar los gastos corrientes propios de una economía doméstica que se añade al endeudamiento hipotecario y al de los créditos al consumo o préstamos personales para poder adquirir los muebles, electrodomésticos y vehículo propios de una situación de independencia. Si a esta situación agregamos el bajo conocimiento de los productos de financiación que existe en nuestro país y, especialmente en jóvenes y más mayores, la ignorancia de los derechos básicos como consumidores así como la falta de experiencia en la negociación del costo de su financiación, nos encontramos ante un panorama de sobreesfuerzo que sitúa a los más jóvenes como máximos exponentes de poder sufrir insolvencias temporales para poder afrontar el pago de sus deudas.

Otros segmentos especialmente vulnerables son las familias monoparentales tanto por muerte o separación de uno de los miembros. La quiebra económica que supone el fallecimiento de un cónyuge, junto a la desgracia personal, o los costes, enajenaciones y mermas en el patrimonio de alguno los afectados ante una separación matrimonial (pérdida del hogar conyugal, desempleo, gastos de mantenimiento de los hijos...), multiplican las posibilidades de que los sujetos en cuestión caigan en el problema del sobreendeudamiento.

Del mismo modo, aquéllos que disponen de rentas más humildes y que normalmente suele ser proporcional a la categoría profesional, también son público objetivo de experimentar dificultades para poder cubrir sus necesidades básicas así como las cuotas de sus préstamos.

Indudablemente, esta primera aproximación abarca a los estratos poblaciones más débiles a la hora de poder hacer frente a factores macroeconómicos o fortuitos de carácter negativo a sus intereses. Ello no implica que la ocurrencia de determinadas circunstancias pueda afectar a otra tipología de consumidores. A modo gráfico, podríamos concluir estableciendo que el perfil de sobreendeudado correspondería a un individuo entre 25 y 45 años, separado o casado cuyo cónyuge no trabaja, con una renta media-baja, obrero o empleado de categoría laboral básica.



"El Sobreendeudamiento de los Consumidores de Servicios financieros" elaborado para el Consejo de Consumidores y Usuarios de España por un equipo jurídico de ADICAE bajo la dirección de D. Roberto García Martínez profesor de Banca y Bolsa de la Universidad de Zaragoza, a su vez miembro y colaborador de ADICAE

II. PROBLEMÁTICA ACTUAL EN EUROPA Y ESPAÑA DEL SOBREENDEUDAMIENTO



Dña. María Isabel Corchero Fernández licenciada en Derecho, D. Manuel Pardos presidente de ADICAE y D. Fernando Herrero Vicepresidente de ADICAE y Presidente de la Coordinadora de Extremadura

2.1. La situación del endeudamiento financiero en Europa

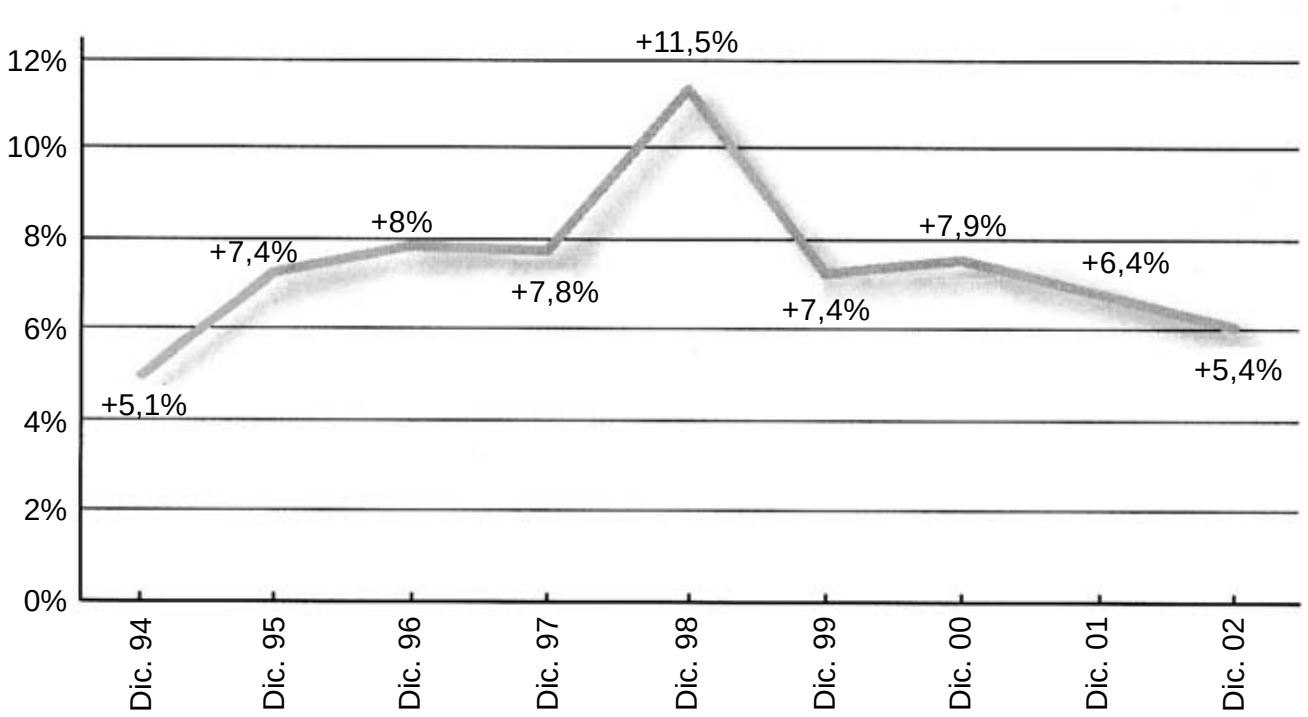
El crédito al consumo en Europa en el año 2002.
Evolución comparada en ocho países: Alemania, Bélgica, España, Francia, Gran Bretaña, Italia y Portugal (Fuente: Cofidis)

Motor del consumo y por consiguiente del crecimiento económico, el mercado del crédito al consumo aparece como un buen indicador del vigor de la economía. En esto, los resultados de este sector registrados en 2002 en ocho países europeos: Alemania, Bélgica, España, Francia, Grande Bretaña, Grecia, Italia y Portugal; sólo confirman la disminución de la velocidad de la economía.

Evolución del endeudamiento por crédito al consumo desde finales de 1993 a 2002

El conjunto de los ocho países estudiados estableció a finales 2002 el coste en productos de crédito al consumo en 725,9 mil millones de euros. Una progresión de más del 5,4 %. Dado que el crecimiento económico de la zona euro, establecida en 0,8 % en 2002 frente al 1,4 % en 2001, puede decirse que el mercado del crédito al consumo queda muy bien orientado, aunque un cierto número de fenómenos se conjugaron y trabaron su expectativa de crecimiento. Así, en 2002, para el conjunto de la Zona Euro, comprobamos particularmente una disminución de la velocidad del consumo particular (el 0,7 % frente al 1,7 %), que se explica por el bajón de la progresión de la renta bruta disponible de los hogares (el 1 % en 2002 frente el 2,5 % en 2001) y un ascenso del paro (el 8,6 % frente al 8,2 % 2001). La mejoría de la inflación (el 2,2 % en 2002 frente el 2,5 % en 2001) fue levemente suficiente para preservar la capacidad, aunque mínima, de ahorro de los hogares. De hecho, el índice de ahorro se elevó al 13 % durante 2002 frente al 12,5 % en 31 de diciembre de

El crédito al consumo en Europa en 2002



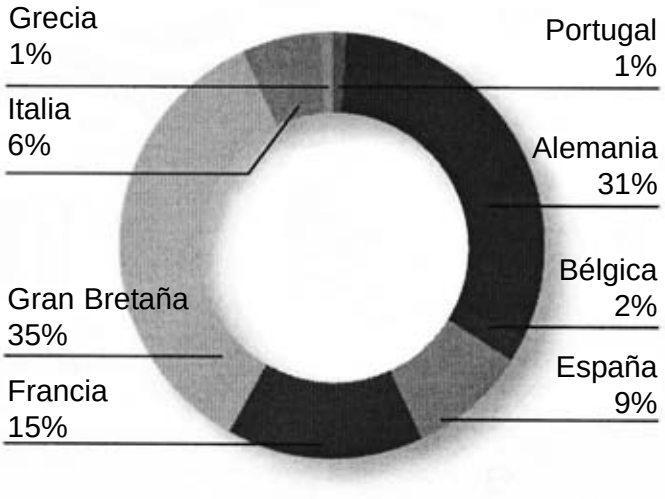
Fuente: Cadrán. Cofidis

2001. En este contexto, la buena progresión del mercado europeo del crédito se explica por la conjunción de dos fenómenos: la vitalidad del mercado del crédito en Gran Bretaña y la pujanza en ciertos países de Europa del sur, que sirvieron de peso a la coyuntura económica.

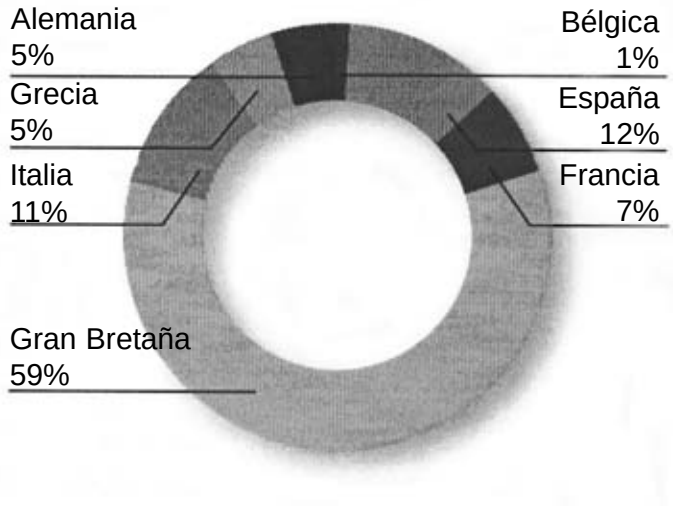
En efecto, el motor crediticio de Gran Bretaña tiró del mercado. Los tres grandes países de Europa del Norte, Francia, Gran Bretaña y Alemania, representan más de 80 % del global. Sin embargo, en 2002 son sobre todo, además de Gran Bretaña, España e Italia quienes llevaron el peso del mercado europeo de crédito al Consumo, contribuyendo a su crecimiento entorno a un 82 %.

En Francia, 2002 quedará como un año de consolidación. El descenso del crecimiento del PIB (el 1,2 % en volumen en 2002 frente al 2,1 % en 2001 y más de 3 % los tres años precedentes) ilustran el decaimiento de la coyuntura. Deterioro de las economías domésticas que está vinculado a las tensiones Internacionales y al ascenso del paro (el 9,1 % de la población activa en el 31 de diciembre de 2002 frente al 8,8 % en 2001) fue un peso para el consumo que fija una progresión solamente del 1,2 % frente al 2,6 % en 2001. En este contexto difícil, el recurso al crédito al consumo se estableció a 105,7 Mil millones de euros, una progresión del 2,6 %, la más débil registrada después de diez años.

Contribución al crecimiento del crédito al consumo en 2002



Contribución a la progresión Del crédito al consumo en 2002



Fuente: Cadrán. Cofidis

Por el contrario, el Reino Unido permanece atípico. Los Británicos presentan una apetencia muy fuerte hacia el crédito. El crecimiento económico se establece para 2002 en un 1,6 %, la cifra que marca un descenso ligero (el 1,9 % en 2001). La posibilidad ofrecida a los Ingleses de suscribir créditos al consumo ligados al valor de bienes inmuebles que poseen, constituye el mejor sostén de un mercado que todavía tienen una progresión fuerte del 9,5 %.

El mercado del crédito al consumo conoce un desarrollo vigoroso desde el 1993, con índices de crecimiento anuales comprendido entre el 5,1 % y el 11,5 %. El recurso al crédito global para el

	Endeudamiento 2000 euros/hab	Indice de crecimiento del endeudamiento /hab 00/93	Indice de crecimiento del endeudamiento /hab 00/99
1	G. Bretaña	Italia	Italia
2	Alemania	G. Bretaña	Francia
3	Francia	España	España
4	España	Francia	Alemania
5	Bélgica	Alemania	Bélgica
6	Italia	Bélgica	G. Bretaña

Fuente: Cadrán. Cofidis

conjunto de los ocho países estudiados casi se dobla desde el 1993. La segunda mitad de los años 90 aparece como la de una explosión de este mercado en Europa, con un crecimiento que corresponde al auge de mercados estructuralmente tardíos (Francia, Italia, España y Grecia) y al dinamismo del mercado británico. Así, el recurso al créditos al consumo aumentó desde el 1993 a un ritmo anual medio del 7,4 %. Alemania y Bélgica presentan ritmos de crecimiento anuales medios inferiores, estos mercados que tienen conocido respectivamente un crecimiento del 26,8 % y del 35,1 % desde el 1993 respectivamente. Estas realizaciones, que son inferiores a los resultados registrados en los países vecinos, tiene su explicación por la edad de estos mercados. Desarrollados después.

El mercado español del crédito a ella Consumo está en auge. Las buenas perspectiva en general del empleo, y al margen de la temporalidad preocupante de nuestro empleo, (en este sentido, la tasa de desempleo es del 12,1 % de ella población activa del 11,5 %) sostuvieron ampliamente el consumo. El consumo de los hogares, que se estableció en una subida del 1,9 % (frente al 2,5 % en 2001) contribuyó a la mitad del crecimiento del PIB en 2002. La economía española continuó creciendo a tasas superiores a las de sus vecinos de la zona euro, con un crecimiento del orden del 2 %. Ello permite asistir a un crecimiento del crédito al consumo (El 6,9 % en 2002, 0,5 puntos más que en 2001) explicable mientras dure el dinamismo de la economía española.

Por su parte, la economía italiana sufrió una fuerte disminución de su economía. Para 2002 se estableció un crecimiento del 0,4 % frente al 1,8 %, doce meses antes. El consumo particular se contrajo fuertemente (con una subida del 0,4 % frente al 1,1 % en 2001) y esto, a pesar de la inflación (2,6 %) y una ligera mejoría del empleo (el 9 % de parados frente al 9,5 % en 2001). En este contexto, el crédito al consumo progresó del 10,4 % (frente al 11,5 % en 2001) apareció como un sostén del consumo. Estas realizaciones ilustran los cambios de mentalidades Italia. Los italianos cada vez más a menudo recurren al crédito, a créditos a término más largo en particular, en detrimento de los créditos a corto, mientras que el crédito renovable y tarjetas de crédito se imponen como medios de pagos.

Alemania sufrió en 2002. Su mercado de crédito al consumo progresó en 2002 en un 0,9 %, con un total de 224,3 mil millones de euros. Este mercado, tradicionalmente entre los más desarrolla-

dos, presenta las mismas perspectivas de crecimiento pero muy vinculado a la coyuntura económico. El ambiente económico de Alemania durante 2002 se reveló poco favorable. El débil crecimiento anual (el 0,2 % en 2002 frente al 0,6 % en 2001) desanimó al mercado. El retroceso de la renta bruta disponiblesirvió de contrapeso a la deflación registrada (los precios al consumo aumentaron el 1,4 % en 2002), Y el ascenso del paro fueron un peso a la demanda interior. Ésta se mostró en retroceso con un negativo 0,6 %, lo que tuvo su impacto consiguiente en el mercado del crédito.

En Bélgica, el mercado del crédito al Consumo conoció uno año atenuado, con un mercado que alcanzado 13,5 mil millones de euros, una subida débil del 2,1 %. La economía belga no ha sido ahorrado debido a la disminución de la velocidad económica internacional, ya que el crecimiento del año 2002 se establece al +0,7 % frente al 1 % en 2001. La bajada de Paro (el 6 % en 2002 frente al 7,2 en el 31 de diciembre 2001) La subida de los precios y la recuperación ligera observada durante el segundo semestre no han bastado con preservar la confianza de los hogares. Esto tuvo su impacto en el consumo que fijó un aumento de apenas el 0,5 %. Dos Observaciones alumbran la evolución de este mercado: el escaso número de peticiones de créditos concedidos, y el importe medio de estos créditos que presenta un crecimiento más significativo.

En cuanto a cantidades solicitadas por habitante, los Británicos establecen una media de cerca de 4.280 euros, es decir casi el doble de media por habitante de los ocho países (2.194 euros). Los alemanes a 31 de diciembre de 2002, presentan una media de 2.717 euros. La deuda por habitante es cerca de 1.000 euros superiora a la de los franceses. En Francia, la cantidad solicitada por habitante asciende a 1.773 euros, es decir 753 euros más que en 1993, lo que corresponde una progresión media anual del 6,3 %. Si esta cifra conoció una progresión fuerte a finales de los años 90, ello evidencia que desde hace tres años este crecimiento disminuye.

La deuda de los hogares por crédito al consumo tiende a estabilizarse. Por habitante en España está teniendo un auge espectacular desde hace diez años. Con una progresión de cerca del 107,9 % para establecerse a 1.638 euros. El nivel de deuda de españoles se acerca a la de los franceses: España continúa fijando progresiones superiores a la de su vecino. Sin embargo, los niveles de progresión observados estos tres últimos años permanecen inferiores a la media anual observada sobre diez años, lo que parece anunciar una estabilización de este mercado. Bélgica conoce, después de Alemania, la más débil progresión en cuanto recurso al crédito por habitante desde el 1993, con un crecimiento del 30,4 %, estableciéndose a 1.304 euros, es decir 18 euros más que en 31 de diciembre de 2001. Grecia e Italia conocieron un año 2002 de excepción, el recurso al crédito por habitante respectivamente aumenta el 24 % y del +12,3 %. Los Griegos adelantan así a Portugueses e Italianos. Por su parte, el mercado italiano continúa desarrollándose a un ritmo superior a la media observada sobre diez años. Portugal conoce su segundo año de contracción, ya que por habitante la deuda se establece en 756 euros. El crédito a el consumo no llega a imponerse duraderamente, ya que los portugueses privilegian la inversión inmobiliaria.

2.2. EVOLUCIÓN DEL ENDEUDAMIENTO

El Banco Central Europeo, en un Informe hecho público a principios de marzo de 2005, alertó del riesgo que corren los hogares más endeudados de la zona euro ante un incremento de los tipos por el alza del precio del dinero. La rápida acumulación de deuda familiar, que en 2004 alcanzó un

nivel equivalente al 55% del PIB de la UE-15, 10 puntos más que en 1998, implica un mayor riesgo de que los hogares tengan problemas a la hora de hacer frente al compromiso de pago. Según el Banco Central Europeo, "*el nivel excepcionalmente reducido de los tipos de interés reales está fomentando la demanda de crédito por parte del sector privado (…) además, la demanda de préstamos para la adquisición de vivienda ha seguido siendo intensa, contribuyendo al fuerte dinamismo de la evolución de los precios de la vivienda*".

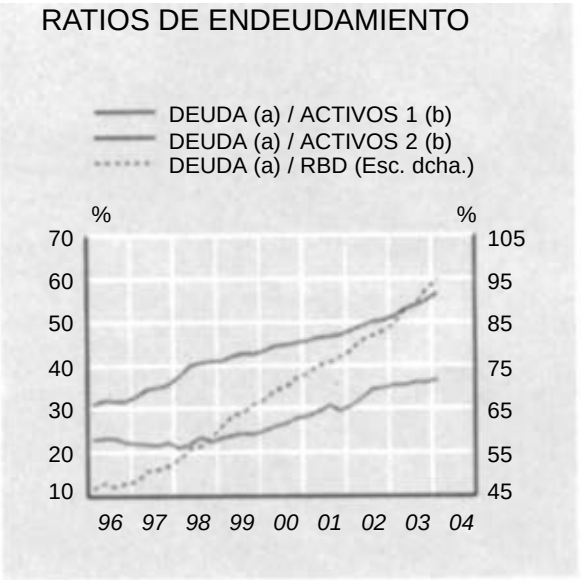
Durante los tiempos de bonanza económica que se han vivido en los últimos años y en consonancia con la política bancaria y del Gobierno, muchas familias en España contrataron créditos a interés variable dado los bajos tipos de interés. Cualquier otra política dirigida a la subida de tipos que pueda ponerse en marcha por el BCE hará que muchos consumidores empiecen a tener problemas para afrontar el pago de sus créditos aunque la situación en la actualidad no sea crítica. En el pasado, la autoridad monetaria europea realizó recurrentes subidas de los tipos de interés sin importarle la suerte de los consumidores que, con su esfuerzo, decidieron en épocas mejores lanzarse a la aventura de contratar un crédito, apoyando así a la movilización y al desarrollo de la economía. Y es que dada la influencia que actualmente países como Francia y Alemania, con crecimientos del 0,1 y 0% en el 2.003 respectivamente, tienen sobre el BCE a la hora de determinar políticas monetarias favorables para sanear el estado de sus economías, no debería resultarnos extraño que, cuando inicien etapas expansivas de crecimiento y consumo, el Banco Central decida subir los tipos de interés para controlar la inflación con las translúcidas consecuencias que a los cientos de miles de europeos con préstamos de interés variable ocasionará.

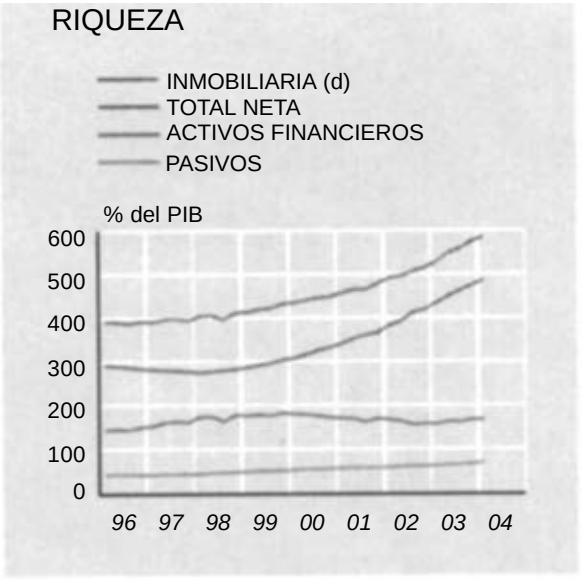
Aunque en los momentos actuales la tasa de morosidad no es alarmante (apenas ha subido unas décimas en los últimos meses) sí que existen indicios de que ésta se pueda disparar en el medio plazo. Avisos del Banco de España a bancos y cajas obligándoles a realizar reservas y mayor rigurosidad en la exigencia de pr´´estamos, mientras a las familias les piden guarden un colchón de ahorro, el incremento de exigencia por parte de las entidades de contratar un seguro de amortización o desempleo junto con el préstamo hipotecario, los últimos datos procedentes de estudios de asociaciones de consumidores, alertas desde la Comisión para moderar el endeudamiento, etc. son algunas advertencias que podríamos mencionar y que deberían plantear a las administraciones medidas preventivas y de formación.

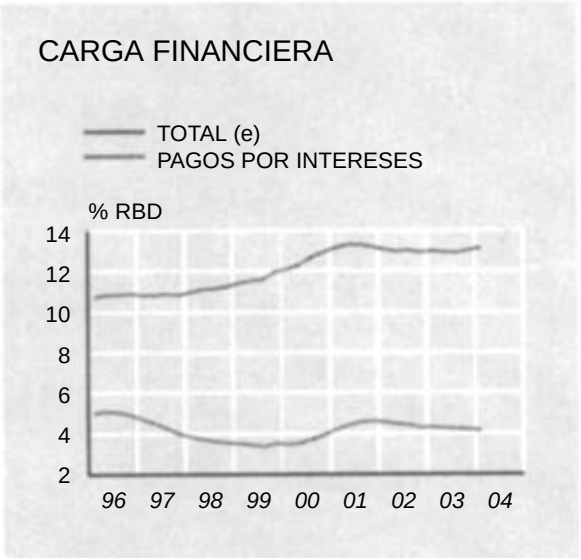
Ante posibles reveses en el ciclo económico o sus magnitudes que eleven la morosidad bancaria, el legislador español tiene todavía como cuenta pendiente la protección del consumidor sobreendeudado. Dado que en situaciones económicas favorables se acumula deuda en exceso y generalmente contratada a largo plazo, en ocasiones la vida de los préstamos coinciden con circunstancias de gran recesión que disminuyen las capacidades de pago de las economías domésticas, quedando patente la posibilidad de hechos que los analistas no pueden prever en el horizonte. Para ello, tener una formación y una normativa bien cuajada puede prevenir situaciones de profundización en la crisis.

La economía de libre mercado parece no poder ofrecer una respuesta adecuada ante el sobreendeudamiento, lo que puede conllevar en ciclos recesivos a un endurecimiento de las condiciones para acceder a la contratación de un préstamo y la obligación a que dichas familias busquen fuentes de financiación más costosas, dudosas y con mayores riesgos. Así, si la ciencia económica no puede prever estos acontecimientos, aunque sí sus repercusiones, cabe plantearse en

Indicadores de posición patrimonial de los hogares









FUENTE: Banco de España

a. Incluye crédito bancario y titulización.
b. Activos 1 = Total de activos financieros -la rúbrica “Otros”.
c. Activos 2 = Activos 1 - acciones - participaciones de FIM.
d. Estimación basada en la evolución estimada del parque de viviendas, de la superficie media de las mismas y del precio del m^2.
e.Estimación de pagos por intereses más amortizaciones.
f. Saldo de la cuenta de utilización de la renta disponible.
g. Ahorro bruto menos estimación de pagos por amortización.

qué medida podemos buscar las soluciones en los ordenamientos jurídicos. A diferencia de algunas legislaciones de nuestro entorno europeo, con mención especial del caso belga y francés, el ordenamiento jurídico español carece de una normativa específica que expresamente contemple el problema.

Desde una perspectiva más amplia, nuestra normativa de protección al usuario de servicios de crédito, tan variada como confusa, discurre por cuerpos legislativos de naturaleza diversa, que transita desde leyes y órdenes ministeriales, hasta recomendaciones, pasando por figuras tan exóticas como circulares. Todo ello peca no sólo de dispersión sino de falta de criterio unificador. Demasiadas normas para tan poco derecho.

2.2.1. Riqueza financiera de los hogares españoles

Para poder realizar un correcto diagnóstico acerca de la realidad del sobreendeudamiento en nuestro país y el impacto que determinadas políticas e iniciativas tendrían sobre el público objetivo, resulta de vital importancia desde el punto de vista macroeconómico y financiero conocer la distribución poblacional de las distintas posiciones de activo y de pasivo de los hogares españoles. El Banco de España ha comenzado a realizar una Encuesta Financiera de las Familias (EFF) para presentar fotografías más descriptivas de la riqueza de éstas, circunstancia que nos puede ayudar muy mucho a poder determinar la composición de la renta, patrimonio y deudas de los hogares españoles y determinar los segmentos donde resulta más acuciante realizar medidas preventivas.

En el Boletín Económico de noviembre de 2004 del organismo supervisor podemos encontrarnos con los resultados de esta EFF. El único rasgo a ponderar es que los datos obtenidos hacen referencia al año 2002 y, por lo tanto, la descripción en el momento actual no es del todo exacta. Sin embargo, el panorama económico de las familias españolas no ha variado sustancialmente respecto estos indicadores, siendo este epígrafe tan sólo un marco orientativo para conocer la realidad financiera de las familias de nuestro país.

Según la Encuesta, y teniendo en cuenta que el propio Banco de España estima como más representativos los valores de la mediana, se estima que la renta de los hogares ascendía a 22.000 euros a finales del año 2.001 ascendiendo de manera progresiva conforme se incrementa la edad hasta alcanzar el grupo de hogares entre 45 y 54 años. Una vez ahí, la renta disminuye para grupos de mayor edad. Igualmente, se desprende que la renta aumenta con el nivel de educación, especialmente para aquellos cuyo cabeza de familia posee estudios universitarios, mientras que si atendemos a la situación laboral destacan aquéllos cuyo cabeza de familia trabaja por cuenta propia, seguidos por los empleados por cuenta ajena, los jubilados y el resto de inactivos o parados. Estos datos vienen a confirmar el perfil de sobreendeudado que establecemos a lo largo del presente estudio.

Si atendemos a los activos reales, éstos constituyen el 87'4% del valor de los activos totales por hogares, convirtiéndose la vivienda principal en el activo más importante (66'5%), seguido de otras propiedades inmobiliarias (24'1%) y de los negocios relacionados con actividades por cuenta propia de algún miembro del hogar (8'8%). El 87'3% de los hogares posee algún tipo de activo real constituyendo su valor mediano los 120.000 euros. Como ya destacaremos más adelante, el porcentaje de hogares propietarios de su vivienda principal es del 81'9% aumenta con el nivel de renta pero alcanza, según el Banco de España, un 73'7% incluso para el 20% de los

hogares con menores niveles de ingresos, alcanzando su valor mediano los 97.300 euros. Este dato es significativo para nuestro análisis ya que, por tradición histórica y por el sentido de propiedad tan fuertemente arraigado en la sociedad española, los hogares españoles basan como pilar fundamental de su estabilidad la adquisición de una vivienda. Este hecho, junto a la escalada en precios que estos inmuebles vienen sufriendo en los últimos 8 años, explica que el nivel de endeudamiento de los hogares españoles haya crecido tanto y alcance los niveles de la actualidad.

En cuanto a los activos financieros, las cuentas bancarias suponen casi el 40% de su valor, seguidas por los planes de pensiones (17'6%), las acciones cotizadas (14'7%) y las no cotizadas (11'4%). Sin embargo, si tenemos en cuenta los ingresos de las familias, las cuentas bancarias representan el 65'9% de los activos financieros, descendiendo las acciones cotizadas y no cotizadas a un 10% en su conjunto. Ello es muestra de que las rentas más humildes, las que más riesgo de sufrir sobreendeudamiento soportan, han de disponer de productos líquidos ante cualquier necesidad, perdiendo así incentivos para ahorrar por los bajos rendimientos que éstas ofrecen y destinando estos capitales fundamentalmente al consumo.

En cuanto al nivel de deudas, el 43'6% de los hogares españoles tenía algún tipo de deuda en 2002 siendo su importe mediano pendiente de 22.000 euros. Los segmentos con menor probabilidad de tener deudas son, según el Banco de España, los hogares de tramos inferiores de renta y riqueza neta, y los mayores de 64 años, soportando los mayores niveles de deuda pendiente en los jóvenes, empleados por cuenta propia y los hogares con dos miembros trabajando.

La cantidad pendiente de pago por la adquisición de vivienda principal constituye el 56'6% de la deuda de los hogares, que afecta al 21'5% de las familias propietarias de su inmueble, incrementándose este porcentaje con la renta pero no con la riqueza neta. Quienes mayor probabilidad tienen para detentar este tipo de deuda son los menores de 35 años (47'4%) y, por situación laboral, los empleados por cuenta ajena (34'7%). La cantidad de principal pendiente, en mediana, asciende a los 31.800 euros para el conjunto de los hogares con este tipo de deuda siendo, casi en su totalidad, con garantía hipotecaria.

La EFF igualmente detecta otros tipos de deudas (ver cuadro) tales como las contraídas por reformas del hogar, inversión en activos no inmobiliarios, financiación de la actividad empresarial y compra de vehículos y otros bienes duraderos. Para ello, el producto más utilizado es el préstamo personal (19'9% del total de la deuda de la familia) aunque también se recurre a deudas con garantía real (3'3% del total) así como las líneas de crédito, el pago aplazado, los anticipos, préstamos familiares o de amigos, saldos deudores en cuentas corrientes, etc. La cantidad mediana de los préstamos personales asciende a los 5.400 euros.

La encuesta concluye con que el stock de deuda pendiente representaba en el año 2.002 el 73'3% de los ingresos anuales del hogar (en la actualidad el nivel de endeudamiento alcanza el 95% de la renta disponible bruta), siendo esta proporción mayor para el 20% de hogares con menor renta (129'5% de endeudamiento), para los más jóvenes (133'9%) y para los empleados por cuenta propia (92'7%). Finalmente, señalar un dato significativo: para un 16'5% de los hogares menores de 35 años que tienen deudas el importe total de las mismas supera en más de tres veces sus rentas brutas anuales.

Si tenemos en cuenta estos datos, las estimaciones de ADICAE sobre los sectores de mayor riesgo, su inmenso esfuerzo para soportar la elevadísima deuda contratada y el riesgo de insolvencia económica ante circunstancias desfavorables, quedan muchísimo más fundamentadas y argumentan de manera irrefutable la necesidad de políticas activas tanto en prevención como en asesoramiento, convirtiéndose en vital la creación de un marco regulador del sobreendeudamiento que permita resolver de manera eficaz las situaciones de iliquidez temporal de los hogares españoles.

2.2.2. Evolución del endeudamiento y del gasto

En el análisis del problema del sobreendeudamiento cobra vital importancia un examen pormenorizado de la realidad y las causas que influyen en el consumidor final a la hora de estimar la necesidad de un incremento de demanda de financiación en sus adquisiciones de bienes y servicios. Los motivos ya expuestos en el anterior epígrafe y las circunstancias que inciden en su mayor o menor exigencia, dibujan una visión actual que nos permite estudiar y predecir las principales pautas del endeudamiento. Así podemos establecer una serie de ratios de renta endeudada, de capacidad de ahorro, de gasto y de los principales productos donde va destinado éste último. Conocedores de la situación de los hogares españoles y examinando la estructura de los préstamos y créditos solicitados a las entidades financieras (volumen, tipología, finalidad y riesgo de impago) podremos desgajar las primeras reflexiones y predicciones para emprender así las medidas correctoras o de intervención preventiva que se estimen adecuadas.

No obstante, de la frugalidad de los datos que atañen al comportamiento del consumo y de la variabilidad de los datos macro y microeconómicos, junto a otros no cuantificables y de gran importancia en las expectativas de una sociedad y su economía, se desprende la necesidad imperiosa por parte de los organismos correspondientes de realizar un seguimiento continuado, comparativo y crítico de las distintas variables que influyen en la capacidad y necesidad de endeudamiento, para intentar evitar situaciones de financiación al límite de sus posibilidades de pago que puedan desencadenar espirales descontroladas y que se retroalimenten de sobreendeudamiento.

La progresión del nivel de endeudamiento de las familias españolas es un hecho tal y como se puede apreciar en el Cuadro 1. De este modo, mientras que tan sólo hace nueve años el porcentaje sobre la Renta Bruta Disponible (renta per cápita deducidos los impuestos) era del 45,7%, en el primer trimestre de 2.004 se encontraba en el 95% de la renta, prácticamente duplicándose y superando ya la media de la U.E.M. Según estos datos, se puede desprender una primera conclusión descriptiva del rápido endeudamiento de las familias españolas en un espacio temporal excesivamente breve que no ha ido correlacionado a un incremento proporcional en cuanto al nivel de conocimiento de los productos de financiación por parte de estas así como de los deberes y derechos fundamentales tras su contratación. Esta circunstancia expone que el grado de endeudamiento de las economías domésticas ha resultado descontrolado y de mala calidad, sin establecer mecanismos serios de análisis y prevención ante posibles incapacidades de pago por sucesos fortuitos o macroeconómicos, lo cual sitúa a los hogares en una realidad precaria y fácilmente vulnerables ante contingencias negativas.

Evolución del endeudamiento de los hogares españoles

Año	1991	1995	1998	2001	2004
Endeudamiento/ Renta disponible	44,3	45,7	58	76,7	95

Elaboración propia según datos del Banco de España

Según reflejan los informes del Banco de España, hasta el primer trimestre de 2.004 la deuda de las familias creció un 17,9% respecto al año anterior, unos 77.000 millones de euros. De esta manera, la deuda viva de las familias asciende a 525.573 millones de euros, una cifra equivalente al 70% del Producto Interior Bruto. Del total de la deuda financiera de los hogares, más del 83% son préstamos a largo plazo, en su mayoría hipotecarios, que crecieron un 20% más que un año antes alcanzando los cifra de los 460.000 millones de euros. Al mismo tiempo, los préstamos a corto plazo aumentaron un 13'1%. Ello supone que, de media, cada uno de los 30 millones de españoles mayor de 25 años soporta una deuda financiera de 17.520 euros. La trayectoria descendente que tuvo la evolución de los tipos de interés a partir del verano de 2002, el incremento de la competencia entre las entidades para acaparar cuota de mercado, el sostenimiento de las decisiones de gasto adoptadas por las familias españolas, la estabilidad económica, el peso que tienen los préstamos hipotecarios dentro del conjunto crediticio de las familias y el desmesurado incremento del precio de la vivienda (un 17,5% en el año 2003) engloban las principales causas del endeudamiento.

Porcentaje de hogares según el grado de dificultad para llegar a fin de mes de acuerdo con los ingresos netos mensuales percibidos por el hogar y por comunidad Autónoma de residencia.

2º Trimestre 2004

CC.AA	Con mucha dificultad	Con dificultad	Con cierta dificultad	Con cierta facilidad	Con facilidad	Con mucha facilidad	Indicador evolución *
TOTAL	12,44	16,94	26,54	28,56	14,14	1,38	-0,42
Andalucía	23,74	18,29	26,33	21,06	9,91	0,67	-1,56
Aragón	8,62	11,08	23,84	31,67	23,22	1,57	-0,54
Asturias (Principado de)	5,17	18,86	21,39	30,55	21,79	2,23	-0,83
Balears (Illes)	21,56	14,84	28,72	24,58	10,30		-6,12
Canarias	22,27	31,67	22,69	15,78	5,95	1,64	-6,73
Cantabria	5,28	15,86	21,96	39,51	16,19	1,19	-0,11
Castilla y León	5,34	15,29	21,14	35,69	20,67	1,86	-2,08
Castilla - La Mancha	8,92	20,94	30,72	28,37	8,91	2,13	-1,29
Cataluña	8,00	15,67	28,45	31,18	15,34	1,35	3,17
Comunidad Valenciana	14,63	20,15	23,22	26,00	14,86	1,14	-3,20
Extremadura	20,18	14,77	21,76	27,68	13,71	1,90	-1,31
Galicia	9,57	17,88	26,67	30,99	13,25	1,65	1,39
Madrid (Comunidad de)	9,24	14,51	32,09	30,49	12,72	0,95	-0,74
Murcia (Región de)	10,24	14,19	36,00	25,72	12,33	1,52	10,37
Navarra (Comunidad Foral de)	6,26	7,35	19,20	24,28	37,14	5,77	2,69
País Vasco	4,09	10,46	24,36	42,36	16,68	2,05	2,29
Rioja (La)	3,75	11,91	23,74	34,47	24,74	1,39	-5,00
Ceuta y Melilla (Ciudades Aut. de)	15,25	15,63	21,16	28,74	11,66	7,55	-4,75

* Este indicador se obtiene por diferencia del porcentaje acumulado de las tres últimas columnas, entre el trimestre actual y el mismo trimestre del año anterior.

Fuente: INE

Es importante poner de relieve la trascendencia negativa que para la economía nacional en su conjunto tiene un endeudamiento excesivo de los hogares, cuya capacidad de consumo constituye el motor económico desde hace algunos años.

Como muy bien afirna el Banco de España en su Boletín Económico de diciembre de 2004, en el capítulo titulado "*Las implicaciones del endeudamiento de los hogares sobre el consumo privado": "un aumento de las deudas implica una mayor carga financiera en forma de pagos de intereses y amortización, y puede reducir, en ciertas circunstancias, la capacidad de respuesta del sector ante una evolución desfavorable en su renta, su patrimonio o el coste de financiación. Además, (...) los mayores niveles de pasivos pueden generar una mayor sensibilidad del consumo a situaciones de incertidumbre, especialmente si estas afectan al ámbito del mercado laboral. Dado que el consumo privado representa en torno a 2/3 del PIB en la mayoría de las economías industrializadas, estas consideraciones apuntan la posibilidad de que un nivel de endeudamiento elevado termine contribuyendo a profundizar los aspectos recesivos de una eventual fase bajista del ciclo económico, así como posponiendo o limitando el alcance de las etapas de recuperación. Aunque hay pocos trabajos empíricos que contrasten directamente esta hipótesis, la experiencia de varios países, como, por ejemplo, los Estados Unidos, el Reino Unido y algunos países nórdicos a finales de los años ochenta y principios de los noventa o, más recientemente, Portugal y Holanda, sugiere que un rápido e intenso crecimiento de la deuda de los hogares durante una etapa expansiva puede, si se superan determinados umbrales, acabar induciendo una relativa debilidad del gasto de las familias en la fase cíclica posterior. (...) los pasivos del sector han aumentado rápidamente, pasando de representar el 46% de su renta bruta disponible (RBD) anual en 1995 a prácticamente el 100% en el segundo trimestre de 2004, un nivel por encima del observado para el conjunto de la zona del euro (...)Por otra parte, un porcentaje elevado y creciente de los préstamos hipotecarios en nuestro país corresponde a la modalidad de tipo de interés variable. Como consecuencia de estos desarrollos, la carga financiera de los hogares españoles y, por tanto, sus decisiones de gasto son, con toda probabilidad, más sensibles que en el pasado a variaciones en el coste de financiación*".

El hecho de que una Asociación como ADICAE recalque la importancia de plantear la aprobación de una ley de suspensión de pagos familiar similar a la que existe para las empresas, que reestructure y organice el pago de las obligaciones no atendidas, no es en vano. Ya que no sólo conlleva a paliar graves consecuencias sociales (razón que por sí sóla sirve para justificar la adopción de estas medidas), sino también económicas en el conjunto nacional (lo que a su vez repercutiría en nuevos daños a las familias).

Según la Encuesta Continua de Presupuestos Familiares elaborada por el Institu to Nacional de Estadística (INE) en el tercer trimestre del 2004, el 55% de las familias españolas confiesa tener problemas para llegar a fin de mes (igual que a principios de 2003 tras una ligera de un 1% subida a finales del mismo año) No obstante, el número de las que lo hacen con algún grado de facilidad sólo es del 45%, cifra más que justificable para encender el preaviso por parte de los legisladores y autoridades para desarrollar acciones activas. Lo contrario supone exponer a más de la mitad de las familias, ante circunstancias negativas imprevisibles, a una situación extrema que puede tener consecuencias profundas para la economía de miles de hogares, la demanda interna que tanto propicia la creación de puestos de trabajo y la posibilidad de que un nivel de morosidad elevado pueda sacudir el sistema financiero español, con las consecuencias

Evolución del porcentaje de hogares que pueden dedicar dinero al ahorro

2º Trimestre 2004

CC.AA	El momento actual es un:			Indicador evolución *
	Momento adecuado	No es adecuado pero tampoco malo	Momento inadecuado	
TOTAL	11,95	34,12	53,94	0,51
Andalucía	8,43	28,62	62,95	-1,78
Aragón	19,87	32,58	47,55	-4,01
Asturias (Principado de)	16,93	32,08	50,99	2,76
Balears (Illes)	4,03	30,71	65,25	1,16
Canarias	8,62	28,71	62,67	3,19
Cantabria	4,97	58,05	36,98	8,16
Castilla y León	21,83	29,96	48,21	0,95
Castilla - La Mancha	16,27	59,14	24,60	2,45
Cataluña	14,91	35,63	49,46	-0,51
Comunidad Valenciana	10,42	24,45	65,13	0,44
Extremadura	17,59	31,68	50,73	-9,29
Galicia	6,89	17,85	75,26	-4,39
Madrid (Comunidad de)	5,09	50,83	44,08	4,78
Murcia (Región de)	7,67	34,94	57,38	6,31
Navarra (Comunidad Foral de)	24,82	23,10	52,08	-2,25
País Vasco	20,64	33,59	45,77	1,17
Rioja (La)	22,86	40,07	37,07	1,38
Ceuta y Melilla (Ciudades Aut. de)	**10,63**	**22,61**	**66,76**	-7,16

* Este indicador se obtiene por diferencia del porcentaje acumulado de las dos primeras columnas, entre el trimestre actual y el mismo trimestre del año anterior.

Fuente: INE

que se darían en relación a los ahorros de los clientes que forman parte del pasivo, la facilidad crediticia y la disminución de la inversión en la economía.

En cuanto al gasto total de los hogares, origen de posible necesidad de endeudamiento, experimentó un crecimiento interanual del 3,9% durante el tercer trimestre de 2004 en bienes y servicios, medido en términos constantes. Esta tasa es algo inferior a la estimada para el segundo trimestre, que fue del 4,2%, lo que indica que el gasto en consumo de los hogares crece a un ritmo estable en valores próximos al 4%. Atendiendo a los grupos, el gasto total en alimentos, bebidas y tabaco consumidos en el hogar experimentó una disminución respecto al mismo periodo del año anterior del 0,8%, aunque este descenso es algo más suave que el observado para el segundo trimestre del año. Por su parte, para el resto de gastos, la tasa se sitúa en el 5,1%, siendo este grupo el que de nuevo determina el crecimiento del gasto total.

Si nos referimos al gasto medio por hogar, medido a precios corrientes, ascendió a 5.742,65 euros en el tercer trimestre de 2004. De esta cantidad, un 9,7% (1.132,86 euros) se destinó a alimentos, bebidas y tabaco consumidos dentro del hogar, mientras que un 80,3% (4.609,79 euros) se dedicó al resto de bienes y servicios. La tasa de variación interanual del gasto medio por hogar, una vez eliminado el efecto de la inflación, se situó en el 1,4%, siendo este valor inferior al alcanzado en los dos trimestres anteriores. El gasto por hogar en alimentos, bebidas y tabaco, con una disminución del 3,2%, siguió descendiendo respecto al mismo periodo del año anterior frente al crecimiento del resto de gastos (2,5%).

Atendiendo al gasto por Comunidades Autónomas, para la media para el conjunto nacional alcanzó la cifra de los a 1.968,11 euros por persona, correspondiendo los mayores valores a Navarra, Madrid y País Vasco. Las comunidades que presentaron los gastos por persona más reducidos fueron Extremadura, Ceuta y Melilla, Galicia y Castilla-La Mancha. Navarra con 2.544,62 euros, fue el territorio que presentó el gasto medio por persona más elevado. Esta cantidad supera en un 29,3% al gasto medio por persona en el conjunto nacional. Por el contrario, Extremadura con un gasto de 1.410,73 euros, registró el menor gasto, siendo éste un 28,3% inferior a la media nacional.

CARGA FINANCIERA FAMILIAR EN ESPAÑA

	1990	1995	2000	2004
Total préstamos (% RBD) *	45,8	46,1	72,2	99,3
Carga financiera (% RBD)	…	10,6	12,9	13,4
Préstamos a tipo de interés variable		34,9	49,5	61,6
Comparación internacional de endeudamiento (% RBD)				
Área del euro	…	68,5	80,6	86,6
Estados Unidos	82,7	89,0	96,0	113,0
Reino Unido	104,7	96,6	104,3	133,9

(*) RBD: Renta Bruta Disponible

Fuente: Banco de España

Según datos de la Encuesta Continua de Presupuestas Familiares (ECPF) en lo que se refiere al ahorro, el 37,9% de los hogares pudo dedicar algún dinero a este concepto durante el tercer trimestre de 2004. Este porcentaje es el más elevado que se ha alcanzado desde el año 2001 y supera en 3,4 puntos al observado hace un año. País Vasco, Castilla y León y Aragón son las comunidades con mayores porcentajes de hogares que pueden ahorrar. Por su parte, Canarias y Madrid siguen presentando los menores porcentajes de hogares ahorradores.

Todos los datos anteriores demuestran que, aunque el consumo sigue creciendo, se empieza a notar aunque muy débilmente una ligera precaución a la hora de hacer uso de la renta disponible ante posibles riesgos. No obstante, la traducción real es muy limitada debido al alto peso que la vivienda ocasiona en las necesidades de financiación, el incremento de los precios para determinados productos de consumo así como en bienes sin sustitutivos (por ejemplo, gasolina) y a la todavía percepción existente de considerar que el momento actual es adecuado para realizar compras

importantes (excluyendo la compra de vivienda) y, por ende, de endeudarse. De hecho, el 44,9% de hogares así lo cree aunque se registra un descenso respecto al trimestre anterior del 1'4%. Las comunidades autónomas que declaran que el momento es adecuado o no es malo para realizar compras importantes son Castilla-la Mancha, La Rioja y Cantabria, mientras que Galicia, Canarias e Islas Baleares son las que muestran mayores porcentajes de hogares para los que el momento es inadecuado.

Como reacción a estos datos, y a pesar de que la Asociación de Usuarios de Bancos, Cajas y Seguros (ADICAE) ha sido desde los ámbitos autonómico, nacional y europeo, promotora de la normalización y prevención del riesgo de sobreendeudamiento en diversas publicaciones, dicho peligro se va detectando desde distintos ámbitos, instituciones y personalidades (el Fondo Monetario Internacional, el Banco de España, la propuesta de ley del Partido Socialista, la Comisión Europea, etc.)

Esta preocupación sobre el calibre de endeudamiento actual, manifiesta que no sólo se trata de una tesitura particular de los hogares sino que, debido a la alta proporción que supone respecto al crecimiento, vincula a la salud de la economía en general, especialmente para las entidades de crédito. Ante tal magnitud, algunos grupos parlamentarios españoles han recogido los alegatos tanto de ADICAE como de otros estudiosos anunciado el grave problema que supone el sobreendeudamiento y la necesidad de emprender medidas directas para atajarlo tales como un sistema de protección que contemple la información y el asesoramiento a los consumidores, el establecimiento de un procedimiento extrajudicial que proponga un plan de saneamiento de las economías familiares, acciones tendentes a frenar la presión económica sobre los consumidores y ayudas que disminuyan la ratio de endeudamiento sobre renta disponible.

No obstante, la preocupación sobre este tema se extiende a lo largo de la geografía europea. Desde distintos organismos de la Comisión Europea se ha solicitado a ADICAE ejemplares del estudio elaborado por esta asociación en el 2002 titulado "El Sobreendeudamiento de las familias: una propuesta normativa para el ordenamiento jurídico español", del cual el presente documento resulta una profundización y perfeccionamiento en cuanto a análisis y propuestas para su tratamiento. Entidades financieras europeas, grupos parlamentarios, organizaciones de control de morosidad y gabinetes técnicos, especialmente británicos, han encontrado en los estudios de ADICAE una base de estudio para avanzar en una problemática que, de no hacerse frente, puede provocar en situaciones de crisis bolsas de familias endeudadas que verán mermada gravemente su economía e integración social.

Una y otra vez se destila que el riesgo de sobreendeudamiento es un problema latente, que debe ser abordado valientemente y sin reservas en beneficio último de todos, y en cuya normalización la intervención de las asociaciones de consumidores especializadas en la materia resulta esencial como expertos y voz legítima de los millones de consumidores europeos.

2.3. INCIDENCIA DE LA VIVIENDA

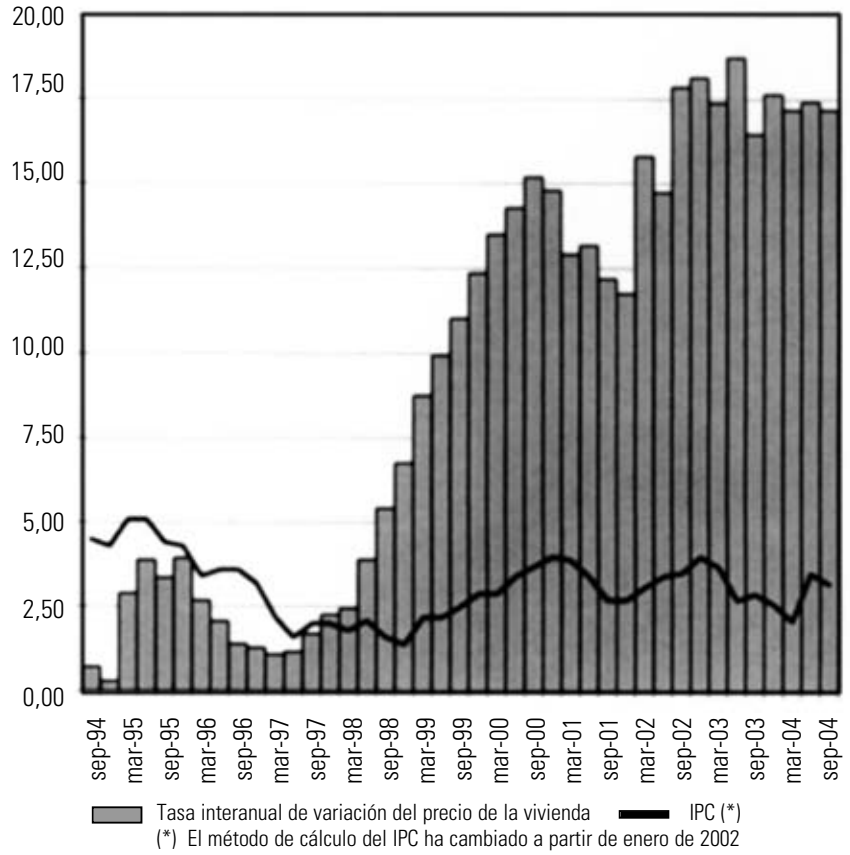
El Fondo Monetario Internacional alertaba el pasado año del riesgo del "boom" inmobiliario para la deuda familiar. Según el organismo, cuanto más durase este auge desmesurado de los precios de la vivienda, más severas serían las consecuencias sobre la economía española, dado el altísimo endeudamiento de las familias. Del mismo modo, el director general de la Fundación de las Cajas

de Ahorro (FUNCAS) advertía el pasado mes de octubre de 2004 de que la actual tasa de ahorro "podrían dar algún susto" en los próximos meses debido a su caída y al elevado nivel de endeudamiento asumido por los hogares.

El Instituto Nacional de Estadística (INE) ha considerado también, en diversas ocasiones, que el "desorbitado" precio de la vivienda junto a la "carencia" de viviendas en alquiler, especialmente de tipo social, genera un "notable" endeudamiento de las generaciones en edades de emancipación. Además el INE, en su papel de ventana estadística de todos los campos de la sociedad, articula este aspecto como una de las causas del retraso de las edades a las que se contrae matrimonio, lo que a su vez conlleva un "efecto negativo sobre la fecundidad" y el futuro económico y social.

Las advertencias de determinados agentes económicos y estudiosos sobre el riesgo de sobreendeudamiento tampoco se ha hecho esperar. El pasado año un artículo en "The Economist" sobre el boom inmobiliario en España y los riesgos macroeconómicos encendían las luces de alarma. Véronique Riches-Flores, economista jefe de Société Géneérale CIB declaraba a principios de 2004 a la agencia Reuters que "el excesivo nivel de endeudamiento podría producir una caída del consumo en España y en el peor de los casos podría derivar en el impago de los inmuebles. Al final de la cadena esto afectaría de forma negativa a las entidades bancarias y cajas de ahorro". Dicha afirmación se puede personificar en la la cautela que están mostrando las entidades financieras en la concesión de financiación "obligando" a contratar pólizas de seguros, sobre todo en créditos hipotecarios.

VARIACIÓN DEL PRECIO DE LA VIVIENDA E IPC



Fuente: AHE (Asociación Hipotecaria Española)

La vivienda, su coste y su financiación han sido uno de los temas de mayor actualidad en los últimos años. El crecimiento desmesurado de su precio, el importante peso que supone en las economías familiares y en el total de deudas, su plazo de implicación, los segmentos poblacionales a los que afecta, los tipos de interés en mínimos históricos y los altos niveles de endeudamiento han estado en boca de todos como conversación que nos interesa y preocupa. Es más, en las últimas elecciones municipales, autonómicas y generales fue uno de los principales asuntos de debate y de propuestas y, en las últimas semanas, ex-

pertos en la materia han apostillado reflexiones y advertencias por la trascendencia que tiene tanto en el PIB como en los hogares españoles y europeos. No en balde, en nuestro país el 42% del salario medio mensual se destina a pagar un piso.

Debido a la estruendosa escalada del precio de la vivienda, su financiación resulta ahora, más que nunca, inevitable. Aunque hay diversas formas de hacerlo, el préstamo hipotecario ocupa su práctica totalidad. Los bajos tipos de interés que nos acompañan desde hace varios años, la reciente legislación que permite un mayor margen de maniobra (subrogaciones y novaciones) y la mayor competencia entre entidades por acaparar cuota de mercado, han propiciado una alta demanda de este producto como medio para acceder a una vivienda.

El propio texto constitucional, en su artículo 47, expone que "*todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación*". Este artículo deja patente que la adquisición de una vivienda no sólo debe ser un deseo normal de cualquier español, sino que también debe ser alcanzable. Por ello, como bien esencial para el desarrollo de la vida humana y debido a sus dificultades de obtención, las Administraciones han sentido la necesidad de intervenir para dicho fin y deben, con su seguimiento continuo, avanzar y asegurar que los ciudadanos puedan cumplir tal objetivo, especialmente en estos días donde sectores tan afectados como los jóvenes tienen, por su estabilidad laboral e ingresos, problemas importantes para independizarse y adquirir un bien tan básico.

Este estudio pretenderá, como a continuación desarrollaremos, describir la situación vigente tanto en vivienda como en su financiación. Sirva ello como base y fundamento de reflexión y actuación tanto para las Administraciones Públicas, como para entidades bancarias, consumidores y expertos en la materia. Un escrupuloso análisis de la realidad y la corrección de las desviaciones entre lo deseable y lo existente se antoja imprescindible para conseguir un mayor bienestar general y una producción y demanda sana y satisfactoria.

2.3.1 El problema de la vivienda en España

El hecho de que el precio de la vivienda en nuestro país se hayan disparado estrepitosamente es una realidad evidente, lo cual supone el principal motivo del alto nivel de endeudamiento de los hogares españoles que roza en ocasiones el filo de sus posibilidades. Sin lugar a dudas, la trayectoria de su coste durante los últimos ocho años ha comprometido gravemente la renta disponible de las familias así como distorsionado las expectativas económicas y sociales de los hogares. Según diversos estudios de ADICAE, el coste de la vivienda y del alquiler irrita a los españoles ya que su necesidad básica y la percepción de que existe una desproporción inmensa entre lo que reciben y lo que pagan por ella, sitúan su compra como uno de los actos de consumo que proporciona mayor insatisfacción. Sin embargo, el concepto de propiedad tan arraigado en el carácter de nuestra sociedad convierte la vivienda en el bien más deseado y su adquisición constituye uno de los pilares fundamentales para la noción de estabilidad e independencia en nuestro país. Esta inelasticidad de la demanda, la falta de sustitutivo real en el mercado y un largo listado de razones pueden ayudarnos a entender la evolución del precio de la vivienda. Así, si atendemos a los moti-

Incrementos interanuales del precio de la vivienda nueva y usada por Comunidades Autónomas referidos al 3º trimestre del 2.004

Comunidad Autónoma	Incremento
Murcia	25'40 %
Andalucía	20'00 %
Madrid	18'30 %
Cataluña	20'30 %
Comunidad Valenciana	20'00 %
Castilla - la Mancha	17'50 %
Aragón	14'70 %
Islas Baleares	14'50 %
País Vasco	14'10 %
Galicia	12'70 %
Castilla - León	13'10 %
Extremadura	11'40 %
La Rioja	8'80 %
Cantabria	14'50 %
Canarias	8'40 %
Navarra	7'60 %
Asturias	10'30 %
MEDIA NACIONAL	**17'18 %**

Elaboración propia según datos Ministerio de Vivienda

vos que han espoleado este incremento, podemos señalar los **bajos tipos de interés,** la **escasa rentabilidad de los productos tradicionales de ahorro** y la **incertidumbre de la Bolsa**, la **estabilidad económica** y el **aumento de la tasa de ocupación** que han llevado a un **aumento de la Renta per Cápita.** Finalmente hay que señalar el alcance de la edad de independencia por parte del **"baby-boom" de los setenta** que les incita a la adquisición de una residencia, así como la fuerte **inmigración** reciente que ha disparado la demanda de vivienda y de alquiler al alcanzar nuestro país la cifra cercana a los cinco millones de nuevos ciudadanos extranjeros, especialmente en edad de tener descendencia.

Según hizo publico el servicio de Estudios de La Caixa en su informe mensual de febrero de 2005, el endeudamiento de los hogarse españoles está aumentando a un ritmo tal que "*la ratio de endeudamiento (es decir, la relación existente entre los compromisos de pago por las deudas y las rentas de una persona físicas) de las familias en relación con la renta disponible se situó por primera vez por encima de la media del área del euro en 2003*".

En concreto, señala este informe, los pasivos financieros en manos de los españoles rozan ya el 115% de su renta. Esto significa que duplica la ratio de 1995 y supera asimismo el dato del 90% del año 2000. En el conjunto de países europeos, este porcentaje apenas supera el 100%. Este informe señala que "*el principal impulso provino de los créditos hipotecarios (…) en un marco de acentuadas alzas de los precios inmobiliarios en países como Reino Unido, Países Bajos, España y Estados Unidos*". Esto significa que la vivienda ha comprometido incluso los ahorros futuros de las familias; una siyuación acentuada por la continua subida de precios. Este informe añade que la tendencia alcista de la deuda podría continuar aún algunos años.

Estos datos coinciden con los que hizo públicos la Asociación Hipotecaria Española (AHE) en su informe de marzo de 2005 "*Indicadores del coste de la deuda hipotecaria*". Dicho informe pone de manifiesto expresamente que "*las amenazaspor riesgo de interés para los préstamos hipotecarios formalizados en los pasados años habría que situarlas en general, más en el medio y largo plazo que en el corto (…) el mayor riesgo a largo plazo se acumula, sin duda, en los préstamos formalizados entre 2002 y 2004*". Estas conclusiones contrastan notablemente con las que se apuntaban apenas un mes antes, en el informe de febrero de 2005 "*El ratio de endeudamiento de los hogares". Según este informe, "la evolución de los tipos de interés, del crecimiento económico y del empleo hacen que el Ratio de Endeudamiento medio de las familias españolas en estos momentos sea muy razonable y se mantenga dentro de unos niveles de seguridad muy satisfactorios.*"

Que el precio de la vivienda es desproporcionado constituye un hecho aceptado por todos, sin embargo la capacidad de maniobra para resolver este problema resulta limitada. En primer lugar, porque frenar el ritmo de la construcción de viviendas supone dar la espalda a uno de los fundamentos básicos del crecimiento económico durante los últimos ocho años. El modelo que se ha creado basa su expansión fundamentalmente en el consumo y, dentro de este, en el de vivienda descuidando por su parte el I+D, el equilibrio comercial de la balanza de pagos y la preparación de las empresas españolas ante los retos de futuro que supone el desperezo de economías tan decisivas como la china. La construcción -en vivienda y obra pública- ha supuesto más de la mitad del crecimiento del PIB español moviendo 76.217 millones de euros en el 2002, un 13'7% del PIB total. El freno a la construcción supone poner fin al principal motor expansivo del país.

Tampoco las entidades de crédito están interesadas en un estancamiento del mercado inmobiliario. El crédito hipotecario suponía según la Asociación Hipotecaria Española 535.321 millones de euros, la cifra más alta nunca alcanzada, con crecimientos anuales del 24%, lo que permite a bancos, cajas y cooperativas compensar la falta de negocio en otros ámbitos. Además, si el precio de la vivienda disminuyese correrían el riesgo de que, ante una espiral de impagados, el valor de la garantía real fuese menor que los importes de préstamos que tenían concedidos. Es decir, que si embargasen el inmueble y lo subastasen, ante casos masivos de morosidad, no podrían recuperar su valor y verían muy dañadas sus cuentas de resultados e, incluso, su propia solvencia ya que los prestatarios podrían estar en situación de quiebra técnica.

Por otro lado, la competencia en materia de suelo es de los ayuntamientos con lo que el Gobierno central poco puede hacer al respecto con la normativa actual. Toda la capacidad de endeudamiento adicional de las familias, como consecuencia del abaratamiento de los tipos, fue absorbida por el precio del suelo ya que los ayuntamientos restringieron su uso o lanzaron grandes subastas del mismo en las que obligaron a los promotores a pujar ofreciendo los precios más altos posibles.

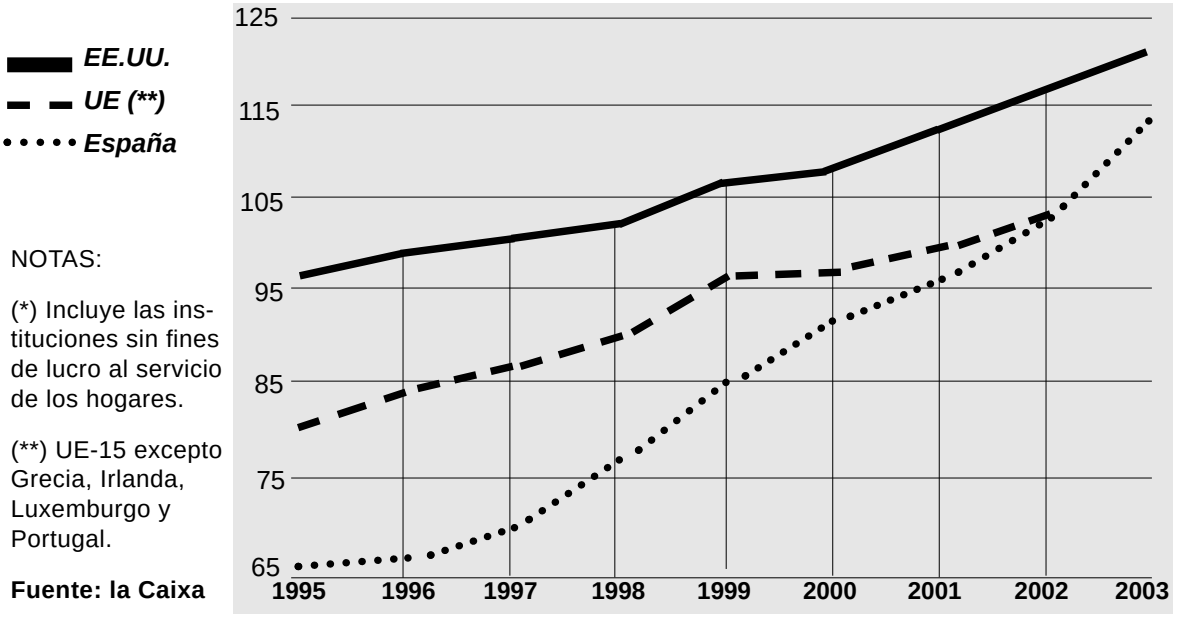
De esta manera, en la práctica totalidad de las ciudades españolas, entre un tercio y la mitad del coste de una vivienda es el suelo. Este alto porcentaje junto con la posición inmovilista de la Federación Española de Municipios y Provincias para la defensa a ultranza de sus competencias, limita la posibilidad de mejora de accesibilidad a la primera vivienda al ánimo social del gobierno municipal en cuestión. Sin duda, posibilidad que cuenta con innumerables estrecheces si tenemos en consideración que entre el 50 y el 55% de los ingresos de las arcas de los entes locales provienen por esta vía. No obstante, a pesar de que en el 2002 el propio Defensor del Pueblo denunciase sin tapujos este tipo de intereses de los municipios, éstos no han obrado grandes avances para facilitar el logro de este derecho constitucional tan básico para los ciudadanos.

Finalmente, como último obstáculo para que las autoridades se decidan a intervenir en el coste de la vivienda es, sin duda, la riqueza que supone para muchas familias la tenencia de la misma. Si atendemos a las causas que anteriormente hemos descrito como raíz del aumento desmesurado del precio de estos inmuebles, deduciremos que muchos individuos han invertido en ellos como inversión o como garantía de futuro ante las dudas de poder tener asegurada su jubilación. Sin duda, una actuación en precios que no fuera moderada provocaría una grave merma en el patrimonio de los actuales propietarios. Por ello, se aconseja un "aterrizaje suave", ralentizando los ritmos de crecimiento hasta vincularlos al coste de la vida o a su valor real de manera progresiva y sin traumas.

La compra de un inmueble destinado a domicilio habitual supone de media el 42% del salario, porcentaje que se dispara al 60% en caso de los jóvenes si lo hacen de manera individual y a más

EL ENDEUDAMIENTO DE LAS FAMILIAS ESPAÑOLAS CIERRA DISTANCIAS

Pasivos finnacieros de las familias en porcentaje sobre su renta disponible neta (*)



NOTAS:

(*) Incluye las instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares.

(**) UE-15 excepto Grecia, Irlanda, Luxemburgo y Portugal.

Fuente: la Caixa

del 35% si es de manera conjunta. Sin embargo, la precariedad laboral actual vulnera estas cifras a las que habría que añadir riesgos de estabilidad, fortuitos o macroeconómicos. Este fuerte endeudamiento en vivienda deja exhaustos a los consumidores que no les permite invertir y gastar en otras cosas y, sobre todo, ahorrar y dejar un margen para imprevistos. Sin lugar a dudas, existe una falta de relación razonable entre el precio del activo con su valor. Esta escalada de los precios de

la vivienda muy superior a las rentas reales de las familias indica que muchas casas son compradas por sus expectativas de apreciación. Y esta apreciación, conceptualmente, es la definición clásica de en qué consiste una burbuja inmobiliaria.

2.3.2. Datos estadísticos y evolución del esfuerzo económico

Existe en nuestro país una gran diversidad de información respecto al precio de la vivienda, deuda acumulada y peso en la economía familiar. Innumerables organizaciones se muestran generosas en ofrecer datos dispares y contradictorios sobre estos aspectos lo que ocasiona una avalancha de cifras para los agentes económicos y una confusión generalizada sobre la situación de la vivienda en nuestro país. De todo ello cabe destilar la necesidad urgente de crear un Gabinete de Estudios oficial ante una problemática tan destacada tanto económica como socialmente. Ello permitiría a los consumidores tener una idea clara sobre el precio contínuo de los inmuebles, sus posibilidades de adquisición y la planificación de su presupuesto. Del mismo modo, serviría para todos aquellos que lo consideran como inversión conocer prolongadamente el valor de su activo en el tiempo. Sea como sea, en el presente estudio nos regiremos por la información puesta de relieve por el Gobierno, el Banco de España y el Instituto Nacional de Estadística. El resto de valoraciones por instituciones y consultoras de distinto calibre, sin entrar en discusión sobre su base, serán tratadas en como apéndice de las oficiales o como apuntes interesantes.

En la inmensa maraña de datos existentes estableceremos una serie de criterios clasificadores a fin de facilitar su comprensión. De esta manera los aglomeraremos en función del:

Variación del precio de metro cuadrado de la vivienda

AÑO	Precio m^2 en euros	Variación respecto al inmediato anterior
1996	674'1	
1997	680	0'88%
1998	716'63	5'39%
1999	792'29	10'56%
2000	907'2	14'50%
2001	1046'91	15'40%
2002	1.220'93	16'62%
2003	1.434'59	17'5%
3er Trim 2004	1.671'7	16'5%

Fuente: Ministerio de Fomento / Ministerio de Vivienda

■ Coste del metro cuadrado

Del océano de datos de los que se dispone, el aumento del precio del metro cuadrado resulta uno de los más descriptibles para reflejarlo. Así descubrimos que, según datos del Ministerio de Vivienda, el precio del metro cuadrado de la vivienda libre subió un 17,18% en el tercer trimestre de 2004 respecto al mismo periodo de 2003 situándose el metro cuadrado en 1.671'7 euros. Realizando una visión temporal observaríamos que el precio de la vivienda casi se ha multiplicado por 2'5 veces en los últimos 8 años al pasar de los 674,10 euros el metro cuadrado en 1996 a los 1.671'7 actuales en vivienda libre, con lo que una de 90 metros cuadrados costaría en la actualidad 150.453 euros de media. Por Comunidades Autónomas nos encontraríamos con que la región más cara es Madrid con un precio de 2.881'2 euros el metro cuadrado, seguida por el País Vasco (2.409 euros), Cataluña (2.163'1 euros) y Baleares (2.022'9 euros). La más barata resultaría Extremadura con 720 euros el metro y Castilla-la Mancha con 989 euros.

■ Parque existente

Ciertos aspectos serían destacables por las paradojas que suponen según los principios de la teoría económica poniendo una vez más en entredicho su capacidad de predicción y su capacidad para aportar soluciones a las problemáticas más simples de la sociedad. Mientras el precio se multiplicado por 2'5 veces en los últimos ocho años, el incremento de la terminación de vivienda libre pasó de las 177.602 en 1992 a las 550.000 del 2003. En total, el parqué de viviendas libres se incrementó en más de 3 millones de nuevas unidades en el periodo transcurrido desde 1992 hasta 2003. Según la teoría neoliberal, la demanda y la oferta se equilibran pero, dados los datos demográficos que existen en nuestro país, tal volumen de construcción debería haber ocasionado precios mucho más moderados y satisfecho la demanda de pisos. La existencia pues de variables no económicas que influyen en la sociedad aprovechando el actual *laissez faire* debería asimismo ocasionar actuaciones de intervención que equiparen esa desigualdad. Evidente es que el mercado como orden absoluto no ofrece relaciones entre iguales ni justas y que debería darse actuaciones urgentes que protejan los intereses de la parte más débil, es decir, el demandante.

Esta observación de que el incremento de los precios de la vivienda se deba a propósitos especulativos o de afloramiento de la economía sumergida que distorsiona el funcionamiento del mercado, se puede ver más evidente ante la realidad de que casi dos terceras partes del montante de viviendas finalizadas se acabó de construir entre 1998 y 2003, absorbiendo Andalucía, Cataluña y Comunidad Valenciana casi la mitad de éstas. En el periodo que abarca la década 1992-2002, Andalucía fue la Comunidad Autónoma que creó mayor número de nuevas viviendas libres con un total de 555.386 unidades; por delante de Cataluña, con 502.454, y Comunidad Valenciana, con 337.927 unidades respectivamente. Este dato se explica ante el incremento de compra de vivienda con carácter secundario que asciende al 16% del total y que, al situarse en zonas especialmente vacacionales y marítimas, se puede entender destinada al descanso familiar, al alquiler a terceros para ocio o a su reventa a sectores tanto nacionales como extranjero para obtener unas plusvalías.

■ Viviendas vacías

A pesar de la urgente demanda que hay para la adquisición de viviendas, tres millones permanecen desocupadas en nuestro país cuya titularidad corresponde, aproximadamente, en un 55'2%

de los casos a particulares, en un 43'6% a comunidades de vecinos, un 0,83% a empresas y el 0,015% a la Administración. Todo ello supone que un 21'9% del total de viviendas están vacías. Esta certeza se debe a los graves problemas que los propietarios de los inmuebles tienen con sus arrendatarios a la hora de recibir la prestación por alquiler o a la imposibilidad de desahuciarlos en el momento oportuno. La puesta en el mercado de este número de inmuebles podría relajar en gran medida el equilibrio del mercado y moderar los crecimientos de las casas en nuestro país.

■ Coste del alquiler

Según datos del Consejo Económico y Social del 2003, el precio medio por metro cuadrado en alquiler de vivienda es de 5'5 euros en nuestro país para la vivienda nueva y de 4'8 euros por metro cuadrado para la usada. Esto provoca que de la renta anual de una familia española se destine el 27'7% al pago del alquiler. Según estimaciones de ADICAE, el español que vive en arrendamiento destinó 4.665'6 euros anuales al pago del mismo en el 2.003. Sin embargo, el coste se dispara a casi el doble en las grandes ciudades lo que hace que los jóvenes rechacen esta forma de vivir ya que supone pagar casi lo mismo que la cuota del préstamo hipotecario consiguiendo, por esta última vía, al menos la propiedad del inmueble. Tan sólo el 11'4% de los ciudadanos independizados eligen el alquiler como forma de acceso a su vivienda frente al 82'2% que lo hacen como titulares. Todo ello refleja el fuerte sentido de la propiedad que existe en nuestro país y que junto a la escasa movilidad laboral española, los bajos tipos de interés, la escasez de vivienda social o protegida mediante arrendamientos y la insuficiente defensa jurídica de los derechos de los arrendadores, provoca un nivel muy bajo de aceptación del alquiler y, por lo tanto, que los ciudadanos compren en propiedad, se incrementen los precios y se endeuden en porcentajes elevadísimos.

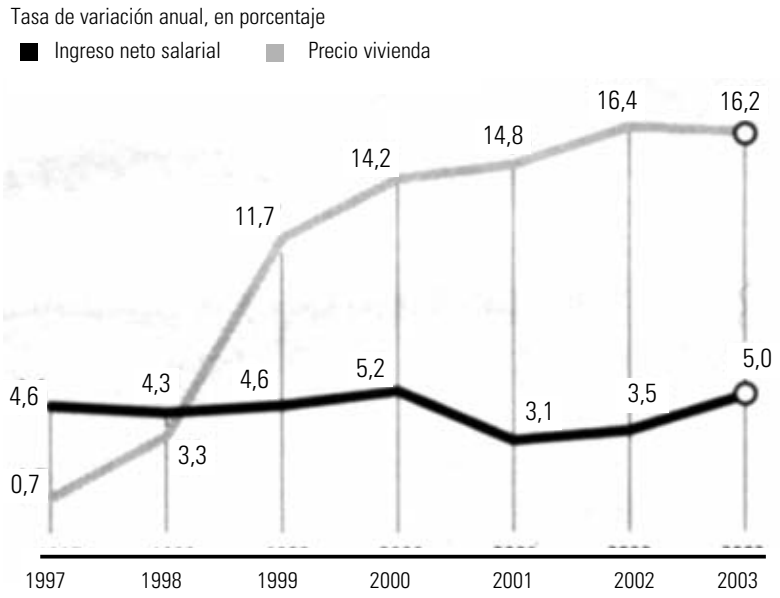
■ Financiación de la vivienda

El elevado precio de la vivienda unido a la situación laboral y salarial del principal bloque de solicitantes -los jóvenes- originan una panorámica muy concreta a valorar ante la prevención del sobreendeudamiento. De este modo, el esfuerzo para comprar una vivienda de 90 metros cuadrados ha crecido un 38,8% del periodo que comprende de 1997 y 2003 (pasando de 4,1 años de salario a 8), consecuencia de la moderación en el crecimiento de los sueldos en contrapartida con la multiplicación por dos del precio de la vivienda. Así, mientras que el salario bruto anual creció de 1987 a 2002 un 97,8% (pasando de 8.396 a 16.612 euros) el precio de la vivienda se incrementó un 284,1% (pasando de 317,2 euros el metro cuadrado a 1.220,9 en 2002) De hecho, la financiación para la compra de un piso absorbe el 43,7% del salario medio mensual en el 2004 según el Consejo Económico y Social, cuando el porcentaje considerado óptimo por las entidades financieras es del 33% del mismo. Ello implica dos consecuencias: la primera, la laxitud con que se están concediendo préstamos hipotecarios para incrementar las cuentas de resultados; la segunda, el evidente riesgo de sobreendeudamiento que existe ante crisis económicas o situaciones adversas al quedar un elevado porcentaje de salario comprometido con una deuda.

En cuanto a la concesión de esa financiación, las entidades financieras proporcionaron durante los siete primeros meses de 2004, según la Asociación Hipotecaria Es-

pañola, 67.435 millones de euros en préstamos hipotecarios (24'3% más que el mismo periodo del año anterior) lo que elevaba la deuda hipotecaria a los 535.321 millones de euros. Por su parte, según el INE, el importe medio por hipoteca en septiembre fue de 129.829 euros en España (17'9% interanual más) cubriendo el 83'44% del precio total de la vivienda. En cuanto a sus características, las de tipo variable copan el 97,6% del total y, dentro de éstas, el 89% se encuentran referenciadas a tipos oficiales, aglutinando el EURIBOR y MIBOR el 56%. No obstante, en la actualidad el 75% de los préstamos hipotecarios que se contratan están referenciados al EURIBOR. Esta preferencia se debe a que el mercado interbancario registra anticipadamente la evolución del precio oficial del dinero. Por otra parte, tanto el CECA como el rendimiento interno de la deuda sólo copan el 1,71% y el 0,19%, respectivamente. Las cajas de ahorro fueron de nuevo, durante el 2004, las entidades financieras que mayor volumen de créditos para la vivienda concedieron, copando el 47% del mercado, frente al 43% de los bancos y al 8'7% restante correspondiente a otras entidades de crédito. La vida media de un préstamo hipotecario son los 23 años.

MÁS ESFUERZO PARA ACCEDER A UNA VIVIENDA



Fuente: Banco de España

Sin embargo, la elevada concesión de préstamos hipotecarios no augura un riesgo de impago elevado. El crédito hipotecario se ha multiplicado por seis en la última década pero el nivel de morosidad es prácticamente el mismo que hace 10 años. Así el actual porcentaje de créditos dudosos a los hogares para la adquisición de vivienda se sitúa por debajo del 1%. No obstante, apuntar que, aunque estas cifras no sean alarmantes, el objeto del presente estudio es analizar la situación de endeudamiento actual, su calidad, los factores de riesgo de impago y medidas de prevención del impago. De hecho, el importante porcentaje de salario destinado al pago de una vivienda o el esfuerzo para su adquisición, y la prácticamente nula capacidad de ahorro no nos han de presentar una panorámica miope sino de alerta, con rápidas medidas para corregir las desviaciones entre objetivos y realidad. Evidentes señales que ya hemos analizado anteriormente han de incitarnos, ahora que estamos a tiempo, ha tomar medidas tanto de control del precio de los productos (especialmente vivienda) como a una legislación preventiva.

Evaluación tipos de referencia préstamos en España

Referencia cuatrimestral	Mayo 03	Sept 03	Ene 04	Mayo 04	Sept 04	Oct 04	Nov 04	Dic 04
IRPH BANCOS	**3,764**	**3,335**	**3,358**	**3,144**	**3,286**	**3,235**	**3,314**	**3,265**
IRPH Cajas	**3,876**	**3,518**	**3,572**	**3,351**	**3,436**	**3,429**	**3,445**	**3,424**
CECA	5,125	5,000	5,000	4,750	4,750	4,750	4,625	4,375
R. Interna deuda	2,990	2,803	3,096	3,086	3,169	3,316	3,076	2,966
MIBOR a 1 AÑO	2,253	2,263	2,220	2,297	2,377	2,317	2,330	2,306
EURIBOR a 1 año	2,252	2,258	2,216	2,297	2,377	2,316	2,328	2,301

Elaboración propia según recomendaciones del Banco de España

■ Impuestos

Por otro lado reseñar que casi una quinta parte del coste de una vivienda en España, según un estudio del consejo General de Colegios de Economistas, son impuestos. Apuntamos, por lo tanto, que las responsabilidades para la lucha contra el sobreendeudamiento tocan a buen número de agentes económicos, instituciones y administraciones y, de éste modo, la Hacienda Pública dispone de un margen de actuación tanto en el caso de rebajar el precio como de evitar espirales de excesivo endeudamiento. Así, junto a la importancia del IVA, se presenta la irracionalidad de otros como el de Actos Jurídicos Documentados que habría de estructurarse de otra manera ya que, aparte de haberse duplicado en los últimos años, puede llegar a cobrarse hasta seis veces sobre una misma operación durante la promoción y venta.

■ Esfuerzo económico del adquirente

La hipoteca mensual media para el segundo trimestre de 2.004 se situó en 635 euros. Su repercusión respecto al coste salarial depende de cada persona, de trabajo y de la Comunidad en la que reside. De media y con fines ilustrativos, en el segundo trimestre se destinaba el 42% del sueldo al pago de la vivienda, porcentaje que aumentaba en el caso de Madrid (50'46%) y Baleares (52'26%) -con los niveles más altos-, mientras que disminuía en Extremadura (33'92%) y Asturias (36,22%), las dos con menor grado.

No obstante, esta problemática se acentúa para los más jóvenes. Son sin duda, el sector poblacional más hipotecado y con mayor riesgo de sobreendeudamiento debido, especialmente, a la precariedad laboral, sus bajos salarios, los enormes desembolsos que han de efectuar para vivienda, coche y mobiliario, y porque su economía puede verse más afectada ante el nacimiento de un nuevo miembro o tener que cuidar a sus ascendientes enfermos. Por este motivo, casi el 60% de los ingresos mensuales son destinados al pago de un piso si la compra es unipersonal. Dicho porcentaje cae al 35% para el caso de adquisición compartida. Situados por regiones, los jóvenes de Baleares son quienes realizan un mayor esfuerzo al destinar un 76'8% de su renta al pago de la vivienda

(39'9% en caso de compartirla), seguidos muy de cerca por los de País Vasco y Cataluña.

Este enorme esfuerzo provoca que tan sólo el 37'3% de los menores de 35 años esté independizado, según el Consejo de la Juventud de España. Una cifra que puede, a la larga, dar al traste con la conducta de consumo prevista en nuestro país y suponer un freno al crecimiento económico. Así mientras la edad de emancipación en los años 70 eran los 24 en la actualidad esta cifra se dispara hasta los 33 años, los terceros por la cola en la UE.

■ **Comparativa con Europa**

La evolución del mercado inmobiliario no es un estigma exclusivo del Estado español, sino que también tiene su réplica en otros países de la Unión Europea. Mientras que el incremento del precio de la vivienda en 2.003 fue del 17% en España, Francia sufrió un crecimiento cercano al 12% mientras que en Italia y Reino Unido alcanzó el 10% y 8%, respectivamente. De igual manera, si atendemos al espacio temporal de los últimos siete años, Irlanda a experimentado un crecimiento acumulado superior a España del 41%. Todo ello indica que los factores desencadenantes del precio de la vivienda también se pueden trasladar en mayor y menor grado al resto de la UE, especialmente en lo que respecta a la baja rentabilidad de la Bolsa y productos bancarios tradicionales, los bajos tipos de interés, la inmigración y al afloramiento de economía sumergida con el euro.

Por otro lado, mientras que en España tan sólo un 11'4% de las viviendas se ofrecen en alquiler, en Alemania, Holanda, Dinamarca y Francia esta tipología representa el 40% del total e incluso más. Ello es resultado de la diferente concepción que tienen sobre la necesidad de la propiedad en la vivienda, de la mayor movilidad laboral que asumen, de una legislación más favorable y ágil respecto a impagos y desahucios y, sobre todo, debido al apoyo gubernamental para vivienda protegida.

Si atendemos a la configuración de la concesión de préstamos para la vivienda, destacan de sobremanera los hipotecarios. Centrándonos en ellos, según el Boletín Central Europeo y los bancos nacionales del mes de marzo de 2.004, su coste es un 7% inferior en España que respecto a la media europea con motivo de la fuerte competencia en este mercado y que ha influido en tipos de interés más bajos. Según el BCE, los préstamos a interés variable cuyo plazo de renovación es inferior al año, (el 80% de los concedidos en España) se situaron en un interés medio del 3'59% en el 2.003, frente al 3'87% de media de la UE. Por su parte, aquellos cuya revisión se situaba entre uno y cinco años registraron un tipo promedio del 3'60% frente al 4'23% extracomunitario. No obstante, si tenemos en cuenta el diferencial de inflación de España con respecto a la media europea en 2.003 (0'4 puntos) aún resultaría más barato para las familias españolas financiar la vivienda. Finalmente, el crédito concedido para la financiación de vivienda creció alrededor del 20% en nuestro país durante el 2.003 frente al 7% de media de la UE. Ello provocó que uno de cada cinco euros suscritos en operaciones hipotecarias en la UEM en términos de PIB se realizase en España.

2.3.3. Iniciativas y perspectivas en vivienda

Como hemos podido comprobar, la escasez de oferta en vivienda, la progresión geométrica de su precio durante los últimos ocho años y la financiación de la misma supone una de las razones principales para explicar el rápido endeudamiento de los españoles. Por esta razón, actuar sobre cada una de las variables que influyen sobre esos aspectos debería suponer uno de los objetivos más

primordiales para los poderes públicos a fin de evitar posibles riesgos de sobreendeudamiento. Tras el profundo análisis de esta problemática, debería articularse una batería de propuestas y acciones a fin de moderar el altísimo peso de la vivienda dentro de la economía familiar así como en cada uno de los componentes que influyen en la necesidad y grado de endeudamiento de los hogares. Como veremos más adelante, el último capítulo de la presente publicación pretende ofrecer una serie de proposiciones y de líneas de actuación globales para la corrección de esta trayectoria.

No obstante, a corto plazo, las perspectivas en el mercado de la vivienda no son muy alentadoras. A finales de 2.003 las expectativas de crecimiento del precio de estos inmuebles para el 2.004 se situaba entre el 6 y el 10%. Sin embargo, la evolución interanual ha superado el 17%, provocando que un piso que el 1 de enero de 2.004 costaba 150.000 euros un año después alcance los 175.500 euros, 25.000 euros más. Sin duda, mejor rentabilidad que ésta es difícilmente superable por cualquier otro activo de los mercados financieros. Pero lo peor es que para algunas ciudades españolas como Valencia, Málaga o Sevilla el incremento venga superando el 25%, porcentaje insoportable para las posibilidades de miles de jóvenes con empleos precarios y sueldos que apenas ascienden un 3%. Es decir, el esfuerzo que un individuo debe realizar para comprar una vivienda se ha multiplicado por seis -en algunas localidades por nueve- en tan sólo 365 días.

Esta burbuja inmobiliaria, aparte de los riesgos que supone para el funcionamiento del sistema económico actual, supone un escándalo para el Estado democrático y social que establece la Carta Magna. El ya estrecho margen que existe para que los individuos puedan adquirir una vivienda para independizarse va ligado a la situación en la que se encuentran unos 7 millones de familias que tienen dificultades para llegar a fin de mes, lo que podría desembocar dentro de cinco o seis años, con la progresión actual, a un retraso de la edad de emancipación superior a los 35 años y que ante subidas de tipos de dos puntos 100.000 familias no pudiesen hacer frente a sus hipotecas.

Del mismo modo, según datos de la consultora Analistas Financieros Internacionales para la Asociación de Promotores y Constructores de España (ACPE) para el periodo que abarca hasta el 2.008 se prevé un crecimiento en la oferta de nuevos hogares de 240.000 al año, de los cuales 190.000 corresponderán a españoles, 45.000 a inmigrantes y 7.000 a emigrantes españoles que retornarán al país. Esta cifra se completará con 175.000 inmuebles destinados a segunda residencia. Teniendo en cuenta estas cifras, de las cuales un porcentaje ínfimo se estima que será VPO, unido al gran volumen de inmigrantes que entran en nuestro país, a la demanda para segunda residencia y la reserva de estos propietarios para ofertar inmuebles en alquiler, seguirán sin resolverse las tiranteces de la oferta con respecto al alto número de demanda, lo que continuará estirando los precios de manera alcista en detrimento de los consumidores.

Ante este horizonte y más que demostrado que el mercado por sí solo no solucionará el problema actual, la intervención pública se antoja urgente y la implementación de estrategias para rectificar esta desviación debe de erigirse como camino necesario para conseguir que todos los ciudadanos puedan adquirir una vivienda sin temor a no poderla pagar por desarreglos del sistema.

No obstante, se han desarrollado en los últimos meses tanto iniciativas tanto públicas como

privadas que, aunque no atacan al problema desde su raíz, sí que establecen una serie de mejoras en beneficio del consumidor. Reseñables son las últimas bonificaciones en subrogación y novación de préstamos hipotecarios, limitaciones de comisión de cancelación en tipos de interés variable, legislaciones autonómicas que eximen al consumidor de tener que hacer frente a los gastos de cancelación del crédito del promotor, creación de un Ministerio específico para la vivienda, acuerdos entre Consejerías y Federaciones de Cajas de Ahorro para adelantar a los adquirentes las ayudas estatales y autonómicas...

Tres iniciativas nos han llamado la atención por su singularidad y su extensión social. La primera y debido a la onerosidad del alquiler, algunos ayuntamientos de la costa mediterránea fomentan puntos de contacto entre arrendadores y arrendatarios. La característica esencial es que los "arrendadores" son personas mayores que viven solas y que necesitan compañía. Este particular contrato de alquiler lo que facilita es que jóvenes que están buscando independizarse o que cambian de residencia a otras ciudades puedan acceder a una vivienda donde vivir a condición de acompañar y estar al tanto de las necesidades de las personas mayores sin limitar su capacidad de movimientos y libertad individual. Eso sí, acatando unas normas de conducta razonables y de respeto mutuo. De esta manera, el joven se beneficia de no tener que pagar alquiler o hacerlo a un precio simbólico y el anciano de no estar solo.

La segunda iniciativa abarca la acción sin ánimo de lucro. La cooperativa "Habitatge Entorn", vinculada al sindicato Comisiones Obreras, lleva más de una década construyendo promociones de calidad y asequibles para aquellas personas cuyas condiciones laborales son más precarias y, por lo tanto, tienen mayor dificultad de emanciparse y acceder a una vivienda. Promueven pisos con austeridad aunque sin rebajar los criterios esenciales de calidad, sin ánimo de lucro, gestionando y controlando todo el proceso urbanístico y de obra para conseguir un precio por debajo del de mercado, que ya es de por sí abusivo. Gracias a esta iniciativa 4.544 personas han conseguido como sueño lo que debería ser un bien esencial garantizado. Su público objetivo es, en el 60% de los casos, parejas con menos de 35 años que mantienen, en ocasiones, dos trabajos simultáneos, con salarios y condiciones laborales precarias y que, a veces, reciben la ayuda de los padres o de los suegros. Así han conseguido un piso de 83 metros cuadrados, tres habitaciones, plaza de aparcamiento y trastero por 94.000 euros en una ciudad como Sabadell.

En último lugar, otras acciones como las de la Junta de Extremadura, favorecen la adquisición a precios asequibles de viviendas con la posibilidad de recibir ayudas a amplias capas de la sociedad, especialmente jóvenes y emigrantes que busquen el retorno, y que frenan la especulación con controles y medidas sensatas. De esta manera, en la comarca de Montánchez se pueden encontrar adosados de 90 metros, con trastero y garaje por 60.000 euros.

Aunque estas ideas emprendedoras consiguen para muchos lo que antes resultaba imposible, el problema de la vivienda y su gravedad en el endeudamiento de los hogares debe atenderse de manera global y europea, facilitando mecanismos de información, formación y transparencia con garantías para los consumidores, estableciendo marcos normativos que eviten en la medida de lo posible el desahucio y la marginación social, estudiando la viabilidad de ayudas más extensas, bonificaciones más profundas y revisiones fiscales para todos los agentes que intervienen en la vida de la

misma, para confluir en políticas integradoras que vinculen el problema de la vivienda con el del endeudamiento y el funcionamiento del sistema económico en general.

2.4. LA CONTRATACIÓN DE CRÉDITOS AL CONSUMO Y SU REPERCUSIÓN EN EL SOBREENDEUDAMIENTO

2.4.1. La influencia del Crédito en una Economía de consumo

Como hemos visto, el crédito como instrumento de financiación de las economías domesticas no constituye un problema por sí mismo, sino es un medio de anticipación de rendimientos que normalmente contribuye al incremento del bienestar de las familias. Pero este recurso se puede convertir en un problema cuando, por diferentes causas, el volumen de los compromisos financieros adquiridos es superior en cuantía al de las rentas de las que dispone el consumidor para hacer frente a los pagos de dichos compromisos.

En este sentido, merecen especial consideración las actuales circunstancias en las que se desenvuelve nuestra sociedad. Los cambios que ha sufrido el mercado de trabajo cada vez más precario, en el que se impone la temporalidad frente a los contratos indefinidos, unido al incremento del crédito fomentado por los propios oferentes de bienes y servicios que, mediante agresivas campañas publicitarias, han mostrado a las operaciones de crédito como un recurso fácil, ha provocado que multitud de economías familiares hayan contraído excesivos compromisos financieros, colocándose, de este modo, en una situación de vulnerabilidad ante cualquier hecho o circunstancia inesperada.

Pero, el origen de la problemática actual debemos fijarla dentro de una etapa de bonanza económica, que se sitúa en torno al año 1997. Como hemos observado, al igual que en anteriores ciclos económicos, se propicia el incremento del consumo crediticio, gracias a unos tipos impositivos muy bajos, que inducen a una gran mayoría de la población española al convencimiento de que su capacidad de endeudamiento va a poder seguir soportando estos intereses crediticios y todo ello unido a la creencia depositada en la duración de dicho período favorable, coincidente al mismo tiempo con una estabilidad en el mercado laboral, han conducido a niveles de deuda tan altos, que la propia unidad familiar, tanto en su posición patrimonial como en sus decisiones de gastos, resulta afectada de manera considerable y hasta límites inimaginables, ante cualquier evolución desfavorable en variables tan comunes como sus rentas, los tipos de interés de los préstamos recibidos o los precios de sus activos.

En definitiva, y como hemos visto, en situaciones económicas favorables se acumula deuda en exceso, y generalmente contratada a un plazo largo, pero en ocasiones este ciclo coincide con circunstancias de gran recesión que disminuyen las capacidades de pago de las economías domésticas. Ello evidencia de que las repercusiones macroeconómicas tienen un claro efecto sobre un posible endeudamiento de las economías familiares, cuyo origen, como apuntábamos, puede iniciarse, incluso, en coyunturas favorables. Por otro, que la confianza de la duración de los periodos de bonanza económica, confluyen con ciclos de estabilidad en el empleo, principal fuente de ingresos para las familias.

En particular, tres son los motivos fundamentales por los que el crédito al consumo se halla

directamente implicado en la problemática del sobreendeudamiento. En primer lugar, y dado el contexto actual, la aparente sensación de "riqueza" de las familias, cuyo origen está en el precio de la vivienda por encima de su valor real, facilita la concesión de crédito al consumo a las familias por parte de las entidades financieras. En segundo lugar, porque en casos de dificultades financieras familiares, los primeros créditos en ser pagados obviamente corresponden a la vivienda, quedando pendientes y en situación de morosidad los relativos a la adquisición de otros bienes y adquiridos por crédito al consumo. Y en tercer lugar, porque la bajada generalizada de tipos ha permitido que sean numerosas familias las que puedan acceder a financiarse con este instrumento, lo que propaga a mayor cantidad de hogares el riesgo de endeudamiento excesivo al ser más fácil acumular más de uno de estos contratos de financiación.

En efecto, el hábito de recurrir al crédito se ha instalado en nuestra sociedad, hasta el punto que se ha convertido en un producto para el consumo de masas, pero como todo sabemos, esta forma de financiación incorpora una obligación de pago a plazo que asume el deudor y que se dilatara en el tiempo, como en el caso del préstamo hipotecario, durante 10 o más años. Este aplazamiento temporal debe ponderarse por el fiador y por el beneficiario de la operación, ajustando la vida del crédito a las expectativas de ganancia de éste último. El crédito al consumo comenzó a mediados de la década de los ochenta a experimentar en nuestro país un gran crecimiento. Los canales a través de los que se desarrolla este producto son principalmente los bancos y las cajas de ahorros, bien directamente a través de la concesión de créditos personales, créditos al consumo, o financiación por tarjetas de débito, bien a través de empresas financieras especializadas. Pero también entidades comerciales como los fabricantes de automóviles y las financieras filiales que detentan una parte importante del mercado de crédito. En nuestro país, el mercado del crédito y del préstamo, hace uso de la mayoría de los instrumentos jurídicos conocidos. Algunos de estos instrumentos están ya en franco desuso, como la letra de cambio, que ha sido sustituida por el auge espectacular de las tarjetas de crédito, tanto bancarias como no bancarias, éstas en su mayor parte gestionadas por grandes almacenes.

Hay que advertir que el incremento de estos mecanismos de financiación, que tienen su mayor característica en la rapidez, se ha debido a la evolución en la estructura del consumo en nuestro país, ya que existe una íntima conexión entre financiarse a crédito y consumir, especialmente en el actual contexto social donde consumir se halla indisolublemente unido a cuestiones como el ocio, etc.

Según puede apreciarse en las encuestas sobre presupuestos familiares realizadas por el Instituto Nacional de Estadística, se aprecia un retroceso en el sector de bienes de primera necesidad y el avance del sector de los que constituyen un signo de distinción social: consumo en tiempo de ocio, el coche, los viajes...característica propia de una sociedad de consumo madura. El consumo de los hogares constituye un factor clave en cualquier economía moderna. Efectivamente, la producción de un país viene dado por la demanda de esa producción. Dicha demanda, a su vez, está constituida por tres grandes aspectos: el gasto público en bienes y servicios; la inversión privada y en tercer lugar el consumo. Esto quiere decir que si aumenta en consumo, la demanda de producción aumentará, y consecuentemente la producción se verá incrementada. Al producirse más, se precisará de más puestos de trabajo, lo que conllevará un aumento de salarios y de nivel de vida. El consumo se convierte así en motor de la actividad económica.

Efectivamente, en los análisis de coyuntura económica, a los que se presta especial atención pa-

ra conocer cuál va a ser la tendencia que siga la actividad económica, uno de los factores cuyo comportamiento trata de predecirse con mayor interés es el de la demanda de consumo. En nuestra economía constituye en general no menos del 75% del total de la demanda y dentro de él, el consumo final de los hogares acapara en torno al 80%, lo que equivale a decir que en torno a un 60% de lo que produce en un año nuestra economía es absorbido por los hogares en forma de consumo.

Como hemos visto, en los últimos años, la función con mayor peso es la de otros bienes y servicios (que incluye un conjunto muy heterogéneo de gastos, como son la compra de joyas, los servicios de cuidado personal, el turismo, las comidas fuera del hogar, etc.), que ha sustituido en el primer lugar a la alimentación dentro del hogar. Precisamente, la paulatina pérdida de importancia de los gastos en alimentación dentro del hogar, en favor de los realizados fuera, es una de las tendencias que han caracterizado la evolución del consumo privado en el período analizado. Esta tendencia ha venido asociada no solo al aumento del poder adquisitivo de las familias, sino también a la progresiva incorporación de la mujer al mercado de trabajo y a la extensión de la sociedad del ocio. De hecho, la estabilidad que se observa en el peso de la función de ocio y cultura se debe exclusivamente a la pérdida de importancia de los gastos en educación, lo cual se asocia al envejecimiento de la población y, sobre todo, a la generalización de las ayudas estatales a la misma. En cambio, los gastos sanitarios han doblado su peso en el período, a pesar del carácter universal de la asistencia sanitaria pública; el aumento del poder adquisitivo, una mayor preocupación por la salud y, de nuevo, el envejecimiento de la población podrían explicar esta característica. Se puede comprobar, además, que el ligero aumento del peso de los gastos en bienes duraderos ha venido dado tanto por la compra de auto-móviles nuevos (incluida en el agregado de transporte y comunicaciones) como por la adquisición de equipamiento para el ocio en el hogar (que se contabiliza en el agregado de ocio y cultura), ya que los gastos en mobiliario y electrodomésticos (muebles, accesorios y enseres domésticos) lo han perdido. De hecho, el fuerte aumento de la adquisición de vehículos nuevos y de los gastos de mantenimiento del parque automovilístico son los responsables de la creciente relevancia de la función transporte y comunicaciones. Por último, cabe destacar dos funciones que han moderado su importancia en el período considerado: vestido y calzado, como corresponde a sociedades cada vez más desarrolladas, y alquileres, calefacción y alumbrado, cuyo perfil viene determinado por el volumen de los alquileres imputados a la vivienda en propiedad, dada la preferencia de las familias españolas por ser propietarias de la vivienda en que residen (la ratio vivienda en alquiler sobre total de viviendas es la más baja de Europa). Tal preferencia podría estar ligada al tardío desarrollo y liberalización de los mercados financieros españoles, lo cual permitió que los activos reales mantuvieran durante muchos años su atractivo como inversión, a la política de promoción pública de la vivienda, que, a diferencia de otros países, se instrumenta a través de la venta de las viviendas en vez de su alquiler y a los mayores incentivos fiscales a la compra de la vivienda frente al alquiler de la misma.

De lo visto podemos deducir que a partir de la segunda mitad de la década de los ochenta, coincidiendo con la entrada de nuestro país en la CEE, es significativo el profundo cambio de la economía y de la sociedad española. En tan sólo cinco años, se recuperó 10 puntos de retraso con respecto al PIB medio europeo. De esta forma, y según datos de Eurostat, el PIB de nuestro país pasó a representar un 70.4% de la media europea en 1985, a representar el 80,5% en 1990. Para las familias, la renta disponible de éstas presentó un crecimiento medio entre 1985 y 1991 del 4,2%

en términos reales, casi dos puntos porcentuales por debajo de la etapa 1965-1974.

En la actualidad, por tanto, la situación de la sociedad española cabe definirse como una sociedad de consumo madura. Esta madurez podemos comenzar a situarla en torno a finales de los años ochenta, tras unos comienzos que de manera más cercana situaríamos en los años finales de la década de los cincuenta, tras la puesta en marcha del Plan de Estabilización de 1959. Y sin duda, ha contribuido a ello la aparición de instrumentos financieros al compás de la progresiva bancarización de nuestra sociedad, lo que han permitido la "democratización" de los servicios financieros que facilitado a las familias acceder a un nivel de bienestar impensable hace algunos años, basado en gran parte en la mayor facilidad para acceder al crédito. Precisamente uno de los aspectos que caracteriza a nuestro sistema bancario es el sobredimensionamiento de la red bancaria. A mediados de los ochenta se podía contabilizar una sucursal por cada 2.300 habitantes, siendo la media de la entonces Comunidad Europea de una oficina por cada 5.000 habitantes. Una tendencia que continúa. Según un estudio realizado por Caja España, durante los seis primeros meses del año 2003 el sistema bancario, al término de dicho periodo contaba con 38.940 oficinas de las que 14.019 corresponden a los Bancos, 20.547 al sector de las Cajas y 4.374 a las Cooperativas de Crédito. Según este estudio, existen nueve oficinas por cada 10.000 habitantes, es decir una sucursal por cada 1.100 habitantes aproximadamente.

Pero hay que advertir que ello ha provocado que en nuestro país se haya pasado en muy poco tiempo de una cultura del ahorro a un convencimiento de la necesidad de consumir. Así, hemos llegado a una situación de verdadera escasez en el ahorro, pese al leve repunte experimentado recientemente, donde el consumo está superando prácticamente el nivel de rentas. Las cifras a primera vista pueden resultar engañosas. Si desde 1995 nos hemos mantenido en un nivel en torno al 22 %, ello se ha debido al ahorro del sector público que ha sido creciente frente a la caída del ahorro privado que ha descendido 5,6 puntos porcentuales. De esta manera, desde 1995, el ahorro privado en porcentaje sobre el Producto Interior Bruto ha descendido del 24%, a - 1,5 %. Las cifras del endeudamiento familiar sirven de fantasmal contrapeso a este descenso, con niveles de endeudamiento que se acercan al 90%. Quienes han querido justificar esta situación esgrimen que las inversiones de las familias, especialmente en vivienda, ha permitido aumentar su riqueza. No obstante debemos señalar que este teórico aumento de riqueza se ha debido precisamente a una elevación exhorbitante del precio de aquélla, entorno a un 20-30%, por encima de su valor natural como bien de uso, al compás de la denominada "burbuja inmobiliaria", como hemos visto en páginas anteriores.

2.4.2. El crecimiento del Crédito al Consumo y su incidencia como factor de riesgo

El crédito concedido por las entidades financieras residentes a los hogares españoles ha visto, desde mediados de los años noventa un rápido auge, hasta alcanzar tasas de crecimiento interanual próximas al 17% a finales del año 1998, tal y como informaba el Boletín Económico del Banco de España de abril de 2003, fijándose posteriormente una desaceleración, aunque los ritmos de expansión han continuado siendo elevados, situándose por encima del 10%. Con carácter general, el comportamiento del crédito resulta relevante para una economía como la española, y por tanto, su desaceleración conllevaría no sólo un riesgo social para las familias sino que además posicionaría la situación económica en una situación delicada. Además, un aumento rápido de la financiación puede favorecer la existencia de tensiones inflacionistas. Asimismo, un elevado crecimiento de los pasivos de los hogares incrementa su exposición a posibles cambios inesperados en su riqueza, su renta o en los tipos de interés.

Las familias acuden al mercado de crédito para obtener recursos con los que hacer frente al gasto de consumo que no puede ser financiado, exclusivamente, con su nivel de renta corriente, por lo que la reducción en los tipos de interés tiende a aumentar la propensión de los hogares a endeudarse. El crecimiento reciente del endeudamiento de los hogares españoles, en cuya incidencia ha sido relevante esa progresiva contratación de créditos al consumo por los hogares, refleja la adaptación de sus decisiones de gasto al nuevo entorno macroeconómico derivado de la entrada de España en la UEM y de las reformas emprendidas en el mercado de trabajo. Así, el proceso de convergencia ha incidido en un abaratamiento importante en el coste de la financiación, al tiempo que el entorno de mayor estabilidad macroeconómica ha podido contribuir a una reducción del ahorro. Del mismo modo, las reformas en el mercado de trabajo han propiciado una intensa creación de empleo, que ha favorecido el acceso de las familias al mercado crediticio, pero que no aleja posibles riesgo ya que este trabajo en un alto porcentaje es eventual.

Igualmente pueden influir sobre la propensión a endeudarse la renta y la riqueza corrientes de las familias. Por un lado, incrementos en dichas variables tienden a aumentar la capacidad de endeudamiento de los hogares. Además, al mejorar la posición patrimonial de las familias, al menos nominalmente como hemos visto, aumentan la disposición de las entidades financieras a ofrecer crédito a aquellas. En efecto, el respaldo de la propiedad de una vivienda facilita el acceso a la contratación de créditos al consumo para acceder a bienes y servicios de todo tipo (ocio por ejemplo, pero también enseñanza, etc) Por ello, además de existir un riesgo directo, especialmente perceptible en el pago de la financiación de una vivienda, esa mayor posibilidad de acceder a un financiación con destino al consumo, consecuencia de la "riqueza patrimonial", contribuye a posicionar en situaciones de riesgo a las familias en supuestos de incremento de tipos pero también las hace sensibles ante situaciones como pérdida de empleo u otras de carácter familiar.

Otro de los factores que han influido en el incremento de deuda por créditos al consumo, es debido a los procesos de flexibilización de la regulación y de innovación financieras que fomenten la competencia entre las entidades y contribuyan a que éstas lleven a cabo un mejor control de sus riesgos. También tendrán un efecto positivo sobre la demanda, ya que los hogares pueden acceder a la financiación posiblemente en condiciones más favorables (plazos más largos, por ejemplo). No obstante, en ocasiones la propia normativa, en este caso particular la normativa sobre rédito al consumo, ha contribuido a incidir negativamente en la confianza de las familias en las instituciones financieras y en el mercado. El "caso de las Academias de Inglés" ha revelado hasta qué punto una normativa no enfocada adecuadamente a favor de los consumidores los puede situar en posiciones de morosidad que, además de repercutir en el coste de las deudas pendientes (al incluir intereses por demora) los puede llevar a ser indebidamente incluidos en ficheros de "morosos", con el consiguiente menoscabo de su derecho a la intimidad de sus datos personales. Como veremos más adelante cuando tratemos en profundidad el tema de la normativa sobre crédito al consumo, la vinculación "en exclusiva entre el prestador del servicio y el financiador "(como decía la ley antes de su reforma en diciembre de 2003 al pairo precisamente de este escándalo financiero) ha tenido unas graves repercusiones en los consumidores por el uso fraudulento de las entidades y prestadores de servicios de esta nota de "exclusividad".

Entre 1996 y 1999 el importante descenso experimentado por los tipos de interés, que se produjo en el contexto del proceso de convergencia nominal llevado a cabo antes del inicio de la UEM, contribuyó de forma decisiva al aumento de los pasivos de los hogares. Desde 2000, sin embargo,

las menores variaciones experimentadas por los tipos de interés hicieron que su contribución se redujera notablemente, lo que explica, en parte, la desaceleración observada en el crecimiento del crédito. Durante ese período, el aumento del gasto de las familias y el descenso de la tasa de paro fueron los dos principales factores explicativos del comportamiento de esta variable. De este modo, para niveles de tipos elevados puede existir un importante número de familias que, dada su renta disponible, no es capaz de acceder al mercado de crédito. En este sentido, las variaciones en los tipos de interés solo serán relevantes para un grupo relativamente reducido de hogares. Sin embargo, con tipos de interés bajos, como los actuales, un volumen importante de hogares ha podido acceder al mercado crediticio, de modo que las variaciones en los tipos de interés tienen implicaciones para un conjunto mayor de familias.

En definitiva, el crecimiento experimentado por la financiación recibida por las familias vía créditos al consumo durante los últimos años está en línea con la evolución de los factores antes vistos (trabajo, bajos tipos, "riqueza patrimonial", reformas normativas...) Así, la expansión del consumo y la inversión interna residencial, la fuerte reducción de los tipos de interés y el intenso proceso de creación de empleo, aunque precario en su mayor parte, parecen haber desempeñado un papel fundamental. Estas dos últimas variables recogen, básicamente, el efecto de los cambios estructurales de la economía española a raíz de su entrada en la UEM y de las reformas emprendidas en el mercado de trabajo, factores que han permitido aumentar el nivel de endeudamiento sostenible de las familias. No obstante, esto no debe ocultar que los mayores niveles de deuda alcanzados suponen una mayor exposición de la posición patrimonial del sector a variaciones inesperadas en su renta, en su riqueza o en el coste de la financiación de sus pasivos, lo que puede llegar a afectar a sus decisiones de consumo e inversión. Pero además, como añade el Informe Económico del Banco de España de diciembre de 2004, ese aumento puede incidir de forma negativa en la propia economía nacional en su conjunto, ya que ésta se sustenta especialmente en el consumo.

2.5. LA MOROSIDAD BANCARIA Y EL SOBREENDEUDAMIENTO EN ESPAÑA, EXPECTATIVAS DE FUTURO

¿Por qué es comprometido hablar de morosidad y endeudamiento de las familias, de su presente y su futuro?

1º.- Por la necesidad de datos fiables, y en este sentido los datos generales incluyen en sus ratios morosidad empresarial, morosidad de las familias en créditos personales, y morosidad de las familias en créditos, y todos ellos tienen motivos distintos y expectativas de futuro distintas debido a los distintos condicionantes, evolución económica, precio de la vivienda y tipos de interés, y renta en manos de las familias, de los que resulta difícil extraer un pronóstico fiable del futuro de esos datos. Junto con esos datos generales, están los datos particulares en las entidades de crédito, que sin duda si favorecen la elaboración de pronósticos, ya que permiten conocer la tendencia de impagados en créditos personales en sus distintas formas (créditos al consumo, tarjetas de crédito, descubiertos, etc.) pero presentan el comprometido aspecto de exponer la situación de las carteras de riesgo de las entidades de crédito, una a una, constituyendo estos datos aspectos de gestión interna y cuya exposición puede afectar a la situación de competencia en el mercado del crédito, motivo por el que difícilmente se hacen públicos de forma clara.

2º.- Hablar de presente y futuro de la morosidad supone, en primer lugar reconocer que existe

un problema de morosidad en el presente, y después la especulación sobre el futuro de este dato. Difícilmente se va a reconocer públicamente que existe un problema de morosidad en España, cuando eso va en contra de los intereses de la Economía nacional promocionando el Consumo de las Familias como impulsor de la Economía nacional y el PIB, y en contra de los intereses de las entidades de crédito, que ante situaciones de bajos tipos de interés y con un alto estrechamiento en estos márgenes, no pueden renunciar a la expansión de los créditos personales en los que se generan los mayores tipos de interés y el mayor margen financiero.

¿Qué tipo de créditos reflejan el riesgo de sobreendeudamiento de las familias?

Siempre que se habla de endeudamiento de las familias y morosidad, aparecen datos contradictorios, como siempre en Economía, para reconocer esta situación, primero debemos distinguir las causas y las consecuencias del sobreendeudamiento.

Tomando como definición del Sobreendeudamiento de las familias, desde el punto de vista de la Microeconomía, este sería la situación de iliquidez temporal de la familia, con clara tendencia a terminar en una situación de quiebra patrimonial de la economía familiar. Es decir la situación momentánea de dificultad para atender las deudas de la familia, y cuya refinanciación con créditos más caros (descubiertos, tarjetas de crédito, créditos por teléfono, o incluso créditos de particulares) genera una bola de nieve que crece hasta desembocar en la imposibilidad presente y futura de atender dichas deudas.

Las causas del sobreendeudamiento consisten sencillamente en un aumento de los gastos o vencimientos de las deudas, junto con una reducción de los ingresos para atenderlas, o mantenimiento de los mismos. La imposibilidad de aumentar los ingresos para atender los vencimientos de las deudas, puede provenir de una falta de planificación de la economía familiar o sencillamente, por un hecho nuevo como puede ser la pérdida del trabajo, incremento en los gastos familiares (necesidad de atender a hijos recién nacidos, a algún ascendente imposibilitado, etc.) El incremento de los gastos o de vencimientos de deudas, producido por un incremento no planificado del consumo, o por causas ajenas como un incremento en los tipos de interés. La consecuencia es el incremento en la utilización de créditos personales, la llegada de impagados en estos créditos, que no conllevan un procedimiento ejecutivo tan rápido como pueda ser el de un crédito hipotecario, pero que generan unos intereses de mora mucho más altos.

El final de esta situación es la llegada de impagados al crédito hipotecario, que si conlleva un rápido procedimiento ejecutivo, y al que normalmente se llega tras haber agotado todas las fórmulas de refinanciación, motivo por el que resulta difícil y tardía la venta del inmueble, así como la obtención de fondos para la compra del inmueble en subasta por el propio deudor. Terminando esta situación, normalmente con la pérdida del inmueble, y continuación de gran parte del crédito hipotecario que no es resarcido con la venta en subasta, y con la continuación de créditos personales impagados.

Llegando en última instancia a la situación de insolvencia de por vida del titular de esas deudas, condenándolo a ser insolvente para el futuro (ya que responde de dichas deudas que

CÓMO AFECTARÍA UNA SUBIDA DE TIPOS AL BOLSILLO DE LOS HIPOTECADOS

(Cuánto se paga al mes por cada 10.000 ¤ de hipoteca, en función del plazo y del tipo de interés)

Tipos de interés %	Años del crédito									
	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29
3	55,46	53,53	51,79	50,20	48,75	47,42	46,20	45,07	44,03	43,06
3,125	56,09	54,17	52,43	50,84	49,40	48,70	46,86	45,73	44,69	43,73
3,25	56,72	54,80	53,07	51,49	50,05	48,73	47,52	46,40	45,37	44,41
3,375	57,37	55,45	53,72	52,14	50,71	49,39	48,19	47,07	47,05	45,09
3,5	58,00	56,09	54,37	52,80	51,37	50,06	48,86	47,75	46,73	45,78
3,625	58,64	56,74	55,02	53,46	52,04	50,74	49,54	48,44	47,42	46,48
3,75	59,29	57,40	55,68	54,13	52,71	51,41	50,22	49,13	48,11	47,18
3,875	59,94	58,05	56,35	54,80	53,39	52,10	50,91	49,82	48,82	47,89
4	60,60	58,72	57,02	55,48	54,07	52,78	51,60	50,52	49,52	48,60
4,125	61,24	59,39	57,69	55,16	54,76	53,48	52,30	51,23	50,23	49,31
4,250	61,92	60,06	58,37	56,84	55,45	54,17	53,01	51,94	50,95	50,04
4,375	62,59	60,73	59,05	57,53	56,14	54,88	53,72	52,65	51,67	50,77
4,5	63,26	61,41	59,74	58,22	56,84	55,58	54,43	53,37	52,40	51,50

Fuente: AHE (Asociación Hipotecaria Española)

no dejan de crecer y generar intereses y costas judiciales), y a buscar fórmulas de supervivencia marginales como trabajar sin contrato el resto de su vida, y fijar como titular de sus propiedades a familiares al margen de las deudas vencidas. Partiendo de este esquema de Causa-efecto, es fácil entender que cuando hablamos que que los ratios de morosidad en los préstamos hipotecarios son pequeños eso no implica que no exista un problema de sobreendeudamiento latente, ya que la hipoteca, debido a las consecuencias que ello implica, será siempre el último crédito en dejar impagado.

Dónde debemos buscar si existen sintomas de sobreendeudamiento es en los créditos personales, en sus distintas modalidades. Aclarar tres conceptos que se van a debatir y exponer a lo largo de la jornada. El sobreendeudamiento de las familias sería la situación final a la que puede llegar una familia, de no poder atender los pagos de sus deudas ya sea temporalmente, o en una fase posterior, indefinidamente.

El endeudamiento es la cantidad de crédito asumido por la familia, el que este sea alto o bajo, no supone un mayor riesgo de caer en el sobreendeudamiento, ya que depende de los bienes e ingresos con que sean capaces de atender sus pagos. Pero evidentemente un mayor endeudamiento supone una mayor exposición al riesgo de que situaciones sobrevenidas lleven a una situación de sobreendeudamiento.

Morosidad, es el reflejo inmediato del sobreendeudamiento, aunque no debemos llevarnos por cifras que se limitan a constatar situaciones actuales, sino que es exigible adoptar las oportunas y adecuadas medidas de prevención.

El Endeudamiento en los hogares españoles, comparación internacional

■ Si analizamos la evolución del total de préstamos en los hogares en Europa en porcentaje sobre la Renta Bruta Disponible (Renta percapita, deducidos los impuestos) obtenemos el siguiente resultado.

■ La U.E.M.- Mantiene un crecimiento practicamente constante en el endeudamiento de los hogares desde 1995 hasta el 2001, alcanzando el 80.3% de la RBD. Tomando una posición moderada de endeudamiento.

■ EEUU.- Mantiene superiores niveles de endeudamiento, creciendo más aceleradamente desde 1998 hasta el 2001, llegando a superar el 100%, el 103.9% de la RBD. Tomando una posición alta de endeudamiento, basándose en la confianza en el mantemiento de un alta renta percápita.

■ En España, se han alcanzado niveles de endeudamiento similares a la media europea, 76.7%, pero partiendo en 1995 de un nivel de endeudamiento muy inferior al europeo, creciendo anualmente el endeudamiento más del doble, de lo que crece el endeudamiento en Europa. ¿La pregunta es, nos mantendremos ahí o continuaremos la tendencia?

■ Si tomamos el ejemplo de Portugal, en el que se repite la situación española, pero en este caso duplicando el ritmo de crecimiento del endeudamiento, se alcanza ya en el 2001 un nivel del 96.6%. ¿Tienen aseguradas en Portugal el mantenimiento de la renta percápita?

■ El ejemplo contrario lo tendríamos en Alemania, en el que se mantienen niveles de endeudamiento similares y superiores a los estadounidenses, y en el 2001 se percibe una clara tendencia a

Endeudamiento de los hogares: comparación internacional. Total préstamos

	1991	1995	1998	%RBD 2001(d)
Francia	55,5	55,6	56,1	58,6
Alemania	83,9	99,6	109,9	111,5
Bélgica		58,8	65,2	62,2
Holanda	96,5	124,9	153,1	189,8
Austria		58,9	59,3	66,8
Finlandia	81,3	63,8	58,5	70,4
Italia	24,8	25,6	28,5	33,7
España	44,3	45,7	58,0	76,7
Portugal		40,9	69,2	96,6
Irlanda (a)			60,3	74,5
UEM (b)	60,1	66,9	74,1	80,3
Reino Unido	102,2	96,6	99,5	111,9
Estados Unidos (c)	83,9	89,3	93,1	103,9

Fuentes: BCE, bancoscentrales nacionales de la UEM y OCDE
(a) Solo hay información sobre préstamos bancarios
(b) Excluye Grecia y Luxemburgo. Calculada a partir de la información disponible para países individuales
(c) No incluye el sector " Nonfarm noncorporate", que en 2001 elevaría la ratio en torno a un 23%
(d) Los datos de 2001 son una estimación a partir de la información del crédito de las IFM a los hogares (salvo España, estados UNidos y Reino Unido)

Fuente: AHE (Asociación Hipotecaria Española)

controlar el crecimiento del endeudamiento (que en el 98, ya supero el 100% de la RBD)

■ Si analizamos el nivel de endeudamiento de otros estados como Francia e Italia observamos niveles de endeudamiento mucho más bajos (en Francia se mantiene constante sin superar el 60% de la RBD, y en Italia apenas supera el 30%, debido a altos costes judiciales y de intereses de mora en los créditos)

No solo la Renta Bruta Disponible, influye en el nivel de endeudamiento, sino las políticas nacionales de apoyo a la vivienda, fiscales, etc.

■ Si analizamos el porcentaje de préstamos bancarios sobre el total de préstamos, observamos que en España el porcentaje de préstamos bancarios es el 95%, frente a Francia o Alemania que mantienen porcentajes sobre el 90%, u otros países que bajan este porcentaje. Este dato, es bueno para el control del endeudamiento, porque la posibilidad de aumentar el endeudamiento de cada familia está en función de sus rentas presentes, futuras, y posibilidad de aportar garantías, y en la

	Préstamos bancarios (% de la RBD) (a)	%Préstamos bancarios sobre total préstamos (a)	Destinos			Plazos		
			Consumo	Vivienda	Otros	Entre uno hasta un año	y cinco años	Más de cinco años
Francia	52,9	90,4	23,3%	63,0%	13,7%	5,1%	18,1%	76,9%
Alemania	102,4	91,8	16,5%	63,5%	20,0%	8,1%	8,0%	83,9%
Bélgica	51,2	82,4	10,8%	65,4%	23,9%	8,2%	12,3%	79,5%
Holanda	137,4	72,4	5,4%	86,4%	8,3%	7,5%	4,2%	88,3%
Austria	45,7	68,3	38,4%	46,5%	15,1%	12,3%	9,6%	78,1%
Finlandia	62,4	86,4	11,6%	66,6%	21,8%	4,8%	8,1%	87,1%
Italia	30,1	91,9	8,7%	39,0%	52,3%	20,1%	24,6%	55,3%
España	72,3	95,6	17,4%	63,5%	19,1%	7,5%	13,2%	79,4%
Portugal	92,6	95,8	11,5%	75,4%	13,1%	9,7%	11,1%	79,2%
Irlanda	74,5	n.d.	24,0%	76,0%	0,0%	19,8%	12,3%	67,8%
UEM	71,4		16,2%	63,7%	20,1%	8,7%	11,4%	79,9%

Fuente: AHE (Asociación Hipotecaria Española

medida en la que un solo sector proporcione el crédito es más fácil que se produzca la restricción al crecimiento del endeudamiento (mientras que en otros países como Holanda, Austria y Bélgica -con porcentajes entre el 60 y el 80%- sectores como el de los seguros entra en el mercado del crédito, y genera mayores posibilidades de encontrar financiación, y más dificultades a que el endeudamiento se controle por sí sólo).

■ Si analizamos el destino de estos créditos, en España se mantiene en porcentajes similares a los de media en la U.E.M. y de Alemania, el 16% dedicado a consumo, el 63% a vivienda, y el 20%

a otros, frente a países como Francia, donde a pesar de haber menos volumen de endeudamiento, se dedica un mayor porcentaje al consumo (23%)

■ Si analizamos la relación entre el endeudamiento con el PIB, evolución de los tipos de interés, y precio de la vivienda. Observamos:

■ España mantiene un mayor crecimiento del Endeudamiento que la UE, pero también un mayor crecimiento del PIB per cápita. Comparado con Alemania, en este país como ya hemos dicho disminuye el ritmo de crecimiento del endeudamiento, pero también mantiene niveles de crecimiento del PIB inferiores a la media europea.

■ En cuanto a la evolución de los tipos de interés parecen reflejar la causa del incremento del endeudamiento, especialmente los tipos de interés de préstamos para vivienda, así en aquellos países en los que se ha producido una mayor reducción en los tipos de interés (97-01) reflejan mayores crecimientos en el endeudamiento, Portugal, Italia, Holanda y España. Si bien hay que tener en cuenta que estamos analizando niveles de crecimiento, no totales, de modo que España se sitúa en una posición con menores niveles de crecimiento que Italia, pero con un volumen total de endeudamiento mucho mayor. La comparación de nuevo se realizaría con Portugal, que con mayores disminuciones en los tipos de interés, genera mayores crecimientos de endeudamiento. Mientras que Francia mantiene los tipos de interés y no crece en endeudamiento, y en Alemania aumentan los tipos de interés y disminuye el crecimiento del endeudamiento.

■ En cuanto a la relación del crecimiento del endeudamiento con respecto al precio de la vivienda, en España el precio de vivienda crece en mayor porcentaje que el de Portugal, pero el endeudamiento crece más en este último.

■ En Alemania baja el precio de la vivienda y también el endeudamiento, mientras que en Francia a pesar de subir el precio de la vivienda, el endeudamiento crece poco (ya hemos visto que se dedica un mayor porcentaje de endeudamiento al consumo)

El Informe de Septiembre de 2002, de Banco de España, anunciaba el mantenimiento de los niveles de España en materia de endeudamiento en porcentajes similares al de la U.E., con crecimientos mayores debido a mejores perspectivas de crecimiento económico y de mantenimiento de tipos de interés estables, pero al mismo tiempo hacía constar la mayor sensibilidad ante variaciones en la renta de las familias, el valor de sus activos, y variaciones en tipos de interés.

En definitiva, el informe indicaba que ahora no existe problema de endeudamiento excesivo, pero advierte de una situación sensible ante alteraciones económicas futuras. Estas variaciones podríamos aventurarnos a pronosticarlas. Respecto a la evolución de los tipos de interés, parece predecible un mantenimiento de los mismos, pero en los niveles actuales (muy inferiores a los de finales de los 80), una pequeña fluctuación coyuntural (un año, por ejemplo) repercute en gran medida sobre las cuotas del préstamo.

Respecto al valor de los activos en manos de los hogares, actualmente han sufrido grandes bajadas en la valoración de sus activos financieros, y todo parece indicar que los activos en inmuebles tienden a estancar su valor. Si bien el nivel de renta, no parece haber motivos para que baje o aumente de forma considerable, si que debemos tener en cuenta, que en determinados sectores económicos, o empresas concretas, es fácil que se produzcan reestructuraciones de plantilla, generan-

do problemas en su renta en los colectivos de los trabajadores afectados directamente.

Situación actual de la morosidad en España

■ En Junio de 2002, el dato que Banco de España proporcionaba como total de créditos morosos ascendía a 6.105 millones de euros, un 0,98% sobre el total de créditos. Este dato, por sí mismo puede tomarse como un dato alarmante (como ¡se ha alcanzado los niveles de 1999!, o ¡está lejos de alcanzar los máximos de 1994!) En realidad el dato es anodino, se mantiene el mismo porcentaje de morosidad desde finales del año 2001, manteniendo sus ratios tanto bancos como cajas.

El dato que realmente nos puede recordar la situación económica española es el porcentaje de morosidad sobre créditos vivos. Efectivamente se produce en 1994, pero viene propiciado por el inicio de la crísis económica española posterior a 1992, tras el hecho histórico de la EXPO, y las Olimpiadas de Barcelona, cuando el Gobierno de España anunció una política austera en los Presupuestos Generales del Estado. La situación económica de aquellos años y los anteriores, generaron tasas de morosidad entre el 3 y el 6%, y actualmente nos movemos en tasas que no alcanzan el 1%. Así los datos de octubre de 2004 nos indican que la morosidad de los créditos concedidos por bancos, cajas y cooperativas bajó por segundo mes consecutivo hasta situarse en el 0,668 por ciento, según datos facilitados del Banco de España. Este descenso se debe al incesante aumento de la actividad crediticia de las distintas entidades, que a finales de octubre acumulaban un volumen de créditos concedidos de 876.420 millones de euros, 15.371 millones más que el mes anterior, cuando esa cifra fue de 861.049 millones.

Sin embargo, los créditos considerados dudosos registraron un incremento muy leve, de sólo 38 millones de euros, al pasar de 6.102 millones de euros en septiembre a 6.140 millones en octubre. En términos interanuales -octubre de 2003 en comparación con octubre de 2004-, la tasa de mora total también se redujo significativamente, ya que los créditos concedidos por las distintas entidades crecieron en 128.885 millones de euros, mientras que los dudosos se redujeron en 240 millones. Traducido a porcentajes, la morosidad se redujo del 0,834 por ciento registrado en octubre del año pasado al 0,668 de octubre de 2004, lo que representa un recorte de 0,166 puntos.

Por tipos de entidades, las que registraron la tasa de mora más baja fueron las cajas, como es habitual, ya que pasaron del 0,657 por ciento en septiembre al 0,649 por ciento en octubre.

Estos datos de morosidad no son los de las familias españolas, sino la de todos los sectores, pero dado que hemos visto el alto crecimiento del endeudamiento de los hogares españoles, no debemos olvidar las fuertes repercusiones que la morosidad podría provocarles.

2.6. SITUACIÓN DEL ENDEUDAMIENTO EN EXTREMADURA

A pesar de que el riesgo de sobreendeudamiento está generalizado tanto en España como en ciertos países de Europa, existen determinadas regiones que por su textura económico-social disponen de unos rasgos diferenciadores con respecto al resto. Este es el caso de la Comunidad Autónoma de Extremadura que se sitúa como la región española con menor peligro de endeudamiento excesivo.

No obstante, hay que tener en cuenta que la región extremeña tiene, por su idiosincrasia, unas características distintas que no la sitúan en la media estadística nacional y que conviene poner

de relieve antes de analizar los resultados de nuestros estudios. Las provincias que componen Extremadura son las más grandes de España en superficie aunque no en población ni en densidad demográfica, ya que su millón de habitantes y su economía fundamentalmente basada en los sectores primario y terciario ocasiona que sus habitantes se encuentren muy distribuidos a lo largo de pequeñas poblaciones. La renta anual de una familia extremeña es de 14.216 euros, unos 2.000 euros inferior a la media del Estado, pero también es cierto que el menor coste de la vida compensa la diferencia. Extremadura destaca por innumerables variables que la han de situar como una de las Comunidades con mayor proyección en su futuro inmediato: materias primas, enorme interés turístico, buenas comunicaciones terrestres, ventajas competitivas en cuanto a mano de obra y formación universitaria, nichos de negocio por cubrir... Esta Comunidad destaca por disfrutar de una excelente calidad de vida, interesante protección social y apoyo institucional para iniciativas emprendedoras.

Esta realidad permite plantear su carácter diferencial, situando a su población como de las menos expuestas al riesgo de sobreendeudamiento. No obstante, la progresión que ha experimentado el conjunto nacional en esta materia y el inicio del despunte extremeño en necesidad de financiación e incremento del precio de la vivienda, han de servir para emprender las necesarias actuaciones de prevención para evitar situaciones desmedidas.

ADICAE, en colaboración con la Dirección General de Consumo y Salud de la Junta de Extremadura, emprendió el pasado mes de noviembre un estudio sobre el endeudamiento de los extremeños, así como su composición y la capacidad de los hogares para absorber posibles ciclos recesivos. Para ello, se elaboró una encuesta a la que contestaron 400 individuos de todas las comarcas de la región, ponderándolas por su peso demográfico. De ella se pueden extraer los siguientes datos:

Renta Neta Mensual

La renta neta mensual de los entrevistados se situaba en los 920'84 euros por 14 pagas, lo que sumaba un total de 12.891'76 euros netos al año (excluidas cotizaciones sociales y retenciones).

Esta segmentación deja patente que los jóvenes son, por su salario más bajo, su precariedad laboral y su alta necesidad de financiación el sector de población con mayor riesgo de sobreendeudamiento.

Planificación Mensual de Ingresos y Gastos

El 68% de los encuestados reconocía planificar mensualmente los ingresos y gastos, mientras que un 31'52% afirmaba que no y el resto no se pronunciaba. Este alto nivel de planificación con-

EDAD	RENTA MENSUAL	RENTA ANUAL
18-30 años	766'5 euros	10.731 euros
31-50 años	1.113'52 euros	15.589'28 euros
más de 50 años	882'5 euros	12.355 euros

Fuente: Elaboración propia





Fuente: Elaboración propia

trasta fuertemente con la media nacional que apenas en un 30% de los casos reconoce hacerlo. Este dato refuerza la tesis de que los extremeños son de los más precavidos en cuanto a la utilización del presupuesto familiar. Por tramos de edad, el 68% de los menores de 30 años preveía el destino de sus ingresos y gastos, porcentaje muy similar al 67'44% de los situados entre los 31 y 50 años, y al 70% de los mayores de 50.

Nivel de Endeudamiento

El nivel de endeudamiento de los extremeños era, para el caso de encontrarse compartiendo préstamos con su pareja, del 28'85%. Esta cifra ascendía hasta el 55% para aquellos que afrontaban las deudas solos. Sin duda alguna, la cifra resulta muy inferior a la estadística del 95% de la Renta Bruta Disponible que ofrece el Banco de España para el conjunto nacional. Estos porcentajes, sin embargo, ascendían para los situados entre 31 y 50 años hasta el 33'3% para el caso de deuda compartida, y hasta el 60% para los que las afrontan individualmente. Estos datos demuestran que el nivel de endeudamiento de los extremeños es muy inferior al del resto del Estado. El precio asequible de la vivienda en Cáceres, Mérida y Badajoz así como la gran distribución poblacional en localidades agrícolas, junto con el alto grado de vivienda protegida y ayudas públicas marca la diferencia cualitativa. Por otro lado, la planificación previa de ingresos y gastos que realizan los extremeños les limita el riesgo de insolvencia temporal y tener que acudir a vías de financiación más onerosas.

Salario con Destino al pago de la Vivienda

Como dato revelador, el 63% de los jóvenes de hasta 30 años reconoce no destinar salario al pago de una vivienda; cifra que disminuya hasta el 49% para los situados entre 31 y 50 y vuelve a aumentar hasta el 73% para los mayores de 51. De ello se pueden extraer varias conclusiones: la tardanza en la edad de emancipación, la rapidez con la que los extremeños amortizan el precio de la vivienda, el hecho de que existe gran número de mujeres amas de casa que no tienen una remuneración por su labor y el hecho de que muchos individuos, especialmente de los pueblos, heredan viviendas de sus antecesores o viven en ellas mientras se hacen cargo de sus mayores.

De quienes reconocen destinar salario al pago de una vivienda, el porcentaje medio es del 16'31% de manera compartida, y del 32% de manera individual. En definitiva, la deuda hipotecaria engloba el 56'5% de la deuda total. El 43'5% restante se reparte entre préstamos personales, créditos al consumo, tarjetas de crédito, anticipos de y deudas pendientes con familiares, amigos u otro tipo.

Dificultades Económicas para llegar a fin de mes

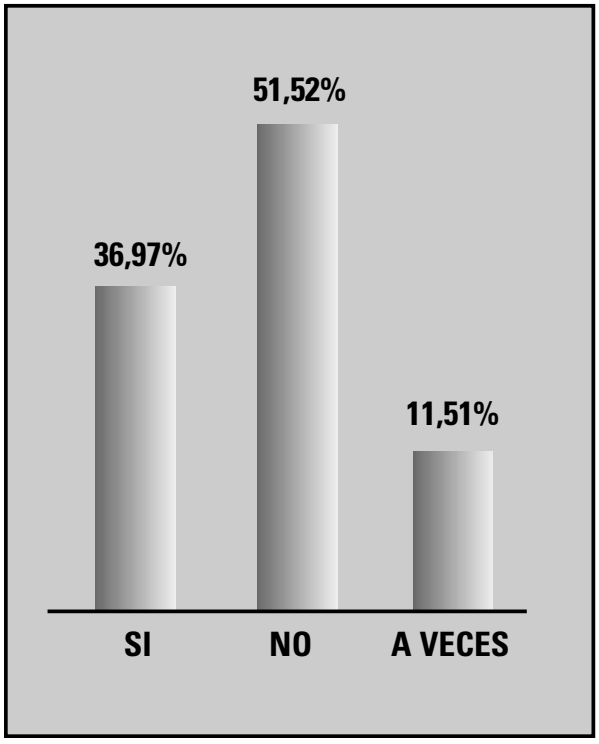
El 43'43% de los encuestados reconoce tener dificultades económicas para llegar a fin de mes (doce puntos menos que el resto del país) reconociendo esta traba en el caso de las mujeres en un 42'78% de los casos, cifra que asciende hasta el 44'06% en el de los hombres. Por edades, el 53% de los menores de 30 años reconoce llegar apurado los días 30, mientras que el porcentaje disminuye al 44% para los situados entre 31 y 50 y al 31% para los mayores de 50 años.

Capacidad de Ahorro

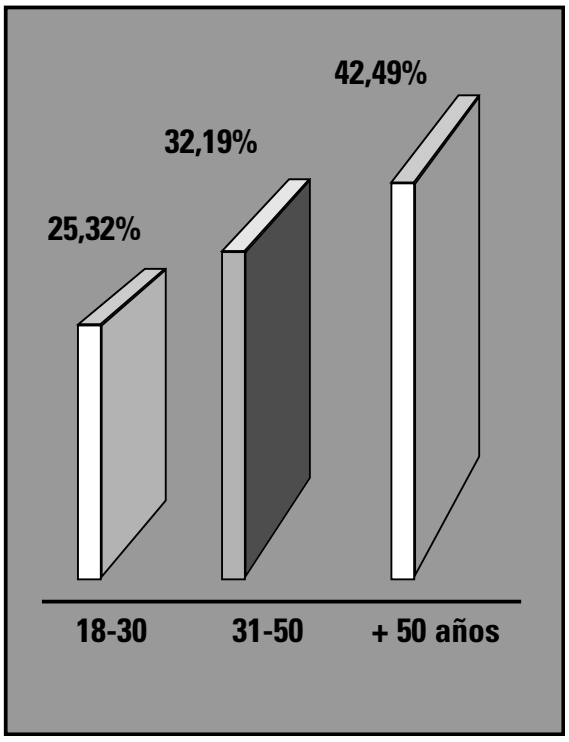
Tan sólo el 36'97% afirma poder ahorrar todos los meses, mientras que el 51'52% contesta que no y el 11'52% estima que tan sólo en ocasiones. Aproximadamente la capacidad de ahorro es la misma en función del sexo. Por edades, tan sólo el 28% de los jóvenes hasta 30 años reconoce ahorrar, mientras que para los situados entre 31 y 50 la cifra aumenta hasta el 35'6% y el 47% para los mayores de 50 años.

Estos datos reflejan cómo va disminuyendo el concepto tan arraigado extemeño de "guardar para cuando no haya". Es decir, los más mayores tienen una visión muy enconada de la necesidad de destinar renta para el ahorro con carácter preventivo ante posibles contingencias futuras. La publicidad, las entidades financieras y la sociedad de consumo en general van creando nuevos roles

AHORRO MENSUAL



AHORRO POR EDAD



Fuente: Elaboración propia

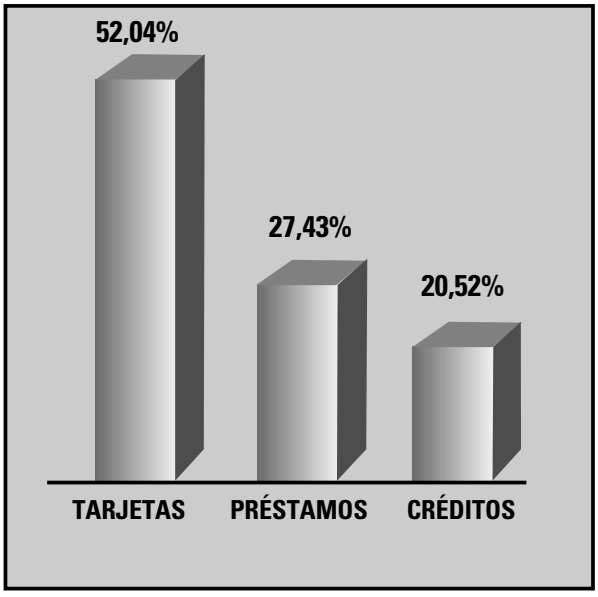
que afectan especialmente a los más vulnerables, cuya máxima es el consumo como medio de categorización social y el endeudamiento masivo como vehículo. No obstante, observamos que los extremeños se encuentran en mejor situación que la media nacional donde tan sólo el 37'85% lo hace todos los meses o alguna vez.

Productos Financieros de Endeudamiento

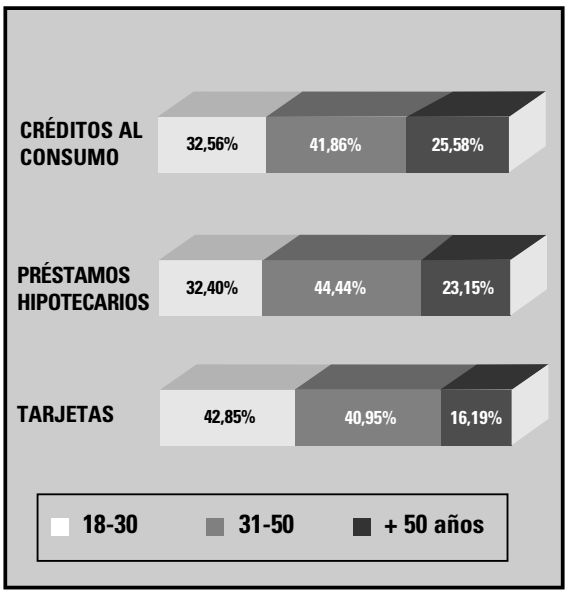
El producto de endeudamiento más utilizado por los extremeños es la tarjeta de crédito que reconoce tenerla el 73% (aunque en este dato hay muchas personas que confunde tarjeta de débito y de crédito). El 38'48% de los encuestados reconocen tener un préstamo hipotecario y el 28'79% uno personal o crédito al consumo. Por edades, el 90% de los jóvenes reconoce tener tarjeta mientras que este medio de pago lo posee el 86% de los situados entre 31 y 50 años y tan sólo un 34% de los mayores de 50. Los porcentajes de préstamo hipotecario para los jóvenes hasta 30, entre 31 y 50 y para más de 50 años son el 35%, 48% y 25% respectivamente. Finalmente, el préstamo personal y/o el crédito al consumo reconocen tenerlo para los mismos intervalos de edad el 28, 36 y 22%, respectivamente.

Como conclusión podemos señalar que la realidad extremeña es un caso atípico del endeudamiento en nuestro país ya que, aunque comienza a incrementar sus niveles de financiación y de dificultad para llegar a fin de mes, afortunadamente está por debajo de la media nacional. Estos datos, fiel reflejo de la realidad de la Comunidad, muestran un grado elevado de dispersión entre segmentos poblacionales. Mientras los más mayores tienen una concepción más conservadora en cuanto al gasto y endeudamiento, los menores de 30 años señalan sus cifras que convergen en gran manera hacia la preocupante situación del resto de España. La planificación previa de ingresos y gastos, el carácter más precavido en cuanto a endeudamiento y la moderación del coste de la vivienda hace que el endeudamiento sea a día de hoy tolerable en esta región. No obstante, las cifras de los más jóvenes y el crecimiento del precio del metro cuadrado en los últimos tres años deben de hacer a las autoridades públicas que establezcan los mecanismos oportunos para informar y asesorar debidamente sobre el consumo irracional y el riesgo de sobreendeudamiento. Continuar con las interesantes medidas que se han emprendido en el 2004 en colaboración con ADICAE y que inciden especialmente en el carácter preventivo, formativo y de difusión de esta problemática, puede limitar, en parte, llegar a la situación que vive el resto de España.

PRODUCTOS DE ENDEUDAMIENTO



INFLUENCIA DE LA EDAD



Fuente: Elaboración propia

III. REGULACIÓN DEL SOBREENDEUDAMIENTO EN LA UE



D. Juan Pedro Ávila Vicepresidente de ADICAE Extremadura y Dñª Ana Grande Murillo Jefa de Servicio de la Dirección General de Consumo y Salud Comunitaria de la Junta de Extremadura

3.1. ARMONIZACIÓN NORMATIVA EUROPEA

Según Dictamen emitido el 24 de abril de 2002 por el Comité Económico y Social (CES), órgano consultivo de la UE, el sobreendeudamiento es un fenómeno que implica aspectos sociales, económicos, financieros y políticos a escala comunitaria, elementos todos ellos que influyen de manera directa sobre la consecución del mercado interior. Recomienda a la Comisión y a los Estados miembros a elaborar un Libro Verde que analice las consecuencias de la situación actual elaborando un marco legal de prevención y rectificación armonizado; e insta a los Estados a que pidan a la Comisión estudios, mecanismos de resolución extrajudicial y actividades educativas de sobreendeudamiento.

La necesidad de una legislación europea armónica y efectiva, que trate valientemente la problemática del endeudamiento excesivo, que ya desde distintos ámbitos se alerta, resulta urgente para evitar consecuencias que hemos venido comentando. Equiparar, por ejemplo, los derechos de los consumidores al mismo nivel que disfrutan las personas jurídicas con normativa que regula suspensiones de pagos que permiten reestructurar su economía y volver a reflotarlas, sería una medida legislativa de importancia sustancial. El hecho de que esta normativa sea comunitaria otorgaría a los consumidores europeos una uniforme y clara protección frente a estos riesgos con independencia del país en que se encuentren.

En su Resolución de 26 de noviembre de 2001, relativa al crédito y al endeudamiento de los consumidores, el Consejo de la Unión Europea pone de manifiesto en su punto cinco que "*si el crédito constituye un factor de inducción del crecimiento económico y del bienestar de los consumidores, también constituye un riesgo para los proveedores del crédito y una amenaza de coste adicional y de insolvencia para un número en aumento de consumidores*".

Efectivamente, la ampliación y desarrollo del crédito en el mercado interior aumenta el riesgo del sobreendeudamiento. En efecto, las nuevas formas de financiación, que surgen de forma incesante y la posibilidad de acceder al crédito transfronterizo multiplican las posibilidades de endeudamiento exceso.

Partiendo de estas premisas, nos encontramos con una diversidad legislativa que unida a la ausencia de armonía entre las legislaciones de los distintos estados, constituyen, pese a la existencia teórica de una libre circulación de bienes y de servicios, un factor de riesgo no solo para el deudor sino también para el prestamista, ya que en caso de litigio, deberíamos preguntarnos: ¿qué regulación debe aplicarse? ¿Y ante qué jurisdicción?.

Ciertamente, la necesidad de una legislación europea armónica y efectiva, que trate valientemente la situación del endeudamiento excesivo, resulta urgente para evitar los problemas que hemos venido comentando. Una medida legislativa de importancia sustancial seria equiparar los derechos de los consumidores al mismo nivel que disfrutan las personas jurídicas, con normativa que regule las suspensiones de pagos y que le permitan reestructurar su economía y volverla a reflotar. Otro aspecto a considerar, sería la posibilidad de aportar a los consumidores europeos una uniforme y clara protección frente a estos riesgos con independencia del país en que se encuentren.

En este sentido, debemos destacar la preocupación de los Estados miembros de la Unión Europea que desde 1965 comenzaron con la preparación de una regulación comunitaria especifica

en materia de crédito al consumo. Estos preparativos continuaron con la Comisión Europea hasta la presentación de una proposición final ante el Consejo en febrero de 1979.

En 1986, tras un largo periodo de reflexión y debate, se adoptó una directiva, que se completó en 1990 y en 1998.Ésta tiene un doble objetivo: por una parte, ofrecer a los consumidores europeos una protección básica contra las condiciones abusivas del crédito y por otra, favorecer el crédito entre las fronteras, sobre todo con la libre circulación de los contratos en las condiciones del país de origen.

Desde ADICAE creemos que la necesidad de una convergencia real en la Europa que estamos creando no solo debe basarse en cuestiones estrictamente económicas de mercado, sino que también pretende la igualdad y expansión de los derechos básicos de los ciudadanos, ya que en la sociedad en que nos encontramos la protección en el consumo se presume fundamental e inexcusable y por todo ello, entendemos que la finalidad de toda normativa comunitaria de este ámbito debe conducir, por un lado, a consolidar unas reglas protectoras mínimas para el consumidor en el ámbito del crédito al consumo; y, por otro lado, a favorecer la creación de un mercado libre, sin distorsiones en la competencia entre los prestamistas, cuestión esta última que resulta de difícil cumplimiento por cuanto la Directiva es una norma de mínimos.

A) Iniciativas institucionales: Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El sobreendeudamiento de los hogares»

En aras a sensibilizar a la comisión y a la UE. de la problemática existente, el Comité Económico y Social europeo (CES), órgano consultivo de la UE, en su informe sobre "el sobreendeudamiento de los hogares" (CES 212/2000 fin), aprobado el pasado 2 de Julio de 2000, advierte de la existencia del riesgo de que la actual diversidad legislativa imponga obstáculos técnicos a la libre circulación de bienes y servicios en el mercado interior, por lo que propone que, se adopten medidas mínimas de armonización, sobre todo en lo que se refiere al crédito al consumo, a la normativa sobre cláusulas abusivas, a la venta a distancia y al disfrute de inmuebles a tiempo compartido.

Igualmente, se estima por dicho organismo que este tema merece una consideración más profunda y global y entiende que este fenómeno implica aspectos sociales, económicos, financieros y políticos a escala comunitaria, elementos todos ellos que influyen de manera directa sobre la consecución del mercado interior.

Por ello, el desarrollo del mercado financiero transfronterizo debe estar dotado de la transparencia necesaria en su regulación, incluso en caso de incumplimiento, a los solos efectos de dar mayor confianza a los consumidores. A partir de este diagnóstico, el CES dictamina, aun teniendo en cuenta el principio de subsidiariedad, que este fenómeno debiera ser objeto de armonización a escala de la Unión Europea, basándose en tres circunstancias:

■ Igualación de las condiciones de competencia entre los que se conceden los créditos a particulares.

■ Potenciar el mercado interior, soslayando los problemas que pueden generar la existencia de ordenamientos jurídicos nacionales.

■ Dar cumplimiento a lo preceptuado en el artículo 153, párrafo b) del apartado 3 del Tratado, en el que se inquiere a la Comunidad a que desarrolle medidas " que apoyen, complementen y supervisen la política llevada a cabo por los Estados". El CES entiende que el sobreendeudamiento se enmarca en el ámbito de la política comunitaria.

El CES también constata otras razones para llevar a cabo la armonización en este ámbito:

■ La introducción de la moneda única y el impulso que dará al comercio transfronterizo, deberá beneficiar al crédito.

■ El desarrollo del comercio electrónico, la venta a distancia, así como la reciente aprobación de la Directiva de Comercialización a Distancia de Servicios financieros.

■ La próxima ampliación de la Unión también aconseja una armonización en este campo.

Por último, el CES a la Comisión y a los Estados miembros. Entre las que cabría enumerar:

■ Que la Comisión elabore un Libro Verde que analice las consecuencias de la situación actual; que elabore un marco legal de prevención y rectificación armonizado ante las situaciones de sobreendeudamiento; que definina y establezca una red de intercambio de información entre los Estados miembros; etc.

■ Respecto a los Estados miembros que pidan a la Comisión que estudie y presente propuestas de armonización que deben darse a los consumidores en los contratos de crédito, de la utilización de los datos relativos a la insolvencia, etc.; que prevean la elaboración de un marco autorregulatorio y de códigos de conducta para la rectificación de las situaciones de sobreendeudamiento; que creen mecanismo de resolución de conflictos a través de sistemas extrajudiciales, que se deriven de créditos transfronterizos; y, por último, el CES propone a los Estados que, desde la edad escolar, desarrollen acciones informativas y de educación tendentes a la prevención del sobreendeudamiento.

B) Iniciativas legislativas

Como hemos comentado a lo largo del presente capitulo, el ordenamiento jurídico comunitario carece, de momento, de una regulación del sobreendeudamiento de los consumidores. Sin embargo, la comunidad económica europea ha mostrado, desde el principio, una seria preocupación por arbitrar instrumentos que prevengan y remedien dicho problema. Un reflejo de dicha pretensión se observa ya en su programa preliminar para una política de protección e información de los consumidores, aprobado por Resolución del Consejo de 14 de abril de 1975, en el que se consagra como una de las prioridades de la política comunitaria la armonización de la normativa reguladora del crédito al consumo. Transcurridos más de doce años de trabajos previos, el Consejo de Ministros de la Unión Europea aprobó la Directiva 87/102/CEE, de 22 de diciembre de 1986, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en materia de crédito al consumo. Esta Directiva ha sido posteriormente modificada en dos ocasiones. La primera, por la Directiva 90/88/CEE del Consejo, del 22 de febrero de 1990 y la segunda se produce por la Directiva 98/7/CE de 16 de febrero de 1998, que afecta al porcentaje anual de cargas financieras, y al modo de calcularlo.

El gran número de años de trabajo que se emplearon hasta la promulgación de la Directiva, demuestran claramente que no resultó tarea fácil. Evidentemente, la mejora de la situación jurídica del consumidor va inevitablemente unida al establecimiento de ciertos límites a la actividad de los prestamistas, que en todo momento deberán respetar los derechos que la ley reconoce al consumidor de crédito. En realidad, La fuerza y el poder de los distintos lobbys de la gran banca en cada uno de los países miembros, es una de las circunstancias que explican el largo y tortuoso trayecto de elaboración de la Directiva. De hecho fueron presentados cuatro anteproyectos de Directiva y dos proyectos en 1979 y 1984. El motivo no es otro que la política de bloqueo que conjuntamente con los bancos desarrollaron algunos estados. Como resultado de la influencia de la banca en los Estados miembros se aprecia claramente en que cada proyecto o propuesta de Directiva concede al consumidor una protección menor que la que se establecía en la propuesta anterior.

La Directiva 87/102/CEE responde al principio de armonización mínima, que permite a los Estados miembros la conservación o la adopción de siposiciones más severas para la protección del consumidor que las contenidas en la norma comunitaria (artículo 15). Consecuencia de ello es que la adaptación de los ordenamientos nacionales de los Estados miembros ha sido heterogénea, según se constató en el informe que, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 17 de la Directiva fue elaborado por la Comisión a los cinco años de su entrada en vigor, de 11 de mayo de 1995. En este informe, la Comisión observa que la mayoría de los Estados han adoptado disposiciones más estrictas que las establecidas por la Directiva para la protección de los consumidores y entre ellas menciona el sobreendeudamiento.

Esta circunstancia, así como la aparición de nuevas prácticas y la evolución de los mercados de crédito al consumo explica la necesidad de reformar la normativa que regula este mercado.

La directiva fue traspuesta a nuestro ordenamiento en 1995. En general dicha trasposición recogía en su conjunto la totalidad de la normativa dispuesta en la Directiva aunque con algunas peculiaridades. En este sentido señalar, aquellos créditos cuya exclusión se permitía por la Directiva 87/102/CEE y sobre los que el legislador español ha omitido toda referencia y por tanto se entieneden sometidos a la legislación española: por ejemplo los contratos de crédito formalizados en documento auténtico autorizado por notario o juez o los contratos de crédito concedidos por las entidades o los establecimientos financieros de crédito a sus trabajadores, artículo 2.2 de la Directiva.

En capítulos posteriores veremos con detalle la regulación en nuestro ordenamiento jurídico, a través de un estudio pormenorizado de la ley 7/1995, de la protección al consumidor de crédito. No obstante, haremos una referencia sucinta al contenido de la Directiva 87/102/CEE.

Esta Directiva tiene por objeto aproximar las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al crédito al consumo.

Se excluyen del ámbito de aplicación de la Directiva:

■ Los contratos de crédito destinados a la adquisición o conservación de derechos de propiedad sobre terrenos o inmuebles;

■ Los contratos de crédito destinados a la renovación o mejora de inmuebles;

■ Los contratos de arrendamiento, excepto cuando éstos prevean que el título de propiedad pase en última instancia al arrendatario;

■ Los créditos gratuitos;

■ Los contratos de crédito que no devenguen interés, siempre que el consumidor esté de acuerdo en reembolsar el crédito en un solo pago;

■ Los créditos en forma de anticipos en una cuenta corriente, concedidos por una entidad de crédito o una entidad financiera, diferentes de una cuenta de tarjeta de crédito.

■ Los contratos de crédito cuyo importe sea inferior a 200 euros o superior a 20 000 euros;

■ Los contratos de crédito en virtud de los cuales se exija al consumidor reembolsar el crédito bien dentro de un plazo que no rebase los tres meses, bien mediante cuatro pagos, como máximo, dentro de un plazo que no rebase los doce meses.

Los Estados miembros pueden exceptuar también del ámbito de aplicación de la directiva los créditos que hayan sido concedidos a tipos de interés inferiores a los practicados en el mercado y los créditos que no se ofrezcan al público en general.

Toda publicidad sobre un crédito en la que se indique un elemento relativo al coste del mismo debe mencionar asimismo el porcentaje anual de cargas financieras.

Los contratos de crédito se hacen por escrito. Además de las condiciones esenciales del contrato, incluyen la indicación del porcentaje anual de cargas financieras y las condiciones en las que puede modificarse dicho porcentaje anual.

En el caso de un crédito en forma de anticipo en cuenta corriente, el consumidor debe ser informado por escrito, a más tardar en el momento de la celebración del contrato:

■ del límite del crédito, si lo hubiere;

■ del tipo de interés anual y de los gastos;

■ del procedimiento para la rescisión del contrato.

Debe informarse al consumidor de cualquier cambio que se produzca en el tipo de interés anual o en los gastos pertinentes en el momento en que tenga lugar dicha modificación. En el caso de créditos concedidos para la adquisición de bienes, los Estados miembros establecen las condiciones en virtud de las cuales pueden recuperarse dichos bienes y velan por que no se produzca un enriquecimiento injusto de una de las partes. El consumidor tiene derecho a liberarse de las obligaciones que haya contraído en virtud de un contrato de crédito antes de la fecha fijada. Tiene entonces derecho a una reducción equitativa del coste del crédito. En caso de cesión de los derechos del prestamista a un tercero, el consumidor conserva todos sus derechos y puede hacerlos valer ante este tercero.

Los Estados miembros velan:

■ Por que se proteja a los consumidores que utilizan letras de cambio cuando autorizan esta práctica;

■ Por que el contrato de crédito no afecte los derechos del consumidor frente al proveedor de los bienes o servicios adquiridos mediante dichos contratos, cuando los bienes o servicios no se suministren o no sean conformes al contrato de suministro.

El consumidor puede ejercer un recurso contra el prestamista cuando se cumplan todas las condiciones siguientes:

■ El consumidor ha concertado un contrato de crédito con una persona distinta del proveedor de los bienes que ha comprado;

■ Entre el prestamista y el proveedor de los bienes y servicios existe un acuerdo previo en virtud del cual exclusivamente dicho prestamista puede conceder créditos;

■ El consumidor obtiene el crédito en aplicación de dicho acuerdo previo;

■ Los bienes o servicios objeto del contrato no son suministrados o no son conformes al contrato de suministro;

■ El consumidor se ha dirigido contra el prestamista o el proveedor sin haber obtenido satisfacción.

Los Estados miembros velan:

■ Por que las personas que ofrecen un crédito estén en posesión de una autorización oficial;

■ Por que estas mismas personas estén sometidas al control de un organismo oficial;

■ Por que se creen organismos apropiados para facilitar la información pertinente o asesoramiento a los consumidores y para recibir las quejas relativas a los contratos de crédito.

El Consejo revisa los importes fijados en la directiva en 1995 por primera vez y después cada cinco años.

Los Estados miembros velan por que las normas fijadas en la directiva:

■ Se respeten en los contratos de crédito;

■ No sean eludidas mediante la forma en que se otorguen los contratos, como la distribución de la cuantía del crédito entre varios contratos.

Los Estados miembros pueden introducir una reglamentación más estricta que la prevista en la Directiva. La Directiva 90/88/CEE elabora una única fórmula matemática de cálculo del porcentaje anual de cargas financieras para el conjunto de la Comunidad y determina los componentes del coste del crédito que deben tenerse en cuenta para realizar este cálculo. La Directiva 98/7/CE aporta precisiones relativas al cálculo del porcentaje anual de cargas financieras.

Actualmente, la nueva directiva que se propone y que a continuación veremos, exigirá la modificación de la Ley 7/1995, de 23 de marzo, de crédito al consumo (transposición de la anterior 87/102/CEE) pero sin la libertad que ofrecía la anterior regulación armonizadora. En efecto, la nueva concepción del Derecho comunitario en materia de consumo puede suponer la paralización del progreso del Derecho nacional de los distintos estados miembros, pues de un propósito armonizador se ha pasado a un ideal unificador.

3.2. LA ADAPTACIÓN DE LA DIRECTIVA EN MATERIA DE CRÉDITO AL CONSUMO Y SUS EFECTOS SOBRE LOS CONSUMIDORES

La evolución del mercado europeo del crédito ha superado actualmente la regulación armonizada de esta materia que data de 1987 (Directiva 87/102/CEE). La ausencia de reglas unificadas se deja sentir en este sector de la actividad financiera en el que las operaciones transfronterizas no se han producido con la fluidez e intensidad que se debe esperar en el marco de un mercado interior de servicios financieros como el pretendido por las autoridades comunitarias.

Ante este panorama macroeconómico, la política legislativa de la Unión Europea se esfuerza en defender al consumidor de forma uniforme más allá de las fronteras mediante la aplicación en esta materia de la cláusula de mercado interior. Esta circunstancia supone la imposibilidad de exceder por las autoridades nacionales al umbral de protección establecido por las Directivas que recojan esta consideración de mercado interior.

Este nuevo entendimiento de las normativas en materia de consumo se advierte en las recientes sentencias del Tribunal de la Unión Europea de 25 de abril de 2002, al considerar que las Directivas en esta materia cercenan la posibilidad de mejora por las autoridades nacionales.

Además, mediante la transparencia en la información que debe ser suministrada por el dador de crédito, unida a la homogeneización en la forma de determinar los costes de la operación se pretende que las relaciones de mercado se desarrollen de forma fluida facilitando la circulación de las distintas ofertas.

En base a lo anteriormente argumentado, la nueva concepción del Derecho comunitario en materia de consumo puede suponer la paralización del progreso del Derecho nacional de los distintos Estados miembros, ya que se ha pasado de un propósito armonizador a un ideal unificador.

Por ello, entre los motivos de la propuesta de directiva del parlamento europeo y del consejo en materia del crédito a los consumidores (cuyo texto se puede encontrar en los ANEXOS) debemos destacar:

■ Por un lado, la necesidad urgente de una armonización normativa, ya que de la propia comparación entre regulaciones se deduce, sin dificultad, las divergencias existentes entre las legislaciones de los Estados miembros en el ámbito del crédito tanto a las personas físicas en general como en el crédito al consumo en particular.

■ Por otro, la comunicación a la Comisión de la Unión Europea por parte de de varios estados miembros de su intención de modificar su propia legislación nacional. De ahí, que la propuesta de directiva sobre crédito al consumo ofrece a la Comisión la oportunidad de anticiparse a estas reformas e integrarlas en un marco comunitario organizado evitando, de esta forma, la compartimentación del mercado del crédito que produciría la diversidad de regímenes jurídicos, pues no debe olvidarse que esta regulación proyectada se enmarca dentro de la política comunitaria de mercado interior de servicios financieros; así que debe modificarse el marco jurídico vigente para que los consumidores y las empresas puedan beneficiarse plenamente del mercado interior.

El crédito al consumo, según se refiere en las consideraciones que justifican la propuesta, ha evolucionado mucho desde la elaboración de la regulación comunitaria actual. En los años 60, el crédito al consumo casi no se utilizaba, la mayoría de los pagos (por no decir casi todos) eran al contado. En la actualidad, entre al 50% y el 65% de los consumidores tienen acceso sin trabas al crédito al consumo.

Por tanto, la dación de crédito se presenta como un riesgo para los prestamistas y como un coste adicional para los consumidores. En esta situación los Estados han considerado insuficiente el nivel de protección y han introducido en sus legislaciones contratos de crédito no previstos en el Derecho comunitario derivado.

En este sentido, la futura directiva pretende adaptarse jurídicamente a las nuevas técnicas de crédito, a los efectos de conseguir un reequilibrio entre los derechos y las obligaciones de los consumidores y los proveedores de crédito y un alto nivel de protección de los consumidores.

El objetivo de la revisión es crear un mercado mas transparente y eficaz, que brinde a los consumidores tal grado de amparo 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.

Esta propuesta contiene una evaluación tanto de los convenios de cálculo como de la inclusión o exclusión de determinados costes básicos, en función de su justificación económica para lograr la menor exclusión posible de costes de crédito y un máximo de claridad. Estas medidas comparativas de costes solo son aplicables a nivel europeo, y su impacto será suficiente únicamente si se aplica a todos los contratos de crédito, a disposición de los consumidores.

Además, fomenta la utilización de procedimientos amistosos antes de recurrir a procedimientos jurisdiccionales de cobro de deudas, la conformidad de estos procesos de cobros con las cláusulas contractuales, el equilibrio entre los intereses recíprocos del prestamista y del consumidor en la liquidación de los pagos atrasados y la posibilidad para el consumidor de cambiar de prestamista, sin tener que asumir el pago de indemnizaciones que no puedan justificarse.

La acción propuesta mediante la Directiva proyectada busca satisfacer las necesidades del mercado interior, estableciendo normas comunes y armonizadas aplicables a todos los agentes económicos de este sector del tráfico jurídico, y permitir a los prestamistas distribuir en el espacio y en el tiempo con más facilidad sus servicios financieros, y a los consumidores beneficiarse de un alto nivel de protección; además, se ocupa, en su artículo 8, del eventual sobreendeudamiento del consumidor de crédito.

La ventaja de esta directiva, en términos exclusivos de mercado interior, consiste una armonización máxima de las normas en materia de crédito que deberían mejorar el funcionamiento y la estabilidad de los mercados europeos de crédito, pero limita las posibilidades de introducir mejoras particulares por los estados miembros que beneficien a los consumidores nacionales de dichos estados.

En concreto, 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, de 11 de septiembre de 2002, tiene por objeto derogar la Directiva 87/102/CEE mediante la armonización de la legislación en los diferentes Es-

tados miembros. El objetivo de esta armonización es incrementar la protección de los consumidores en las compras transfronterizas para realizar un mercado interior en el sector del crédito al consumo.

La propuesta se basa en ocho líneas directrices:

1. Armonización de las normas en materia de consumo de los diferentes Estados miembros y prohibición de que éstos añadan disposiciones a las nuevas normas.

2. Ampliación del ámbito de aplicación incluyendo la totalidad del crédito al consumo. Solamente se excluyen del ámbito de aplicación los créditos a la vivienda.

3. Derecho del consumidor a retractarse en un plazo de 14 días después de la firma del contrato de crédito, sin justificación ni gastos suplementarios.

4. Una comparación más fácil entre las ofertas de crédito gracias a la introducción de tres tipos que expresan, respectivamente, el coste del capital (tipo deudor), el coste que debe pagar el prestamista (tipo total del prestamista o TTP) y el coste total desde el punto de vista del consumidor que incluye, por ejemplo, los gastos de seguro.

5. La obligación del prestatario de aconsejar al consumidor sobre los productos que ofrece y de informarse sobre la solvencia de sus clientes antes de conceder un crédito. Por otra parte, el consumidor recibe más información sobre los costes, las cláusulas y las condiciones del producto.

6. El avalista personal tiene derecho a las mismas informaciones que el prestatario. En caso de que los consumidores no cumplan sus obligaciones contractuales existen normas de base en materia de recuperación de bienes y cobro de deudas.

7. Registro de los prestatarios y los intermediarios de crédito y establecimiento de normas de base para las actividades de los intermediarios.

8. Si los prestatarios utilizan como intermediarios de crédito tanto a los proveedores de bienes como de servicios, serán responsables de manera conjunta con ellos, en caso de que éstos últimos no respeten sus obligaciones con respecto de los consumidores.

Posteriormente, con fecha 28 de octubre de 2004, la Comisión Europea aportó una serie de modificaciones a la propuesta de Directiva sobre crédito al consumo para responder a los requerimientos del Parlamento Europeo. De las 152 enmiendas presentadas por la Asamblea, han sido recogidas un centenar. Pero el debate continúa pues, como ya hemos dejado señalado, la Comisión optó por una armonización total de las reglas, las asociaciones de consumidores, junto con el Parlamento, exigían una armonización mínima con el objetivo de permitir a los Estados Miembros que deseen garantizar un grado de protección más elevado que el previsto por la propuesta actual de Directiva a sus consumidores.

La nueva propuesta modificada obliga a los Estados Miembros a poner en marcha una base de datos nacionales sobre el crédito al consumo, que permita a los organismos que prestan el servicio identificar a los consumidores con riesgo de sobreendeudamiento. La nueva propuesta, por lo tanto, obliga a los prestatarios a dar al consumidor una información exhaustiva sobre el contrato de crédito en tiempo oportuno antes de la firma del contrato y a tener informados sobre los derechos y obligaciones en el marco del contrato de crédito. Las exigencias en materia de infor-

maciones al consumidor, asociadas al derecho a anular un contrato de crédito después de haberlo firmado, debería ayudar a evitar las irregularidades y, en cierta forma, a prevenir situaciones de riesgo en el endeudamiento familiar de los consumidores que contraten este servicio.

Tanto a una como a otra propuesta de reforma nos referiremos a continuación a través de las alegaciones y críticas de ADICAE a los textos presentados.

3.3. ALEGACIONES DE ADICAE A LA PROPUESTA DE MODIFICACIÓN DE LA DIRECTIVA EUROPEA DE 11 DE SEPTIEMBRE DE 2002

Seguidamente y en virtud de la propuesta Directiva comunitaria sobre el crédito al consumo, pasamos a analizar más profundamente el articulado de la misma, destacando, en primer lugar, el pretendido fin de mejorar el ámbito de la actual ley, en los siguientes aspectos:

1) El Proyecto que se prepara entiende que las exclusiones del ámbito de aplicación actualmente recogidas en la Directiva de 1987 (y en la Ley 7/95) no tienen razón de ser.

En principio, con esta reforma se intenta que sólo queden fuera del ámbito de aplicación de la legislación sobre créditos al consumo los préstamos con garantía hipotecaria, sin perjuicio de una regulación futura para el ámbito global europeo ya que, de momento, no existe un mercado para estos servicios, hecho que debe añadirse a la dificultad de aunar las legislaciones civiles e hipotecarias de cada estado.

A este respecto ADICAE cree que lo que sí debe introducir la reforma es incluir en el ámbito de protección de la legislación de créditos al consumo aquellos créditos destinados a bienes de consumo pero garantizados con hipoteca inmobiliaria. Lo que en derecho anglosajón se denomina "créditos mixtos". Actualmente, aunque no es una realidad habitual en España, cada vez vemos más que las entidades financieras exigen a los prestatarios no sólo la presentación de avalistas, sino también obligan a hipotecar algún inmueble para garantizar la devolución del crédito o préstamo. Esta práctica entendemos que es absolutamente desaconsejable y abusiva e incrementa notablemente los costes del crédito para el consumidor. Sin embargo, para el supuesto que se dé, el hecho de que exista una garantía hipotecaria no tiene por qué desvirtuar el uso privado o de consumo que se dé al crédito solicitado, por ello entendemos (y así lo ha comunicado ADICAE a la Unión Europea) que no deberían excluirse del ámbito de la Ley los préstamos con garantía hipotecaria.

Con relación al crédito hipotecario y al crédito inmobiliario destinado a adquirir un inmueble, la cuestión de si conviene distinguir el primero del segundo, y suprimir la excepción relativa a los créditos hipotecarios no exclusivamente destinados a una operación inmobiliaria, para incluir estos últimos en el ámbito de la aplicación de la Directiva, consideramos en ADICAE que también debería incluirse el préstamo para la compra o rehabilitación de vivienda, sin mayor diferencia con el resto de préstamos personales, salvo en cuanto a detalles concretos. Tanto es posible solicitar un préstamo hipotecario para financiar la adquisición de bienes de consumo como un préstamo con garantía personal para financiar la adquisición de vivienda. No se diferencia sustancialmente la compra de una vivienda de la de otro bien de consumo, salvo en su cuantía, lo que justifica más que se extienda la protección a aquél caso. En cuanto al sometimiento del

consumidor a la voluntad del prestamista es similar, sólo existe una diferencia de matiz, como mucho. Por tanto, No cabe excluirla tampoco por el hecho de que intervenga un notario, por la razón que indicamos en el siguiente apartado 3).

2) El Proyecto mantiene unos límites cuantitativos mínimos y máximos, (en la actualidad son de 150 y 18.000 euros), por debajo y por encima de los cuales respectivamente, no se aplica en la actualidad la norma.

En este sentido, ADICAE quiere poner de manifiesto que la existencia de límites puede suponer que la Directiva quede desfasada a corto o medio plazo, puesto que no se establece ningún modo o forma para la actualización de dichos importes. Respecto de la cuantía de los mismos, ADICAE no se opone a que exista exclusivamente un límite máximo, siempre y cuando sea lo suficientemente elevado (al menos 36.000 u 48.000 euros actuales).

Un préstamo al consumo por un gran importe denota que el prestatario tiene una capacidad económica importante (los préstamos y crédito al consumo son a plazos relativamente cortos y la cuota resultante es más alta), que le diferencia del consumidor ordinario y, probablemente, le permite negociar en situación de relativo equilibrio con el prestamista, además de que seguramente contará con asesoramiento especializado y en caso contrario, se deberá a su propia negligencia.

3) Con la reforma parece querer excluirse también de la aplicación de la ley a los créditos formalizados en escritura pública.

Sin embargo, en ADICAE entendemos que deben estar incluidos en el ámbito de protección de la directiva. El hecho de que intervenga un notario poco contribuye a proteger al consumidor porque en la práctica habitual es escasa la información o protección que le facilita, ya que el notario es cliente del prestamista (entidad financiera), éste es quien le elige habitualmente para preparar las escrituras de créditos y préstamos, y además, es la persona con la que tiene un trato continuo. Pero, a pesar de lo anteriormente dicho, hay que reconocer que en muchos casos también se debe a la ignorancia del usuario, que desconoce sus propios derechos.

4) Si en la actualidad el ámbito de aplicación se refiere exclusivamente a la persona física que opera al margen de su oficio o profesión, la propuesta de la Comisión es la de extenderla a las Asociaciones de personas físicas, y a los profesionales/empresarios que quieran iniciar una actividad económica o profesional (en definitiva serían consumidores que quieren emprender una actividad) cuando se trate de contratos mixtos, es decir, una parte para adquisiciones destinadas a su actividad y otra para su uso particular.

En principio consideramos desde ADICAE que esta ampliación es sin duda beneficiosa y acertada. En general, resultaría conveniente incluir a pequeños profesionales y comerciantes (los autónomos), porque su situación jurídica es análoga a la de las personas físicas. Son víctimas de idéntico sometimiento a la voluntad del prestamista, agravado incluso en muchas ocasiones porque se les exigen garantías mucho más amplias que a las personas físicas. El hecho de que sean profesionales no les supone ninguna ventaja, porque en la mayoría de los casos, ni tienen un asesoramiento especializado mayor que los consumidores en sentido estricto, ni una situación económica o social que les permita negociar mejores condiciones. Por el contrario, frecuentemente necesitan una mayor financiación y se les exigen unos elevados tipos de interés, más garantías y numerosos controles por parte del prestamista. De hecho, existe una corriente doctrinal y ju-

risprudencial amplia que afirma que se les debe aplicar la normativa protectora de los consumidores por vía analógica. Su inclusión en la ley para los préstamos, al menos, supone iniciar su actividad sin restricciones.

En cuanto a las asociaciones, fundaciones, etc, En la mayoría de los casos no tienen asesoramiento especializado y su capacidad económica es muy limitada. No hay razón alguna para no otorgarles la misma protección que a los consumidores.

A) Consideraciones previas al Proyecto de Directiva sobre el Crédito a los Consumidores

Igualmente y a pesar de los aspectos positivos que incorpora esta propuesta, debemos señalar aquellos negativos que desde ADICAE se consideran un claro retroceso en el ámbito de protección de consumidores, entre los cuales, destacan:

1) Error en el planteamiento

La Directiva sometida a examen nace con una finalidad de "armonización plena" de los diferentes cuerpos legislativos de los Estados miembros.

Tal planteamiento supone un grave error, ya que la finalidad última de la Directiva debe ser la protección al consumidor y partiendo de ahí, el procedimiento arbitrado para la consecución de tal fin (directiva de armonización) aparece agotado ya desde su inicio, puesto que si lo que se pretende es precisamente establecer una serie de garantías de carácter protector a nivel europeo, lo que se debería haber elaborado es una Directiva de mínimos (similar a la 87/102) en la que los Estados miembros estarían obligados a transponer en sus legislaciones internas "como mínimo" las garantías al consumidor establecidas en dicha Directiva o, en su caso y si lo consideran pertinente, adoptar niveles de protección más altos.

En consecuencia, con el planteamiento actual nos encontramos frente a un evidente retroceso a dos niveles:

A) *No establece un contenido mínimo de garantías que deba ser respetado por los Estados miembros.*

Como ya se ha manifestado resultaría deseable que la Directiva sometida a examen tomara ejemplo de su antecesora 87/102 y fuera más allá de la "armonización plena" que intenta conseguir. Desde el punto de vista protector, no es posible entender una propuesta que no pretenda el aseguramiento de un "mínimo" de garantías a los ciudadanos. Por ello, este proyecto debe dar un giro a ese esbozo inicial, olvidándose de sus finalidades armonizadoras para llegar a ser una DIRECTIVA DE ARMONIZACION DE MINIMOS, única fórmula desde la que se puede entender esta propuesta de protección a los usuarios.

B) *El contenido propio de la Directiva no supone un avance respecto a la deficiente defensa ya dispensada por las legislaciones nacionales, sobretodo en el caso de la normativa española.*

Ciertamente, si sometemos a comparación el contenido de la propuesta que se somete a Dictamen y la actual Ley española 7/1995, de 23 de marzo, de Crédito al Consumo, no encontramos avances relevantes en el ámbito de protección al consumidor, sino más bien todo lo contrario:

■ Frente a la responsabilidad y a las consecuencias derivadas del incumplimiento contractual por parte del proveedor del bien o servicio, contiene una mera declaración de intenciones que no viene a solucionar el problema actual de la normativa española, y concretamente, la exigencia de probar la existencia del acuerdo en exclusiva entre el empresario y la entidad financiera.

■ Este proyecto supone igualmente un claro retroceso en lo referente a la publicidad de los créditos, contenido de los contratos, información al consumidor, así como el carácter vinculante de esta última.

■ No dispone de técnicas objetivas y limitativas de cálculo, con respecto a indemnizaciones procedentes en caso de reembolso anticipado del crédito o bien en supuestos de descubiertos que pudiera incurrir el consumidor.

■ No arbitra métodos punitivos para el cumplimiento de sus disposiciones, es decir, no ofrece ninguna medida punitiva respecto a aquellas entidades que no cumplan los deberes de información al consumidor.

B) Objeciones y crítica al articulado de la Directiva: Comparativa con la Legislación Española vigente

Seguidamente y tras un estudio pormenorizado del articulado de la propuesta de Directiva debemos afirmar, a modo de conclusión, que las medidas de protección proclamadas no sólo no están a la altura de lo esperado en un texto de "mejora" como es la presente, sino que además suponen una rebaja de las garantías que se encuentran positivizadas en las legislaciones internas de los Estados miembros:

1) Ámbito de aplicación

La primera objeción que encuentra ADICAE a la propuesta de Directiva es la referente al ámbito de aplicación y definiciones (arts. 2 y 3), en base a lo siguiente:

A) *Ofrecimiento de una posibilidad cierta de eludir su aplicación mediante la simple ocultación de los costes reales del crédito, simulando que el crédito es gratuito o que se encuentra concertado por debajo de los costes del mercado.*

En España, la práctica habitual para eludir la aplicación de la actual e insuficiente normativa consiste en la concesión de créditos "gratuitos" por parte de las entidades financieras españolas, imputando los costes reales del crédito al principal objeto del mismo. Por ejemplo:

■ Coste real del bien o servicio: 900 Euros

■ Costes del crédito: 100 Euros

■ Importe total del Crédito: 1.000 Euros.

En este caso, el crédito concedido no es gratuito sino que tiene un coste de 100 Euros. Sin embargo, se hace la ficción de que el crédito es gratuito cuando en la realidad sus costes vienen a engrosar el principal del crédito.

Además y en relación con esta cuestión, cabría preguntarse a quién le corresponde decidir si los costes de un determinado crédito se encuentran o no por debajo del los precios del mercado. Como observamos, esto ocasionaría una sensación de inseguridad jurídica mayor incluso que la existente en la actualidad con la vigente Ley española de Crédito al Consumo.

Por tanto, no se puede ni debe privar de protección a los consumidores por el mero hecho de que se les haya concedido un crédito ficticiamente gratuito (ya que realmente nunca lo es) o por debajo de los costes del mercado, pues con ello se estaría facilitando el camino a las entidades de financiación de eludir las medidas protectoras dispensadas por la legislación.

B) *Eliminación de la exclusión mencionada al final de dicho apartado relativa a que "no se considerarán contratos de crédito los que consistan en la prestación continua de servicios -privados o públicos- que el consumidor pueda pagar de manera escalonada mientras dure dicha prestación".*

En este sentido, no aclara la propuesta qué ocurrirá con el crédito si la empresa proveedora del servicio deja de prestar o no presta adecuadamente el servicio. No es lo mismo que entre la empresa proveedora y el consumidor se pacte un pago "a plazos" del servicio, a que medie entre ambos un tercer interviniente con el que se suscriba un crédito, el cual exigirá la devolución del capital, con independencia de que el servicio haya sido o no debidamente prestado.

El dato único y fundamental que debe ser tenido en cuenta para la aplicación de esta Directiva es que se trate de un crédito (intervención por tanto de un prestamista) y que dicho crédito (o contrato de garantía correspondiente) sea concedido a un consumidor.

C) *En lo referente a la responsabilidad solidaria del prestamista, se requiere la demostración de que el crédito se suscribió a través de un intermediario del crédito, tal como aparece definido en el art. 2.*

Aquí surge el problema de que se exige que ejerza de manera habitual la labor de intermediación y que sea contra retribución; esta exigencia aparece después suavizada al indicar que puede ser cualquier ventaja económica.

En este sentido, la exposición de motivos es también mucho más amplia, ya que incluye expresamente al vendedor, que actúa como si fuese agente de la financiera y además, esa mediación es sólo un medio de apoyar su actividad principal consistente en facilitar a sus clientes la financiación del coste del curso; en cuanto al requisito de la retribución, menciona cualquier tipo de ventaja económica, incluyendo expresamente las facilidades de caja.

Por consiguiente y con el fin de dejar bien claro el asunto y evitar complejas alegaciones y pruebas ante los jueces, que al final nos conducen a quedar expensas de su concienciación, sería conveniente que se ampliase al máximo el concepto de intermediario suprimiendo toda referencia a su carácter de habitual o de retribuido, ya que es evidente que por el simple hecho de que actúe como agente de la financiera, ya obtiene una ventaja, puesto que permite la financiación de su servicio o producto, permitiendo que lo contrate un mayor espectro de consumidores.

Por último, hay que señalar que la regulación propuesta por la Directiva en este tema de la vinculación entre financiador y prestador del servicio no mejora sustancialmente la actual, que ya está comprobado es fuente continua de conflictos. Efectivamente, los problemas empezarían a plantearse para el consumidor cuando el vendedor del bien o servicio no estuviere registrado como intermediario del crédito, y pese a ello, actuase efectivamente como tal. Eso en derecho se llama fraude de ley, y ocasionaría al consumidor no pocos problemas de prueba.

D) *Tampoco pueden quedar excluidos de la aplicación de esta Directiva -y por ende de las legislaciones nacionales- aquellos créditos concedidos "a título subsidiario, esto es, fuera de la actividad comercial o profesional del prestamista".*

Ello puede ocasionar situaciones de inseguridad jurídica para el consumidor frente a aquellos supuestos en los que el crédito es concedido por entidades que se dedican a otro tipo de actividades. En este caso, deberíamos cuestionarnos ¿a quien correspondería la determinación de la actividad principal de estas entidades y, en consecuencia, si el crédito ha sido concedido o no a titulo subsidiario?

2) Información previa

La segunda de las objeciones es la concerniente a la información, en base a lo siguiente:

A) No encuentra justificación a la exclusión contenida en el artículo 6.4 de la Directiva. Dicho apartado pretende excluir de los deberes de información al consumidor a los proveedores de bienes y servicios "que sólo actúan como intermediarios de crédito a título subsidiario".

No obstante, la experiencia confirma que más del 90% de los créditos al consumo son "vendidos" precisamente por los proveedores de bienes y servicios, lo cual supone que -de mantenerse la Directiva en estos términos- se estaría privando al 90% de los consumidores del derecho a ser debidamente informados de las características del crédito, hecho que queda al margen de toda lógica.

B) Además, conforme al artículo 6 de la directiva parece ser que se requiere previa petición por parte del consumidor para que el deber de información se haga efectivo. Ello priva de toda eficacia a dicha obligación, ya que si el consumidor desconoce la existencia de este derecho difícilmente podrá pedir su ejercicio. En consecuencia, debe eliminarse este "requisito previo" y establecer la obligación de suministrar la información en cualquier caso.

C) De igual modo, la regulación actual del referido precepto legal supone un claro paso hacia atrás con respecto a las legislaciones nacionales (caso español) al eliminarse el carácter vinculante de la oferta dada al consumidor por parte de la entidad financiera.

3) Protección de la vida privada

En lo relativo a este apartado, debemos decir que, al igual que se prevé en el artículo 8.1 del mencionado texto legal, la creación de un registro de consumidores y avalistas que hayan protagonizado un incidente de pago, sería conveniente o más bien exigible la realización de otro similar para aquellos proveedores de bienes y servicios, que hayan protagonizado incidentes de incumplimiento contractual, con el fin de evitar que se sigan suscribiendo créditos para financiar contratos de consumo con estos agentes incumplidores.

4) Información en los contratos

En cuanto a este aspecto, que debe ser primordial para la defensa del consumidor, debemos reseñar que:

A) El artículo 10 de la Directiva relativo a la información que debe constar en los contratos de crédito y de garantía, debe establecerse alguna cláusula punitiva (a la manera de la Ley española) que penalice a aquellas entidades de financiación que no respeten el contenido mínimo informativo establecido legalmente. En este sentido y si lo comparamos con otras legislaciones nacionales como la española, nos damos cuenta que este nuevo texto legal supone un detrimento de las garantías de protección, ya que en la Ley 7/95 se establecen una serie de consecuencias legales y económicas, en caso de incumplimiento de las prescripciones legales, en materia de información contractual.

B) Continuando con este mismo precepto, sería conveniente completar lo establecido en los supuestos de créditos variables y créditos variables, con índices de referencia no oficiales, como ya viene siendo efectuado por las leyes nacionales (caso español). En este supuesto, debemos reiterar lo mismo que hemos comentado en el apartado anterior, ya que no se obliga a documentar contractualmente los requisitos especiales que deben cumplir este tipo de créditos, tales como el procedimiento para la revisión del tipo de interés, el índice de referencia usado, etc.

C) No puede considerarse como una opción la constancia del bien o servicio financiado en los contratos de crédito y garantía. En este sentido, resulta conveniente modificar el artículo 10. f) a los solos efectos de que sea preceptivo señalar en el contrato el fin para el que se otorga la financiación solicitada, pues, en caso contrario, nos encontraríamos con serios inconvenientes para determinar la vinculación entre el contrato de crédito (y garantía) con el de consumo.

5) Derecho de retractación

El plazo de retractación señalado en el artículo 11.1 no debe ser contado desde la firma del contrato de crédito, sino desde que el bien sea efectivamente entregado al consumidor o haya comenzado la prestación del servicio contratado, pues es la única forma de sancionar legalmente la vinculación existente entre los contratos de crédito y el consumo a los efectos de dispensar protección al consumidor.

De lo contrario, deberíamos plantearnos ¿qué protección se le otorga al consumidor si el bien le es entregado transcurrido un mes desde la firma del contrato de crédito y además, resulta que las características de dicho bien no son las acordadas en el contrato de consumo?

Igualmente, se debe eliminar todo coste por el mero ejercicio del derecho de retractación y, en consecuencia, no se puede penalizar al consumidor por su ejercicio, mediante el cobro de intereses u otro tipo de comisiones, lo cual tiene que hacerse constar en la Directiva. Incluir cualquier tipo de coste, puede suponer una limitación a su ejercicio, que en principio viene sancionado como "libre" por la Directiva.

6) Costes del crédito

En lo referente a este aspecto del crédito, sería precisa una revisión de la directiva en los siguientes términos:

A) Se propone la eliminación del denominado "tipo total del prestamista", ya que carece de todo sentido, por no ofrecer ninguna información adicional a la ya facilitada por la TAE. En consecuencia, para evitar confusiones y facilitar la comprensión de los costes reales del crédito, proponemos su eliminación.

B) Con la publicación de este "tipo total del prestamista" se puede eludir la publicación por parte de las entidades financieras de la TAE (único dato que revela realmente cuáles son los costes del crédito), ya que el texto de la Directiva no impone una obligación clara en este sentido. Por ello, insistimos en que debe ser obligatoria la publicación de la TAE, como única información veraz, realista y objetiva de los costes del crédito.

C) Se propone que se dé una mayor información al consumidor, en el supuesto de créditos variables, con índices de referencia no oficiales. En este sentido, deben ser modificados los artículos 10 y 14 de la Directiva, imponiendo un obligación adicional de información en estos casos, tal y como ya exigen las legislaciones nacionales (Ley española), lo cual, como en los casos anteriores supone un claro paso hacia atrás.

D) En lo referente a los índices de referencia, sería preciso que tan sólo se permitiera la utilización de aquellos índices calculados, en función de los datos objetivos emanados del mercado, prohibiendo la utilización de aquellos que se han calculado, con arreglo a los datos facilitados por las entidades financieras, todo ello, se debe a causas evidentes de interés por parte de dichas entidades consistentes principalmente en "engordar" los índices de referencia, a los solos efectos de maximizar sus beneficios.

7) Cláusulas abusivas

En el artículo 15 de la propuesta se debería incluir aquella por la que el prestamista elude toda responsabilidad frente a posibles incumplimientos del contrato de consumo para cuya financiación fue suscrito el crédito. Ello es del todo necesario, habida cuenta que la totalidad de los créditos al consumo a los que ha tenido acceso esta Asociación, tienen cláusulas de este tipo en su condicionado general, cláusulas del todo abusivas ya que privan, o en su caso, pretenden despojar de toda protección al consumidor.

8) Reembolso anticipado del crédito

En este caso, ADICAE considera que se debería dar una nueva redacción al artículo 16 del texto de la Directiva, en el sentido de establecer con mayor claridad los límites cuantitativos máximos de indemnización, a favor de la entidad financiera, en el caso de un reembolso anticipado del crédito, ya que con ello se evitarían eventuales problemas de equidad en la materia. Las leyes nacionales, incluida la española, van más allá y fijan con claridad el importe máximo al que puede ascender la indemnización, en caso de reembolso anticipado. Por ello, la directiva, en vez de agotarse en conceptos tan faltos de contenido, como la equidad y objetividad, debe señalar - al igual que lo recoge la legislación española- unos límites cuantitativos máximos a estas indemnizaciones.

9) Cesión del crédito

En los supuestos de cesión del crédito, el artículo 17 del texto de la Directiva reconoce el derecho al consumidor de poder ejercer, frente al nuevo prestamista, las mismas excepciones y defensas que tenía ante el prestamista original.

Pero, ante dicha situación, deberíamos cuestionarnos ¿qué ocurrirá cuando el crédito sea cedido de la empresa proveedora del bien o servicio a una entidad financiera? En este supuesto, La Directiva, en sus términos actuales, no da ninguna respuesta efectiva a este problema, ya que la previsión de su artículo 17 solamente se refiere a la cesión de créditos entre entidades que se dedican de forma habitual a la prestación de créditos.

Con los términos actuales de la directiva, no se da una solución a problemas tan graves en el consumo, como el caso OPENING-AIDEA, en el que la mayoría de los créditos concretados se acordaron, mediante la cesión de crédito de la empresa proveedora del servicio a una entidad financiera.

En consecuencia, dicho artículo debe ser modificado, en el sentido de reconocer los derechos de oposición al consumidor, con independencia de quien sea el cedente o el cesionario del crédito.

10) Responsabilidad solidaria

Igualmente, se esperaba desde esta Asociación que la Propuesta de Directiva fuera más minuciosa en la regulación del problema fundamental que afecta a los contratos de crédito al consumo: la responsabilidad frente al incumplimiento por parte del proveedor del servicio.

En este caso, no se puede dejar a los estados miembros la "responsabilidad" de garantizar los derechos al consumidor cuando -como el caso de España- no lo han hecho convenientemente hasta la fecha (claro ejemplo de ello, es el caso OPENING-AIDEA) y por tanto, se debe dar una efectiva regulación "de mínimos" desde el Parlamento Europeo. No se puede admitir que la Directiva agote todas sus posibilidades de presión legislativa, en una mera declaración de intenciones, sin ninguna consecuencia práctica, aún reconociendo -como afirma en la propia Directiva- la escasa o nula eficacia de las legislaciones nacionales sobre la materia (caso español).

Por ello, proponemos que se eliminen las trabas existentes en las legislaciones actuales (caso español) para concluir en la existencia de vinculación entre el contrato de crédito y el de consumo. Anteriormente, ya se han puesto de manifiesto las dificultades que puede provocar el concepto de "intermediario" a que alude la Directiva, a ello se deben unir los actuales problemas creados por las legislaciones nacionales (española) en cuanto a la exigencia de requisitos tales, como el acuerdo previo en exclusiva entre el proveedor de servicios y el financiador tantas veces utilizado para eludir la aplicación de las medidas protectoras en sobre responsabilidad (caso OPENING-AIDEA), requisito que no aparece eliminado o superado por el texto actual de la Directiva.

La existencia de tales trabas benefician tan sólo a los que quieren evitar la aplicación de la Ley. Por ello, solicitamos que el artículo 19 suponga una clara y real regulación de este problema sobre la base de estos principios:

a) Presunción de vinculación entre el contrato de crédito y el de consumo, por el mero hecho de haberse concertado un contrato de concesión de crédito con un empresario distinto del proveedor de los bienes y servicios.

b) No exigencia de acuerdo previo en exclusiva entre el proveedor del bien o servicio y el prestamista.

c) Reconocimiento de su derecho a suspender automáticamente el pago de los plazos al prestamista, en el caso de incumplimiento del proveedor.

d) Establecimiento del derecho por parte de consumidor a conseguir la ineficacia del contrato de préstamo, una vez resuelto por incumplimiento el contrato de consumo.

e) Reconocimiento al consumidor de su derecho a dirigirse -a su elección- contra el proveedor de los bienes o servicios o el prestamista, declarando la responsabilidad solidaria de estos dos frente al consumidor en todo caso (actúe el proveedor como intermediario o no).

Solo mediante la inclusión de estos principios se podrá obtener una eficaz protección del consumidor en los contratos de crédito al consumo.

11) Incumplimiento del contrato de crédito

En lo relativo a este asunto, ADICAE considera que debe eliminarse del artículo 27 de la propuesta, la referencia a la posibilidad de incluir en los contratos unas indemnizaciones o remuneraciones a costa del consumidor cuando sean precisas unas reclamaciones extrajudiciales para la devolución del importe del crédito.

En este sentido, los contratos de crédito o correspondiente garantía son contratos de los denominados de adhesión, es decir, redactados de forma unilateral por una de las partes. La redacción actual de dicho artículo ofrecerá la posibilidad cierta a las entidades financieras (que son las que unilateralmente redactan los contratos) de incluir en su texto la obligación por parte del consumidor de abonar una cantidad adicional a la debida, en concepto de indemnización por las gestiones de reclamación extrajudicial. Ello no sólo es contrario a cualquier lógica (ya que cualquier indemnización por daños y perjuicios exige la previa prueba de la existencia de los mismos) sino que además, resulta completamente abusivo.

A modo de conclusión y en virtud de lo anteriormente comentado, cabe afirmar que el contenido de la propuesta no supone un incremento del nivel de protección del consumidor, sino todo lo contrario, de manera que ante la escasez de avances en este ámbito, nos veremos nuevamente avocados a que, ante una problemática similar a la acontecida en España, los ciudadanos se encuentren totalmente desprotegidos.

3.4 ALEGACIONES DE ADICAE A LA PROPUESTA DE MODIFICACIÓN DE LA DIRECTIVA EUROPA DE 28 DE OCTUBRE DE 2004

De acuerdo con el dictamen del Parlamento Europeo, la propuesta modificada, con fecha de 20 de abril de 2004, adapta en algunos aspectos la propuesta inicial de Directiva. Así, se restringe el ámbito de aplicación, introduce regímenes simplificados para algunos tipos de contratos de crédito y suprime ciertas disposiciones que ya están contempladas por la legislación comunitaria o son tratadas satisfactoriamente a escala nacional. Asimismo introduce la noción de "crédito conexo" y una versión revisada del método de cálculo de la tasa anual equivalente (TAE) , además de centrarse en los requisitos de información precontractual y contractual.

Comentarios

■ Punto 4.3.1.Ámbito de aplicación.

Con relación al primer régimen simplificado, anticipo en cuenta corriente, estos anticipos en cuenta corriente, comúnmente conocidos como descubiertos, ya se recogían en la Directiva 87/102/CE artículo 2.1 e) y artículo 6. Al igual que en la redacción de dicha Directiva, la actual propuesta no parece incluir dentro de su futuro ámbito de aplicación este tipo de créditos. Es evidente que en las especiales circunstancias en que se produce el descubierto, no parece que tenga mucha virtualidad la aplicación de los preceptos que se refieren a la forma y contenido mínimo del contrato, que se sustituirían por determinadas informaciones que el prestamista debe suministrar al acreditado (y que se recogían en el texto del artículo 6 de la Directiva de 1987). Pero creemos que los descubiertos en cuenta deberían quedar sometidos en su totalidad a las disposiciones de la futura Directiva. En cualquier caso, y en cuanto a la información que debe ser facilitada al consumidor, debería incluirse mención expresa a todos los gastos y comisiones que lleve la operación.

■ Punto 4.3.2. Contrato de crédito conexo.

Con la actual definición de "contrato conexo", parece que se quiere acabar con las dificultadas jurídicas y graves problemas planteados por la redacción del artículo 11 de la Directiva de 1987, y cuya traslación particular al derechos español, a través de la ley 7/1995, de 23 de marzo sobre crédito al consumo, tan funestas consecuencias ha tenido para el consumidor español (Caso Opening), lo que motivó la parcial e insuficiente modificación del artículo 15 por la ley 62/2003. La planificación "en exclusiva" entre prestamista y vendedor en los contratos vinculados ha sido sin duda uno de los mayores desaciertos en la moderna regulación de los derechos de los consumidores. Fue necesario un escándalo para hacer reaccionar al legislador español. La propuesta de Directiva parece plantear un desplazamiento desde una "exclusividad subjetiva" (colaboración planificada entre prestamista y vendedor, y éste colabora exclusivamente con ese prestamista y no con otros, tan fácil de eludir y demostrar en la práctica) a una exclusividad que podríamos definir como objetiva, ya que expresamente define el "contrato de crédito conexo" como el "contrato en el que el crédito en cuestión sirve exclusivamente para financiar un contrato relativo a la adquisición de un bien o la prestación de un servicio y los dos constituyan una unidad comercial". A nuestro modo de ver la actual propuesta de vinculación puede eludirse fácilmente, ya que aunque la propuesta exige que los dos constituyan una "unidad comercial", no basta esto, sino que se exige además que el crédito en cuestión sirva en exclusiva para financiar un contrato determinado. Pues bien, basta con que la entidad financiera destine ese mismo producto de crédito para la adquisición de otros bienes y servicios diversos. En tal caso ya no existiría exclusividad. Por ello creemos que este artículo debería aclarar los términos empleados o bien eliminar toda referencia a la exclusividad, e incidir en la percepción que el consumidor tiene, en el momento de contratar el servicio, de estar realizando la contratación de un único contrato, aunque en realidad esté constituido por dos, como una "unidad comercial" o, como dice nuestra doctrina "unidad económica". Ahí radica la verdadera importancia de la necesidad de proteger al consumidor, ya que los pactos entre prestador de servicio y financiador le resultan ajenos y, además, por las experiencias en nuestro país, han podido ser en muchas ocasiones motivo de fraude.

■ Punto 4.3.4. Información Precontractual.

El punto 4.3.4.2 d) página 7 del documento pueden suponer un retroceso a nuestra práctica bancaria en materia de protección a la clientela. En efecto, dicho punto d) dice textualmente:

"*cuando proceda, los costes relativos al mantenimiento de una cuenta que registre a la vez operaciones de pago y de crédito, los costes relativos a la utilización o al funcionamiento de una tarjeta o de otro medio de pago que permita efectuar a la vez operaciones de pago y disposiciones de crédito, así como los costes relativos a las operaciones de pago en general*"

A nuestro parecer, este artículo hace referencia al derecho de información en la formalización de una cuenta bancaria donde reflejar los pagos y cobros consecuencia de apertura de un contrato de crédito. Ahora bien, según reiterada doctrina del Servicio de reclamaciones del Banco de España, en aquellos supuestos en que el consumidor abra una cuenta por exigencia de la entidad financiera a fin de domiciliar en la misma los pagos periódicos de amortización del préstamo, "*las entidades no están legitimadas para cobrar las comisiones referenciadas, (se refiere a las de mantenimiento) puesto que no concurre la presencia del principal requisito exigido, esto es, de responder a un servicio efectivamente prestado al cliente; fundamentalmente por resultar de suma importancia es el que sea la propia entidad la que requiera al interesado para que mantenga abierta una cuneta domicialitaria de los recibos del préstamo, que en definitiva sirve para facilitar la gestión de este a la entidad prestamista*."

(Memoria del servicio de Reclamaciones del Banco de España, Reclamación número1541/1999).

Finalmente advertir que se mantiene la responsabilidad del prestamista ante el incumplimiento del proveedor, parece que en los términos de la Directiva vigente, lo que, no obstante, habrá que confirmar cuando se disponga del texto articulado definitivo de la propuesta. De ser así, existirá una responsabilidad subsidiaria del prestamista, siempre que éste sea una persona distinta del proveedor, y tenga con él un acuerdo previo en exclusiva y siempre que el crédito haya sido concedido en virtud de dicho acuerdo y cuando los bienes o servicios objeto del contrato de crédito no sean suministrados o lo sean parcialmente (art. 11 de la Directiva 87/102/CEE y artículo 15 de la Ley 7/1995, de 23 de marzo de crédito al consumo). Se mantiene al parecer el rasgo de exclusividad a nivel europeo lo que comporta una merma importante de derechos para el consumidor, en caso de confirmarse, aunque en nuestro país la reforma de la Ley de Crédito al Consumo en 2003, eliminó la exigencia de la "exclusividad" para los contratos de tracto sucesivo, como veremos más adelante.

IV. LA PROTECCIÓN FRENTE AL SOBREEN-DEUDAMIENTO EN LA NORMATIVA EUROPEA COMPARADA



D. Manuel Pardos y Dñª Matilde Valentín Secretaria de Bienestar Social del PSOE y D. Pedro García Ramos, Director General de Consumo y Salud Comunitaria de la Junta de Extremadura

En el ámbito de una U.E. antes de la ampliación, existen quince legislaciones diferentes en materia de protección del sobreendeudado, cuyos niveles y modos de protección hacia el consumidor frente al endeudamiento sobrevenido, varían considerablemente de un país a otro, en función de su propia cultura e historia.

Un ejemplo de dicha dispersión, lo vemos claramente cuando comparamos la regulación inglesa frente a la francesa, mientras que la primera protege al sobreendeudado mediante el establecimiento de una serie de límites cuantitativos, la otra, por el contrario, utiliza un sistema que permite una mayor individualización o justicia a cada caso concreto, ya que en lugar de regirse por meras cifras, se guía por la relación aparente entre las deudas y las rentas.

Seguidamente y antes de efectuar un estudio comparativo de las diferentes legislaciones en este campo, debemos preguntarnos si debemos inclinarnos por una normativa protectora o restrictiva. El hecho, en si, es que mientras el Código del Consumidor francés (Code de la Consommation Français) es uno de los más estrictos de Europa, en otros países miembros de la Unión Europea, el crédito al consumo se practica con una regulación menos coactiva, puesto que se supone que el mercado desempeña un papel de regulador natural.

Situados en este punto, podríamos plantearnos la siguiente cuestión ¿esta protección, es más efectiva en una legislación que codifica y regula, o en aquella que da prioridad al libre arbitrio del mercado? Ciertamente, resulta difícil aportar respuestas definitivas a estas preguntas de fondo, porque las legislaciones, incluso en el interior de cada país, son variadas y complejas.

4.1. LEGISLACIONES NACIONALES DE LOS DISTINTOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA EN MATERIA DE SOBREENDEUDAMIENTO

La actual diversidad legislativa en materia de protección del consumidor frente a situaciones de endeudamiento sobrevenido es un hecho en el ámbito de la U.E.. En total más 12 países como Francia, Gran Bretaña, Alemania, Dinamamarca, Austria, Noruega, Suecia, Bélgica, Países Bajos, Portugal, etc., cuentan con algún tipo de regulación específica en esta materia.

Esta legislación cambia considerablemente según los países, al igual que las instituciones ante las que se substancian estos procedimientos, ya que mientras en algunos casos se trata solamente de instancias judiciales, en otros constituyen sistemas mixtos de varias instituciones de diversa índole (administrativa y judicial).

Otro aspecto a considerar que irremediablemente varía en los diferentes países que conforman la UE, es el relativo a los recursos de los que dispone el deudor para solucionar las dificultades pasajeras de pago, que entraremos a detallar a continuación:

Francia

En Francia, en caso de sobreendeudamiento, el deudor puede dirigirse al Banco de Francia, donde una Comisión de sobreendeudamiento (Commission de Surendettement) se encargará de reorganizar su deuda. Merece la pena detenerse un momento en el sistema que establece la legislación francesa. Este procedimiento se regula en la Ley de 31 de diciembre de 1989, Ley Neiertz modificada por leyes de 8 de febrero de 1995, 29 de julio de 1998 y la más reciente de

1 de agosto de 2003, y desarrollada por algunos reglamentos. Este sistema entiende que una persona está sobreendeudada cuando el deudor es persona física que de buena fe, se encuentra en la imposibilidad manifiesta de hacer frente al conjunto de sus deudas no profesionales. Este procedimiento la Comisión-- compuesta por seis personas, que representan al Estado, al Banco de Francia, a la Hacienda Pública, a las entidades de crédito y a las asociaciones de consumidores y usuarios-- establecerá un inventario con los ingresos/ patrimonio y las deudas/cargas del deudor; comparará unos y otras, y establecerá que un deudor está sobreendeudado cuando el global de sus deudas (tanto las deudas ya vencidas como a plazo) excede de su patrimonio y su capacidad de generar recursos y proceder por tanto a su reembolso. Posteriormente elaborará un Plan de reembolso que someterá a consideración de los acreedores. Si ningún acreedor acepta el proyecto de Plan, o ninguno de los principales, la Comisión informará de la negativa al deudor y éste puede, en el plazo de quince días desde la notificación, acudir a la comisión solicitando la Recomendación de las medidas que prevé el artículo L. 331-7 del Código de Consumo. Estas medidas pueden ser: Conceder plazos (no superiores a ocho años), reducir tipos por este aplazamiento, imputar pagos al capital luego hacer frente a los intereses devengados...También pueden acordarse medidas extraordinarias en supuestos graves, insolvencia absoluta del deudor, esto es, que incluso su patrimonio embargable sea inferior al montante de la deudas. Estas medidas extraordinarias pueden consistir en una moratoria en la exigibilidad de las deudas, o incluso la supresión o reducción de deudas. La supresión total o parcial o reducción de las deudas distintas de las fiscales y pensiones por alimentos. Puede afectar a todas ellas o sólo a algunas.

Recientemente, por ley de 1 de agosto de 2003 se reformó en profundidad el dispositivo de tratamiento del sobreendeudamiento. Esta reforma viene producida por la impotencia del legislador de ofrecer un procedimiento adecuado. Se trata de la cuarta reforma de la normativa del sobreendeudamiento desde su entrada en vigor. Es de destacar que existen en derecho francés no menos de tres categorías de sobreendeudados con tres regímenes distintos que suponen una sistematización compleja y dificil:

■ sobreendeudados simples: es decir los que se encuentran en la imposibilidad manifiesta de hacer frente al conjunto de las deudas no profesionales exigibles. Estos sobreendeudados gozan de un plan de "arreglo de la deuda" en base al artículo L. 331-7 código de consumo.

■ sobreendeudados agravados: caracterizados según el artículo L. 331-7-1 código de consumo. por una situación de insolvencia que abre derecho a una moratoria y a una eliminación parcial de las deudas de los registros

■ los sobreendeudados cuya situación es irremediable, es decir en la imposibilidad de poner en ejecución las medidas de "arreglo de la deuda". Estos últimos pueden de ahora en adelante, en virtud de la reforma de 1 de agosto de 2003, gozar del restablecimiento personal previsto a los artículos L. 332-5 código de consumo y una eliminación total de las listas después de realización judicial de los activos.

Tratar la situación del deudor supone lógicamente, en primer lugar, pagar en cierta medida a los acreedores gracias al producto de los activos recobrados en el marco del procedimiento de liquidación. Pero es también tomar medidas diversas a favor del deudor tales como cancelaciones de deuda, moratorias incluso una eliminación total de las deudas con una interdicción hecha a los acreedores de repetir sus persecuciones individuales después del cierre del procedimiento.

Esta última medida permite la rehabilitación del deudor. Una rehabilitación social desde luego; por otra parte el procedimiento de sobreendeudamiento es instaurado, y en ello incide la reforma de la ley, con el fin de luchar contra las exclusiones y la marginación. Esta reforma reciente de la normativa francesa de sobreendeudamiento, incide en la necesidad de que es preferible para la sociedad tener un operador económicamente activo más que un individuo que se queda al margen de la sociedad y a su cargo. La rehabilitación propuesta tiene por tanto una vocación social y no económica. Hay que achacar a la reforma planteada el hecho de que mantenga los plazos para borrar los datos del sobreendeudado de los registros correspondientes, que pueden retrasar su "reintegración" económica a la sociedad, esta ley determina la inclusión, durante 8 años en unos nuevos ficheros específicos creados a tal efecto. Igualmente, como ha apuntado la crítica francesa, se debería de suavizar la idea de que los procesos de sobreendeudamiento son procesos por fraude, sobretodo para evitar el impacto psicológico que eso produce al sobreendeudado. Uno de los principales problemas que no ha quedado resuelto con esta reforma es la necesidad de crear una autoridad jerárquica superior susceptible de unificar las experiencias de las "Comisiones", órganos que dirigen el procedimiento de sobreendeudamiento.

Italia

En Italia, el deudor con dificultades económicas puede, llegado el caso, dirigirse a una oficina de mediación creada en 1991 para intentar renegociar su deuda, pero en ningún caso, se beneficia de ningún recurso respaldado por una legislación específicamente diseñada como un procedimeitno completo y propio para situaciones de insolvencia del consumidor.

Bélgica

Por el contrario, en Bélgica se establecieron en 1991 los servicios de mediación de deuda. Además cuenta con un recurso legal para las personas con deudas excesivas: la ley 15 de julio de 1998, consistente en un procedimiento concursal de escalonamiento de deudas. Puede consultarse esta ley en detalle en los Anexos que figuran al final de este libro.

Austria

También Austria, a través de su Konkursordung, de 1993, estableció un concurso privado que dispone de un procedimiento de insolvencia del consumidor. Mediante este procedimiento, y tras fracasar el intento de acuerdo previo extrajudicial del consumidor con los acreedores, que tiene carácter obligatorio por la ley, el deudor puede solicitar la apertura judicial de conscurso.

Alemania

En Alemania, desde el 1 de enero de 1999 existe la llamada Insolvenzordnung, un procedimiento abreviado para consumidores insolventes. Este procedimiento se compone de tres fases. En la primera se invita al deudor a que voluntariamente acuda a uno de los 260 centros de asesoramiento para los deudores que existen en Alemania. Sólo una vez que no se ha llegado a un acuerdo a través de este mecanismo, lo que debe ser debidamente justificado por el centro mediador oficial, se pasa al procedimiento tutelado por los tribunales.

El objetivo de estos centros es llegar a hacer un balance de la situación financiera del deudor con el propósito de elaborar un plan para el futuro. Si falla este paso, se debe acudir a lo que de-

termine un tribunal. Este tribunal, basándose en la labor realizada previamente por el centro asesor, intenta mediar en la búsqueda de un acuerdo consensuado con los acreedores mediante el establecimiento de un plan. En caso de lograrse, el plan se impone al deudor, que adquiere fuerza de ejecución forzosa, dándose por concluido el procedimiento en esta fase. Por el contrario si los acreedores rechazan el plan propuesto, se da inicio al procedimiento de insolvencia del consumidor, dispuesto para personas físicas que no ejerzan una actividad económica o que la ejerzan de una manera poco significativa, como sería el caso de pequeños comerciantes. Dentro de este proceso, se inserta el llamado procedimiento de liberación del resto de deuda.

Recientemente se ha conocido en Alemania que el número de consumidores insolventes creció un 46% durante 2004, hasta los 49.123. Es de resaltar que en más de dos tercios de los casos, las deudas de los particulares no alcanzaron los 50.000 euros.

4.2. ESTUDIO COMPARATIVO ENTRE LAS LEGISLACIONES NACIONALES EUROPEAS EN MATERIA DE CRÉDITO AL CONSUMO

En este sentido, especial mención merece el "Cadran de COFIDIS" que ha comparado las legislaciones sobre el crédito al consumo en siete países europeos (Alemania, Bélgica, España, Francia, Gran Bretaña, Italia y Portugal). Seguidamente, comentaremos, sin extendernos, el estudio efectuado sobre las regulaciones existentes en cada país y hasta finales de marzo de 2001, en cuatro ámbitos: las obligaciones legales del prestamista, los derechos del deudor, recursos del referido y la protección de la vida privada.

A) Obligaciones legales de la oferta

ALEMANIA: *Disposiciones básicas sobre crédito al consumo Ley de 20/12/1985*

■ Requisitos de la oferta: La oferta de crédito no debe hacerse necesariamente por escrito. El prestamista es libre de poner un límite de tiempo a su oferta. Ésta no contiene menciones obligatorias.

■ Tipo de interés usurario: SÍ. En virtud de la jurisprudencia, el tipo de interés que se menciona en el contrato tiene carácter usurario si supera en más de un 12% el tipo de interés que generalmente se aplica al mercado correspondiente.

■ Requisitos del contrato: Según la ley de 14/01/91 (apartado 4), en el contrato, que debe ser obligatoriamente por escrito, deben figurar menciones obligatorias relativas al coste y a la modalidad del crédito.

BÉLGICA: *Disposiciones básicas sobre crédito al consumo Ley de 12/06/1991*

■ Requisitos de la oferta: La oferta debe responder a una solicitud previa del futuro deudor. Dicha oferta, cuya validez no puede ser inferior a los 15 días, ha de formalizarse por escrito y

remitirse en dos ejemplares, haciendo constar numerosas menciones legales. La duración del crédito y sus mensualidades se rigen por unas disposiciones reglamentarias muy estrictas.

■ Tipo de interés usurario: NO. No existe la noción de tipo de interés usurario. El Real decreto de 4/08/92 establece unos porcentajes de TAE máximos, según el tipo de crédito pactado, la suma y la duración del reembolso A pesar de las variaciones de los tipos del mercado, la tabla no se ha modificado desde el 17/03/97.

■ Requisitos del contrato: El contrato queda ratificado si la oferta está firmada y si el tomador del préstamo menciona un determinado número de declaraciones obligatorias.

FRANCIA: *Artículo 311/1 del Código del Consumidor*

■ Requisitos de la oferta: En el marco de la ley Scrivener, la oferta debe ser escrita, legible, extendida en varios ejemplares e incluir menciones obligatorias. Su validez es de 15 días como mínimo.

■ Tipo de interés usurario: SÍ. El artículo 313-3 del Código del Consumidor dispone que un tipo de interés tiene carácter usurario cuando la TAE del crédito otorgado supera en más de un tercio la TAE media aplicada por las entidades financieras en operaciones del mismo tipo.

■ Requisitos del contrato: El contrato se debe devolver fechado y firmado por el deudor. Contiene un cierto número de menciones legales obligatorias.

GRAN BRETAÑA: *Ley de 1974 de Crédito al Consumo*

■ Requisitos de la oferta: La oferta no está subordinada a ningún requisito. Puede ser oral. No



D. Fernando Herrero, Ilmo. Sr. D. Pedro García Ramos Director General de Consumo y Salud Comunitaria de la Junta de Extremadura y D. Juan Pedro Ávila

comporta menciones obligatorias. No está limitada en el tiempo

■ Tipo de interés usurario: NO. No existe oficialmente un tipo de interés usurario. El tribunal, en virtud del artículo 137 de la ley, debe pronunciarse sobre la "normalidad" del tipo de interés exigido.

■ Requisitos del contrato: El contrato debe ser escrito. En él deben figurar menciones obligatorias según la ley de Crédito al Consumo de 1974.

ITALIA: *Decreto nº 385 de 1/09/1983*

■ Requisitos de la oferta: La oferta debe ser obligatoriamente escrita. Debe incluir menciones obligatorias. El prestamista fija el plazo de validez de su oferta.

■ Tipo de interés usurario: El tipo de interés se fija de nuevo cada trimestre con arreglo a la ley de 07/03/96.

■ Requisitos del contrato: El deudor debe fechar, firmar y devolver el contrato. El deudor también debe firmar un documento en el que declara conocer las cláusulas del contrato.

PORTUGAL: Decreto de aplicación de la ley 359/91 de 21/09/1991

■ Requisitos de la oferta: La oferta no debe ser obligatoriamente escrita. Sin embargo, debe mencionar la TAE, todas las sumas referentes a los gastos del crédito y el plazo de validez (15 días).

■ Tipo de interés usurario: SÍ. Existe una fórmula matemática para determinar a partir de qué valor un tipo de interés se considera usurario. Esta formula permite a cada entidad de crédito determinar la TAE aplicable en cada una de sus ofertas de crédito.

■ Requisitos del contrato: Las dos partes deben cumplimentar y firmar el contrato en dos ejemplares originales. Debe incluir algunas menciones obligatorias.

ESPAÑA: Disposiciones sobre crédito al consumo: Ley 7/1995 de 23/03/1995.

■ Requisitos de la oferta: La oferta no está subordinada a ningún requisito obligatorio. No obstante, se debe mantener durante 10 días (artículo 16 de la ley de 23/07/95).

■ Tipo de interés usurario: NO. No existe oficialmente un tipo de interés usurario. La ley de 23/07/08 de represión de las prácticas usurarias dispone que los intereses que se apliquen no deben ser "considerablemente superiores al tipo normal". Compite a los tribunales dictaminar en caso de diferencias excesivas.

■ Requisitos del contrato: Según la ley de 13/07/98, el contrato escrito debe mencionar la TAE el importe del crédito, el número y la periodicidad de los vencimientos, así como su modalidad de pago.

B) Los recursos del deudor

ALEMANIA

■ Posibilidad de demorar el pago de los vencimientos: NO. Según el código de Enjuiciamiento civil, existe un recurso excepcional, que en la práctica no suele aplicarse nunca.

■ Recursos legales en caso de dificultades graves por parte del deudor: La ley contempla la posibilidad de abrir un procedimiento de insolvencia. En este caso se pueden fijar nuevos plazos para liquidar las deudas.

BÉLGICA

■ Posibilidad de demorar el pago de los vencimientos: SÍ. Según el artículo 1244 del Código civil, los tribunales pueden conceder una moratoria al deudor. Éste también puede solicitar facilidades de pago ante el juzgado de instancia.

■ Recursos legales en caso de dificultades graves por parte del deudor: La Ley de 5/07/98 prevé una mediación entre el deudor y el acreedor con el fin de llegar a una solución que, en caso de sobreendeudamiento, preserve los intereses de ambas partes.

FRANCIA

■ Posibilidad de demorar el pago de los vencimientos: SÍ. Según el artículo 313-12 del Código del Consumidor, el deudor puede solicitar al juzgado de instancia que le libere provisionalmente de sus obligaciones. La moratoria no puede exceder los dos años

■ Recursos legales en caso de dificultades graves por parte del deudor: La ley protege al deudor en caso d e sobreendeudamiento. Permite la suspensión de los procedimientos ejecutivos, la eliminación de los intereses o la cancelación total de las deudas.

GRAN BRETAÑA

■ Posibilidad de demorar el pago de los vencimientos: SÍ. Según el artículo 129 de la ley, el tribunal puede pronunciar una medida de escalonamiento de los plazos de un contrato.

■ Recursos legales en caso de dificultades graves por parte del deudor: La ley no lo contempla. Sin el beneplácito de la entidad prestamista, no se pueden anular las obligaciones del deudor. Sin embargo, la ley prohibe acosar al deudor y, en caso de cambio de domicilio por parte de éste, resulta muy difícil perseguirlo.

ITALIA

■ Posibilidad de demorar el pago de los vencimientos: NO. La Ley no contempla moratoria alguna. En cambio, el prestamista puede exigir un reembolso inmediato.

■ Recursos legales en caso de dificultades graves por parte del deudor: No existe ningún recurso jurídico. No obstante, en 1993 se creó una oficina de mediación para solucionar los problemas de sobreendeudamiento

PORTUGAL

■ Posibilidad de demorar el pago de los vencimientos: SÍ y NO. La Ley no lo contempla oficialmente En caso de que las posibilidades económicas del deudor disminuyan, las partes pueden convenir amistosamente nuevas condiciones de reembolso.

■ Recursos legales en caso de dificultades graves por parte del deudor: Según el artículo 27 del Decreto ley 315/98 de 20/10/98, cualquier persona física puede declararse en quiebra.

ESPAÑA

■ Posibilidad de demorar el pago de los vencimientos: NO. La ley no prevé nada en cuanto a este tema.

■ Recursos legales en caso de dificultades graves por parte del deudor: La ley no contempla nada. Sin embargo, el Código civil regula los procedimientos a seguir en el caso de sobreendeudamiento de las personas físicas.

C) Los derechos del Deudor

ALEMANIA

■ Posibilidad de retractarse después de la firma: SÍ. Según el apartado 7 de la ley, el deudor puede retractarse por escrito la semana siguiente a la firma del contrato. La ley rectificativa amplía este plazo en 2 semanas en el caso de los contratos formalizados después del 1/10/00.

■ Posibilidad de un reembolso anticipado: SÍ. El reembolso es posible, siempre que se notifique con 3 meses de antelación. La entidad prestamista puede solicitar una penalización.

■ Posibilidad de rescindir el contrato: NO.

BÉLGICA

■ Posibilidad de retractarse después de la firma: SÍ. Según la Ley Claes de 1991, el deudor, en algunos supuestos, dispone de siete días hábiles para retractarse, por correo certificado.

■ Posibilidad de un reembolso anticipado: SÍ. El reembolso anticipado es posible, siempre que se notifique con un mes de antelación por correo certificado.

■ Posibilidad de rescindir el contrato: NO. Salvo en el caso de un crédito renovable, notificándose con tres meses de anticipación

FRANCIA

■ Posibilidad de retractarse después de la firma: SÍ. Según la ley Scrivener, el deudor puede retractarse hasta siete días después de la firma del contrato, por correo certificado y con acuse de recibo.

■ Posibilidad de un reembolso anticipado: SÍ. El deudor puede realizar el reembolso anticipadamente en cualquier momento y sin indemnizar al prestamista.

■ Posibilidad de rescindir el contrato: NO. Excepto en el caso de un crédito renovable en la fecha de vencimiento anual.

GRAN BRETAÑA

■ Posibilidad de retractarse después de la firma: NO. No se puede retractar.

■ Posibilidad de un reembolso anticipado: SÍ. Según las regulaciones relativas a las cláusulas abusivas de los contratos de consumo (1989), el deudor puede reembolsar su crédito en cualquier momento, notificándolo previamente con arreglo a las condiciones generales de venta de la entidad prestamista.

■ Posibilidad de rescindir el contrato: No

ITALIA

■ Posibilidad de retractarse después de la firma: SÍ y NO. No es posible retractarse salvo en caso de que el crédito se haya formalizado por correo o mediante un soporte digital.

■ Posibilidad de un reembolso anticipado: SÍ. El artículo 125-2 de la ley bancaria autoriza el reembolso anticipado sin notificación previa. El deudor puede obtener una reducción sobre el coste total de su crédito. (crédito convencional).

■ Posibilidad de rescindir el contrato: No

PORTUGAL

■ Posibilidad de retractarse después de la firma: SÍ. Según el artículo 8 de la ley, el deudor se puede retractar por carta certificada y con acuse de recibo durante los siete días hábiles siguientes a la fecha de la firma.

■ Posibilidad de un reembolso anticipado: SÍ. El artículo 9 de la ley admite la posibilidad de un reembolso anticipado. El deudor debe notificarlo al prestamista con 15 días de antelación.

■ Posibilidad de rescindir el contrato: No

ESPAÑA

■ Posibilidad de retractarse después de la firma: NO. No es posible retractarse.

■ Posibilidad de un reembolso anticipado: SÍ. El deudor puede proceder a la devolución del préstamo en cualquier momento. No existen gastos, salvo que el contrato los contemple. En cualquier caso, los gastos no pueden exceder el 3% del capital no amortizado.

■ Posibilidad de rescindir el contrato: No

D) Protección de la vida privada

ALEMANIA

■ Protección de los datos personales: Existe una ley específica sobre la protección de datos personales facilitados por el deudor: la ley BundesDaten-Schutzgesetz.

■ Existencia de un "fichero positivo": Si

BÉLGICA

■ Protección de los datos personales: La ley de 1991 y el Real decreto de 20/11/92 contienen un cierto número de regulaciones específicas sobre la protección de los datos personales. La ley de 8/12/92 regula, de manera más general, la protección de la vida privada.

■ Existencia de un "fichero positivo": No.

FRANCIA

■ Protección de los datos personales: La ley nº 78-17 de 6/01/78 llamada Informática y Libertades (Informatique et Libertés) protege los datos personales. La CNIL ha establecido una norma simplificada aplicable a la gestión de los créditos y de los préstamos consentidos a personas físicas por entidades financieras.

■ Existencia de un "fichero positivo": No

GRAN BRETAÑA

■ Protección de los datos personales: La ley común (Common Law) impone al prestamista una estricta obligación de confidencialidad. El artículo 174 protege al prestamista frente a la divulgación de sus datos personales. La ley de la Protección de Datos personales de 1998 (Data Protection Act) garantiza un tratamiento de la información que no afecte a la vida privada

■ Existencia de un "fichero positivo": Si

ITALIA

■ Protección de los datos personales: La ley de 31/12/96 nº 675 llamada Garante regula el tratamiento de datos personales. El juez puede ordenar el bloqueo parcial o total de los datos si hay abuso. El deudor puede solicitar que se le informe sobre los datos personales. Esta información al deudor debe hacerse por escrito.

■ Existencia de un "fichero positivo": Si.

PORTUGAL

■ Protección de los datos personales: El artículo 35 de la Constitución y la ley de 26/10/98 protegen el uso de los datos personales. En cualquier momento, el deudor puede verificar, modificar o anular cualquiera de sus datos personales.

■ Existencia de un "fichero positivo": NO.

ESPAÑA

■ Protección de los datos personales: La ley de 13/12/99 sobre la protección de datos personales garantiza y protege los derechos fundamentales de las personas físicas.

■ Existencia de un "fichero positivo": No.

V. LA PROTECCIÓN FRENTE AL SOBREENDEUDAMIENTO: UNA LAGUNA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL



Un momento de las jornadas celebradas en Extremadura en diciembre de 2004 organizadas por ADICAE y patrocinadas por la Junta de Extremadura

La preocupación por la protección de los consumidores tiene rango constitucional. De hecho, la Carta Magna impone en su artículo 51 la defensa de los consumidores y usuarios mediante la protección, a través de procedimientos eficaces, de su seguridad, salud y legítimos intereses económicos. En cumplimiento a este mandato constitucional se elaboró la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, entre cuyos objetivos distinguimos el establecimiento estos procedimientos de protección y defensa. Y es en base a esos principios que el presente estudio persigue allanar el camino que pueda conducir a la prevención y, en su caso, tratamiento del problema económico, personal y social que supone la situación de sobreendeudamiento.

Como veremos en este capítulo la Normativa Española es prolija a la hora de regular los distintos productos financieros y situaciones de endeudamiento del acreedor para la ejecución de la deuda, pero no una normativa que prevenga y corriga situaciones de sobreendeudamiento. La tesis que aquí se sostiene y que se anticipa como conclusión principal de estas líneas sugiere la necesidad de instaurar un procedimiento, tal y como dice el artículo constitucional, sencillo, ágil, eficaz y gratuito que facilite, conciliando los intereses de acreedores y consumidores, el pago ordenado de las deudas pendientes mediante un acuerdo extrajudicial tutelado y estimulado por la Administración. Así se evitaría la ejecución separada del patrimonio del consumidor a través del ejercicio de acciones individuales por los distintos acreedores.

Como ya hemos resaltado, la cuestión del endeudamiento excesivo no tiene un tratamiento específico en nuestro Derecho aunque esto no implica, como veremos, que los legítimos intereses económicos y sociales de los consumidores no tengan protección alguna en nuestro ordenamiento, aunque desde luego equiparalelo a los países europeos de nuestro entorno.

En particular, la reciente modificación de la Ley Concursal, Ley 22/2003 de 9 de julio, no añade ninguna mejora procedimental que mejore el tratamiento del deudor consumidor sobreendeudado. Las noticias aparecidas a principios de marzo de 2005 en donde se daba conocimiento de la aplicación del concurso voluntario (nueva denominación de la suspensión de pagos tras la entrada en vigor de la ley concursal) a una familia, no supone sino una confirmación de las tesis que plantean la necesidad de articular un procedimiento propio para supuestos de economías domésticas. El Boletín Oficial del Estado de 1 de marzo de 2005, hizo público el edicto judicial por el que se daba publicidad al auto de declaración de concurso. Los hechos que motivaron esta situación de enduedamiento, encajan dentro de los supuestos planteados a lo largo de este estudio. El pasivo de esta familia se cifró en 163.750,14 euros; y en cuya composición figura un préstamo para la vivienda y otros de carácter financiero para pago del vehículo, etc. Una enfermedad imprevista hizo que la posibilidad de generar activos con que hacer frente a dichas deudas quedara considerablemente mermada. Tras intentar infructuosamente la refinanciación a través de nuevos recursos al crédito, denegados por estar incluídos en distintos registros de impagados, se optó finalmente por acudir al procedimiento de concurso de acreedores. El juez consideró que esta familia cubría sus necesidades de comida y vestido con una pensión mensual de 550 euros, más otra pequeña cantidad para gastos corrientes. El resto de ingresos obtenidos se destinarán a hacer frente a los acreedores.

Entendemos que este procedimiento no es el más adecuado para sanear una economía doméstica sobreendeudada. Entre otras razones, porque no se trata de un proceso "eficiente" como

pide nuestra Constitución para los procedimientos en que intervienen los consumidores. Ello tiene su causa en que los costes de este procedimiento concursal contribuyen a gravar la situación financiera del consumidor sobreendeudado. En efecto, el coste de la administración concursal, en el caso citado un auditor de cuentas colegiado, supone un coste que debe ser evitado con la creación de un proceso y unos mecanismos que reulten sin coste alguno para el consumidor. Si bien tras la reforma se opta por un órgano colegiado en cuya composición se combina la profesionalidad en aquellas materias de relevancia para todo concurso -la jurídica y la económica - con la presencia representativa de un acreedor que sea titular de un crédito ordinario o con privilegio general, que no esté garantizado; existen excepciones al régimen de composición de este órgano que vienen determinadas por la naturaleza de la persona del o por la escasa importancia del concurso, en cuyo caso el juez podrá nombrar un solo administrador, de carácter profesional.

En el supuesto descrito, se nombró, de conformidad con lo anterior, un solo administrador, un auditor de cuentas colegiado. La ley prevé la reglamentación mediante arancel de la retribución de los administradores concursales y fija como criterios los de cuantía del activo y del pasivo y la previsible complejidad del concurso.

La utilización de crédito es un acto que depende de nuestra voluntad, cuya realización entraña una serie de riesgos que a nadie se le ocultan. La Administración procura en este sector de la actividad económica que la información sea suficiente y diáfana pero no debería acabar aquí su tarea. Entendemos que en este punto, más que información, lo que necesita el consumidor es conocimiento ya que la profusión normativa no asegura el discernimiento de los derechos. Para lograrlo el camino es la formación y a este menester deberían encauzarse los esfuerzos de las distintas Administraciones con competencias en materia de consumo. El conocimiento del crédito en sus distintas modalidades debe permitir al consumidor comprender las ventajas e inconvenientes de su empleo. A este respecto, la Constitución española, en su artículo 51.2 encomienda a los poderes públicos a promover la información y la educación. Igualmente, la propia Ley para la Defensa de los Consumidores y Usuarios de 1984 menciona entre los derechos básicos de los consumidores, en su artículo 2.1 letra d, "*la información correcta sobre los diferentes productos o servicios y la educación y divulgación para facilitar el conocimiento sobre su adecuado uso, consumo o disfrute*".

Pero detengámonos un momento en el Informe del Consejo Económico y Social Español sobre "Los derechos del consumidor y la transparencia de mercado", arobado en la sesión d el Pleno del Consejo Económico y Social celebrada el día 17 de febrero de 1999 que, con relación al sobreendeudamiento, dice así:

"*Un supuesto que en la práctica se plantea con cierta frecuencia es el que puede denominarse de "sobreendeudamiento del consumidor", esto es, la situación de un consumidor que ha contraído deudas excesivas y que no puede hacer frente a todas ellas. Ciertamente en el Código Civil se regulan tanto la quita y espera (art.1912), como el concurso de acreedores (art. 1913), procedimientos aplicables a este tipo de situaciones. Sin embargo en la práctica no tienen ninguna aplicación siendo instituciones totalmente en desuso. Además, el concurso de acreedores tiene unas consecuencias tan graves para el deudor, que no puede considerarse una institución favorable a los consumidores. Al no existir instituciones que en la práctica sirvan para solucionar el problema del sobreendeudamiento, los acreedores ejecutan aisladamente sus créditos y,*

de hecho, el consumidor no tiene instrumentos que le permitan reconducir la situación y establecer las bases que le permitan rehacer su vida hacia el futuro desde el punto de vista económico. Por el contrario, el comerciante que no puede hacer frente al pago de sus deudas sí que dispone de un procedimiento, la suspensión de pagos, que le permite tratar de reconducir globalmente la situación en que se encuentra, llegando para ello a un convenio con los acreedores, en el que se suelen incluir cláusulas de quita o espera para el pago de las deudas. Parece razonable, por ello, considerar la conveniencia de introducir un procedimiento que evitara que en determinados casos extremos de sobreendeudamiento el consumidor no tenga ninguna posibilidad de buscar alguna salida razonable de esa situación.

El CES considera que en España no debería descartarse la posibilidad de estudiar la implantación de un sistema para solucionar los problemas de sobreendeudamiento de los consumidores de buena fe, en todo caso para casos excepcionales que hayan ocasionado la imposibilidad de pagar del consumidor. Tales casos podrían ser aquellos en que el consumidor hubiera quedado en paro, hubiera sufrido alguna enfermedad importante, o cualquier otra circunstancia transcendente que hubiera cambiado su vida desde el punto de vista económico y sin culpa alguna por su parte. La regulación francesa podría ser útil en cuanto a sus principios fundamentales. Esto es, la idea de una Comisión de Mediación, que en España podría vincularse a las juntas arbitrales de consumo, con la posibilidad de hacer propuestas al juez, para que este resolviera tras un procedimiento abreviado."

Pero se hace evidente que antes de llegar a las medidas que propone el CES en su informe, es necesario articular una serie de mecanismos que eviten llegar a tales situaciones. Dentro de estas funciones destaca la de realizar tareas de educación y formación en materia de consumo, según dispone el artículo 14.2 de la Ley 26/1984. Este derecho, en definitiva, lo tienen los consumidores frente a los poderes públicos, pudiendo exigirlo directamente o a través de sus asociaciones de consumidores. De conformidad con el punto 1 del artículo 18 de la Ley, la educación y formación de los consumidores tiene una serie de objetivos entre los que destaca para los propósitos de este trabajo, el de promover la mayor libertad y racionalidad en el consumo de bienes y la utilización de servicios, y el de fomentar la prevención de riesgos que puedan derivarse del consumo de productos o de la utilización de servicios.

Junto con esta necesidad de introducir la educación del consumidor en nuestro sistema educativo, debe fomentarse la formación continuada de los ciudadanos, potenciales consumidores, a través de actividades desarrolladas bien directamente desde las propias administraciones públicas, bien desde la participación en esta misión de las asociaciones de consumidores.

Una adecuada formación en esta materia, por ejemplo a través de talleres de consumo donde se fomenten prácticas productivas (utilización de libro de ingresos y gastos, casos prácticos donde los propios consumidores determinen la necesidad de una planificación en el endeudamiento, explicación de las tipologías de financiación, del ordenamiento jurídico que les protege, de los mecanismos para reclamar o solicitar ayuda, propagación del consumo responsable, etc) contribuiría a reducir, siquiera en parte, el riesgo de sobreendeudamiento futuro del consumidor. En efecto, la pedagogía en esta materia resulta necesaria si queremos prevenir esta situación perjudicial, no sólo para quien la padece y su familia, sino también para el interés general de la economía.

5.1. PRINCIPIO DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL UNIVERSAL Y EL CONSUMIDOR

El uso extendido del crédito por los consumidores ha provocado que endeudamiento y sobreendeudamiento se hayan convertido en expresiones corrientes de las modernas economías. Sin embargo, esta importancia del crédito en la sociedad española no tiene su reflejo a la hora de plasmarse en una regulación concreta que ayude a prevenir situaciones de endeudamiento excesivo.

Si bien, es cierto que existen actualmente en nuestra legislación artículos que inciden en esta cuestión, no constituyen, en la realidad, ni siquiera pálidos reflejos de la normativa de protección que impera en casi la totalidad de los países de U.E.. Por todo ello, es absolutamente imprescindible dar este paso en la protección de los consumidores, puesto que, como veremos a continuación, la normativa española existente no ampara a los usuarios ante el problema de sobreendeudamiento sobrevenido, ni tampoco ofrece instrumentos jurídicos que permitan adoptar medidas preventivas o curativas ante dicha situación.

Bajo una concepción individualista del Derecho de obligaciones, que es la que preside nuestro Código Civil, se recoge el artículo 1.091 del referido texto legal, que establece una garantía implícita para todo acreedor. En este caso, se trata del principio de la responsabilidad patrimonial universal, en virtud del cual, el deudor responde del cumplimiento de sus obligaciones con todos sus bienes presentes y futuros. Por tanto y del tenor literal de dicho precepto legal, se desprende que en caso de incumplimiento, todo el patrimonio del consumidor se encuentra sometido, hasta el punto que, por ejemplo, la consecuencia del impago de la hipoteca que garantizaba el préstamo de la vivienda, provoque el lanzamiento del deudor de su propio domicilio. En definitiva, este principio no coincide con los postulados de defensa del consumidor sobreendeudado, puesto que supone una aplicación extrema de dicho articulado, que conduciría a resultados intolerables en un Estado social.

Por ello y frente a esta solución extrema, a la que nunca ha de llegarse, debe preferirse un procedimiento extrajudicial que regule las situaciones de endeudamiento excesivo del consumidor.

5.2. EL MERCADO DE CRÉDITO Y SU REGULACIÓN

La intervención de los poderes públicos en el ámbito privado no deja de ser una cuestión delicada. El mercado autorregulado y principios como el de igualdad o el de protección a los consumidores, tienen exigencias incompatibles entre sí. El primero exige la no intervención del mercado y el segundo postula que el estado debe asumir la carga de eliminar todos los obstáculos que, objetivamente, impidan a los ciudadanos gozar de los derechos políticos y sociales formalmente reconocidos, finalmente el principio de protección a los consumidores se articula precisamente como una garantía por parte de los poderes públicos frente a los abusos por parte de los engranajes del mercado.

Pero la economía parece no poder ofrecer una respuesta adecuada, al margen de las medidas previsoras ya comentadas que puedan imponer los grandes organismos públicos bancarios nacionales, enfocadas más bien a un control de riesgos que, si bien a nivel familiar, puede conllevar a un endurecimiento de las condiciones para acceder a la contratación de un préstamo, también puede

abocar a que dichas familias busquen financiación en fuentes más dudosas y de mayores riesgos. Y así, si la ciencia económica no puede prever estos acontecimientos, aunque sí sus repercusiones, cabe plantearse en qué medida podemos buscar las soluciones en los ordenamientos jurídicos, y más concretamente si un ordenamiento jurídico como el español ayuda a prevenir estas situaciones de sobreendeudamiento y en qué medida realiza esto.

En nuestro entorno occidental prevalece una solución moderada, es decir una solución de control social del mercado y sus agentes, el cual no es abolido, sino socializado. De esta forma el Estado ya no se limita a desempeñar las funciones de guardián de la propiedad privada y tutor del orden público, sino que por el contrario, se hace interprete de valores como la justicia distributiva, la seguridad…En este sentido reseñar que el Estado tiene el deber ético - político de crear una envoltura institucional en la que los individuos se sientan protegidos de las perturbaciones que caracterizan la existencia histórica de la economía capitalista.

Todos estos aspectos deben analizarse desde la perspectiva de la economía del bienestar donde la referencia básica es el individuo y, desde el objetivo concreto de este estudio, el consumidor, como sujeto activo del proceso económico. Es evidente que el mercado puede producir resultados ineficientes, fallos que sólo la intervención pública puede corregir, por tanto de esta forma queda justificada la actuación de los poderes públicos a través del diseño de normas e instrumentos específicos por medio de los cuales se puedan corregir los desarreglos del mercado.

En tercer lugar, y finalmente, competería a los juzgados y tribunales, caso de no haber llegado a una solución en la fase administrativa anterior, la decisión última sobre el establecimiento de un sistema que permitiera al consumidor superar la situación transitoria de insolvencia.

En otro orden de cosas, si bien decíamos en líneas precedentes que en sede bancaria los elementos esenciales del contrato no se reflejan en condiciones generales en la medida en que sí son objeto de negociación de las partes, lo cierto es que en demasiadas ocasiones dichas condiciones que acompañan y definen la manera en que debe realizarse el contrato, son campo abonado para la inclusión de cláusulas que podemos considerar como abusivas y que, además, pueden suponer un riesgo para la solvencia del consumidor o un pueden agravar tal situación.

Efectivamente, nos referimos, sin extendernos, a cláusulas sobre compensación de cuentas y al cálculo de intereses conforme al artículo 317 del Código de Comercio. No obstante conviene detenerse en la lectura de la cláusula segunda de la Disposición Adicional 1ª de la Ley 13/98 de 13 de abril, que considera abusiva aquella cláusula a favor del profesional que le reserve la facultad de resolver anticipadamente el contrato si al consumidor no se le reconoce la misma facultad. Y en muchos contratos de crédito sin embargo, figuran cláusulas como ésta:

"En caso de incumplimiento por el prestatario de alguna de las estipulaciones, quedarán vencidas todas las demás obligaciones pendientes entre el banco y éste, ya se trate de operaciones de la misma o distinta naturaleza"

Esta redacción resulta de todo punto criticable ya que aunque se predica una igualdad formal, ésta no resulta efectiva ni real, ya que no es lo mismo resolver un contrato para el consumidor que para el banco, lo cual produce precisamente un desequilibrio en las contraprestaciones. Sin embargo la redacción de la Directiva, cláusula 17ª, consideraba abusiva la cláusula que autorizara al profesional a rescindir el contrato discrecionalmente (el subrayado es nuestro), si al consumidor no

se le reconoce la misma facultad. En tal circunstancia no existirá justa causa para resolver, para que ésta exista, y ciñéndonos al tenor de la cláusula antes expuesta, debe referirse a un incumplimiento concreto, no abstracto, tal y como manifiesta el artículo 1124 del Código Civil y la norma 6 bis a) Anexo II, de la Orden sobre transparencia financiera de los préstamos hipotecarios. Además, la causa debe ser de cierta entidad cualitativa/ cuantitativa. Cualitativa en cuanto al incumplimiento por el cliente de obligaciones principales (impago de cuotas por amortización de principal y de intereses) en ningún caso de prestaciones accesorias. Y cualitativamente, porque tal incumplimiento ha de reputarse de entidad suficiente, no puede considerarse incumplimiento el impago de una cuota de 600 euros sobre un principal de 120.000 por ejemplo.

En definitiva, ante la cláusula antes transcrita nos encontramos ante una cláusula de resolución anticipada por pérdida del beneficio del plazo, es decir una cláusula de resolución unilateral cuando la entidad concedente del préstamo o crédito aprecie que las circunstancias económicas del cliente han variado en detrimento de su solvencia. Esta circunstancia viene a complicarse porque el artículo 1129 del Código Civil contempla esta posibilidad, pero para el consumidor, la ausencia de un sistema garante que ampare las situaciones sobrevenidas de insolvencia, todavía resulta más gravoso. A diferencia de algunas legislaciones de nuestro entorno europeo, con mención especial al ejemplo francés, el ordenamiento jurídico español carece de una normativa específica que expresamente contemple el problema del sobreendeudamiento de los consumidores de servicios bancarios.

Desde una perspectiva más amplia, nuestra normativa de protección al usuario de servicios de crédito, tan variada como confusa, discurre por cuerpos legislativos de naturaleza diversa, que va desde Leyes y Órdenes ministeriales, hasta recomendaciones, pasando por figuras tan exóticas como Circulares, una figura propia más bien del ordenamiento jurídico administrativo interno. Todo ello peca no sólo de dispersión sino de falta de criterio unificador. Demasiadas normas para tan poco derecho. En capítulo posterior nos extenderemos más sobre esta cuestión. Ante tal panorama es evidente que ha de escudriñarse en todo un vasto aparato para llegar a conocer con certeza de la existencia de normas protectoras que directamente hagan mención a la cuestión que nos atañe: ¿existe en nuestro derecho un muestrario normativo suficiente y eficaz que indirectamente prevenga la cuestión del sobreendeudamiento de los consumidores por el uso de servicios bancarios de crédito o préstamo?.

5.3. LEY DE VENTA A PLAZOS DE BIENES MUEBLES

En relación con la normativa protectora del endeudamiento excesivo y ante la escasa iniciativa legislativa en esta materia, merece la pena destacar el sistema tradicional de financiación del consumo, la venta a plazos. En este caso, la ley 50/1965, de 17 de Julio, sobre venta a plazos de bienes muebles, constituyó un precedente fundamental en la legislación protectora de los consumidores. Posteriormente, esta norma fue sustituida por la vigente Ley 28/1998, de 13 de Julio, de venta a plazos de bienes muebles, cuyo actual texto es fiel a la redacción del articulado de la derogada ley.

Concretamente y dentro de este instrumento legal, debemos reseñar el artículo 11 de la nueva ley, de especial interés en materia de sobreendeudamiento, que respetando la literalidad del artículo 13 del texto anterior, recoge en su primer apartado, la facultad moderadora, que otorga la ley a Jueces y Tribunales, para el caso de que, obrante la ejecución del contrato, se produzcan circunstancias, propias del sobreendeudamiento pasivo, tales como desgracias familiares, paro, accidentes de trabajo, larga enfermedad o cualquiera de otros infortunios.

El segundo párrafo del referido precepto establece otro expediente paliativo del sobreendeudamiento, nos referimos precisamente a la facultad moderadora de las cláusulas penales que ostentan Jueces y Tribunales para el caso de incumplimiento del comprador. Como vemos, esta facultad no es nueva, ya que aparece claramente en el artículo 1.154 del Código Civil, al regular las obligaciones con cláusula penal.

Entrando en el análisis concreto del ya mencionado artículo 11, hemos de decir que esta facultad de acudir al Juez, reconocida solamente a los compradores a plazos o con financiación de bienes muebles, debería hacerse extensible a todos los deudores que merezcan la consideración de consumidores, ya que en algunos ordenamientos europeos no se realizan este tipo de distinciones, permitiéndose a los deudores con dificultades pasajeras de pago dirigirse al juez, con el fin de solicitar plazos de gracia, el fraccionamiento o simplemente el escalonamiento de la deuda.

Igualmente y en comparación con la derogada ley de 1965, debemos valorar como un desacierto de la normativa actual, desde el punto de vista preventivo, el hecho de haber suprimido la obligatoriedad del desembolso inicial mínimo para las ventas a plazos de bienes muebles.

5.4. LEY DE ENJUICIAMIENTO CIVIL

Posteriormente y en relación con la materia, objeto del presente estudio, la reciente ley de enjuiciamiento civil ha previsto, aunque de manera insuficiente, algunos sistemas para paliar el rigor de las ejecuciones hipotecarias, que procederemos seguidamente a enumerar, pero que en ningún momento afrontar el origen del problema "el sobreendeudamiento":

1) Posibilidad de ejecución de cuotas vencidas y rehabilitación de la hipoteca (ART. 693 LEC)

Artículo 693. *Reclamación limitada a parte del capital o de los intereses cuyo pago deba hacerse en plazos diferentes. Vencimiento anticipado de deudas a plazos.*

1. Que lo que dispone este capítulo será aplicable al caso en que deje de pagarse una parte del capital del crédito o los intereses, cuyo pago deba hacerse en plazos diferentes, si venciere alguno de ellos sin cumplir el deudor su obligación, y siempre que tal estipulación conste inscrita en el Registro. Si para el pago de alguno de los plazos del capital o de los intereses fuere necesario enajenar el bien hipotecado, y aún quedaren por vencer otros plazos de la obligación, se verificará la venta y se transferirá la finca al comprador con la hipoteca correspondiente a la parte del crédito que no estuviere satisfecha.

2. Podrá reclamarse la totalidad de lo adeudado por capital y por intereses si se hubiese convenido el vencimiento total en caso de falta de pago de alguno de los plazos diferentes y este convenio constase inscrito en el Registro.

3. En el caso a que se refiere el apartado anterior, el acreedor podrá solicitar que, sin perjuicio de que la ejecución se despache por la totalidad de la deuda, se comunique al deudor que, hasta el día señalado para la celebración de la subasta, podrá liberar el bien mediante la consignación

de la cantidad exacta que por principal e intereses estuviere vencida en la fecha de presentación de la demanda, incrementada, en su caso, con los vencimientos del préstamo y los intereses de demora que se vayan produciendo a lo largo del procedimiento y resulten impagados en todo o en parte. A estos efectos, el acreedor podrá solicitar que se proceda conforme a lo previsto en el apartado 2 del artículo 578. Si el bien hipotecado fuese la vivienda familiar, el deudor podrá, por una sola vez, aun sin el consentimiento del acreedor, liberar el bien mediante la consignación de las cantidades expresadas en el párrafo anterior.

Si el deudor efectuase el pago en las condiciones previstas en el apartado anterior, se liquidarán las costas y, una vez satisfechas éstas, el tribunal dictará providencia declarando terminado el procedimiento. Lo mismo se acordará cuando el pago lo realice un tercero con el consentimiento del ejecutante.

Como podemos observar, una nota destacada de la nueva regulación en esta materia es el tratamiento procesal de las cláusulas de vencimiento anticipado en las obligaciones garantizadas con hipoteca, con lo que el legislador ha tratado, aparentemente de solucionar -de forma inadecuada- la polémica abierta por una reciente sentencia de la Sala Primera del Tribunal Supremo, de 27 de marzo de 1.999. Así, de este modo, el artículo 693.2 LEC permite reclamar la totalidad de lo adeudado por principal e intereses si se hubiere convenido el vencimiento total en caso de falta de pago de algunos de los plazos diferentes y este convenio constase inscrito en el Registro. Por tanto, concurriendo estos dos requisitos, no hay duda que el actor podrá reclamar la totalidad de la deuda por los trámites de este procedimiento especial de ejecución hipotecaria, debiendo, en caso contrario, acudir a otro tipo de procedimientos.



Un momento de las jornadas celebradas en Extremadura en diciembre de 2004 organizadas por ADICAE y patrocinadas por la Junta de Extremadura

Junto a ello, el legislador reproduce la antigua redacción del artículo 135 LH, permitiendo la ejecución de la garantía hipotecaria en reclamación limitada a la parte vencida del capital e intereses (art. 693.1 LEC). Sin embargo, la posibilidad de ejecución de las cuotas vencidas exige que esta forma de reclamación figure inscrita en el Registro de la Propiedad. Si bien, es cierto que esta limitación no se entiende muy bien, ya que aunque se trata de una medida claramente favorecedora para el deudor, podemos observar que, de conformidad con la literalidad de la norma, parece que no es posible, si dicha posibilidad no ha sido convenida por las partes y accedido al Registro de la Propiedad.

Llegados a este punto, hemos de resaltar la reforma fundamental introducida por la ley 1/2000, en beneficio del consumidor, entendiendo como tal, al hipotecante de su vivienda habitual, que se centra en la posibilidad de poder "liberar el bien de la ejecución hipotecada, mediante la consignación de la cantidad exacta que por principal e intereses estuviere vencida en la fecha de presentación de la demanda, incrementada, en su caso, con los vencimientos del préstamo y los intereses de demora que se vayan produciendo a lo largo del procedimiento y resulten impagados total o parcialmente hasta la fecha de la consignación".

En definitiva, mediante esta modificación prevista en el artículo 693.3 de la mencionada ley procesal, se permite que el deudor pueda consignar las cantidades adeudadas correspondientes, limitando así la capacidad del acreedor de enajenar el bien objeto de garantía hipotecaria.

Sin embargo, esta facultad del deudor solamente se otorgará cuando concurran los siguientes presupuestos:

1) Que se trate de un préstamo hipotecario y no estemos ante un crédito con garantía hipotecaria.

2) Que el bien hipotecado sea la vivienda familiar.

3) Que nos encontremos ante un procedimiento judicial, no extrajudicial, de ejecución hipotecaria.

4) Que el pago sea realizado por el propio deudor o por un tercero, con el consentimiento del ejecutante.

5) Que la consignación sea efectuada antes de la adjudicación de la subasta.

En todo caso y a modo de conclusión, debemos señalar que esta posibilidad de rehabilitación de la hipoteca ayuda -sensiblemente- pero no constituye una mejora sustancial para el consumidor, ya que no supone una medida que de forma general pueda contribuir a mejorar las situaciones de insolvencia familiar transitoria.

2) Ampliación de la ejecución (ART. 578 LEC)

Artículo 578. *Vencimiento de nuevos plazos o de la totalidad de la deuda.*

1. Si, despachada ejecución por deuda de una cantidad líquida, venciera algún plazo de la misma obligación en cuya virtud se procede, o la obligación en su totalidad, se entenderá ampliada

la ejecución por el importe correspondiente a los nuevos vencimientos de principal e intereses, si lo pidiere así el actor y sin necesidad de retrotraer el procedimiento.

2. La ampliación de la ejecución podrá solicitarse en la demanda ejecutiva. En este caso, al notificarle el auto que despache la ejecución, se advertirá al ejecutado que la ejecución se entenderá ampliada automáticamente si, en las fechas de vencimiento, no se hubieren consignado a disposición del Juzgado las cantidades correspondientes.

Cuando el ejecutante solicite la ampliación automática de la ejecución, deberá presentar una liquidación final de la deuda incluyendo los vencimientos de principal e intereses producidos durante la ejecución. Si esta liquidación fuera conforme con el título ejecutivo y no se hubiera consignado el importe de los vencimientos incluidos en ella, el pago al ejecutante se realizará con arreglo a lo que resulte de la liquidación presentada.

3. La ampliación de la ejecución será razón suficiente para la mejora del embargo y podrá hacerse constar en la anotación preventiva de éste conforme a lo dispuesto en el apartado 4 del artículo 613 de esta Ley.

En el caso del apartado anterior, la ampliación de la ejecución no comportará la adopción automática de estas medidas, que sólo se acordarán, si procede, cuando el ejecutante las solicite después de cada vencimiento que no hubiera sido atendido.

Este precepto legal prevé el supuesto de vencimiento de nuevos plazos de la misma obligación, en cuya virtud, se procede, o de la obligación en su totalidad, en cuyo caso la ejecución "se entenderá ampliada por el importe correspondiente a los nuevos vencimientos de principal e intereses, si así lo pidiere el actor y sin necesidad de retrotraer el procedimiento".

En este caso, se trata de una regulación similar a las contenidas en los antiguos artículos 1.456 a 1.458 LEC 1881, si bien el nuevo precepto legal contempla la posibilidad de ampliación automática de la ejecución, hasta ahora desconocida.

Establecidas las permisas anteriores y con independencia de las mejoras introducidas en la regulación de la subasta, la Ley 1/2000, de 7 de enero, abre el camino a vías de enajenación forzosa alternativas que- aunque son ejecuciones al fin y al cabo-, en determinadas circunstancias, permitirán agilizar la realización y mejorar su rendimiento.

Así, se regulan los convenios de realización entre ejecutante y ejecutado y la posibilidad de que, a instancia del ejecutante o con su conformidad, el Juez acuerde que el bien se enajene por persona o entidad especializada, al margen, por tanto, de la subasta, a los solos efectos de evitar la disminución del valor económico del bien, sometido a subasta judicial.

A) POSIBILIDAD DE CONVENIR ENTRE EJECUTANTE Y EJECUTADO LA VENTA DEL BIEN SIN NECESIDAD DE SUBASTA "SIEMPRE QUE NO SE PERJUDIQUE A UN TERCERO" (ART. 640 LEC).

Artículo 640. *Convenio de realización judicialmente aprobado.*

1. El ejecutante, el ejecutado y quien acredite interés directo en la ejecución podrán pedir al tri-

bunal que convoque una comparecencia con la finalidad de convenir el modo de realización más eficaz de los bienes hipotecados, pignorados o embargados, frente a los que se dirige la ejecución.

2. Si el ejecutante se mostrare conforme con la comparecencia y el tribunal no encontrare motivos razonables para denegarla, la acordará mediante providencia, sin suspensión de la ejecución, convocando a las partes y a quienes conste en el proceso que pudieren estar interesados. En la comparecencia, a la que podrán concurrir otras personas, por invitación de ejecutante o ejecutado, los asistentes podrán proponer cualquier forma de realización de los bienes sujetos a la ejecución y presentar a persona que, consignando o afianzando, se ofrezca a adquirir dichos bienes por un precio previsiblemente superior al que pudiera lograrse mediante la subasta judicial. También cabrá proponer otras formas de satisfacción del derecho del ejecutante.

3. Si se llegare a un acuerdo entre ejecutante y ejecutado, que no pueda causar perjuicio para tercero cuyos derechos proteja esta Ley, lo aprobará el tribunal mediante auto y suspenderá la ejecución respecto del bien o bienes objeto del acuerdo. También aprobará el acuerdo, con el mismo efecto suspensivo, si incluyere la conformidad de los sujetos, distintos de ejecutante y ejecutado, a quienes afectare.

Cuando el convenio se refiera a bienes susceptibles de inscripción registra1 será necesaria, para su aprobación, la conformidad de los acreedores y terceros poseedores que hubieran inscrito o anotado sus derechos en el Registro correspondiente con posterioridad al gravamen que se ejecuta.

4. Cuando se acreditare el cumplimiento del acuerdo, se sobreseerá la ejecución respecto del bien o bienes a que se refiriese. Si el acuerdo no se cumpliere dentro del plazo pactado o, por cualquier causa, no se lograse la satisfacción del ejecutante en los términos convenidos, podrá éste pedir que se alce la suspensión de la ejecución y se proceda a la subasta, en la forma prevista en esta ley.

5. Si no se lograse el acuerdo a que se refiere el apartado tercero de este artículo, la comparecencia para intentarlo podrá repetirse, en las condiciones previstas en los dos primeros apartados de este artículo, cuando las circunstancias del caso lo aconsejen, a juicio del tribunal, para la mejor realización de los bienes.

B) POSIBILIDAD DE QUE EL BIEN SE VENDA POR ENTIDADES ESPECIALIZADAS A PETICIÓN DEL EJECUTANTE O DEL EJECUTADO CON PERMISO DE AQUEL (ART. 641 LEC).

Artículo 641. *Realización por persona o entidad especializada.*

1. A petición del ejecutante o del ejecutado con consentimiento del ejecutante y cuando las características del bien embargado así lo aconsejen, el Tribunal podrá acordar, mediante providencia, que el bien lo realice persona especializada y conocedora del mercado en que se compran y venden esos bienes y en quien concurran los requisitos legalmente exigidos para operar en el mercado de que se trate.

También podrá acordar el Tribunal, cuando así se solicite en los términos previstos en el párrafo anterior, que el bien se enajene por medio de entidad especializada pública o privada. Cuando así se disponga, la enajenación se acomodará a las reglas y usos de la casa o entidad que subasta o enajene, siempre que no sean incompatibles con el fin de la ejecución y con la adecuada

protección de los intereses de ejecutante y ejecutado.

2. En los casos del apartado anterior, la persona o entidad especializada deberá prestar caución en la cuantía que el tribunal determine para responder del cumplimiento del encargo. No se exigirá caución cuando la realización se encomiende a una entidad pública.

3. La realización se encomendará a la persona o entidad designada en la solicitud, siempre que reúna los requisitos legalmente exigidos. En la misma resolución se determinarán las condiciones en que deba efectuarse la realización, de conformidad con lo que las partes hubiesen acordado al respecto. A falta de acuerdo, los bienes no podrán ser enajenados por precio inferior al 50 por 100 del avalúo.

No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, cuando los bienes a realizar sean inmuebles, la determinación de la persona o entidad a la que vaya a confiarse la realización y la de las condiciones en que ésta deba efectuarse, será realizada previa comparecencia a la que serán convocadas las partes y quienes conste en el proceso que pudieran estar interesados. El Tribunal resolverá por medio de providencia lo que estime procedente, a la vista de las manifestaciones de quienes asistan a la comparecencia, pero no podrá autorizar que la enajenación se realice por precio inferior al 70 por 100 del valor que se haya dado al inmueble con arreglo a lo previsto en el artículo 666, salvo que conste el acuerdo de las partes y de todos los interesados, hayan asistido o no a la comparecencia.

4. Tan pronto como se consume la realización de los bienes se procederá por la persona o entidad correspondiente a ingresar en la Cuenta de Depósitos y Consignaciones la cantidad obtenida, descontando los gastos efectuados y lo que corresponda a aquéllas por su intervención. El Tribunal deberá aprobar la operación o, en su caso, solicitar las justificaciones oportunas sobre la realización y sus circunstancias. Aprobada la operación, se devolverá la caución que hubiese prestado la persona o entidad a la que se haya encomendado la realización.

5. Cuando, transcurridos seis meses desde el encargo, la realización no se hubiera llevado a cabo, el Tribunal dictará auto revocando el encargo, salvo que se justifique por la persona o entidad a la que se hubiera efectuado éste que la realización no ha sido posible en el plazo indicado por motivos que no le sean imputables y que, por haber desaparecido ya dichos motivos o por ser previsible su pronta desaparición, el encargo podrá cumplimentarse dentro del plazo que se ofrezca y que no podrá exceder de los siguientes seis meses. Transcurrido este último plazo sin que se hubiere cumplido el encargo, se revocará definitivamente éste.

Revocado el encargo, la caución se aplicará a los fines de la ejecución, salvo que la persona o entidad que la hubiese prestado acredite que la realización del bien no ha sido posible por causas que no le sean imputables.

Vistas estas consideraciones previas, vamos a centrarnos en las particularidades que afectan al consumidor. Es evidente que en la habitual práctica bancaria la entidad de crédito acreedora de un préstamo con garantía hipotecaria, procede a la ejecución de éste en supuestos de impago de una sola de las cuotas del mismo. Ello viene provocado porque en la escritura de constitución de la hipoteca se suele pactar el vencimiento anticipado de la obligación garantizada para los supuestos de impago de alguna de las amortizaciones periódicas de capital e intereses. De esta for-

ma el acreedor insta el proceso ejecutivo previsto en el artículo 681 y siguientes de la Ley de Enjuiciamiento Civil. Pero, ante la desproporción de esta práctica, la Ley 1/2000, ha intentado poner fin a esta situación, otorgando al deudor, la posibilidad de "rehabilitar" el préstamo abonando la cuota impagada, y ello pese a toda la posible oposición del acreedor, siempre y cuando, para este último caso, se trate de préstamos para la vivienda familiar.

Sin embargo, entendemos que esta medida resulta insuficiente, puesto que no ofrece una solución definitiva a las situaciones de insolvencia familiar o personal, causante en la mayoría de las ocasiones de estos impagos, ya que únicamente permite afrontar el pago atrasado de una cuota, "por una sola vez". Y no conviene olvidar que la "vida" de un préstamo hipotecario habitualmente tiene una media de 20 años, por lo que se nos antoja ridícula una propuesta que parece destinada a dar solución a "despistes" coyunturales a la hora de abonar las cuotas, pero no a ofrecer solución verdadera a un problema más complejo.

Esto todavía se hace más evidente en la exigencia del abono de unos intereses de demora pactados convenientemente en la escritura de préstamo. Efectivamente, al pago de la cuota pendiente se van a exigir los intereses correspondientes a la fecha de presentación de la demanda ejecutiva. Según el artículo 12 de la LH, en las inscripciones de hipoteca se expresará el importe de la obligación asegurada y el de los intereses, si se hubiesen estipulado, diferenciando entre intereses ordinarios o remuneratorios y los intereses de demora. Los primeros derivan de la voluntad de las partes y vencen de conformidad con los plazos. Por su parte, los intereses de demora vienen originados por un incumplimiento del deudor y su función es indemnizatoria. La consignación regulada en el artículo 693.3 de la LEC lo que pretende es evitar que prosiga la ejecución, por lo que sólo habrá que consignar, en principio, la cantidad exacta de los intereses vencidos a la fecha de presentación de la demanda. Con relación a los intereses moratorios, éstos pueden ser reclamados siempre y cuando se hayan previsto en la escritura de constitución de la hipoteca, por lo que para que el deudor libere el bien a través de la consignación debe incluirse en la misma los intereses de demora. Visto el planteamiento que nos ofrece la reforma de la Ley de Enjuiciamiento Civil, debemos concluir que a nuestro juicio no pueden presentarse como solución al problema del sobreendeudamiento, familiar o personal.

En primer lugar, como hemos visto, porque no se dirige al núcleo del problema, que no es precisamente el impago puntual de una cuota de un préstamo hipotecario, sino determinar y atajar jurídicamente estas situaciones, excepcionando la exigibilidad inmediata de las obligaciones pendientes, lo que podría haberse conseguido suspendiendo la vigencia de esas cláusulas de vencimiento anticipado o bien, como afirmaba la sentencia del Tribunal Supremo de 27 de marzo de 1999, declarando su nulidad por resultar contrarias a derecho.

Y en segundo lugar, porque exige el cumplimiento de la obligación de abonar intereses de demora en los términos que la propia entidad de crédito, no lo olvidemos, establece unilateralmente, lo cual no puede sino corresponder a una situación de incumplimiento y consiguientemente a un propósito indemnizatorio del que toda normativa preventiva del sobreendeudamiento debe excluir.

En virtud de lo anteriormente argumentado y ante la falta evidente de regulación española que ampare a cualquier consumidor, en situación de sobreendeudamiento activo o simplemente fortuito, que le impida hacer frente a los pagos de los créditos contratados, nos vemos obligados a sugerirles que emprendan las siguientes acciones:

1) Intentar llegar a un acuerdo directamente con la entidad con la que se contrató el crédito con el fin de evitar la ejecución y el consiguiente embargo de nuestros bienes. Para ello, se puede tratar de negociar el pago de cantidades menores durante más tiempo o incluso la rescisión o condonación (perdón) de parte de la deuda.

2) Procurar conseguir otro préstamo de otra entidad bancaria o de un familiar con el fin de poder hacer frente a ese primer plazo impagado. Sin embargo, esta opción solamente es ejercitable en el caso de que actualmente se esté en disposición de pagar este nuevo crédito.

3) En última instancia se debe de probar vender el piso antes de la ejecución puesto que, seguramente, se conseguirá una mayor cantidad de dinero que en el supuesto de que dicho inmueble llegase a subastarse, pudiendo, en este caso, llegarse a obtener un precio tan bajo que podría, incluso dejarnos con deudas y -lo que es peor aún- sin el bien.

Ahora bien, y en relación con esta última opción, hay que tener en cuenta que, de conformidad con lo prevenido en el artículo 693.3 de LEC, si el objeto de la hipoteca fuese la vivienda familiar, el deudor podrá, por una sola vez, aun sin el consentimiento del acreedor, liberar el bien, mediante la consignación de las cantidades adeudadas y expresadas en dicho precepto legal.

5.5. LEY DE REPRESIÓN DE LA USURA

Otras de las normas que previene el abuso sobre el cobro de intereses en los contratos de préstamos es la ley de 23 de julio de 1908 (modificada por Ley 1/2000, de 7 de Enero, de Enjuiciamiento Civil), conocida popularmente como Ley azcarate de la usura, que declara la nulidad de los prestamos usuarios y leoninos.

Esta normativa contra la usura, aunque anticuada e inaplicada desde su nacimiento en 1908, hace referencia tanto al pacto de interés abusivo contenido en un contrato de préstamo manifiesto o encubierto, como a cualquier otra estipulación que altere las condiciones normales del contrato, en daño del deudor, y en abuso de la equidad contractual.

En este sentido, debemos decir que la usura ofrece dos aspectos en nuestra normativa: por un lado, la sanción civil de nulidad, regulada en la referida Ley de 23 de julio de 1908; y por otro, la sanción penal, recogida en el Código Penal para los supuestos de habitualidad, encubrimiento o préstamos a menores. Desde el punto de vista estrictamente civil, la finalidad de esta norma es declarar nulo un contrato, es decir, que no produzca ningún efecto entre las partes, lo que conllevaría a las mismas a restituirse lo percibido.

Esta declaración de nulidad, que en última instancia son siempre los tribunales los que la establecen, produce como efecto fundamental que las partes han de restituirse lo percibido. En tal caso, el prestatario estará obligado a entregar tan sólo la suma recibida, quedando dispensado del pago de intereses usurarios o no. Pero, únicamente en el supuesto de que hubiera satisfecho parte de dicha suma, así como sus intereses vencidos, el prestamista deberá devolver al consumidor la cuantía que exceda del capital prestado.

En relación con esta cuestión, resulta interesante comentar la Sentencia de la Audiencia Provincial de Málaga de 5 de febrero de 1996, en aplicación precisamente de la Ley Azcárate, donde establece que la necesidad creada de adquirir bienes necesidad provoca que el consumidor ten-

ga disminuida, desde un principio, su voluntad. Esto concuerda perfectamente con la Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de marzo de 1998, que entiende que es exactamente el momento de la elaboración del contrato el que ha de ser tenido en cuenta para determinar si el consentimiento del prestatario se encontraba o no viciado de cara a una posible anulación del contrato.

En virtud de lo anteriormente comentado y en torno al tema del sobreendeudamiento, objeto del presente estudio, parece evidente que la profusión normativa en el ámbito bancario a que nos hemos referido al inicio, así como un mayor nivel de control administrativo, ejercido por el Servicio de Consultas y Reclamaciones del Banco de España, dejan un tanto desubicada en la actualidad la citada Ley Azcarate. Ello sin dejar de lamentar los tipos de interés y comisiones que en muchos casos deben pagar los consumidores por préstamos o créditos bancarios.

No obstante el ámbito de aplicación de esta ley todavía puede resultar de utilidad, tanto en aquellos supuestos en que el consumidor efectúa una contratación de este tipo con ciertas financieras que escapan del control general de la normativa bancaria, como ante aquellas entidades de crédito oficialmente reconocidas y registradas que apliquen, en su caso, estos tipos usurarios.

5.6. NORMATIVA SOBRE OPERACIONES BANCARIAS

La normativa bancaria en materia crediticia se compone, por un lado, de un conjunto de reglas jurídico administrativas, elaboradas, en virtud de la potestad administrativa, tanto por el Ministerio de Economía como por el Banco de España. El origen de esta potestad es la atribución por el artículo 48.2 de la Ley de Supervisión e Intervención de Entidades de Crédito que concede al Ministerio de Economía la facultad de establecer normas que afecten al contenido de los contratos, con el fin de proteger los legítimos intereses de la clientela bancaria.

Por su parte la Disposición Adicional 8ª de este texto legal habilita al Banco de España para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y ejecución de la regulación contenida en las disposiciones generales aprobadas por el Gobierno o por el Ministro de Economía, siempre que además dichas normas le habiliten expresamente.

Dejando a un lado el problema acerca del alcance de las disposiciones sobre contratación bancaria, y si su incumplimiento genera infracciones administrativas o, igualmente, de índole privada, la normativa bancaria, en el sector de la actividad crediticia se puede dividir en tres apartados:

1. Normas de transparencia / publicidad. Fase negocial o precontractual.

2. Normas contractuales.

3. Normas sobre el cálculo de operaciones.

Con este planteamiento vamos a estudiar si la actual normativa sectorial bancaria española de proteccion al consumidor plantea y resuelve, en su caso, y en qué medida el problema del sobreendeudamiento en la fase negocial.

A) Transparencia y publicidad de las operaciones crediticias bancarias.

La Circular 8/1999 del Banco de España, se ocupa de la exigencia de hacer figurar un tablón informativo en todas las sucursales bancarias, con un contenido establecido reglamentariamente para una fácil comprensión del cliente. En él deben figurar los intereses, comisiones aplicables tanto a las operaciones de activo como de pasivo, normas de valoración…

Con relación a los intereses, la normativa hace expresa mención al tipo aplicable a los descubiertos en cuenta corriente, donde no cabe aplicar un tipo de interés que dé lugar a una TAE superior a 2,5 veces el interés legal del dinero vigente en ese momento. A este respecto, consideramos que este límite es demasiado elevado y no favorece en modo alguno una solución satisfactoria para los casos de sobreendeudamiento, antes bien, contribuye a profundizar el problema.

En cuanto a las comisiones y gastos, existe obligación por parte de la entidad de poner a disposición del cliente un folleto informativo donde han de reflejarse éstas. Respecto a los supuestos y periodicidad con que las comisiones se aplican, el Servicio de Reclamaciones del Banco de España exige que para poder cobrar dichas comisiones, éstas han de respondera un servicio efectivamente prestado por la entidad y solicitado y aceptado por el cliente.

En cuanto a las normas de valoración, existe la obligación de fijar y hacer públicas unas normas sobre fechas de valoración de cargos y abonos en las cuentas, tanto de activo como de pasivo. El límite lo impone el Banco de España.

Especial mención merece el ámbito del sector hipotecario, tanto por su relevancia en el mercado operativo bancario español como, y muy especialmente, por la incidencia que tiene en las economías domésticas la adquisición y el pago de una vivienda.

Como decíamos, existe una amplia normativa, variada y de naturaleza muy diversa, que incide en este sector. Así, la información precontractual ha de servir, en el mercado de los préstamos hipotecarios para que el consumidor conozca de la manera más precisa posible el coste y las demás condiciones que influyen a la hora de contratar un préstamo de estas características. Vamos a ver en qué medida esta transparencia en la información de las condiciones financieras de los préstamos hipotecarios garantiza un conocimiento preciso tanto del coste del mismo como de las posibilidades reales de endeudamiento del solicitante.

La primera de las obligaciones informativas por parte de la futura entidad concedente reside en la obligación de entregar el folleto informativo. En dicho folleto debe reflejarse la cuantía máxima de préstamo a solicitar, los plazos, modalidad y tipo de interés aplicable, con especial mención al índice de referencia y su evolución operada en los dos últimos años naturales así como su último valor conocido. También deben figurar las comisiones a aplicar así como los gastos de formalización y tributos a cargo del prestatario.

Un segundo núcleo protector, tras el comentado folleto informativo, es el de la obligación que tiene la entidad prestamista de realizar al prestatario una oferta vinculante.

Una vez realizada la tasación del inmueble, mediante esta oferta que vincula a la entidad du-



D. Manuel Pardos presidente de ADICAE junto al equipo técnico en un momento de las jornadas celebradas en Valencia en 2002 organizadas por ADICAE

rante un plazo de 10 días hábiles desde su entrega, el cliente puede llegar a conocer con mayor precisión las condiciones económicas propuestas en dicha oferta. Dichas propuestas deben respetarse, de ser aceptadas dentro del plazo mencionado, en la escritua formalizadora del contrato de préstamo.

Si bien, como estamos viendo en todos estos tipos de contratos, en la normativa bancaria apenas tiene incidencia la idea de protección del consumidor bancario con relación al peligro del sobreendeudamiento, no deja de resultar cierto que dicho cuerpo normativo sí que mantiene por el contrario una especial preocupación a la hora de ofrecer al cliente toda una serie de garantías de transparencia que tienen su reflejo en el plano contractual, bien buscando la igualdad de las partes, bien en pos de una claridad en la fase negocial.

Es evidente que esto indirectamente influye a la hora de optar por un crédito o préstamo adecuado, del que como deudores podamos responder sin poner en peligro nuestra situación financiera familiar.

En este sentido, y en general, cabe descartar un sobreendeudamiento objetivo, es decir, aquél que tiene su causa en los propios contratos bancarios que el consumidor asume.

El fenómerno del sobreendeudamiento tiene su origen en situaciones externas, imprevisibles, pero que en muchas ocasiones afloran en los contratos financieros que el consumidor hubiera firmado. Y ante estos supuestos sí que debemos afirmar que la normativa actual no atiende estas situaciones, por lo que resulta conveniente una nueva regulación que expresamente la contemple.

Como vemos, ya en la fase precontractual nuestra normativa muestra una especial preocupa-

ción por que se ofrezca al consumidor todos los datos posibles de cara a formarse una idea clara de todos los supuestos y condicionantes financieros. Esta preocupación de la legislación española por garantizar una información lo más precisa y clara se pone igualmente de manifiesto tanto a la hora de establecer un clausulado financiero estandarizado, en la propia escritura donde se plasme el contrato de préstamo, como por la labor informativa que se exige del notario autorizante como veremos en el punto siguiente.

B) Normas contractuales. La formalización del contrato bancario.

En general, como ya se ha apuntado, se exige la constancia por escrito de los contratos bancarios, de acuerdo al artículo 48.2 de la Ley sobre Intervención de las Entidades de Crédito por el que se autoriza al Ministerio de Economía a exigir que estos contratos se formalicen por escrito. Ello tiene su reflejo en la Orden ministerial de 1989 y en la citada Circular 8/90 del Banco de España.

Por otro lado vale para este punto todo lo mencionado anteriormente para las condiciones generales de la contratación.

Mención especial merecen los préstamos hipotecarios. Como se indicaba en el punto anterior, el legislador español obliga a insertar, por un lado, un clausulado financiero en la escritura del préstamo hipotecario; asimismo, impone una obligación informativa al notario frente al consumidor.

Con relación a la primera de las cuestiones, las cláusulas financieras deben mencionar expresamente el importe y forma de entrega del préstamo; número, periodicidad y cuantía de las cuotas en su amortización y pago de intereses; las condiciones económicas en que se puede ejercer el derecho de reembolso anticipado, sea éste total o parcial; tipo de interés aplicable, periodicidad y forma de revisión, así como el tipo de interés aplicable en caso de demora; finalmente comisiones y demás gastos, incluyendo los impuestos repercutibles al cliente.

Evidentemente si ha existido anteriormente una oferta vinculante, el clausulado inserto en la escritura debe respetar dicha oferta vinculante, siempre que se hayan aceptado las condiciones de dicha oferta en el plazo de 10 días.

Respecto a la obligación informativa del notario, la Orden ministerial de 1994 exige que el proyecto de escritura donde se documente el préstamo con garantía hipotecaria pueda ser examinado por el cliente durante los tres días hábiles anteriores a su otorgamiento.

Con ello se pretende reforzar más el período de reflexión y conocimiento para el consumidor de las condiciones financieras que conforman su préstamo, ya que el notario está obligado a aclarar y concretar al prestatario sus deberes desde el punto de vista contractual y económico.

Además el fedatario público se le impone vigilar esa adecuación a que antes aludíamos entre el contenido de la oferta vinculante y el contenido final del préstamo hipotecario. Finalmente, y con carácter general, debe aclarar todas las dudas que puedan suscitarse con relación al coste efectivo del préstamo, la incidencia de un tipo fijo o variable…

En conclusión, aunque un préstamo para la vivienda no deja de ser para el consumidor una inversión arriesgada, debido a las incidencias económicas, generales y particulares, que pueden surgir en tan largo plazo de tiempo como puedan llegar a ser 20 años, para lograr ese conocimiento lo más fiable posible de la situación de endeudamiento en que se puede ver inmersa una familia, creemos acertados, en principio, los datos y medidas de apoyo que en la fase precontractual y contractual se deben facilitar por exigencia normativa al consumidor.

No obstante, si en líneas precedentes cuando hablábamos del significado general de protección al consumidor bancario, esgrimíamos el artículo 51 de nuestro texto constitucional, por el cual los poderes públicos han de garantizar la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo mediante procedimientos eficaces, entre otras cuestiones, sus legítimos intereses económicos, la protección al consumidor ante el reto de financiar una vivienda se ve, adicionalmente reforzada, también por otros argumentos constitucionales.

Así el propio artículo 47 habla del acceso de la vivienda y de la obligación por parte de los poderes públicos de establecer normas pertinentes que hagan efectivo este derecho. En este sentido, no estaría de más "cierta injerencia" de los poderes públicos en la esfera de lo privado, y en aras precisamente de la especial protección que merece el consumidor, que fuera un poco más allá tanto de las meras obligaciones informativas o financieras, como de la posibilidad que recoge el artículo 693 de la Ley de Enjuiciamiento Civil que más adelante será objeto de comentario.

Consideramos que bien podría establecerse, en apoyo al consumidor, la imposición de mecanismos de renegociación de las condiciones económicas de un préstamo hipotecario ante situaciones de cesación general en los pagos que pesan sobre una economía doméstica. Entendemos que el mercado hipotecario poco podría resentirse, antes bien resultaría más seguro y evitaría muchas situaciones de insolvencia irresistible y de pérdida de la vivienda.

C) Liquidación de operaciones.

Dicha liquidación debe documentarse expresamente en todos sus términos, es decir, tipos de interés, comisiones y gastos coste efectivo de la operación. Antes de finalizar este apartado conviene hacer referencia a la figura de los establecimientos financieros de crédito. La expresión de "crédito parabancario" hace referencia a nuevos expedientes de financiación que ofrecen estas entidades que no pueden ser calificadas como de crédito en su estricto sentido. Se distinguen de estas últimas, en que no pueden captar ahorro del público mediante operaciones de depósito o cualesquiera otras de naturaleza analógica. Su actividad se desarrolla principalmente en la financiación de adquisiciones mediante leasing y en el sector de las tarjetas de crédito. Lo novedoso de ambos expedientes de financiación y la facilidad de su utilización, sobre todo de las tarjetas, es sin duda un nuevo elemento de riesgo al cual debe estar atento el consumidor.

5.7. NORMATIVA DE TRANSPARENCIA SOBRE PRÉSTAMOS HIPOTECARIOS

La importancia que adquieren los préstamos hipotecarios en la consideración del riesgo que para las familias supone un progresivo endeudamiento, se pone de manifiesto tanto por la pro-

longada duración del préstamo en el tiempo, como por las cantidades adeudadas. De ahí que sea necesario examinar la incidencia que la normativa actual sobre contratación de este producto puede tener particularmente en el sobreendeudamiento familiar.

Esta materia aparece específicamente regulada por la Orden de 5 de mayo de 1994, sobre transparencia en las condiciones financieras de los préstamos hipotecarios; y en la Ley 2/1994, de 30 de marzo, sobre subrogación y modificación de préstamos hipotecarios. Estas normas postulan una serie de obligaciones informativas y formales. Además existen otras normativas que como veremos completan el derecho a la información al usuario.

El artículo 48.2 de la Ley 26/ 1988, de 29 de julio, sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito, faculta al Ministro de Economía y Hacienda para, con el fin de proteger los legítimos intereses de la clientela activa y pasiva de las entidades de crédito, y sin perjuicio de la libertad de contratación, determinar las cuestiones o eventualidades que los contratos referentes a operaciones financieras típicas habrán de tratar o prever de forma expresa, así como exigir el establecimiento por las entidades de modelos para ellos, pudiendo imponer alguna modalidad de control administrativo sobre dichos modelos.

Esta Orden complementa la de 12 de diciembre de 1989 sobre tipos de interés y comisiones, normas de actuación, información a clientes y publicidad de las entidades de crédito, y hace uso de la mencionada habilitación en relación con los préstamos en los que la garantía hipotecaria recaiga sobre una vivienda, operación financiera generalmente asociada a la adquisición del inmueble. Esta Orden se circunscribe deliberadamente a los préstamos hipotecarios sobre viviendas, concertados por personas físicas, cuya cuantía no rebase los 150.253.03 euros.

La Orden, cuya finalidad primordial es garantizar la adecuada información y protección de quienes concierten préstamos hipotecarios, presta especial atención a la fase de elección de la entidad de crédito, exigiendo a ésta la entrega obligatoria de un folleto informativo inicial en el que se especifiquen con claridad, de forma lo más estandarizada posible, las condiciones financieras de los préstamos. Téngase presente que la primera premisa para el buen funcionamiento de cualquier mercado, y a la postre, la forma más eficaz de proteger al demandante de crédito en un mercado con múltiples oferentes, reside en facilitar la comparación de las ofertas de las distintas entidades de crédito, estimulando así la efectiva competencia entre éstas.

Pero la Orden, además de facilitar la selección de la oferta de préstamo más conveniente para el prestatario, pretende asimismo facilitar a éste la perfecta comprensión e implicaciones financieras del contrato de préstamo hipotecario que finalmente vaya a concertar. De ahí la exigencia de que tales contratos, sin perjuicio de la libertad de pactos, contengan un clausulado financiero estandarizado en cuanto a su sistemática y contenido, de forma que sean comprensibles por el prestatario.

A esa adecuada comprensión deberá colaborar el notario que autorice la escritura de préstamo hipotecario, advirtiendo expresamente el prestatario del significado de aquellas cláusulas que, por su propia naturaleza técnica, pudieran pasarle inadvertidas.

Efectivamente, la primera de las obligaciones por parte de la entidad financiera oferente consiste en hacer entrega de un folleto informativo. En dicho folleto debe reflejarse la cuantía máxima de préstamo a solicitar, los plazos, modalidad y tipo de interés aplicable, con especial men-

ción al índice de referencia y su evolución operada en los dos últimos años naturales así como su último valor conocido. También deben figurar las comisiones a aplicar así como los gastos de formalización y tributos a cargo del prestatario.

Un segundo núcleo protector, tras el comentado folleto informativo, es el de la obligación que tiene la entidad prestamista de realizar al prestatario una oferta vinculante. Efectivamente, una vez realizada la tasación del inmueble, mediante esta oferta, que vincula a la entidad durante un plazo de 10 días hábiles desde su entrega, el cliente puede llegar a conocer con mayor precisión las condiciones económicas propuestas en dicha oferta. Dichas propuestas deben respetarse, de ser aceptadas dentro del plazo mencionado, en la escritura formalizadora del contrato de préstamo. En cuanto a la fase de formalización del contrato de préstamo hipotecario, el legislador español obliga a insertar, por un lado, un clausulado financiero en la escritura de préstamo; asimismo, impone una obligación informativa al notario frente al consumidor.

Con relación a la primera de las cuestiones, las cláusulas financieras deben mencionar expresamente el importe y forma de entrega del préstamo; número, periodicidad y cuantía de las cuotas en su amortización y pago de intereses; las condiciones económicas en que se puede ejercer el derecho de reembolso anticipado, sea éste total o parcial; tipo de interés aplicable, periodicidad y forma de revisión, así como el tipo de interés aplicable en caso de demora; finalmente comisiones y demás gastos, incluyendo los impuestos repercutibles al cliente. Evidentemente si ha existido anteriormente una oferta vinculante, el clausulado inserto en la escritura debe respetar dicha oferta vinculante, siempre que se hayan aceptado las condiciones de dicha oferta en el plazo de 10 días.

Respecto a la obligación informativa del notario, la Orden ministerial de 1994 exige que el proyecto de escritura donde se documente el préstamo con garantía hipotecaria pueda ser examinado por el cliente durante los tres días hábiles anteriores a su otorgamiento. Con ello se pretende reforzar más el periodo de reflexión y conocimiento para el consumidor de las condiciones financieras que conforman su préstamo, ya que el notario está obligado a aclarar y concretar al prestatario sus deberes desde el punto de vista contractual y económico.

Además al fedatario público se le impone vigilar esa adecuación a que antes aludíamos entre el contenido de la oferta vinculante y el contenido final del préstamo hipotecario. Finalmente, y con carácter general, debe aclarar todas las dudas que puedan suscitarse con relación al coste efectivo del préstamo, la incidencia de un tipo fijo o variable…

En una coyuntura de descenso generalizado de los tipos de interés experimentado, resultó oportuno para el legislador que los ciudadanos que habían concertado sus préstamos con anterioridad a la bajada de los tipos pudieran beneficiarse de las ventajas que suponía este descenso. Pero, por otra parte, la situación de estos prestatarios se veía agravada por la concurrencia de una doble circunstancia, que determina la inviabilidad económica del "cambio de hipoteca" :la fuerte comisión por amortización anticipada, impuesta por las entidades crediticias al tiempo de otorgar el contrato y la duplicación de gastos que implican la cancelación de un crédito hipotecario y la constitución de otro nuevo. Esta Ley venía además de cumplir con le mandato parlamentario que en su moción del 2 de noviembre de 1993, aprobada por unanimidad, instaba al Gobierno a "habilitar los mecanismos para que los deudores, en aplicación

de los artículos 1.211 y concordantes del Código Civil, puedan subrogar sus hipotecas a otro acreedor".

Esta situación, históricamente reiterada, encontraba solución adecuada por la vía de la subrogación convencional prevista por el artículo 1.211 del Código Civil, que la configura como un acto potestativo- voluntario del deudor. No obstante, la concisa normativa de dicho precepto no resulta suficiente para resolver la problemática que plantea esta institución, cuando en primer acreedor y el que subroga son algunas de las entidades financieras a las que se refiere la Ley de Mercado Hipotecario.

El artículo 2 establece los requisitos de la subrogación, posibilitando el ejercicio de esta potestad por el deudor, en el supuesto de que el primer acreedor no preste la colaboración debida. El procedimiento instrumentado análogo al previsto por el artículo 153, párrafo 5, de la Ley Hipotecaria, tiene idéntico fundamento que éste, reforzado si cabe por el hecho de tratarse de una liquidación a practicar entre dos entidades financieras a las que hay que presumir, por el mero hecho de serlo, la necesaria lealtad comercial recíproca.

El artículo 3 limita la cuantía de la cantidad a percibir por la entidad acreedora, en concepto de comisión por la amortización anticipada de su crédito, en los préstamos a interés variable. La razón de esta reducción estriba en que en esta modalidad de préstamos a tipo fijo, el acreedor asume habitualmente un escaso riesgo financiero, lo que se asemeja en este caso dicha comisión de cancelación a una pena por desistimiento. Según el artículo 1.154 del Código Civil, resulta lógico concluir que esta moderación pueda efectuarse también por Ley, muy especialmente en momentos de crisis económica y tratándose de contratos en masa de ejecución sucesiva y de larga duración, en los que el consumidor se ha adherido a un texto contractual preestablecido por la entidad de crédito. Y no cabe objetar que esta limitación implique una injerencia de la Administración en el libre funcionamiento del mercado, pues no es otra sino una mejora del sistema jurídico-institucional, para adecuar la ordenación del mercado a las necesidades de cada momento. De acuerdo con lo anteriormente expuesto, se tiene en cuenta ponderadamente la repercusión que el pago anticipado pueda acarrear a la entidad de crédito moderando su cuantía al fijar un porcentaje significativo en los préstamos a interés variable. A estos efectos se entenderá como préstamo de interés variable aquél que modifica su tipo de interés en el transcurso de su período de amortización.

Novación del préstamo hipotecario

Consiste simplemente en un acuerdo con el Banco o Caja de Ahorros del que es cliente para aplicar un tipo de interés inferior o cambiar las reglas de cálculo del interés. Junto con la mejora de las condiciones de interés se puede pactar la alteración del plazo pactado, aumentándolo o disminuyéndolo.

Es, verdaderamente, la solución más ventajosa ya que los gastos son mínimos. Tanto la escritura notarial como los gastos de Registro están fuertemente rebajados, y además no hay que pagar impuesto alguno porque la Ley declaró que esta operación estaba exenta de ellos. Es posible, no obstante, que la entidad cobre una comisión, que se suele denominar "de modificación de condiciones o garantías", si está pactada en la escritura de hipoteca.

Subrogación del préstamo hipotecario.

Si no se consigue la mejora deseada por parte de la entidad que inicialmente concedió el préstamo cabe la posibilidad de trasladar el préstamo a otra entidad, quedándose sin él el Banco o Caja que lo concedió inicialmente. Es lo que se denomina subrogación de entidad acreedora, que no hay que confundir con la llamada subrogación del deudor, que se produce cuando el inmueble hipotecado se vende, y el nuevo comprador asume la hipoteca (se subroga en ella). El proceso es más complejo y algo más costoso por lo que habrá siempre que plantearse, en función del capital pendiente y de los años que queden, si conviene o no la operación.

El procedimiento consiste básicamente en acudir a la entidad que ofrezca mejores condiciones, la cual deberá emitir una oferta vinculante. Esta oferta debe contener las nuevas condiciones que se ofrecen, y la nueva entidad no podrá cobrar después comisiones o gastos que no se haya pactado en esa oferta. A continuación, la nueva entidad financiera notifica la oferta a la antigua entidad, la cual puede emitir, en el plazo de siete días naturales, una certificación haciendo constar cuál es la cantidad exacta que se le debe, aunque la entidad no está jurídicamente obligada a expedir esta certificación. Durante los quince días siguientes la entidad acreedora puede asumir las condiciones de interés que ofrecía la otra entidad, es decir, puede igualar la oferta de la nueva entidad, con lo cual no proseguiría la subrogación.

Si la entidad primitiva no emite la certificación en siete días, o, aunque la emita, no evita la subrogación en el plazo de quince días otorgando con su deudor una novación del préstamo, se procede al otorgamiento de la escritura pública de subrogación. Por esta escritura, la nueva entidad ocupa el lugar de la entidad anterior, a la que se le transfiere el importe de lo adeudado, y se subroga en el préstamo existente, respetándose las condiciones anteriores, salvo en lo concerniente a las nuevas condiciones del tipo de interés. Sólo se puede modificar el interés y no, como ocurre en las novaciones, la duración.

El coste de la operación viene determinado, fundamentalmente por las comisiones bancarias, porque, como en la novación, tanto los aranceles de la escritura como los del Registro están muy rebajados y no hay que pagar impuestos. Habrá que abonar en primer lugar a la antigua entidad la cantidad que proceda en concepto de comisión de cancelación o de cambio de entidad acreedora. Esta comisión se calcula sobre la parte del capital pendiente al tiempo de la subrogación y sólo procede si expresamente se ha pactado en la escritura de la hipoteca, siendo el porcentaje máximo, si el interés es variable, del 1% por establecerlo así la Ley del 30 de marzo de 1994, aunque como luego veremos esta comisión se ha reducido. Si el interés es fijo no hay ninguna limitación legal pero en virtud de un Convenio firmado en octubre de 1996 los Bancos se han comprometido a no cobrar más del 2,5% de comisión. Consulte en todo caso cuál es la comisión que tendrá que abonar a la entidad primitiva.

A la nueva entidad habrá también, quizá, que pagar una comisión de apertura que es totalmente libre y viene determinada por la negociación con el cliente. Se trata de un dato más a tener en cuenta a la hora de evaluar si el coste de la operación resulta compensado por la reducción del interés.

La importancia de esta disposición en el mercado de contratación de préstamos hipote-

carios reside en la limitación de la llamada "cláusula del redondeo". En un préstamo con garantía hipotecaria, el redondeo se entiende como aquella elevación o reducción del tipo aplicable, con el que se realiza el cálculo de la cuota del prestatario con el objeto de que este coincida con un múltiplo de 0,10 ó 0,25. La noción de "redondeo al alza" no supone sino elevación del tipo de interés al extremo superior del intervalo más próximo, que generalmente las entidades concedentes suelen imponer unilateralmente a los clientes en las condiciones financieras de los préstamos que suscriben. Pues bien, a partir de la entrada en vigor de la Ley 44/2002, si bien se permite el redondeo, se establece una limitación al mismo, señalando su disposición adicional duodécima que "*en los préstamos y créditos garantizados mediante hipoteca, caución u otra garantía equivalente que, a partir de la entrada en vigor de esta Ley, se formalicen a tipo de interés variable, podrá acordarse el redondeo de dicho tipo. En el supuesto anterior, el redondeo del tipo de interés habrá de efectuarse al extremo del intervalo pactado más próximo, sin que este pueda sobrepasar al octavo de punto.*"

Debemos mencionar por último las modificaciones introducidas en materia de contratación de préstamos hipotecarios, por el Real Decreto Ley 2/2003 cuyo objetivo es proteger la competencia, pues es una medida liberalizadora, sin pretensiones de protección jurídica al consumidor. En efecto, esta normativa va destinada a adoptar medidas para promover la competencia y "atemperar la exposición de los prestatarios a los riesgos de tipos de interés", como reconoce su exposición de motivos.

Así, entre otras cuestiones, la regulación aborda el abaratamiento de las operaciones de novación y subrogación, la reducción de sus gastos financieros-estableciendo nuevas comisiones por cancelación anticipada en los préstamos a interés variable, que pasan de un 1% a un 0,5%, para préstamos contratados a partir de la entrada en vigor de este Real Decreto Ley--; asimismo se fijan reducciones arancelarias - que alcanzan unas reducciones del 90% en el tránsito de tipo variable a fijo, y de un 75% en cualquier otra operación--; y tributarios - las novaciones modificativas de préstamos hipotecarios quedan exentas de la modalidad Actos Jurídicos Documentados.

Además se modifica la Ley 2/1994, sobre subrogación y modificación de préstamos hipotecarios. Dichas modificaciones consienten variar tanto el tipo de interés como, y esta es la novedad, la ampliación del plazo, e incluso ambos extremos. Por otro lado, se promueve el desarrollo y difusión de nuevos productos de aseguramiento de los riesgos de tipos de interés.

5.8. LA LEY ESPAÑOLA SOBRE CRÉDITO AL CONSUMO

Si como veíamos con detalle en páginas anteriores al hablar de los préstamos hipotecarios y su relación con la cuestión del sobreendeudamiento, la larga duración de aquéllos es una cuestión a tener en cuenta a la hora de considerar soluciones específicas para prevenir y aun erradicar un problema de insolvencia familiar temporal, no menos importante a la hora de tratar este fenómeno puede considerarse el ámbito en que se desenvuelven y desarrollan los créditos al consumo, por las razonas ya expuestas en páginas anteriores. De ahí la necesidad de insistir en conocer al detalle la normativa que protege al usuario de este servicio financiero y en qué medida dicha normativa tiene implicaciones protectoras para prevenir el sobreendeudamiento del consumidor.

El crédito al consumo surgió, en su momento, como una operación socialmente típica, con el solo efecto de satisfacer una necesidad de consumo por quien en este instante no tenía capacidad económica para soportar su coste por medio de los contratos de intercambio.

En su origen se apreciaba una cierta idea de solidaridad o beneficencia, ya que, en principio, no se pagaban intereses y por tanto, el único beneficiario era el consumidor, pero esta circunstancia ha cambiado radicalmente en nuestra sociedad. Actualmente, las instituciones financieras, ayudadas por agresivas campañas publicitarias, han fomentado el recurso de acudir al crédito, ofreciéndolo como vía fácil para satisfacer los deseos de los consumidores. Ante dicho panorama, se plantea la necesidad de someter a las entidades de crédito a un régimen mucho más intenso de supervisión administrativa que al resto de operadores de los distintos sectores de la economía, con el objeto de corregir la falta de información y conocimiento y así, suplir las carencias ocasionadas por la asimetría informativa del cliente de este tipo de operaciones activas.

Si bien la duración resulta menor- entre 5 a 10 años por término medio-, no dejamos por ello de hablar de un plazo, a lo largo del cual los reveses económicos, o de otra índole, pueden influir en situaciones financieras familiares adversas. Además, en el concreto ámbito del crédito al consumo, al tratarse de cuantías menores, la mayor facilidad para acceder a un préstamo de este tipo puede tener un efecto multiplicador del riesgo, lo que ha llevado al legislador a articular una serie de prevenciones que contribuyen, con mayor o menor éxito, a dotar de transparencia a la financiación al consumo. Sin embargo, cabe plantearse si la normativa actual soluciona los problemas de sobreendeudamiento una vez planteados.

Mediante el crédito o financiación para el consumo el consumidor se permite la adquisición y disfrute de bienes en un momento en el que no posee recursos económicos propios para un pago al contado. La singularidad y problemática de estos contratos se acrecienta con relación a la protección al consumidor: en primer lugar, por el desequilibrio, además de económico, contractual, entre el consumidor y los establecimientos concedentes del mismo y en segundo lugar, por la existencia de condiciones generales con cláusulas abusivas.

En el ámbito del crédito al consumo, esta complejidad se pone además de especial manifiesto cuando existen dos contratos, sin relación entre sí: el de compraventa y su correlativo de financiación mediante crédito. También en dicho ámbito puede aparecer el fantasma del sobreendeudamiento, especialmente desde su perspectiva sociológica, cuyo origen se encuentra en la insistencia publicitaria que en ocasiones, peligrosamente, incita al consumidor bajo la apariencia de cómodas financiaciones, a sufrir un endeudamiento por encima de sus posibilidades económicas reales.

En cuanto a la regulación jurídica, debemos indicar que los contratos de crédito en el Derecho español se recogen en el Código civil o en el Código de comercio, en función de naturaleza civil o mercantil del préstamo. Respecto del ámbito privado, la Ley española 7/95, de crédito al consumo, dictada en cumplimiento de la Directiva 87/102/CE de 22 diciembre, cuyo principal objetivo era lograr un mercado común de crédito al consumo en el ámbito de la Unión Europea. Esta normativa otorga un régimen propio a los contratos, mediante los cuales, el consumidor obtiene la financiación que destinará a la satisfacción de sus propias necesidades. El crédito al consumo hace referencia a cualquier contrato que permita financiar un acto de consumo, indepen-

dientemente de la forma jurídica que adopte: préstamo, tarjetas de crédito, ventas a plazo… y atendiendo fundamentalmente a su destino económico, que es el mero acto de consumir.

A) Préstamos al consumo: Concepto, naturaleza y clasificación

Concepto

El préstamo es el contrato por el que una de las partes (prestamista) debe entregar a la otra (prestatario) dinero, títulos, valores, u otra cosa fungible y consumible, y este (prestatario), tras el transcurso de cierto tiempo o la adveración de cierto evento, le deberá entregar (al prestamista) la misma cantidad y calidad de dinero o de cosas fungibles de él recibidas.

Naturaleza jurídica

Partiendo de la propia calificación del préstamo como contrato real, debemos entender que se exija la entrega de la cosa para la perfección del contrato. En este sentido, el propio código civil refleja el modo ordinario de proceder por parte del prestamista que consiste principalmente en la entrega al prestatario de los fondos o simplemente ponerlos de inmediato a su disposición. Por todo ello, debemos decir que el contrato típico de préstamo civil o mercantil tiene naturaleza consensual.

Función económica

Dentro de este epígrafe, el legislador reconoce las siguientes:

1) Satisfacción de las necesidades económicas y del prestatario: En este caso, el préstamo puede facilitar a los inversores la viabilidad de sus negocios o simplemente, permitir la satisfacción de necesidades perentorias.

2) Con respecto a la segunda de las funciones y antes de entrar en el fondo de la cuestión, debemos distinguir entre el ámbito de aplicación que dispensa la Ley 7/1995, de 23 de marzo, de crédito al consumo (LCC) y la Ley 28/1998, de 13 de Julio, de venta a plazos de bienes muebles (LVPBM).

a) Ámbito de aplicación de la Ley 7/1995, sobre crédito al consumo(LCC):

■ Criterio subjetivo/causal.- Situados en este punto, debemos considerar que estamos ante un contrato de crédito cuando el empresario concede el crédito o se compromete a otorgarlo, y cuando la otra parte interviene en calidad de consumidor. Según su actual redacción, recogida en el art. 1.2 de la LCC, se entiende por tal a aquella persona natural (no jurídica) que busque un propósito personal, es decir, que persiga satisfacer necesidades ajenas a su actividad profesional o empresarial.

■ Criterio objetivo.- Además, deberá cumplir los siguientes requisitos:

Obtención de crédito o financiación onerosa.- Para que el crédito este sujeto a la LCC debe haberse estipulado expresamente el pago de intereses, o en su defecto, estará obligado a hacer frente pago de los gastos y cargas que dimanan del propio crédito.

Importe del crédito.- Igualmente, debe situarse dentro de los siguientes límites cuantitativos: que no sea inferior a 150.25 euros, ya que entonces se regularía por el código civil, ni que tampoco supere los 18030.36 euros, puesto que se estaría sometido a un régimen especial.

Reintegro: Además, para que el contrato quede sujeto a la actual normativa protectora, el cumplimiento del prestatario de la obligación de reintegrar el capital tiene que ajustarse a estos parámetros temporales: Si se tiene que reembolsar de una sola vez, el prestatario no debe quedar obligado a reintegrarlo antes de los 3 meses siguientes al cumplimiento por el prestamista de su obligación de entrega, y cuando el pago deba realizarse mediante reembolsos parciales, el plazo máximo es de 12 meses

Crédito en cuenta corriente: En este caso, quedar excluido de la LCC, aquel tipo de contrato de crédito que suponga la concesión al consumidor de un crédito, en forma de anticipo

Reembolso único de cantidad superior a la prestada sin interés: Igualmente, queda descartado del ámbito de aplicación de la referida ley, el crédito en el que, sin fijarse interés, imponga al prestatario la obligación de reembolsar al prestamista una cantidad que sea superior a la del crédito concedido y de una sola vez.

b) Ámbito de aplicación de la Ley 28/1998 LVPBM: Ésta principalmente regula la venta a plazos de bienes muebles corporales, no consumibles e identificables, con independencia de quien sea el comprador y, de modo conexo con el contrato de venta, el de aquellos actos que, a titulo lucrativo, tengan por destino financiar la compra, siempre que no estén garantizadas con hipoteca o prenda, sin desplazamiento sobre los bienes objeto del contrato de compraventa.



El equipo técnico de ADICAE en un momento de las jornadas celebradas en Valencia en 2002 organizadas por ADICAE

Elementos

1) Elementos Personales:

■ Capacidad.- Es común que ambas partes tengan la facultad para poder contratar. Por ello y para realizar un estudio más detallado, hemos distinguir entre la del prestamista y la del prestatario.

a) Del prestamista.- Dentro de este epígrafe, tenemos que diferenciar si es o no una entidad de crédito o establecimiento financiero de crédito. En el primero de los supuestos referidos, con carácter general, se atribuye a las empresas de servicios de inversión la capacidad de conceder préstamos a los inversores para que puedan realizar una operación sobre valores negociables. Sin embargo, en el supuesto de que no se trate de una entidad o establecimiento financiero y sea comerciante, el prestamista deberá tener capacidad legal para ejercer habitualmente el comercio, pero si no es comerciante será preciso que tenga la facultad de obrar plena, y si es empresario mercantil colectivo, en tal caso, será una persona jurídica la que tendrá la condición de comerciante y actuara como prestamista.

b) Del prestatario: Con carácter general, tendrá capacidad de obrar plena. Si es empresario individual debe ser mayor de edad y además, tiene que tener libre disposición de sus bienes, pero en el caso de tratarse de un empresario colectivo, será una persona jurídica la que actuara como prestatario.

■ La condición de consumidor o no del prestatario y de profesional del prestamista:

La modalidad más frecuente de este contrato es la del préstamo con interés, que tiene por objeto satisfacer necesidades pecuniarias y además, en calidad de prestamista, se encontraría una entidad de crédito y como prestatario, de conformidad con lo dispuesto en la LCC, podrá situarse cualquier persona que pide el préstamo para satisfacer sus necesidades personales, con independencia de que sea o no consumidor.

2) Elementos Reales:

El objeto del contrato lo constituye el dinero u otra cosa fungible, títulos o valores. Por regla general, el dinero es el bien que con mayor frecuencia se presenta como objeto del contrato, así como el de la estipulación accesoria de pagar intereses. Si bien el objeto pueden ser títulos o valores, cuya finalidad será su disposición para su enajenación posterior.

3) Elementos Formales:

El principio general en nuestro derecho privado, desde el Ordenamiento de Alcalá, es el de libertad de forma. El préstamo no es un contrato formal, no obstante, los préstamos sujetos a la LCC deberán constar por escrito. Así y de este modo, se pretende proteger al prestatario y sujetar al prestamista, al objeto de que adopte una conducta disciplinada y transparente.

Formación y oferta contractual

En estos contratos, el oferente tiene la obligación de que la oferta se ajuste a la naturaleza, condiciones o finalidad del producto, actividad o servicio, y el prestatario esta legitimado para exigirle el cumplimiento de lo que ha ofertado. El contrato, sea de adhesión o no, se le aplicara la LCC cuando el prestatario sea consumidor, según esta ley.

1) Disposiciones relativas a la publicidad:

La regla general es la de conceder libertad a las entidades de crédito, a fin de que den publicidad de sus servicios y productos. La excepción se presenta respecto de la publicidad que tenga por objeto el coste o rentabilidad de las operaciones, en la que se necesita autorización del banco de España.

Con respecto a las comisiones y gastos, se requerirá un registro previo en el banco de España. Asimismo, se deberá proporcionar al publico información precisa sobre el precio final que deberá satisfacer el cliente por los servicios bancarios que se prestan.

2) Información sobre el contenido del contrato y oferta vinculante:

La información que la entidad de crédito debe transmitir a quien pretenda contratar un préstamo con ella, debe extenderse a todos los extremos del contrato que no vayan a ser objeto de negociación, como el importe (dependiente del capital del préstamo), numero y fecha de los pagos que el deudor deba realizar el reembolso del préstamo, así como el pago de intereses, comisiones y gastos repercutibles.

Perfección, contenido del documento contractual y régimen jurídico

En cuanto al perfeccionamiento del contrato, debemos indicar que éste se obtiene por el mero consentimiento expresado formalmente en los contratos de préstamo sujetos al ámbito de aplicación de la LCC. Desde ese instante, las partes han de cumplir las obligaciones puras que, a cargo de cada una de ellas, se deriven de lo concertado.

Con respecto al régimen jurídico, debemos distinguir, para su estudio más pormenorizado del mismo, entre los derechos y deberes del prestamista y los que corresponden al prestatario:

1) Derechos y deberes del prestamista:

■ Derechos:

Modificación del coste total del crédito.- Como regla general, unilateralmente el prestamista no puede modificar el coste total del crédito en perjuicio del prestatario, ni tampoco en su beneficio. Eso sí, se admite que el pacto de interés tenga por objeto un tipo variable con relación al estipulado inicialmente.

A ceder su posición como prestamista a un tercero.- El prestamista, en tanto que titular de un derecho de crédito contra el prestatario, posee la facultad de cederlo a persona ajena al contrato, con la consecuencia de que el cesionario pasara a ocupar la misma posición jurídica que ostentaba el cedente en la relación obligatoria.

A las deducciones en caso de ineficacia del contrato de adquisición: En primer lugar, nos encontramos al consumidor, que es el adquirente del bien, en segunda posición, se situaría el proveedor, que es el que vende el bien, y por ultimo, estaría el acreditante o entidad de crédito.

Una vez perfecto el contrato de crédito al consumo, será el acreditante quien pague al proveedor el precio del contrato de consumo, y libere al consumidor de su deber frente al proveedor, siendo en este instante, la entidad de crédito, quien esta en la posición de acreedor que ostentaba el proveedor. Pero, en este caso, pueden pasar dos cosas, o que el consumidor busque un acreditante para pagar al proveedor, o que el proveedor y la entidad financiera, en este caso, tengan un contrato y éste último, se comprometa a financiar a los clientes del proveedor.

El contrato de consumo resulta ineficaz, bien por falta de uno de sus elementos esenciales, bien porque sobrevenidamente ha perdido eficacia como consecuencia de la sentencia que lo anule, o lo rescinda, o por efecto del ejercicio de la facultad resolutoria, revocativa o de desentimiento. Aquí, la ineficacia del contrato de financiación resulta de la perdida de eficacia del de consumo, por cualesquiera de las causas que lo haya producido, y también la perderá por nulidad, anulación, rescisión), pero no dará lugar a la ineficacia del contrato de consumo, pues la causa de ineficacia del contrato de financiación no le afecta.

El legislador solo reconoce la posibilidad de practicar deducciones en caso de nulidad del contrato de consumo no imputable al proveedor o prestatario, y la LCC exige que la causa de nulidad sea imputable al consumidor.

■ Deberes:

Entrega del objeto prestado y del documento contractual.- El principal deber de su cargo es el de entrega la cosa. Además, si el contrato queda sujeto a la LCC, al prestamista le corresponde el cumplimiento de una serie de deberes.

Omisiones e inexactitudes en el documento contractual. Consecuencias.-

Si no se indica la TAE, y/o las circunstancias en las que esta podrá modificarse, la obligación del consumidor se reducirá a pagar el interés legal del dinero en los plazos convenidos. Y con el TIN pasa lo mismo.

Si se omiten los plazos, el prestamista no podrá exigir su pago hasta la fecha de finalización del contrato.

Si no contiene el importe de los pagos, el consumidor solo tendrá que pagar el precio al contado o el nominal del crédito en los plazos convenidos.

2) Derechos y deberes del prestatario:

■ Derechos:

Al reembolso o cancelación anticipada del préstamo.- En los contratos de crédito, el prestatario puede cancelar anticipadamente el préstamo, eso sí, le tiene que indemnizar al prestamista.

En préstamos de consumo vinculados.- En estos contratos, el legislador hace al financiador responsable subsidiario frente al consumidor por la conducta del proveedor, que consistirá en la falta de entrega, total o parcial, del objeto, o en la entrega defectuosa. La subsidiariedad de esta responsabilidad hace que solo pueda ser exigida cuando el consumidor ya haya reclamado al proveedor judicial o extrajudicialmente sin éxito.

■ Deberes:

Devolución del principal y abono de intereses: Su obligación principal es la de entregar a la parte contraria, en el momento pactado, otro tanto de la misma especie y calidad que aquello que recibió en préstamo, mientras que, cuando haya sido expresamente pactado, deberá abonar los intereses estipulados.

■ Incumplimiento del prestatario. Vencimiento anticipado:

La falta de cumplimiento voluntario por el prestatario en los pagos parciales, cuando sean dos o más impagos, permite al prestamista dar por vencido anticipadamente el préstamo y exigir al deudor el cumplimiento integro de su obligación. Con esta aproximación al tratamiento jurídico del fenómeno económico del consumo a crédito, nos ocuparemos seguidamente de la propuesta de regulación de esta materia que recoge la Directiva proyectada.

B) Modificación del coste total del crédito

A la luz de lo señalado, resulta un hecho que el cumplimiento de un contrato de préstamo o crédito depende de la solvencia del deudor la cual puede variar con el transcurso del tiempo, ya sea por circunstancias directamente atribuibles a su particular entorno personal o familiar, ya sea por circunstancias socioeconómicas.

Para prevenir situaciones que puedan perjudicar al consumidor y abocarle a posibles situaciones de insolvencia transitoria, la ley de crédito al consumo, en su artículo 8, prohibe a la entidad otorgante modificar el crédito en perjuicio del prestatario, aunque el propio articulado admite tal posibilidad en aquellos supuestos en que exista mutuo acuerdo entre las partes por escrito, y ello con una serie de requisitos, entre los que destaca que la variación se ajuste a un índice de referencia objetivo.

Resulta especialmente interesante la mención del artículo 8 de que "el coste total del crédito no podrá ser modificado en perjuicio del prestatario". Haciendo una interpretación en sentido contrario, cabría la modificación unilateral del coste del crédito en beneficio del consumidor.

Con relación al tema del sobreendeudamiento, este artículo, así como toda la doctrina del principio "rebus sic stantibus" resulta importante ya que se permitiría que ante situaciones económicas desfavorables para el consumidor y no previstas, éste, con las oportunas limitaciones y prevenciones, pudiera ver modificado el crédito en su beneficio y siempre de forma transitoria.

C) Problemas de descubiertos en cuenta corriente

La ley de Crédito al Consumo de 1995 excluye de su ámbito de aplicación los créditos concedidos en cuenta corriente, que no constituyan cuentas de tarjetas de crédito, aunque en tales supuestos exige el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 19.

La ley diferencia dos supuestos dependiendo del origen del crédito:

1. Aquél crédito concedido en función de un contrato previo y expreso entre una entidad financiera y un consumidor. Son habituales las situaciones en que en un contrato normal de cuenta corriente se ofrece al consumidor la posibilidad de contratar un crédito. En tales situaciones la entidad debe ofrecer la información que determina el artículo 19 al cliente al formalizar el contrato y durante su vigencia, y en particular en lo relativo al límite máximo del crédito, tipo

de interés anual, gastos, condiciones para la modificación y requisitos para su resolución.

2. Más problemáticos sin embargo son los créditos que, sin acuerdo previo de las partes, el banco concede en casos de descubiertos en cuenta corriente, es decir de créditos para descubiertos aceptados por la entidad de forma tácita. Ante estas situaciones de descubiertos, que pueden en ocasiones tardar en conocerse, el consumidor carece de información sobre las condiciones en que la entidad de crédito va a aceptar cubrir el descubierto en forma de crédito. En tales supuestos el artículo 19 exige que el consumidor ha de ser "informado individualmente" del tipo de interés del tipo aplicado y de los posibles gastos.

El artículo 19.4 habla del límite a los créditos concedidos en cuenta corriente que en ningún caso se puede aplicar un tipo de interés de que dé lugar a una TAE superior a 2.5 veces el interés legal del dinero. Si bien este límite permite evitar abusos, no es menos cierto que la cuantía impuesta por el legislador resulta excesiva, especialmente para aquellas coyunturas económicas de tipos muy elevados, lo que sin duda alguna puede incrementar considerablemente este interés de demora, y precisamente en ese tipo de coyunturas en las que el riesgo de impago es todavía mayor y más frecuente.

Sería deseable que este límite, con las rebajas adicionales oportunas, se extendiera de forma uniforme a todos los tipos de contratos que contempla la Ley de crédito al consumo.

D) Créditos vinculados

La regulación de los créditos vinculados es una de las novedades más importantes que en su día introdujo el legislador en materia de crédito al consumo. En esta modalidad de contratación, el vendedor del bien o servicio no financia directamente la operación al comprador, sino que interviene un tercer sujeto, el financiador, cuya única misión consiste en financiar la operación de adquisición. Por ello, el consumidor en realidad está contratando dos negocios jurídicos distintos: una compraventa -con el vendedor-y un préstamo-con el financiador. La problemática que para el consumidor puede suponer este sistema de compraventa financiada por tercero, y de la que han podido apreciarse sus consecuencias recientemente, puede ser doble.

1.- De un lado, en caso de incumplimiento del vendedor. Si ocurre esto, el consumidor frente a la reclamación de pago del prestamista no puede oponer el incumplimiento de un tercero, el vendedor, ajeno a la relación crediticia.

2.- Existirán problemas en caso de rescisión o resolución del contrato de compraventa. En este caso, el contrato de financiación quedaría indemne por cuanto no ha existido incumplimiento del prestamista.

Además, al existir en este tipo de operaciones un pago al contado, en caso de insolvencia del vendedor y posterior ejercicio de acción resolutoria por parte de comprador, aquél no podrá restituir a éste ninguna cantidad del precio.

Teniendo en cuenta estas situaciones cada vez más habituales, la Ley de crédito al consumo recogió en sus artículos 12, 14 y 15 una regulación específica de estos contratos, los cuales no son definidos en la ley.

En los contratos vinculados, el legislador introduce unos límites a la autonomía de la voluntad de las partes:

1.- la eficacia de los contratos de consumo en los que expresamente se establezca que la operación incluye la obtención de un crédito de financiación, quedará condicionada a la obtención del crédito. (artículo14.1.1º.)

2.- Se tendrán por no puestas las cláusulas en las que el proveedor exija al consumidor que el crédito únicamente pueda ser otorgado por un determinado concedente. (artículo 14.12º).

Dicho esto vamos a ver los supuestos en los que se ofrece una especial protección al consumidor.

1.- La ineficacia del contrato de consumo acarreará la ineficacia del contrato expresamente destinado a su financiación si concurren las siguientes circunstancias (Artículo 14.2 en relación con las circunstancias previstas en los párrafos a), b) y c) del apartado 1 del artículo 15 de la Ley):

que el consumidor / usuario, para la adquisición de los bienes o servicios haya concertado un contrato de concesión de crédito con un empresario distinto del proveedor de aquellos.

Que entre el concedente del crédito y el proveedor de los bienes o servicios exista un acuerdo previo, concertado en exclusiva, en virtud del cual aquél ofrecerá crédito a los clientes del proveedor para la adquisición de los bienes o servicios de éste.

Que el crédito obtenido por el consumidor lo haya sido precisamente en aplicación del acuerdo previo mencionado anteriormente.

Como podemos ver las exigencias que fija la ley para considerar los contratos como vinculados son muy restrictivas, ya que exigen "acuerdo previo, concertado en exclusiva". Es decir, que por un lado el prestamista y el vendedor acuerden colaborar, y en segundo lugar que el vendedor colabore exclusivamente con ese prestamista, con exclusión de otros financiadores.

Esta nota de exclusividad, además de resultar injusta para el cliente, ya que supone una pérdida de derechos por una cuestión negociada entre el prestador de servicios y el financiador y de la que queda al margen dicho cliente, se presta con facilidad al fraude. Como ha señalado algún autor, basta con que el prestador de servicios excluya de forma expresa en el contrato la financiación en exclusiva, aunque en la realidad no se haga así. De ahí que, tras el escándalo de las "academias de inglés" en el año 2002, nuestras autoridades legislativas hayan eliminado esta posibilidad con la reforma en dieciembre de 2003 del artículo 15 de la Ley del crédito al consumo, como más adelante veremos con detenimiento.

2.- Responsabilidad del financiador por incumplimiento del proveedor.

El artículo 15 de la ley de Crédito al Consumo establece la responsabilidad subsidiaria del financiador por incumplimiento del proveedor en la entrega total o parcial de los bienes o servicios objeto del contrato o la no conformidad de aquéllos con lo no pactado en el contrato. Para que se derive esta responsabilidad, que tiene carácter subsidiario, tendrán que concurrir todos los requisitos siguientes:

■ Que para la adquisición de los bienes y servicios, el consumidor haya concertado un contrato de financiación con un empresario distinto del proveedor.

■ Que entre el concedente del crédito y el proveedor de los bienes o servicios exista un acuerdo previo, concertado en exclusiva, en virtud del cual aquél ofrecerá crédito a los clientes del proveedor para la adquisición de los bienes o servicios de éste.

■ Que el crédito obtenido por el consumidor lo haya sido precisamente en aplicación del acuerdo previo mencionado anteriormente.

■ Que los bienes o servicios no hayan sido entregados en todo o en parte o no sean conforme a lo pactado en el contrato.

■ Que el consumidor haya reclamado judicial o extrajudicialmente por cualquier medio acreditado en derecho, contra el proveedor y no haya obtenido la satisfacción a la que tiene derecho.

Esta responsabilidad del prestamista, caso de cumplir todas y cada una de las condiciones, se pone de manifiesto en las siguientes:

■ Derecho del consumidor a suspender los pagos pendientes, en tanto el vendedor no cumpla correctamente con su obligación. Si el vendedor cumpliera, el consumidor/ usuario tiene que abonar todos los plazos cuyo pago suspendió, aunque sin intereses de demora.

■ El consumidor puede exigir del prestamista el cumplimiento de la obligación del vendedor.

El artículo 15 de la Ley de Crédito al Consumo autoriza al consumidor a solicitar al prestamista la devolución del precio del bien, tras la resolución de la compraventa. En este caso, el prestamista opera como un garante del vendedor. Y por tanto igualmente puede el consumidor solicitar, mediante la acción estimatoria reducir el importe del precio del bien en aquellos supuestos de bienes defectuosos.

En definitiva, un régimen muy estricto que en muchas ocasiones en la práctica resultaba inaplicable, de ahí la reforma para eliminar la condición de contrato "en exclusiva" de diciembre 2003 que modificaba el artículo 15 de la Ley de Crédito al Consumo. En efecto, tras la reforma introducida a través de la ley de acompañamiento a los presupuestos para el año 2004, se modificó el párrafo b del apartado 1 del artículo 15 de la Ley 7/1995, de crédito al consumo, que queda con la siguiente redacción:

b. Que entre el concedente del crédito y el proveedor de los bienes o servicios, salvo que se trate de aquellos previstos en el párrafo siguiente de la presente letra, exista un acuerdo previo, concertado en exclusiva, en virtud del cual aquél ofrecerá crédito a los clientes del proveedor para la adquisición de los bienes o servicios de éste.

En el caso de que se provean servicios de tracto sucesivo y prestación continuada, que entre el concedente del crédito y el proveedor de los mismos exista un acuerdo previo en virtud del cual aquél ofrecerá crédito a los clientes del proveedor para la adquisición de los servicios de éste.

El consumidor dispondrá de la opción de concertar el contrato de crédito con otro concedente distinto al que está vinculado el proveedor de los bienes y servicios en virtud de acuerdo previo.

Como vemos se elimina la exigencia de la exclusividad en la vinculación, pero sólo para los contratos de tracto súcesivo (piénsese en los contratos de las academias de educación, por ejem-

plo). Hasta la fecha, tanto el legislador comunitario como el español han llevado a cabo una delimitación extraordinariamente restrictiva de este supuesto de vinculación contractual, que se prestaba con facilidad al fraude. Para ello bastaba con que entre el prestador de servicios y el financiador excluyan en contrato dicha característica, aunque de hecho se dé en la realidad; o que en alguna ocasión se acuda de forma esporádica por el proveedor a un financiador distinto, para que, y a tenor de la normativa española antes de su reforma, no resulte aplicable el régimen favorable al consumidor. Desde un punto de vista cualitativo, la nota de exclusividad nada pone ni quita a lo fundamental, esto es, la simple existencia entre el contrato de consumo y el de crédito de una conexión hasta el punto de que el consumidor lo percibe como una unidad económica.

Es necesario apuntar, por último la necesidad de una reforma más amplia de nuestra normativa sobre crédito al consumidor. No es suficiente con la puntual modificación del artículo antes citado, así como del artículo 2, en diciembre de 2003 y al calor de un escándalo que perjudicó gravemente al consumidor español. Nuestro mercado de crédito, y el de Europa, exige una reforma más amplia.

E) Incidencias de los mecanismos de resolución judicial en cuestiones sobre crédito al consumo

En esta cuestión, vamos a referirnos en particular al Sistema Arbitral de Consumo por ser el mecanismo de resolución más definido y cuya implantación en nuestro país se halla más asentada. En efecto, el Sistema arbitral de consumo ya ha recibido reclamaciones de los consumidores que afectan a contratos incluidos en el ámbito de protección de la Ley 7/1995 y los Tribunales Arbitrales de Consumo vienen resolviendo sobre el fondo de tales reclamaciones. A modo de ejemplo han sido notables en número las reclamaciones relacionadas con academias cuyos cursos, a distancia o no, ofrecían financiación aplazada de los mismos.

De entre las características que conforman el Sistema Arbitral de Consumo (voluntariedad, gratuidad, carácter vinculante y ejecutivo, rapidez, poco formalista, y la igualdad de las partes) afectan a la cuestión objeto de este comentario dos: la voluntariedad y la vinculación y ejecutividad de las resoluciones.

a) La sumisión voluntaria de las partes: En este sentido, el art. 31.2 de la Ley 26/1984, General para la Defensa de los consumidores y usuarios establece que "El sometimiento de las partes al sistema arbitral será voluntario y deberá constar expresamente por escrito."

La justificación de esta sumisión expresa al arbitraje de consumo resulta del propio ordenamiento constitucional vigente que eleva a la categoría de fundamental (art. 24. 1 de la Constitución), el derecho de todos los españoles a la tutela judicial, es decir, el derecho a poder a acudir a un juez para que le proteja y defienda sus derechos e intereses cuando éstos se han visto atacados o perjudicados por un tercero. Así, la sumisión expresa al sistema arbitral de consumo supone la renuncia de las partes a ese derecho fundamental de solicitar la protección judicial.

b) Las resoluciones (laudos) de los Tribunales Arbitrales de Consumo son vinculantes y eje-

cutivos para las partes y produce el efecto de cosa juzgada. Como contraprestación a la renuncia que deben hacer las partes a su derecho a acudir a los Juzgados y Tribunales, se ha dotado al sistema arbitral de consumo de una capacidad muy importante consistente en que los laudos dictados por los tribunales arbitrales no sólo son de obligatorio cumplimiento para las partes que acuden a este sistema, sino que además, las partes los tienen que aceptar en cuanto al fondo como definitivos. El problema resuelto por un laudo arbitral ya no va a poder ser presentado a ningún juez (salvo lógicamente, que el laudo sea anulado por alguna de las causas formales establecidas en el art. 45 de la Ley 36/1.988, de Arbitraje), por tener este efecto de cosa juzgada.

Estas dos características significativas (sumisión expresa y vinculación con efecto de cosa juzgada del laudo) del Sistema Arbitral de Consumo son las que nos van a permitir definir el grado de protección que el consumidor puede obtener de los Tribunales Arbitrales de Consumo en el caso de los créditos al consumo. Teniendo en cuenta lo expuesto, debemos afirmar, lógicamente, que los Tribunales Arbitrales de Consumo sólo van a poder entender y decidir sobre problemas relativos a contratos de crédito al consumo en los que tanto el consumidor como el empresario expresamente muestren su aceptación (individual o colectiva) al Sistema Arbitral de Consumo.

En primer lugar hay que hablar de aquellos contratos en los que el empresario proveedor del bien es el que directamente ofrece al consumidor la posibilidad de financiar la adquisición del bien, asumiendo la propia empresa el riesgo financiero de la operación y cobrando la misma empresa proveedora, los intereses del pago aplazado. En la actualidad este tipo de operaciones no son las más frecuentes (lo habitual es que la financiación la ofrezca el propio comerciante pero el prestamista es un tercero, que normalmente es una entidad financiera.

La protección del Arbitraje de Consumo en estos supuestos es la misma que la jurisdicción ordinaria. Ya que si el empresario acepta (o está adherido) el sistema arbitral de consumo, el laudo arbitral que resuelva la reclamación va a poder interpretar, valorar y resolver sobre cualquier aspecto de la relación contractual principal (el cumplimiento o incumplimiento en lo que respecta al bien adquirido; la validez o nulidad del contrato de compraventa), pero también va a poder resolver cualquier cuestión relativa al contrato de financiación porque el laudo arbitral vincula a las partes que suscriben el convenio arbitral (la sumisión expresa al arbitraje) y en este supuesto el contrato de financiación (el crédito al consumo) lo había concedido la misma empresa o empresario que voluntariamente acepta que el Tribunal Arbitral de Consumo sea el que decida sobre la cuestión litigiosa en su totalidad. En estos supuestos sería perfectamente válido un laudo arbitral que invalidara parcialmente o incluso declarase nulo el contrato de financiación por irregularidades en la compraventa

Créditos al consumo con financiación ajena (normalmente una entidad financiera).

En esta categoría clasificamos los contratos de crédito al consumo en sentido estricto. Son aquellos que ofrecen los comerciantes, para facilitar a sus clientes el pago de los bienes que comercializan con financiación ajena (normalmente de entidades financieras). En este caso, los empresarios actúan en virtud de acuerdos previos suscritos entre el empresario y la entidad financiera.

Para realizar estas compras hay que cumplir con dos contratos; el de compraventa del bien (entre empresario-proveedor y consumidor); y el contrato de crédito que lo suscribe el consumidor con una entidad financiera. Y ello, aunque la propuesta o solicitud del contrato de financiación o crédito se firme en el propio establecimiento del proveedor. En estas compraventas hay pues en realidad tres partes distintas: el empresario-proveedor del bien o servicio, el empresario-entidad financiera y el consumidor. Ante esta realidad contractual, cuando una reclamación de un consumidor debe resolverse (existe convenio arbitral) por el sistema arbitral de consumo ¿qué posibilidades de actuación tienen los Tribunales Arbitrales de Consumo? ¿Cualquier laudo que dicten será válido o deben someterse a algún límite en su actuación?

Estas cuestiones parecen ser contradictorias con nuestra anterior afirmación respecto a que en caso de existir convenio arbitral, el Tribunal Arbitral sustituye por completo a la jurisdicción con sus mismas facultades (salvo las de ejecutar directamente los laudos). Sin embargo, no existe contradicción alguna. Debemos en este punto recordar que el Convenio arbitral (la sumisión expresa de las partes) es "conditio sine qua non" o requisito indispensable para que los Tribunales Arbitrales de Consumo puedan entrar a conocer y resolver una reclamación de un consumidor. Por tanto, el límite que deben observar siempre los Colegios Arbitrales de Consumo es el que les viene definido por cada Convenio arbitral. Y si, como en el caso propuesto, la reclamación versa sobre el incumplimiento contractual del empresario-proveedor por la ausencia de entrega del bien, o que este es defectuoso de forma irreparable, etc. el laudo podrá declarar nulo (total o parcialmente) el contrato de compraventa del bien porque el empresario proveedor ha aceptado expresamente la competencia del Tribunal arbitral de consumo, pero no podrá declarar nulo ni invalidar ninguna cláusula del contrato de crédito conexo al anterior, porque tal decisión afectaría a un tercero (el empresario-entidad financiera) que no habría aceptado o consentido la sumisión expresa al arbitraje y sobre la que las partes no tienen poder de disposición, por lo que entendemos que esta cuestión quedaría excluida del ámbito del arbitraje de consumo por disposición del artículo 2.2 letra b) del R.D. 636/93, de 3 de mayo, que regula el Sistema Arbitral de Consumo.

Ahora bien, directa y expresamente no puede anularse en un laudo arbitral el contrato de crédito al consumo (salvo expresa sumisión de la entidad prestamista al arbitraje de consumo), la anulación del contrato de compraventa con el proveedor sí supondría de hecho la anulación indirecta del contrato de crédito ya que la Ley 7/95 prevé en su artículo 14.2 como garantía para los consumidores que la ineficacia del contrato con el proveedor del bien o servicio, determinará también la ineficacia del contrato destinado a su financiación, siempre que el contrato de crédito sea suscrito con un empresario distinto del proveedor, que entre el concedente del crédito y el proveedor haya un acuerdo previo para que éste ofrezca créditos de aquél y que el contrato de crédito sea consecuencia del referido acuerdo previo.

Como conclusión hay que decir que los créditos al consumo concedidos por entidades financieras directamente, quedan de hecho excluidos, por propia decisión y voluntad de esas empresas, de no aceptar el arbitraje de consumo. En el caso de que se diera un arbitraje de consumo sobre un litigio producido por cualquiera de estos contratos, la libertad del Tribunal Arbitral de Consumo sería absoluta, incluso para declarar la nulidad del crédito. Ello porque supondría que también la entidad financiera se había sometido al sistema arbitral de consumo y aceptaba que iba a cumplir el laudo sea cual fuere el resultado del mismo.

5.9. EL CONTROL DEL RIESGO DEL CRÉDITO Y LA PROTECCIÓN DE LOS DATOS PERSONALES

Las entidades financieras previamente a la concesión del crédito, deben proceder a un estudio minucioso y personalizado de la operación solicitada por el consumidor, ponderando en cada caso, mediante el criterio profesional, el posible riesgo asumir. Es evidente que ningún crédito, por mucho que se acumulen las garantías, está libre de riesgo.

El sistema de análisis de riesgo más utilizado por las entidades financieras en el instante de conceder un crédito, es la petición de información a la Central de Información de Riesgos del Banco de España (CIRBE). Junto a este registro, han aparecido otros servicios prestadores de información sobre solvencia patrimonial y crédito que, regulados por el artículo 29 de la Ley Orgánica 15/1999 de protección de datos de carácter personal se nutren de las fuentes de información accesibles al público, de los datos revelados por el propio interesado u obtenidos con su consentimiento y también, en el caso de datos personales relativos al cumplimiento o no de obligaciones dinerarias, de la información suministrada por el acreedor o su representante.

Estos ficheros son almacenes de información que, en los denominados negativos, se limitan a dejar constancia de los incumplimientos de pago, procesos judiciales o, en su caso, situaciones de sobreendeudamiento. En los ficheros llamados positivos, se recoge la información referida a todas las operaciones de crédito correspondientes al afectado o interesado, así como los eventuales incumplimientos.

La permanencia de los datos adversos en los ficheros, según el apartado cuarto del artículo 29 arriba citado, no puede superar los seis años. Estos datos desfavorables deben de responder, con veracidad, a la situación del afectado, es decir, deben de mostrar la imagen fiel de la situación financiera de la persona inscrita en este tipo de registros.

La naturaleza personal de este tipo de datos registrados obliga a realizar una sucinta referencia a la cuestión del secreto bancario. La relación entre entidad de crédito y cliente se rige, entre otros, por el uso bancario que sanciona la obligación de guardar secreto sobre las operaciones que su clientela le confía. La presunción del deber de confianza que debe presidir en las relaciones contractuales, entra en colisión con otros deberes que pesan sobre los prestamistas limitando, por tanto, la eficacia jurídica.

Así puede ocurrir cuando una empresa financiera tiene el deber de suministrar informes veraces a determinados ficheros de colectores de información. Sin duda, estos ficheros facilitan el conocimiento cierto acerca de la solvencia y situación económica de los solicitantes del crédito. En estos casos, la fuerza jurídica del deber secreto puede claudicar frente a la obligación de suministrar información a estos registros.

Con este tipo de medidas, se pretende procurar una información simétrica entre solicitantes del crédito y prestamistas que conjure la posible selección adversa de éste último.

La situación que se produce en el instante de solicitar un crédito por el consumidor se corresponde a que a lo que la teoría económica llama asimetría informativa. En esta situación el consumidor conoce, o debería conocer su situación económica, mientras que prestamista, de ordi-

nario, desconoce el estado patrimonial de aquél. Los perturbadores efectos de esta asimetría informativa se dejan sentir en la selección adversa que puede realizar el prestamista carente de información, concediendo un crédito a quien no lo va a poder pagar y que, convertido en moroso, gravará las cuentas del banco. La entidad financiera en estos casos tenderá, en el futuro, a elevar el precio del crédito, trasladando en definitiva, a los buenos pagadores los costes fallidos.

Afortunadamente existen mecanismos que atenúan, o incluso eliminan, el efecto negativo de la asimetría informativa. Uno especialmente relevante por las entidades financieras, con el objeto de evaluar el riesgo inherente a cada potencial cliente, resulta ser la consulta de los datos financieros almacenados en los ficheros de información de solvencia patrimonial y crédito.

Actualmente en España, la utilización de ficheros, llamados coloquialmente de morosos, se encuentra muy extendida entre las financieras siendo los más comunes los siguientes: el fichero AESIS, DELTA, y de las incidencias JUDICIALES, el fichero BADEX y el fichero BDI: Todos ellos son ficheros negativos sometidos al control de la Agencia Estatal de Protección de Datos, entidad de Derecho Público encargado de velar por el tratamiento automatizado de los datos personales de conformidad con las exigencias de la Ley Orgánica 15/1999.

Los cambios vertiginosos en la llamada sociedad de la información quedan bien patentes en una ley -la Ley Orgánica de Regulación del Tratamiento Automatizado de Datos de Carácter Personal-, que a siete años de su entrada en vigor en 1992, se ha visto necesario reformar a finales del pasado año. En esta norma se articulaban una serie de derechos encaminados a hacer efectiva la protección de los ciudadanos contra la posible utilización indebida o sin su consentimiento de sus datos personales. Así mismo, se creaba la Agencia de Protección de Datos, como órgano público responsable de velar por los intereses de los ciudadanos en este ámbito.

Ciertamente y por regla general, las leyes que regulan determinados hechos sociales quedan siempre superadas por las continuas transformaciones de éstos, es evidente que la reforma antes aludida de la legislación que recoge esta materia, nos ha revelado que las constantes innovaciones tecnológicas en este sector van dejando obsoleto el derecho a pasos agigantados, de manera proporcional, diríamos, a cómo progresan dichos avances.

Así las cosas, es lícito cuestionarse si realmente nuestra intimidad y nuestra privacidad están adecuadamente garantizadas ante las injerencias de los grandes intereses económicos. Debemos partir de un hecho determinante y es que el "dato", o los "datos", no son de quienes lo posean en un momento concreto - sea la administración, un banco o un fichero de morosos-, sino de quien resulta ser su titular. En definitiva, podemos simplificar diciendo que "mis datos son míos". Junto a esta premisa, hay que situar otra de igual calibre: el consentimiento, que en su caso, puede otorgar el ciudadano titular de sus datos para que sean usado con la finalidad que dicha persona manifieste y desee. Esto nos lleva finalmente a establecer un principio básico: no poder tratarse, almacenarse o cederse entre sí las entidades ningún dato de carácter personal, sin la preceptiva autorización de su titular, salvo para aquellas excepciones que expresamente determine la ley en supuestos de interés público.

La ley exige el consentimiento inequívoco del ciudadano para ofrecer sus datos, es decir que quien dé información sobre su vida privada haya sido informado perfectamente del uso que se le va a dar, a quién se va a ceder y qué derechos tiene. Así, se exige por parte de los responsa-

bles de los ficheros un deber de garantizar seguridad, a todos los datos de que conozcan, de tal modo que impidan el acceso no autorizado, la alteración o la pérdida de éstos.

Precisamente en este orden de cosas, causó asombro la noticia publicada en un semanario nacional al destapar cómo los bancos arrojan a la basura, a diario, miles de recibos informes y documentos personales de sus clientes. Con toda esa información cualquiera podría jugar con todos nuestros ahorros, sin la más mínima sospecha. Los Bancos y Cajas deberían custodiar no sólo el capital, el dinero contante y sonante que en seguida se apresuran a captar de sus clientes sino un bien quizá más intangible pero no menos importante: la intimidad, la vida privada de éstos. El art. 43 de la Ley se considera como infracción muy grave el mantener los ficheros locales o programas de datos "sin las debidas condiciones de seguridad".

Incumpliendo este precepto se han dado casos como encontrar en una bolsa de basura de Banesto un informe de acerca del riesgo para conceder a un particular un préstamo, entre estos datos tirados al contenedor figuraban la empresa en que trabajaba y lo que cobraba de nómina, incluidas pagas extras. En la basura de Argentaria se encontró la autorización de un cliente para domiciliar los recibos de Telefónica con todos los datos, incluido número de cuenta. Incluso en la basura de una sucursal de La Caixa se halló el listado de los llamados clientes preferentes con sus cuentas a todo detalle. Toda esta problemática se solucionaría de forma bien sencilla, exigiendo una mayor atención a esos "papeles"; y si es necesario eliminarlos, se destruirán pero de la forma anteriormente referenciada.

Los ficheros informáticos de carácter más problemático son sin duda los llamados "registros de morosos", es decir, aquellos que incluyen datos de carácter personal relativos al cumplimiento o incumplimiento de las obligaciones dinerarias y la solvencia patrimonial del afectado. De todos los registros existentes, especialmente el ASNEF (Asociación Nacional de Entidades de Financiación) es el más conocidos a nivel nacional.

Se señala que si los datos son aportados por el acreedor (es decir por la entidad de crédito donde tenemos alguna deuda pendiente) se nos debe notificar en un plazo de 30 días que hemos sido incluidos en este registro. No debemos olvidar que se permite registrar y ceder datos adversos en cuanto a la solvencia económica de los interesados si no son de más de hace seis años, y siempre que sean veraces. De esto se deduce que el nombre de una persona puede permanecer en un listado durante más de un lustro. Además las entidades financieras se suelen apresurar a incluir a los morosos en esos registros, pero no se toman tanto interés en eliminarlos una vez pagadas las deudas. Eso puede deberse incluso al hecho de que si una persona permanece en uno de esos registros de uso común para las entidades, ninguna entidad le concederá un préstamo o crédito.

Ninguna, excepto la que lo incluyó y sabe que ya pagó sus deudas, claro. Se conserva así cuota de mercado. Por eso es importante hacer uso de los medios de consulta, acceso, rectificación y cancelación de ese tipo de datos tal y como hemos visto.

La Agencia de Protección de Datos tiene la posibilidad para sancionar, pudiendo llegar a imponer una multa a los responsables de los ficheros informatizados de hasta 100 millones de pesetas. Por otro lado, también se reconoce a los afectados el derecho a pedir una indemnización a los responsables del fichero si los datos se hubieran recogido de forma ilegal y ello hubiera ocasionado algún perjuicio- por ejemplo no concediéndose un préstamo hipotecario, no pudiendo

abonar con tarjeta...- Aunque no olvide que la única vía para reclamar por daños y perjuicios es a través de los tribunales.

Las aseguradoras van a crear un fichero informatizado tratando de evitar "la rotación", esto es que los asegurados cambien cada año de compañía eludiendo los recargos en las primas por alta siniestralidad. No se fían de lo que les dicen sus clientes y pretenden volcar en un fichero histórico de siniestralidad (Sinco), los historiales de accidentes de sus asegurados en los últimos cinco años para que los consulten las demás compañías antes de aceptar un nuevo asegurado. En definitiva, una especie de gran chivato electrónico.

La Agencia de Protección de datos, tras estudiar a fondo el asunto, ha autorizado el reglamento y el código-tipo del fichero en octubre pasado. Las compañías enseguida han mostrado su interés y se calcula que en la actualidad el proyecto ha asegurado el 75% de la cuota de mercado y sigue subiendo el apoyo. En noviembre podrían empezar a enviarse las cartas a los asegurados para comunicar su inclusión en el registro, condición impuesta por la Agencia de Protección de Datos conforme a la ley.

La parte más sustanciosa de la ley recoge una serie de derechos en relación al uso de esos datos y que es importante conocer:

1) Derecho de acceso.- Se reconoce un derecho a conocer qué datos poseen las entidades. Dicha consulta se podrá efectuar por escrito, y la respuesta del responsable del fichero debe darse de forma clara, inteligible y sin claves extrañas que dificulten su comprensión.

2) Derecho de rectificación y cancelación.- Una vez conocidos los datos que poseen de nosotros, existe un derecho a solicitar al responsable del fichero que se rectifiquen o cancelen los datos erróneos, lo que deberá cumplirse con lo solicitado en el plazo de 10 días.

3) Derecho de consulta al Registro de la Agencia de Protección de datos.- A través de este registro, se puede conocer la existencia de datos informatizados en posesión de un responsable del fichero. La consulta es pública y gratuita. Además, se puede dirigir a esta Agencia una reclamación contra aquellas entidades que incumplieran los derechos antes citados de acceso, rectificación y cancelación.

VI. MEDIDAS PARA LA PREVENCIÓN DEL SOBREENDEUDAMIENTO FAMILIAR

6.1. PROBLEMAS MÁS FRECUENTES

El hecho de que un individuo o una familia se encuentre en una situación de insolvencia temporal para hacer frente a sus deudas más inmediatas se traduce en infinidad de orígenes y consecuencias. La Asociación de Consumidores y Usuarios de Bancos, Cajas y Seguros (ADICAE) lleva años intermediando entre los consumidores en "suspensión de pagos" y las entidades financieras que les han facilitado productos de endeudamiento. La experiencia acumulada durante este periodo se puede concentrar en las siguientes conclusiones:

■ Incapacidad para diagnosticar la situación patrimonial

En la casi totalidad de los casos de sobreendeudamiento, los afectados no han realizado un adecuado diagnóstico de su situación real, sobrevalorando su estabilidad laboral, las rentas esperadas, su capacidad para endeudarse y soportar posibles imprevistos... En más del 90% de los casos, no se ha realizado una previsión de ingresos y gastos, no se han realizado las correspondientes provisiones dinerarias para atender a gastos que tienen lugar una vez al año (seguro del hogar, seguro del automóvil, IBI, IVTM, IRPF, revisión del automóvil...) y no se ha dejado un "colchón de ahorro" ante posibles contrariedades, lo que ha provocado inmediatos impagos ante acontecimientos fortuitos (enfermedad, paro, fallecimiento, sanciones, reparaciones de alto calibre, etc.) o subidas de tipos de interés.

■ Sobreendeudamiento pasivo

La mayoría de los casos de sobreendeudamiento son de carácter pasivo, es decir, existe un grado de financiación elevado al cual no se puede hacer frente como consecuencia de acontecimientos fortuitos que, en más de tres cuartas partes, son consecuencia del acaecimiento del desempleo o fallecimiento de alguno de los cónyuges. No obstante, esta tipificación de sobreendeudamiento ya no es tan clara como una década antes ya que, aunque sea consecuencia de factores fortuitos, cada vez está más ligado al hecho de haber alcanzado un nivel de endeudamiento superior a las posibilidades reales de la economía familiar y a una mala planificación del presupuesto.

■ Abuso de los medios de pago

A pesar de que la aparición de medios de pago de plástico (tarjetas) han facilitado mucho la sencillez en las transacciones y la comodidad tanto a la hora de realizar las compras como de no tener que llevar dinero en efectivo, su utilización indiscriminada se ha planteado como la primera fuente para facilitar la adicción al consumo masivo y al crédito. Su uso descontrolado, especialmente en aquellos usuarios con bajo nivel de cultura financiera que utilizan diversas al mismo tiempo, distorsiona gravemente la concepción que el usuario tiene de su capacidad de compra y de endeudamiento, ya que el titular no suele ser consciente en todo momento del saldo que le queda pendiente, empieza a no distinguir qué compras ha realizado y cuáles no, comienza a tener problemas para llegar a fin de mes y, en caso de impago, la espiral brutal de intereses de demora puede situarlo en la insolvencia total. La utilización de tarjetas de crédito incita a gastar más de lo que se necesita y tiende a crear un hábito al endeudamiento. Por el contrario, las de débito limitan el riesgo ya que, por su naturaleza, al acabarse el saldo de la cuenta corriente vinculada no permite realizar nuevas operaciones y, por tanto, adquirir niveles de endeudamiento no deseables. Lo que sí es claro es que tanto una como otra elevan el gasto familiar entre un 5 y

un 10%, realidad que es bien conocida por las entidades bancarias que envían, en contra de la normativa vigente, tarjetas al domicilio del usuario sin haberlas solicitado. Fomentar un mayor conocimiento de su uso y características desde edad bien temprana, así como supervisar y sancionar a las entidades que realicen malas prácticas bancarias, se antoja tarea fundamental para cortar de raíz uno de los principales instrumentos para caer en la adicción al crédito.

■ Indebida refinanciación de la deuda

Otro de los dilemas más frecuentes a la hora de afrontar un caso de sobreendeudamiento, es el recurso a la contratación de nueva financiación (los llamados "créditos-fáciles" o "créditos en 24 horas") por parte del afectado, con comisiones e intereses más elevados, a fin de salvar situaciones de insolvencia temporal. No obstante, esta vía fácil lo único que supone es un alivio puntual pero que, a la larga en un número importante de casos, no suele desembocar más que en nuevos impagados y nuevos intereses de demora, esta vez más costosos.

■ Situaciones límite: embargos judiciales

Más de la mitad de los casos que acuden a ADICAE para asesorarse y buscar a ayuda a fin de poder reestructurar su deuda suelen acercarse en situaciones límites, es decir, cuando han sido requeridos judicialmente ante el impago de tarjetas, descubiertos, créditos al consumo o préstamos y, sobre todo, cuando reciben notificación de la ejecución de la garantía hipotecaria de su vivienda y la subasta de la misma. Ante estas situaciones tan avanzadas, la capacidad de maniobra de la asociación para intermediar está limitada -salvo garantías de pago futuros inmediatos que puedan resolver el conflicto- perdiéndose la oportunidad en muchos casos de acogerse a la vía extrajudicial y, por tanto, teniendo que acudir a los Tribunales, malvender el inmueble o, en el mejor de los casos, poder acudir a la consignación de las cantidades impagadas en el juzgado mediante préstamos de familiares, amigos o establecimientos financieros de crédito.

Sin duda, el principal objetivo es el de facilitar mayor información al deudor ante estas situaciones, fomentar el asesoramiento previo respecto a la capacidad de endeudamiento o antes de realizar cualquier compra de envergadura y, sobre todo, establecer puntos de orientación ante casos extremos como los explicados en este punto para poder solucionar el problema, si es posible, de manera extrajudicial. Las asociaciones de consumidores se erigen aquí como las únicas garantes y representativas de los intereses de los sobreendeudados dado su carácter de imparcialidad y su profesionalidad, ya que figuras como el defensor del cliente no suelen ser ágiles y, además, se caracterizan por resoluciones de dudoso valor para los consumidores.

■ Escaso conocimiento de derechos

Según una encuesta de ADICAE del pasado mes de octubre de 2004, el 62% de los españoles afirmaban no conocer sus derechos y obligaciones como usuarios de entidades bancarias y aseguradoras, a pesar de que el 76'7% reconocía utilizar la tarjeta de débito o de crédito, el 18% la banca electrónica y el 62'5% de los jóvenes entre 30 y 35 años tener contratado un préstamo hipotecario. Ello implica que existe un alto grado de contratación de productos financieros sin conocimiento exacto de lo que se está firmando, circunstancia que ocasiona utilizaciones indebidas de productos, negociaciones más costosas a la hora de solicitar créditos y no saber cómo actuar ante posibles insolvencias, fraudes o subrogaciones.

■ Falta de copia de los contratos

Una vez llega a cualquier sede de ADICAE un sobreendeudado, una dificultad añadida suele ser el no tener copia de lo contratado, ni un extracto tanto de sus posiciones deudoras como acreedoras y, en la práctica totalidad de los casos donde se ha iniciado la vía de la ejecución de la vivienda, el afectado no tiene ningún documento que le notifique fehacientemente la cantidad que debe así como posibles costas judiciales. Es más, en esta última situación lo que suele suceder es que el deudor acostumbre a tener varios requerimientos tanto de la entidad de crédito como de diversas gestoras de recobro, y que en cada uno de ellos se le exija cantidades totalmente diferentes que se incrementan, curiosamente, al contactar con la entidad acreedora para llegar a un acuerdo amistoso. Muy frecuente suele ser que se le reclamen 4.000 euros al deudor en concepto de impagados de cuotas y, posteriormente, una cantidad en concepto de costas que en las notificaciones de las gestoras suele ser de 2.000 euros pero que luego, al contactar con el banco, asciende casi mágicamente a 6.000.

Establecer los mecanismos legales para que el sobreendeudado pueda tener constancia fehaciente de sus deudas así como de los recargos y toda la documentación que lo obliga, es un requisito mínimo para que el deudor pueda solucionar su situación y no sea fruto de abusos que dificulten aún más ponerse al día con su corriente de pagos.

■ Ausencia de buena fe en la entidades financieras

Las entidades financieras, al aplicar el criterio de cobro de la partida que supone menos perjuicio al deudor, suelen superponer sus intereses a los de su cliente de manera que se adeuda siempre lo que más difícil va a resultar de recuperar vía judicial. Ello provoca un empeoramiento irremediable de la solvencia de aquellos morosos que intentan por todos los medios ponerse al día con sus devoluciones. El ejemplo más común es aquél del deudor que debe capital e intereses de una tarjeta de crédito y de un préstamo hipotecario. Según el criterio del Banco de España de cobrar antes la deuda más perjudicial para el prestatario, poner al corriente los pagos del préstamo hipotecario sería menos gravoso para él ya que paralizaría la posibilidad de ejecutarle la vivienda. Sin embargo, la entidad suele aplicar su criterio particular por el cual, como los intereses de demora de una tarjeta son más elevados que los de un hipotecario, si el deudor entrega capital para ponerse al día, éste va directamente para atender el impagado de la tarjeta y, si queda algo, el del préstamo. Naturalmente, el banco o la caja actúan de esta manera porque resulta más complicado recuperar judicialmente el impago de la tarjeta que el del préstamo para la vivienda ya que, en éste último, existe una garantía real que permite la ejecución sin contemplaciones del bien.

El legislador debería articular una normativa clara y contundente para este tipo de deudores que tratan por todos los medios de ponerse al día, obligando que las entregas de capital para la regularización de sus posiciones fuese destinado a la deuda más perjudicial para los intereses del prestatario, estableciendo una escala de prioridades por la cual el préstamo hipotecario por su naturaleza siempre se antepusiese a cualquier otra exigencia. El Banco de España a su vez, debería actuar en consecuencia e intensificar su labor supervisora y sancionadora para aquellas conductas abusivas por parte de la banca que sitúan a miles de consumidores al borde de la quiebra económica.

Como conclusión, si nos encontramos en un Estado democrático, el cumplimiento de la ley es la garantía básica de protección y convivencia de los ciudadanos. Por lo tanto, el establecimiento

de un marco normativo claro y completo para el tratamiento del sobreendeudamiento y su reestructuración resulta vital ante la progresión del nivel de financiación que están adquiriendo los hogares españoles y europeos. Actualmente, la gran dispersión de la normativa hace que no existan fundamentos concisos para muchas reclamaciones a las entidades bancarias (intereses de usura, validez de las comisiones por devolución de cuotas, inclusión en registros de morosos al no atender mensualidades incorrectas por error de emisión de la entidad...) Es necesaria una profundización de los mecanismos que han de permitir al deudor ponerse al día en sus impagados sin procesos traumáticos, siempre que exista la buena fe. La posición de inferioridad de derechos en este aspecto respecto a otros países comunitarios, obliga a que se formule una ley que regule la "suspensión de pagos" de la persona física y que, especialmente, se tracen caminos para la resolución extrajudicial. Frecuentemente, muchas familias españolas se ven abocadas al desahucio y a la marginación social por la falta de mecanismos para poder resolver su situación de manera racional.

6.2. MEDIDAS PREVENTIVAS

Sin lugar a dudas, la principal medida preventiva del sobreendeudamiento es el establecimiento de un marco normativo que lo regule y que establezca los cauces necesarios para que cualquier prestatario de buena fe pueda reconducir su situación y ponerse al día en sus pagos. Nuestro país, de momento, se ha caracterizado por situarse a la cola respecto al resto de Europa para el tratamiento de este problema y que puede poner en jaque mate tanto el bienestar de miles de familias como el funcionamiento de la economía en general. Parece ser que todavía no es uno de los problemas más urgentes pese a la repercusión que supone. Esto al menos es lo que se deduce de la ausencia de iniciativas específicas sobre esta materia, a pesar de que la evolución de la deuda de las familias españolas en los últimos años ha experimentado un incremento importante desde la mitad de la pasada década. En este sentido, debemos añadir que según datos del Banco de España, el endeudamiento de los hogares españoles alcanzó a lo largo del 2.004 el 95% de su renta bruta disponible, mientras que durante la primera mitad de los noventa se situaba en torno al 40%.

Ante dicho panorama, se ha advertido la voluntad de impulsar una legislación particular acerca del endeudamiento excesivo de los consumidores por parte del Consejo Económico y Social, de la Conferencia Sectorial de Consumo, y también de algún gobierno autonómico que, en cualquier caso, se encuentran con el límite de sus barreras competenciales en materias, tales como legislación civil, legislación mercantil y Derecho procesal (arts. 1491.1, 6.º y 8.º Constitución), instrumentos que en mayor medida se presentan idóneos para la prevención y el remedio del sobreendeudamiento de los consumidores.

Como ya hemos venido sustentando con anterioridad, el consumidor español necesita una legislación que lo proteja de manera eficaz y que, al igual que para las personas jurídicas existe el procedimiento de suspensión de pagos para seguir permitiendo la continuidad de la empresa, debe establecerse una "Ley de suspensión de pagos familiar" que permita que los hogares sobreendeudados ante acontecimientos fortuitos o sobrevenidos puedan reestructurar su deuda actuando de buena fe.

Junto con ello, se necesita una mayor concienciación del consumidor acerca de la necesidad de realizar un consumo y endeudamiento responsables. A tal efecto, dado que el grado de evolución de la necesidad de financiación de los hogares es establecido en gran medida por el mer-

cado con la evolución del precio de determinados bienes (especialmente la vivienda) y la pérdida real de renta al haberse actualizado los salarios por debajo de la inflación durante los últimos años, el consumidor no tiene capacidad potestativa para limitar a su gusto sus necesidades de crédito y, por lo tanto, la actuación de los poderes públicos se antoja esencial para abordar la materia. De hecho, tal y como argumentábamos en el punto "bases jurídicas para una política de sobreendeudamiento", la Constitución española en su artículo 51.2 encomienda a los poderes públicos a promover la información y la educación.

6.3. CAMPAÑA SOBRE EL SOBREENDEUDAMIENTO EN EXTREMADURA

A pesar de que algunas Comunidades Autónomas como Castilla-La Mancha, Cantabria y la Comunidad Valenciana han realizado pequeñas iniciativas para el estudio y tratamiento del sobreendeudamiento, un proyecto serio y el más completo ha sido el de la Comunidad de Extremadura También, con la participación de ADICAE y en colaboración con la Dirección General de consumo y Salud Comunitaria de la Junta de Extremadura. Dicha iniciativa, bajo el nombre de "Medidas de Prevención y Protección del Consumidor Extremeño", puede resultar de inspiración para otras autoridades públicas como vehículo óptimo para el análisis de la problemática así como el establecimiento de mecanismos de prevención. Como veremos, este plan se ha materializado con la realización de las siguientes actividades:

■ "**Jornadas sobre Formación de Mediadores**" con las que mediadores, asistentes sociales, responsables de OMIC's y áreas de consumo y formadores de centros juveniles puedan comprender qué es el sobreendeudamiento e, incluso, realicen ejercicios prácticos en el que se pongan en la piel del afectado, tomando decisiones, de manera que puedan desarrollar su empatía y capacidad de diagnóstico. En estas jornadas se les informa acerca de las causas y consecuencias de esta problemática; del abuso de los productos y servicios financieros en nuestra sociedad y de su incidencia; y de las posibles actuaciones que pueden llevar a cabo en caso de que surjan cuestiones de esta índole con el contexto jurídico actual.

■ Celebración de "**Semanas de Puertas Abiertas**" con la finalidad de asesorar a los diferentes usuarios sobre los préstamos, créditos y demás servicios bancarios, previniéndoles al mismo tiempo de las consecuencias que conlleva una previsión familiar inadecuada, recomendándoles, en este sentido, que no sólo deben tener en cuenta el poder adquisitivo en el momento de concertarlo, sino que deben valorar la posible concurrencia de circunstancias ordinarias o excepcionales, tales como el nacimiento de un hijo, una situación temporal de desempleo, etc. y que pueden alterar considerablemente la economía familiar.

■ Charlas-taller sobre el "**Planeamiento de la Economía Familiar**" en diversas localidades, especialmente aquéllas que no disponen de servicios de información o que, por sus habitantes, la necesidad de una concienciación es más aguda. Su finalidad es la de resolver dudas y problemas que surgen en la contratación de los productos que derivan del sobreendeudamiento.

■ **Organización de symposium** donde intervengan distintos profesionales del consumo, banca, seguros, agentes sociales, administración y estudiosos de la materia, de manera que se debate e intercambie ideas sobre la materia a la vez que su repercusión sea lo suficientemente gran-



Un momento de las jornadas celebradas por ADICAE en Extremadura sobre el fenómeno del sobreendeudamiento

de como para que los ciudadanos se interesen por la prevención y planificación para evitar el riesgo de sobreendeudamiento.

■ **Elaboración de estudios** que, como el presente, se distribuyan en masa a centros juveniles, organizaciones cívicas, asociaciones de consumidores, medios de comunicación y administraciones públicas, de manera que, con su lectura, se fomente la formación y conductas sanas de consumo y endeudamiento.

Todas estas medidas pueden y deben de ir acompañadas de charlas a lo largo de la geografía española, especialmente en localidades sin OMIC y centros de juventud, donde se informe sobre las características, derechos y deberes contraidos con la contratación de productos financieros; de los mecanismos extrajudiciales y judiciales establecidos para la resolución de conflictos; y donde se expongan experiencias acumuladas para aprender de situaciones pasadas. Igualmente, enseñar a los consumidores a planificar su presupuesto; periodificar gastos; orientar sobre la conveniencia o no de determinadas compras o inversiones; plantearles casos prácticos previos donde se creen hábitos de análisis, toma de decisiones y retroalimentación de los errores; reparto de folletos básicos informativos por centros adecuados al público objetivo; dar a conocer el marco jurídico actual en consumo y endeudamiento, etc. se plantean como posibles herramientas para prevenir el sobreendeudamiento.

Por último, resulta totalmente necesario exigir al Banco de España una labor supervisora más profunda en cuanto a transparencia de la publicidad, inteligibilidad de los contratos y comercialización de los productos, de manera que, para una mala práctica bancaria de estos aspectos, se potencie su capacidad sancionadora y que ésta sea efectivamente llevada a la práctica. El hecho de controlar desde su inicio los métodos de colocación de los productos de endeudamiento puede contribuiría en gran medida a una limitación del endeudamiento excesivo o indeseado.

6.4. PROPUESTAS

Como hemos visto a lo largo del presente estudio, el consumo no sólo tiene una función económica muy importante sino también una dimensión social que exige una regulación del sobreendeudamiento que favorezca una mejora cualitativa de la situación de los sobreendeudados que no es incompatible con los que obtendría la economía y los acreedores. Sin duda se trata de un fenómeno europeo y social que debe ser abordado por una regulación armonizada en la que las organizaciones de consumidores han de jugar un papel fundamental en cuanto a prevención, asesoramiento y participación en el sistema de defensa y resolución de conflictos.

El endeudamiento tiene que formar parte de la nueva cultura familiar, tomándolo como algo normal y no de riesgo excesivo. Debemos encontrar la manera de gestionarlo de una forma útil donde el riesgo sea controlado ya que, si no se es cuidadoso, puede llevar a una dualidad de la sociedad: aquellos que tienen recursos y rentas suficientes para poder gestionarlo bien y aquellos cuyos ingresos son insuficientes y se ven fácilmente empujados a niveles que no pueden afrontar.

A modo de conclusión cabe afirmar que no existe en el cuerpo jurídico español una normativa específica para situaciones de sobreendeudamiento. Nuestro Derecho intenta ofrecer la mayor claridad posible a la hora de contratar productos de financiación pero no ayuda en situaciones de insolvencia. Por ello resulta exigible una normativa específica que contemple todas las situaciones posibles de sobreendeudamiento, ya sea por préstamos o por motivos lúdicos. Ahora bien, es evidente que el trato y el nivel de protección ha de ser diferente.

Dentro del ingente análisis realizado a lo largo del presente estudio para afrontar el exceso de endeudamiento asumido por los hogares, la colaboración entre los diferentes especialistas en la materia, el debate de ideas y la elaboración de proposiciones para buscar su control debe buscarse como camino ineludible en el avance en este problema. Por ello, ADICAE ha formulado una serie de propuestas para su estudio y viabilidad a fin de alcanzar los objetivos planteados. De esta manera, procederemos a exponerlos clasificándolas por su naturaleza intrínseca:

Propuestas de información y prevención

■ **Creación de Unidades de Asesoramiento en Endeudamiento** (UAE) que faciliten información a los ciudadanos acerca de sus derechos y obligaciones tanto como consumidores como prestatarios, ayudándoles a planificar su presupuesto, estudiando la viabilidad de determinadas compras o inversiones -especialmente en vivienda- y calculando su nivel óptimo de endeudamiento. Han de informar de las características de los productos financieros, difundir folletos, realizar charlas-taller de eminente carácter práctico y deben ser capaces de supervisar la contratación bancaria y de seguros. El asesoramiento tendrá carácter tanto económico como jurídico. Para tal labor resultarían idóneas aquellas asociaciones de consumidores especializadas en productos financieros legalmente reconocidas por los organismos de consumo que deberán, por su parte, contar con los debidos recursos y apoyo institucional.

Las UAE deberán elaborar un calendario de actividades públicas debidamente presupuestadas así como una memoria anual que permita su adecuado seguimiento. Deberá ser fácilmente localizable y su carácter debe ser sin ánimo de lucro.

Tendrá capacidad para representar con carácter extrajudicial al sobreendeudado en la renegociación de su impagado con la entidad de crédito y, en caso negativo, podrá proponer al afectado a la Junta Arbitral de Endeudamiento (JAE) correspondiente -se desarrolla más adelante-.

■ **Creación de vías de información continua y permanente** vía electrónica con simuladores de obtención de crédito, del nivel óptimo, de cuadros de planificación del presupuesto familiar y de la protección normativa básica para saber cómo actuar ante determinados casos.

■ **Realización de un estudio completo por parte del Instituto Nacional de Consumo (INC)**, con carácter anual, para conocer la situación de las familias y del endeudamiento en nuestro país y en las Comunidades Autónomas, así como que recoja de forma integradora la experiencia de las UAE, de las JAE y de los Tribunales de Justicia, haciendo referencia a la nueva normativa aparecida y a las expectativas acerca del nivel de endeudamiento.

■ **Creación de un Consejo Nacional sobre Endeudamiento** donde queden representados las Administraciones, el sector financiero y los consumidores, de manera que pueda analizar, realizar propuestas y ser vehículo de intercambio de opiniones para conseguir una calidad y control del endeudamiento deseables.

Propuestas hacia los organismos supervisores

■ Para una adecuada efectividad de las medidas sobre el endeudamiento y su calidad, es necesario un **mayor compromiso del Banco de España** en su labor de control y supervisión de la publicidad que las entidades de crédito realizan de sus productos analizando si responden a su verdadera naturaleza. Igualmente, ha de comprobar que la comercialización de su oferta, especialmente en lo que respecta a su activo, se hace de manera adecuada y transparente así como que los documentos contractuales son perfectamente legibles y entendibles, registran toda la información financiera pertinente para que el consumidor se pueda emitir un juicio rápido del coste de la operación así como de las comisiones e intereses adicionales en caso de impago. El Banco de España debería elaborar un informe anual de las posibles incidencias registradas y sancionar aquellas conductas realizadas que, con mala fe, pretenden situar a la entidad financiera en una condición de superioridad frente al consumidor. Del mismo modo, sería de gran utilidad que entablase un diagnóstico preciso del nivel de endeudamiento en nuestro país, de las diferencias con respecto al resto de miembros de la UE y que enarbolase propuestas para afrontar posibles riesgos.

■ Igualmente, dada la incidencia que sobre la renta disponible y sobre el patrimonio familiar tienen determinados productos de ahorro-inversión, y debido a la reiteración en nuestro país de determinados escándalos que han minado la economía de las familias pudiéndolas abocar a una situación de insolvencia (casos Gescartera, AVA, Invesahorro, Eurobank, Ruralcaja...) la **Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV)** debería intensificar su labor en el sentido descrito con el Banco de España.

■ Debido al importante peso que vienen cobrando los productos de seguro para el ahorro-inversión y a la importancia de muchos de ellos para dar cobertura a determinados siniestros que pueden abocar a situaciones de sobreendeudamiento (seguros de vida, de amortización anticipada, de incendio, de desempleo, de invalidez...) la **Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones** debería igualmente avanzar en la dirección descrita para los otros dos organismos.

Propuestas de resolución extrajudicial para impagos

■ Creación de **un sistema arbitral para la mediación en supuestos de sobreendeudamiento** de competencia autonómica que permita el establecimiento de Juntas Arbitrales de Endeudamiento (JAE), formadas por un representante de la administración, otro de las entidades de crédito y otro de los consumidores, pudiendo contar con el apoyo jurídico y económico de cuantos profesionales se necesiten. Su función consistiría en mediar entre el prestatario y los prestamistas a fin de elaborar un plan de saneamiento económico que permita reestructurar la deuda para evitar situaciones de exclusión social y permitir que todos los acreedores puedan recuperar escalonadamente su capital. La JAE podrá confeccionar un plan de saneamiento que plantearía en primer lugar al deudor para a continuación, si éste no plantease ninguna objeción, hacerlo a los acreedores. Esta propuesta amistosa sería motivo de posibles negociaciones hasta llegar a un acuerdo y emitiéndose un laudo arbitral. En caso contrario, se tendría que acudir a los Tribunales de Justicia.

A esta vía de resolución judicial sólo tendría efectos sobre los consumidores y usuarios que reuniesen las condiciones del artículo 1.2. de la Ley General de Defensa de los Consumidores y Usuarios, no pudiendo acogerse a tal fin aquellas deudas de carácter profesional o cuyo fin último no sea el consumo final.

Este procedimiento suspendería cualquier otro judicial o extrajudicial existente o posterior que pueda afectar al patrimonio del deudor y sus acreedores hasta el momento del laudo. Del mismo modo, esta vía imposibilitaría al prestatario para poder contraer nuevos créditos o imponer cualquier tipo de carga a su patrimonio sin autorización de la Junta.

A este procedimiento, dada la actual gravedad del endeudamiento en nuestro país, deberían adherirse de manera obligatoria el conjunto de entidades de crédito mediante alguna norma que así lo establezca ya que, si establecemos un sistema arbitral similar al de consumo que nos rige en la actualidad, se correrá el riesgo de que bancos, cajas y cooperativas de crédito no lo acepten para resolver de manera amistosa y rápida estas posibles incidencias. Esta ocurrencia dejaría desprotegido al consumidor y de poco valdría cualquier iniciativa en materia de sobreendeudamiento. Por tanto la obligatoriedad, al menos para los casos más graves (a partir de una cantidad o si se trata de un préstamo hipotecario que puede dejar a la familia en un situación de marginación social) debe ser una de las características fundamentales de este sistema.

■ No obstante, la resolución extrajudicial de conflictos de sobreendeudamiento no debe limitarse exclusivamente a la creación de las JAE, sino que **el papel de las asociaciones de consumidores** a nivel individual, destacando las especializadas en este campo, pueden resolver determinadas situación a través de sus vías de contacto y negociación de manera más ágil incluso que con las JAE. Por tanto, se antoja que los consumidores se acerquen primero a estas organizaciones y, en caso de no encontrar solución, acudir a la vía arbitral. Por tanto, es necesario apoyo económico y técnico para aquellas asociaciones de consumidores que ofrezcan a los consumidores asesoramiento en materia de sobreendeudamiento, actuando de manera coordinada con las UAE y teniendo voz y voto como legales representantes de los consumidores en los organismos establecidos para ello.

Propuestas normativas dirigidas a proteger al consumidor

■ **Elaboración de una normativa de sobreendeudamiento** que dé rango de ley a las anteriores propuestas, articule procesos tanto de prevención como de resolución judicial y extrajudicial ante impagados, no dejando desprotegido al deudor frente a sus acreedores. Establecer los mecanismos legales para que el sobreendeudado pueda tener constancia fehaciente de sus deudas así como de los recargos y toda la documentación que lo obliga, de manera que pueda solucionar su situación y no sea fruto de abusos que dificulten aún más ponerse al día con su corriente de pagos (intereses de demora, costas, etc.).

Se debería articular una normativa clara y muy definida que proteja los intereses de los deudores, en cuanto a consumidores frente a la actuación unilateral de la entidad de crédito, de manera que el destino del capital que consiguen reunir para el pago de cuotas pendientes vaya destinado a la deuda que estiman como primordial y menos lesiva para su situación. Por esta vía se pretende evitar que aquellos deudores que actúan de buena fe, observen impotentes cómo se quedan sin vivienda al haber destinado el banco el dinero que han conseguido reunir al pago de intereses de tarjetas o créditos al consumo, cuando la finalidad era para el préstamo hipotecario. Ante ello, la normativa podría establecer que las entregas de capital para la regularización de posiciones deudoras fuesen destinadas al crédito cuyo impago resulta más perjudicial (no "menos oneroso") para los intereses del prestatario, estableciendo una escala de prioridades por la cual el préstamo hipotecario, por su naturaleza, siempre se antepusiese a cualquier otra exigencia. El Banco de España a su vez, debería actuar en consecuencia e intensificar su labor supervisora y sancionadora para estas conductas abusivas por parte de la banca que sitúan a miles de consumidores al borde de la quiebra económica.

Así mismo sería necesario establecer unos supuestos tasados que establecieran la prohibición de celebrar un contrato de crédito fuera de las oficinas bancarias o de los establecimientos comerciales que facilitan el pago aplazado, de manera que pueda limitarse la posibilidad de confusión o de engaño.

Obligación de resaltar en los créditos al consumo perfeccionados en establecimientos comerciales que se trata de un crédito y de las situaciones que provocan la ineficacia del mismo, así como de reseñar las cláusulas financieras y facilitar una copia al prestatario.

Posibilidad de retractación durante un plazo mínimo de 14 días a partir de la suscripción del crédito para retractarse de su aceptación, sin motivo alguno y sin poder reclamarse al consumidor más indemnización que los intereses por el periodo transcurrido, siempre limitados a la tasa anual equivalente acordada. Dicha propuesta está basada en la proposición de ley formulada por el partido socialista y supone un avance importante en los derechos de los consumidores, de carácter similar a otras iniciativas como en la venta a distancia o el aprovechamiento por turnos de inmuebles de uso turístico.

Otra propuesta interesante del grupo parlamentario socialista que prevendría el endeudamiento excesivo y la adicción al consumo desde edad bien temprana, sería la "limitación de las prácticas comerciales, publicitarias y de otra índole, tendentes a promover conductas de compra compulsiva en los consumidores o que puedan generar riesgo manifiesto de adicción al consumo en personas predispuestas a tal comportamiento".

Finalmente sería de utilidad retomar el antiguo artículo 11 de la Ley de Venta Plazo de Bienes Muebles, en el sentido de exigir un importe líquido del valor del bien en el momento de su adquisición. Esta posibilidad fue eliminada con la modificación de dicha ley en 1998.

Propuestas en los supuestos de intervención judicial: modificación del código civil y Ley de enjuiciamiento civil

■ **Es fundamental reformar todo nuestro cuerpo jurídico civil y de procedimiento**. En caso de que el sistema extrajudicial no pudiese solucionar la situación particular de un consumidor sobreendeudado, quedaría abierta la vía judicial. En este punto, el propio juez podría proponer una solución para reestructurar la totalidad de la deuda contraida por el prestatario con el objetivo de que todos los acreedores pudiesen recuperar su dinero sin necesidad de forzar la exclusión social del sobreendeudado y su familia. Para ello, podría fraccionar los pagos del principal, intereses y gastos repercutibles; reducir el tipo de interés al legal del dinero; ampliar el plazo de reembolso de los contratos asumidos; suspensión durante la duración de la propuesta juducial de las garantías reales; e, incluso, condonación total o parcial de las deudas, intereses de demora y gastos repercutibles. Esta propuesta, basándose en la experiencia de otros modelos europeos, fue también planteada en mayo de 2003 por el grupo parlamentario socialista que suponía un primer reconocimiento oficial de la necesidad de un marco de actuación contra el sobrendeudamiento. Todo ello nos lleva a reclamar una modificación profunda en nuestro ordenamiento jurídico, más allá de meras leyes aisladas que puntualmente incidan en la cuestión del sobreendeudamiento del consumidor. Al igual que otras legislaciones, especialmente la francesa, la existencia de un juez que ostente la capacidad de reordenar las deudas específicamente para un consumidor sobreendeudado, constituye sin duda una de las piezas claves para sustentar todo este sistema.

Propuestas en materia de vivienda

Dado el altísimo peso que la adquisición y financiación de la vivienda tiene dentro del endeudamiento familiar, el establecimiento de medidas activas sobre ella puede tener repercusiones muy directas para reducir los riesgos de los hogares españoles y europeos. Para ello hay que establecer los medios adecuados para conseguir un "aterrizaje suave" del precio de los inmuebles y fomentar la oferta de alquileres mediante medidas de protección legal para los propietarios y de ayudas para los inquilinos. Así, podríamos señalar las siguientes propuestas:

■ **Creación de comisiones intersectoriales** donde todos los agentes que intervienen desde la calificación del suelo hasta la entrega de la vivienda a los propietarios (agentes urbanizadores, promotores, constructores, asociaciones de consumidores, inmobiliarias, entidades bancarias, compañías de seguro, ayuntamientos, gobierno central y autonómico, etc.) participen en un comité que estudie y analice la evolución de los factores que inciden en su coste, establezca un foro de debate y de comunicación directa de las preocupaciones de cada sector y llegue a conclusiones y propuestas que permitan un mercado inmobiliario racional y que no ponga en riesgo el crecimiento económico ni el futuro de los hogares.

■ Creación de un **indicador de precios unificado** sobre la vivienda dirigido por el Ministerio, de manera que se ofrezca información veraz sobre su evolución y se reduzca la contradicción actual de cifras que fomenta la especulación y confunde a la opinión pública. Ello

permitiría una visión más despejada sobre la realidad de la problemática y facilitaría la elaboración de diagnósticos con los que implementar estrategias adecuadas.

■ **Incremento del parque de vivienda protegida** y acuerdo entre las distintas administraciones para facilitar la suficiente oferta de suelo a tal fin, en concordancia con lo que establece la Constitución.

■ **Establecimiento de los mecanismos de control** que eliminen los abusos en la venta de vivienda protegida, que supone un fraude al consumidor, a la Administración y a la hacienda Pública. Determinación de sanciones ejemplares para este tipo de conductas.

■ **Difusión de la normativa en vivienda protegida**, de los planes urbanísticos y de las posibilidades para obtener subvenciones y facilidades a la financiación, así como de la creación de registros municipales y autonómicos donde se indique la oferta vivienda protegida de manera actualizada.

■ **Incentivos para que las 3 millones de viviendas vacías (21'9% del total) se pongan en el mercado de alquiler**, fomentando apoyo institucional a esta decisión, facilitando las medidas legales de desahucio ante impago, una disminución de los trámites burocráticos para formularlo y asegurar el correcto uso del inmueble por parte de los inquilinos.

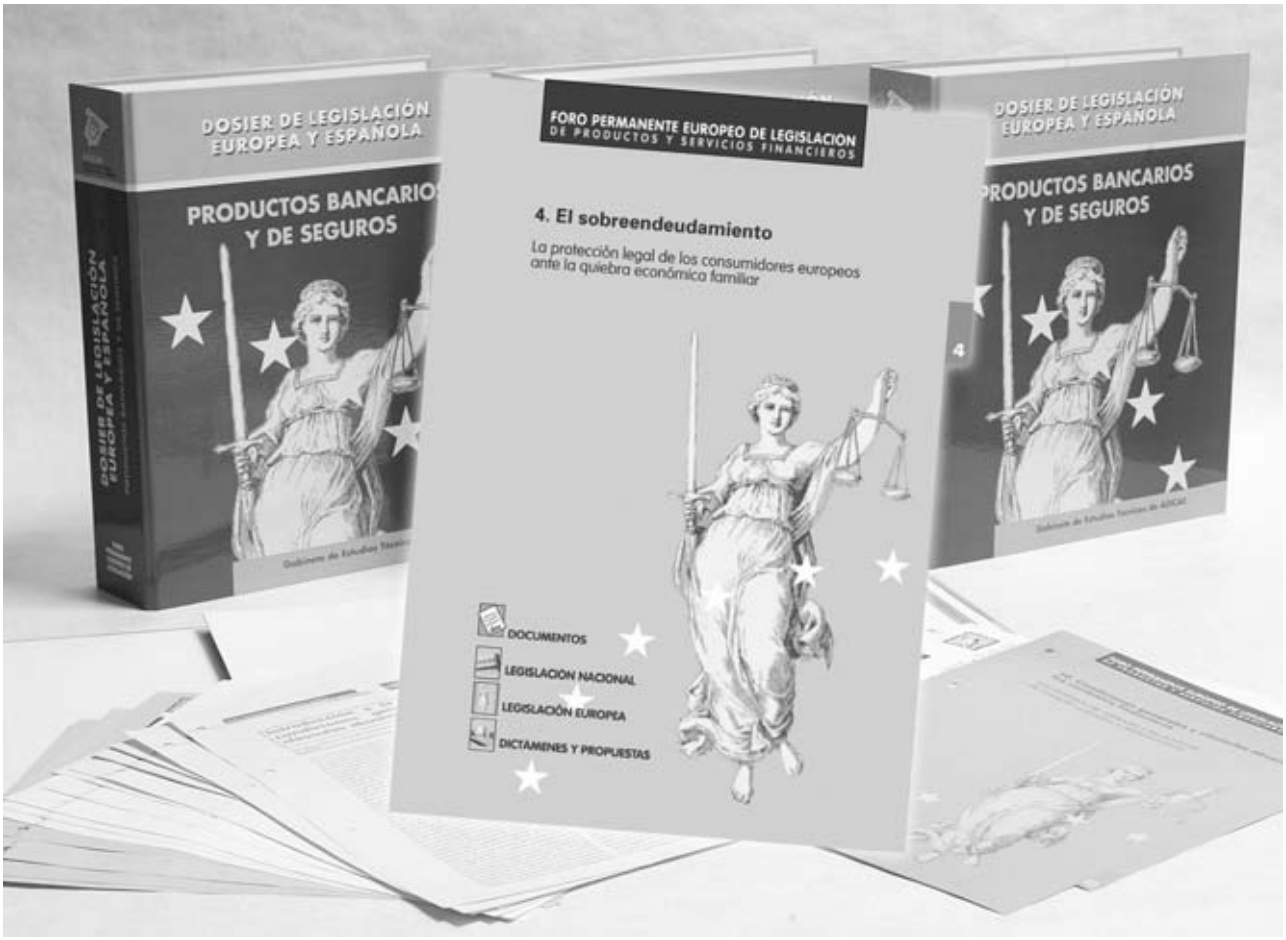
Igualmente, favorecer desgravaciones fiscales para aquellos propietarios que pongan en el mercado viviendas vacías, así como para aquellos inquilinos que arriendan, tal y como disfrutan quienes están amortizando la vivienda en propiedad mediante financiación ajena.

■ **Una reforma fiscal de la deducción por vivienda habitual** que sea proporcionalmente más ventajosa para las personas físicas con ingresos más bajos.

■ **Recargos en el IBI** para las viviendas vacías injustificadamente, de manera que los ayuntamientos puedan contrapesar sus concesiones en cuanto al precio del suelo con mayores gravámenes a aquellos que tienen recursos ociosos.

6.5. CONCLUSIONES

El presente estudio ha tratado de plasmar de manera gráfica el grave riesgo que supone el endeudamiento excesivo para el crecimiento económico en general, y el futuro de las familias en particular. Hemos indicado las causas y consecuencias de esta problemática, analizado la situación estadística y jurídica actual, determinado los conflictos más frecuentes y formulado una batería de propuestas para la corrección de las desviaciones actuales. El sobreendeudamiento es un riesgo latente, frágil, de difícil conducción ante la ocurrencia de determinados factores macroeconómicos sobre los que la capacidad de actuación es limitada. Se trata de un problema también social, en el que nuestro marco jurídico actual deja abierto grandes vacíos con repercusiones imprevisibles si afectasen a grandes bolsas de población. "***Más vale prevenir que curar***" dice el refranero y todavía estamos a tiempo de establecer los mecanismos adecuados para limitar este peligro. Esperamos que este proyecto sirva de reflexión y como punto de partida para una nueva política en materia de consumo y de endeudamiento.



Dossier de Legislación Europea y Española, obra realizada por ADICAE en 2003 cuyo capítulo cuarto está dedicado al "Sobreendeudamiento y la Protección Legal de los Consumidores Europeos ante la quiebra económica familiar"

ANEXOS

- **Dictamen de iniciativa sobre "*El sobreendeudamiento de los hogares*" del 24 de abril de 2002 aprobado por el Comité Económico y Social Europeo**
- **Propuesta de Directiva sobre Crédito al Consumo de 20 de abril de 2002 y 28 de octubre de 2004**
- **Normativa francesa relativa al sobreendeudamiento de los consumidores**
- **Ley belga de 5 de julio de 1998 relativa a la regulación colectiva de deudas y a la posibilidad de pago de venta amistosa de los bienes inmuebles embargados**
- **Proposición de ley del Grupo Parlamentario Socialista en la VII Legislatura**
- **Recomendaciones de INSOL en las insolvencias de los comsumidores**

DICTAMEN DE INICIATIVA SOBRE "EL SOBREENDEUDAMIENTO DE LOS HOGARES", DEL 24 DE ABRIL DE 2002, APROBADO POR EL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

a) el fenómeno del sobreendeudamiento se ha generalizado en todos los países de la Unión Europea y está ya presente en los países en vías de adhesión, teniendo tendencia a agravarse con la cobertura de las fronteras y el comercio transfronterizo;

b) la mayoría de los países de la Unión Europea ha concebido y aplicado, a escala nacional, sistemas de prevención y rectificación de las situaciones de sobreendeudamiento diferentes, divergentes, incluso contradictorias, tanto en términos de derecho sustancial como de procedimientos judiciales o administrativos;

c) estas diferencias constituyen barreras al desarrollo del crédito transfronterizo y a la realización misma del mercado único, en la medida en que no contribuyen a garantizar la confianza necesaria de los protagonistas económicos en las potencialidades y los beneficios del mercado interior;

d) por ello, es deseable realizar un esfuerzo de armonización de los aspectos jurídicos vinculados al sobreendeudamiento; tal armonización es posible en el marco de las disposiciones combinadas de los artículos 2 y 34 del Tratado sobre la UE y de los artículos 3, párrafo t) y 153 del Tratado de Roma.

EL CES FORMULA POR ELLO LAS SIGUIENTES RECOMENDACIONES:

La Comisión debería:

a) proceder a la divulgación oficial inmediata de los estudios que encargó sobre los aspectos estadísticos, y al lanzamiento de un nuevo concurso para la elaboración de un estudio relativo al derecho comparado que regula el sobreendeudamiento en Europa;

b) preparar, cuanto antes, un Libro Verde que analice las consecuencias de la situación actual en la perspectiva de la realización del mercado interior;

c) proponer medidas de armonización del marco legal de prevención y rectificación de las situaciones de sobreendeudamiento, tanto desde el punto de vista del derecho sustancial como de los procedimientos, con arreglo a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, y habida cuenta de las disposiciones de los artículos 2 y 34 del Tratado sobre la Unión y de los artículos 3 y 153 del Tratado de Roma;

d) definir y establecer una red de intercambios de información entre los Estados miembros y sus servicios, que permita seguir la evolución del fenómeno del sobreendeudamiento de los hogares en

los Estados miembros y en los Estados en vías de adhesión, con el fin de crear un observatorio europeo del sobreendeudamiento;

e) prestar una atención especial a los posibles efectos, en términos de creación o agravación de situaciones de sobreendeudamiento de los hogares, de la aprobación de medidas en distintos ámbitos de las políticas comunitarias, en particular, por lo que se refiere el crédito al consumidor y al hipotecario, a las comunicaciones comerciales, a la publicidad y la comercialización y a las prácticas comerciales;

f) promover, desde la edad escolar, acciones de información y educación tendentes a la prevención del sobreendeudamiento;

Los Estados miembros deberían:

a) proseguir su acción en la vía inaugurada con la Resolución de 13 de julio de 1992, y recogida en los Consejos "Consumidores" del 13 de abril de 2000 y 26 de noviembre de 2001, hasta la definición de un marco legal para un enfoque comunitario de la cuestión del sobreendeudamiento de los hogares;

b) prever la posibilidad de inscribir en un Reglamento paralelo al que definió el régimen de insolvencia para las empresas determinados aspectos jurídicos del sobreendeudamiento;

c) pedir a la Comisión que, a la luz de la experiencia y el intercambio de información con los Estados miembros, estudie y presente propuestas de armonización de la información que debe darse a los consumidores en los contratos de crédito, de la utilización de los datos relativos a la insolvencia, del papel de los intermediarios de crédito o las sociedades financieras, del régimen procesal de las ejecuciones en caso de fallo y de los procedimientos especiales de recaudación de créditos;

d) prever la posibilidad de establecer, en el marco de una autorregulación, códigos de conducta para la rectificación de las situaciones de sobreendeudamiento;

e) prever posibilidades de cooperación para la rectificación de las situaciones de "pluriendeudamiento" que se derivan de créditos transfronterizos, por medios extrajudiciales.

El Consejo y el Parlamento Europeo deberían:

a) asumir de forma clara e inequívoca la necesidad de llevar a cabo iniciativas, a escala de la Unión Europea, dirigidas a armonizar los aspectos jurídicos del régimen de sobreendeudamiento, con el ámbito y el alcance establecidos en el apartado c) del punto 3.2.2. supra;

b) prever y poner a disposición los medios presupuestarios indispensables para habilitar a la Comisión a continuar el seguimiento del fenómeno del sobreendeudamiento y la realización de las iniciativas necesarias para la adopción de medidas de armonización legislativa antes citadas".

PROPUESTA DE DIRECTIVA SOBRE CRÉDITO AL CONSUMO DE 20 DE ABRIL DE 2002 y 28 DE OCTUBRE DE 2004

Artículo 1

La Directiva tiene por finalidad armonizar al máximo el sector del crédito puesto a disposición de los consumidores, garantizándoles un alto nivel de protección.

Artículo 2

La noción de «intermediario de crédito» puede referirse a un agente delegado, autorizado a firmar, a título exclusivo, en nombre y por cuenta del prestamista; un agente de crédito que puede presentar solicitudes de crédito a varios prestamistas; un «proveedor de bienes o servicios» que actúa como agente delegado o agente de crédito, o incluso, como prestamista que cede sus derechos a un tercer prestamista que adoptará la decisión de conceder el crédito.

La definición propuesta permite incluir a toda persona que contribuye a la conclusión de un contrato de crédito, ampliándose por tanto el ámbito subjetivo de aplicación de la Directiva proyectada con respecto a la anterior Directiva 87/102/CEE.

El «contrato de garantía» abarca todos los tipos de garantía, tanto personales como materiales: fianza, solidaridad, hipoteca, prenda, etc. Este contrato debe ser suscrito por un consumidor denominado «avalista» para diferenciarlo del consumidor que ha suscrito un contrato de crédito.

Reformas introducidas en la propuesta modificativa de 28 de octubre de 2004

La Comisión introduce, asimismo, el concepto de contratos de crédito conexos, con la finalidad de que cuando el consumidor pueda retractarse del contrato de adquisición pueda anular, también, el contrato de crédito. Para evaluar el alcance de esta propuesta, no obstante, habrá que esperar a disponer del texto articulado de la propuesta modificada. Se considera el «contrato de crédito conexo» el contrato en el que el crédito en cuestión sirve exclusivamente para financiar un contrato relativo a la adquisición de un bien o la prestación de un servicio y los dos contratos constituyen una unidad comercial desde un punto de vista objetivo. Debe suponerse que interviene una unidad económica en especial cuando el vendedor de la mercancía o el suministrador del servicio financien el crédito del consumidor o, en el caso de financiación mediante un tercero, cuando el prestamista se sirva de la intervención del vendedor de la mercancía o el suministrador del servicio en la preparación o celebración del contrato de crédito, o cuando éste último haga referencia a los bienes o servicios específicos que se financiarán mediante el crédito.

Artículo 3

La Directiva 87/102/CEE se aplica únicamente a los contratos de crédito mientras que la

presente propuesta de Directiva amplia su ámbito objetivo a las fianzas, esto es, a todo avalista, y consumidor, que constituya una garantía.

La presente Directiva no cubre los contratos relativos a la concesión de un crédito para la adquisición o la transformación de un bien inmueble, objeto de una recomendación de la Comisión. En cambio, la Directiva se aplicará a contratos de crédito que permitan financiar mediante un nuevo crédito, operaciones diferentes de la adquisición o la transformación de un bien inmueble.

Se excluye también los contratos que establecen plazos o facilidades de pago con una tarjeta de pago o de débito, que cubran transacciones gratuitas y que no excedan de un plazo de tres meses.

La presente Directiva no busca cubrir situaciones en las que un empresario concede ocasionalmente un crédito o un anticipo de salario a su personal.

Finalmente, cabe excluir los contratos de crédito suscritos entre las empresas de inversión ya que se trata de contratos de crédito particulares sujetos a disposiciones similares que permanecen vigentes.

Reformas introducidas en la propuesta modificativa de 28 de octubre de 2004

Se excluyen del ámbito de aplicación de la propuesta modificada los contratos de garantía de los préstamos a profesionales -antes incluidos cuando el garante es un consumidor-; los contratos de crédito que se reembolsen en un período máximo de 3 meses sin cargas; los créditos suscritos con las casas de empeño y los créditos superiores a 100.000 euros.

Asimismo, se establece un régimen simplificado para los contratos de crédito en forma de anticipos en cuenta corriente; los contratos de crédito por un importe inferior a 300€ ; los concedidos a un público restringido a intereses inferiores a los del mercado, cuando el prestamista cumpla una obligación legal dirigida a objetivos de interés general; los concedidos por entidades sin ánimo de lucro y los destinados a refinanciar deudas, para evitar actuaciones judiciales, cuando las condiciones de este crédito no empeoren la situación del consumidor.

Artículo 4

Con respecto a la publicidad, el objetivo de la antigua Directiva era evitar la publicidad desleal o engañosa, consistente en indicar un tipo de interés o un coste, sin que el consumidor sea informado del coste o del tipo real del contrato de crédito.

Esta Directiva nos remite a la Directiva 84/450/CEE del Consejo, de 10 de septiembre de 1984, en materia de publicidad engañosa y publicidad comparativa que establece que se entenderá por publicidad engañosa toda publicidad que, de una manera cualquiera , incluida su presentación , induce a error o puede conducir a confusión a las personas a las que se dirige o afecta y que, debido a su carácter engañoso, puede afectar su comportamiento económico o que, por estas razones, perjudica o es capaz de afectar negativamente a un competidor.

Artículo 5

La negociación a domicilio de contratos de crédito es inconcebible en una relación comercial normal entre un prestamista o un intermediario de crédito y un consumidor.

No se pueden celebrar contratos de crédito y de garantía fuera de los establecimientos comerciales.

Se prohíbe toda negociación a domicilio no solicitada de los créditos contemplados en la presente Directiva.

Reformas introducidas en la propuesta modificativa de 28 de octubre de 2004

Frente al planteamiento inicial de prohibir la contratación de créditos fuera de establecimiento permanente-debe recordarse que en este concepto se incluye, no sólo el préstamo si no también el pago aplazado o cualquier otra facilidad de pago similar-, en la propuesta modificada se hace desaparecer esta previsión.

Artículo 6

Este precepto regula la información previa del consumidor y la obligación de asesoramiento por parte del prestamista y del intermediario de crédito.

Antes de suscribir el contrato de crédito, el consumidor deberá recibir información adecuada sobre las condiciones y el coste del crédito, así como sobre sus obligaciones, igualmente, debe abarcar todas las características del contrato de crédito y algunas de ellas deberán figurar obligatoriamente en el propio contrato.

Si se trata de un contrato de crédito a distancia la información debe contener la TAE.

El prestamista tiene la obligación de asesoramiento para que el consumidor pueda elegir la mejor opción entre los tipos de créditos que dichos profesionales ofrecen.

Los intermediarios de crédito que, al carecer de licencia, trabajan bajo la responsabilidad de un prestamista o de un intermediario de crédito autorizado deberán ofrecer información y asesoramiento, pero bajo la responsabilidad del prestamista o del intermediario de crédito autorizado.

Artículo 7

Sólo se autoriza la recogida y el tratamiento de la información facilitada por el consumidor o el avalista en el marco de la suscripción, gestión o ejecución de un contrato de crédito o de garantía excluyendo todos los datos para todo objetivo de marketing o comercialización.

Su objetivo es dar garantía y seguridad al consumidor o avalista.

Artículo 8

Conviene evitar un endeudamiento excesivo, tanto del consumidor como del avalista. La creación de bases de datos centralizadas puede resolver en parte esta problemática, ya que el prestamista podrá ser responsabilizado con sanciones civiles o comerciales si, con la información de que disponía, razonablemente no debía haber concedido un crédito.

La noción de «préstamo responsable» implica que el prestamista tiene la obligación de consultar la base de datos centralizada antes de que el consumidor suscriba un crédito o que un avalista tenga que intervenir para garantizar el reembolso del mismo.

Los datos personales sólo pueden conservarse el tiempo necesario para la apreciación del riesgo y han de destruirse inmediatamente después de la suscripción del contrato de crédito o de garantía o del rechazo de la solicitud de crédito.

Artículo 9

Hay prestamistas que corren el peligro de que disminuya la solvencia de sus clientes debido a los contratos de crédito concedidos ulteriormente por entidades competidoras en circunstancias que ponen en grave peligro la capacidad de reembolso del consumidor o del avalista. Esto es lo que concretamente esta futura Directiva quiere eliminar.

Reformas introducidas en la propuesta modificativa de 28 de octubre de 2004

Se mantienen las obligaciones de préstamo responsable (examen de la solvencia del deudor), pero sobre la base de la información facilitada por el deudor y, en su caso, de la consulta de las bases de datos pertinentes. En la propuesta inicial se exigía una consulta a las bases de datos.

No obstante, este principio de crédito responsable se incorpora al artículo destinado a la información precontractual, que se reformula, al igual que la información contractual.

Asimismo se mantiene lo que se ha dado en llamar la obligación de asesoramiento del prestamista o el intermediario, al establecer que éstos elegirán entre los contratos de crédito que ofrezcan o los contratos para los que intervengan habitualmente el tipo y el importe total del crédito mejor adaptados, teniendo en cuenta la situación financiera del consumidor, las ventajas y las desventajas del producto propuesto y el objetivo del crédito.

Artículo 10

Debido a la laxa armonización pretendida por la vigente Directiva, casi todos los Estados miembros han regulado muy diversamente la forma y el contenido de los contratos de crédito.

Esta Directiva exige que todas las partes del contrato de crédito reciban un ejemplar del mismo. Asimismo, se impone que el contrato de crédito contenga un mínimo de información obligatoria y ésta debe ser pertinente, legible y correcta. También se exige la constancia del importe total del crédito, no siendo posible su modificación sin un nuevo contrato.

Los contratos de garantía deberán consignar, también, un mínimo de datos, a saber, la mención del «importe garantizado» y los gastos vinculados al incumplimiento del contrato de garantía.

Artículo 11

El consumidor tiene derecho de retractación para poder liberarse de un compromiso irreflexivo y anular una decisión adoptada en circunstancias en las que es más fuerte la presión del vendedor que el consentimiento libre del consumidor.

El prestamista puede reclamar al consumidor una indemnización pero al menos permitirá evitar abusos. Por otra parte, el consumidor deberá restituir al prestamista los bienes recibidos en virtud del contrato de crédito.

Reformas introducidas en la propuesta modificativa de 28 de octubre de 2004

Se mantiene el derecho del consumidor a desistir del contrato de crédito, por un período de 14 días, redactándolo en los términos de la Directiva sobre venta a distancia de servicios financieros.

Artículo 12

Se mantiene la fórmula de la tasa anual equivalente, se propone una normalización completa de los redondeos y de la noción de año, manteniendo únicamente la metodología de las fracciones del año.

El coste total del crédito debe incluir todos los gastos, incluidos los intereses deudores y las indemnizaciones, comisiones, tasas y gastos de toda índole que el consumidor deba abonar por el crédito.

No deben incluirse en la TAE los beneficios derivados de un seguro que cubra el fallecimiento, la invalidez, la enfermedad y el desempleo, el importe constitutivo de un reembolso anticipado del capital, la indemnización por reutilización o la comisión de reserva.

Reformas introducidas en la propuesta modificativa de 28 de octubre de 2004

Tras la nueva propuesta, la TAE se calculará sobre la base del coste total del crédito entendiendo por tal todo tipo de honorarios que el consumidor deba pagar en relación con el contrato de crédito, y en particular las primas de seguros- lo que no se incluía en la propuesta anterior-, si éste es obligatorio para obtener el tipo anunciado o el crédito. No se incluyen los costes cobrados por personas distintas del prestamista o del intermediario de crédito, en particular los de notarios, administración fiscal, registros hipotecarios, etc.

Artículo 13

El tipo total del prestamista indica lo que éste reclama por su «servicio de crédito» y se calcula con el mismo método que la TAE pero su base se limita a los costes propios del prestamista.

Artículo 14

El tipo deudor es el tipo de interés. Esta propuesta de Directiva introduce principalmente normas relativas a la variabilidad de este tipo deudor.

La elección de estos índices o tipos de referencia es libre siempre que su funcionamiento obedezca a normas objetivas, claras e independientes de la voluntad de las partes.

Sólo el coste del dinero puede variar en el transcurso del tiempo. Por ello, no se puede admitir la variabilidad de una tasa de «carga» de un crédito.

El consumidor debe estar informado de toda modificación de esta tasa.

Artículo 15

Las cláusulas que se refieren a las prácticas consistentes en reclamar o reservar parte de los fondos prestados como fianza, depósito o aval, que darían lugar a un beneficio doble para el prestamista; las que buscan regular la oferta conjunta de un contrato de crédito y otro contrato relativo, sin que el consumidor tenga la opción de rechazar el servicio o elegir a otro prestamista; las que implican que toda variación de la TAE debe referirse exclusivamente al tipo deudor, excluyendo cualquier otro gasto y las que tienen por objeto prohibir toda condición de variabilidad desproporcionada para el consumidor, deben considerarse como una «lista negra» de cláusulas particulares que no pueden figurar en los contratos de crédito o de garantía.

Artículo 16

El consumidor tendrá derecho a una reducción equitativa del coste total del crédito y no podrá liberarse de las obligaciones que haya contraído en virtud de un contrato de crédito antes de la fecha fijada por el contrato como sucedía con la Directiva vigente.

El prestamista puede pedir una indemnización de reutilización sólo si es objetiva, es equitativa y se ha calculado de acuerdo con principios actuariales.

Y, en todo caso, todos créditos que tienen el tipo deudor variable, los créditos que estén cubiertos por un seguro y los créditos sin amortización de capital quedan exentos de dicha indemnización.

Artículo 17

Con respecto a la cesión de los derechos, el texto ha sido modificado para integrar las nuevas definiciones y una mayor protección del avalista.

Por nuevo titular se entiende toda persona que recupere los derechos del prestamista.

Artículo 18

Se suprime totalmente el uso de letras de cambio, pagarés y cheques como instrumento de pago o forma de garantía personal.

Artículo 19

El consumidor puede reclamar un pago al prestamista si su reclamación contra el vendedor está fundada y este no paga.

Es preferible conceder al consumidor el derecho de actuar directamente contra el presta-

mista cuando éste se beneficie a la vez de ventajas comerciales operando con determinados proveedores y disponga de vías de recurso contra ellos.

Se propone optar por una solución de responsabilidad solidaria cuando el proveedor de crédito y el proveedor de bienes o servicios operen juntos en el mercado.

Artículo 20

Desde hace varios años la oferta del sector se ha completado con nuevos tipos de crédito hipotecario combinado con seguros de vida. Hasta hace poco, sólo se utilizaban los seguros de vida clásicos para reconstituir un crédito.

Puede ocurrir que al término del contrato de crédito principal el capital sea insuficiente para rembolsar el crédito, y si capital no puede reconstituirse, es conveniente que el prestamista asuma su reembolso.

Artículo 21

Se establece un método normalizado de comunicación de información durante la ejecución del contrato que permite al consumidor comprobar la exactitud de las detracciones de crédito realizadas, el tipo deudor aplicado y los costes exigidos.

Artículo 22

Se da al consumidor el derecho de poner fin al contrato de crédito de duración indefinida, tras un preaviso de tres meses. En ese periodo de tiempo, el consumidor debe estar en disposiciones de rembolsar la totalidad del crédito utilizado.

El prestamista también tiene esta facultad, pero el consumidor conserva el derecho de reclamar daños e intereses.

Artículo 23

Se pretende prohibir los contratos de garantía relativos a contratos de crédito de duración indefinida. La exigencia al avalista una garantía «de por vida» se considera desproporcionado. Asimismo, se limitan las posibilidades de recurso contra el avalista. El riesgo es del consumidor y es secundaria la solvencia del avalista.

Se propone que el importe de seguridad garantizado sólo pueda afectar al saldo del importe total del crédito aún adeudado por el consumidor y a los atrasos de intereses, excluyendo toda forma de sanción o cobro de gastos por incumplimiento al consumidor.

Artículo 24

Con respecto al incumplimiento de los contratos de crédito, se propone el principio general de proporcionalidad en el cobro de deudas.

Se busca evitar que el consumidor o el avalista se vean obligados al reembolso inmediato del importe total del crédito, sin que se les haya dado la posibilidad de recuperar el retraso o de formular una propuesta amistosa de nueva financiación de la deuda.

Cuando se produzca un fraude manifiesto, y el caso particular de la enajenación del bien financiado, en este caso, el prestamista sí que puede pedir exigir el pago inmediato de la deuda íntegra pendiente.

Hay unas medidas de suspensión, por parte del prestamista, de futuras detracciones de crédito. Estas medidas son muy importantes para el prestamista para prevenir el fraude o incluso el endeudamiento manifiesto del consumidor que haya ocultado otros créditos o sea objeto de un procedimiento de quiebra civil.

Artículo 25

En caso de exceso sobre el límite temporal de devolución del importe total del crédito autorizado o de descubierto tácito, el prestamista comunicará cuanto antes al consumidor, el importe del exceso temporal, así como el tipo deudor aplicable.

Todo exceso deberá regularizarse en un período máximo de tres meses, si fuera preciso mediante un nuevo contrato de crédito con un importe total del crédito más elevado.

Artículo 26

La vigente Directiva ofrece la posibilidad de la recuperación de los bienes por el juez, pero no la impone, siendo necesario un control judicial de la pertinencia de recuperar los bienes financiados cuando el consumidor ha demostrado su voluntad de rembolsar las cantidades adeudadas.

Artículo 27

El artículo va dirigido a toda persona encargada de la ejecución de un contrato de crédito, y se pretende prohibir algunas prácticas resultantes del incumplimiento del contrato de crédito.

Los gastos por incumplimiento deben figurar en los contratos de crédito o de garantía y las personas encargadas del cobro no pueden reclamar cantidades superiores a las que se hayan especificado.

Se consideran prácticas ilícitas la utilización de sobres con palabras o logotipos que den la impresión de tratarse de una carta procedente de una instancia oficial, el envío de cartas amenazando al consumidor o al avalista con un embargo, actos de recuperación de bienes que no respeten los procedimientos establecidos en esta propuesta de Directiva y acciones que puedan asimilarse a violaciones de la vida privada de los consumidores o de los avalistas.

Artículo 28

Se propone hacer obligatorio el registro de los prestamistas e intermediarios de crédito.

Se velará por que las actividades de los prestamistas y de los intermediarios de crédito sean controladas por una institución u organismo oficial, y se crearán organismos apropiados para recibir las quejas relativas a los contratos de crédito y los contratos de garantía.

Reformas introducidas en la propuesta modificativa de 28 de octubre de 2004

Se mantiene el concepto de intermediario de crédito, pero se elimina la obligación de registro, sustituyéndola por la obligación de los Establecimientos miembros de su supervisión o regulación.

Artículo 29

Debe garantizarse una información correcta al consumidor sobre la calidad y el alcance de los poderes del intermediario de crédito, y se evitar que el intermediario incite al consumidor a suscribir un crédito que exceda de su capacidad de reembolso; y se propone obligar al intermediario a informar previamente del importe total del crédito solicitado a todos los prestamistas contactados con vistas a una oferta o un contrato de crédito.

Artículo 30

Se pretende la plena armonización y carácter obligatorio de las disposiciones de la Directiva propuesta. Los Estados miembros no podrán adoptar, como regla general, disposiciones diferentes de las establecidas en la presente Directiva.

Los Estados miembros garantizarán que los contratos de crédito y de seguridad no se sustraigan, en perjuicio del consumidor y del avalista, y que las disposiciones que adopten para aplicar la presente Directiva no puedan eludirse mediante formas de contratos particulares.

Artículo 31

Los Estados miembros podrán adoptar sanciones apropiadas cuando los profesionales en cuestión no respeten las disposiciones nacionales adoptadas en aplicación de la Directiva.

Artículo 32

Se tiene por objeto facilitar la resolución extrajudicial de los litigios transfronterizos, instando a los Estados miembros a que animen a los órganos de resolución extrajudicial de litigios a que cooperen entre sí.

También, se pretende que los consumidores puedan recurrir al órgano de resolución extrajudicial de litigios de su Estado de residencia, para que éste se ponga en contacto con su homólogo en el Estado proveedor, lo que evitaría que el consumidor deba presentar el litigio en otro Estado miembro.

Artículo 33

Los Estados miembros podrán disponer que la carga de la prueba del respeto de las obligaciones de información al consumidor por parte del prestamista y el intermediario de crédito recaiga sobre el prestamista y el intermediario de crédito.

Se supone el carácter remunerador de la actividad del intermediario de crédito y los Estados miembros pueden establecer que el consumidor no deba aportar pruebas al respecto.

Artículo 34

Este precepto legal instaura un régimen transitorio, a fin de evitar que la Directiva propuesta se aplique a los contratos en curso y, en particular, a los contratos de crédito de larga duración o de duración indefinida.

Estos contratos se reemplazarán por los nuevos, elaborados de conformidad con la presente Directiva a más tardar dos años después de la expiración del periodo transposición.

Artículo 35

Los Estados aplicaran las disposiciones de la Directiva dos años después de la entrada en vigor de la presente Directiva.

Artículo 36

Se deroga la Directiva 87/102/CEE, al ser reemplazada por la nueva Directiva.

Artículo 37

La presente directiva entrará en vigor el vigésimo día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas (DOCE).

Artículo 38

Los destinatarios de la misma serán los Estados miembros.

NORMATIVA FRANCESA RELATIVA AL SOBREENDEUDAMIENTO DE LOS CONSUMIDORES

CAPÍTULO I.
DEL PROCEDIMIENTO DELANTE DE LA COMISIÓN DEL SOBREENDEUDAMIENTO DE LOS PARTICULARES.

Artículo L 331-1

(Ley número 95-125 de 8 de febrero 1995. Art 29, artículo 30 del Boletín Oficial de 9 de febrero de 1995 en vigor desde el 1 de agosto de 1995)

(Ley 98-657 de 29 de julio de 1998. Art 86 Boletín Oficial de 31 de Julio 1998)

Se ha instituido, en cada departamento, al menos una comisión de sobreendeudamiento de los particulares.

Incluye al representante del Estado en el Departamento, Presidente, el Tesorero General, el Vicepresidente, el Director de los Servicios fiscales. Cada una de estas personas puede ser representada, por un solo y único delegado, según las condiciones fijadas por el decreto. La comisión comprende igualmente al representante local de Banco de Francia, quien asegura el secretariado, así como dos personalidades escogidas por el representante del Estado en el Departamento, la primera por proposición de la Asociación francesa de establecimientos de crédito y de empresas de inversión, la segunda por proposición de las asociaciones familiares o de consumidores.

Un suplente de cada una de estas personalidades es designado en las mismas condiciones.

Artículo L 331-2

(Ley número 95-125 de 8 de febrero de 1995. Art 29, artículo 30 del Boletín Oficial de 9 de febrero de 1995 en vigor desde el 1 de agosto de 1995)

(Ley 98-657 de 29 de julio de 1998. Art 86 Boletín Oficial de 31 de Julio 1998)

El procedimiento voluntario frente a la comisión a petición del deudor.

La comisión verifica que el solicitante se encuentra en la situación definida en el artículo L.331-2. El juez de ejecución es competente para conocer de los recursos dirigidos contra las decisiones dirigidas por ella a este título.

La comisión determina el estado de endeudamiento del deudor. Este está obligado a declarar los elementos pasivos de su patrimonio. Cuando la comisión constata que el pago de una o varias deudas del deudor principal está garantizado por una caución informa de abertura del procedimiento. El fiador de la caución puede hacer conocer por escrito a la comisión sus observaciones. El deudor será escuchado bajo su petición por la comisión. La co-

misión puede igualmente escuchar a cualquiera que le parezca útil, bajo la reserva de que esta intervención es a título gratuito.

La comisión puede hacer publicar una llamada a los acreedores.

Después de haber sido informados por la comisión del estado del pasivo declarado por el deudor, los acreedores disponen de un plazo de 30 días para aportar, en caso de desacuerdo sobre este estado, los justificantes de sus pretensiones al principal, intereses y accesorios. A falta de ellos el crédito es tomado en cuenta por la comisión teniendo en cuenta solamente los elementos aportados por el deudor.

Los acreedores deben entonces indicar si los créditos en litigio han dado lugar a una fianza o si han sido accionados.

No obstante toda disposición contraria, puede obtener comunicación, desde las administraciones públicas, los establecimientos de crédito, los organismos de seguridad social así como de los servicios encargados de centralizar los riesgos bancarios y los incidentes de pago de toda información que pueda dar una información de la situación del deudor, la evolución posible de este y los procedimientos de conciliación amistosos que estén en curso.

Las colectividades territoriales y los organismos de seguridad social proceden, a su petición, a investigaciones sociales.

Artículo L 331-4

(Ley número 95 -125 de 8 de febrero de 1995. Art 29, artículo 39 del Boletín Oficial de 9 de febrero de 1995 en vigor desde el 1 de agosto de 1995)

(Ley 98-657 de 29 de julio de 1998. Art 86 Boletín Oficial de 31 de julio de 1998)

La comisión informa al deudor del estado del pasivo que ha encontrado. El deudor que se oponga a este estado dispone de un plazo de 20 días para solicitar a la comisión el embargo del juez de ejecución, a fin de verificación de la validez de los títulos de crédito y del montante de las sumas reclamadas, indicando los créditos no reconocidos y los motivos que justifican su petición. La comisión debe dar curso a esta petición. Pasado el plazo de 20 días el deudor no puede formular tal demanda. La comisión informa al deudor de este plazo. Incluso en ausencia de petición del deudor, la comisión puede, en caso de dificultades, requerir al juez de ejecución con los mismos fines.

Artículo L 331-5

(Ley número 95-125 de 8 de febrero de 1995. Art 29, artículo 39 del Boletín Oficial de 9 de febrero de 1995 en vigor desde el 1 de agosto de 1995)

(Ley 98-46 de 23 de enero de 1998, artículo 5 Boletín Oficial de 23 de enero de 1998)

(Ley 98-567 de 29 de julio de 1998. Art 91 Boletín Oficial de 31 de julio de 1998)

La comisión puede solicitar al juez de ejecución a los fines de suspensión de los procedimientos de ejecución en curso contra el deudor salvo las deudas alimentarias. De cualquier

modo posteriormente a la publicación de un requerimiento con fines de embargo inmobiliario el juez de este embargo es el único competente para pronunciarse sobre la suspensión de este procedimiento. En caso de urgencia el juez puede intervenir a iniciativa del presidente de la comisión, del delegado de este último, del representante local de la Banca de Francia o del deudor. La comisión es informada a continuación de este hecho.

Este es adquirido, sin poder exceder un año hasta la aprobación del plan convencional de restablecimiento previsto en el artículo L.331-6 o, en caso de fallo de la conciliación, hasta la expiración del plazo fijado por el decreto en Consejo de Estado previsto en el artículo L. 333-8 en el que se dispone que el deudor puede pedir a la comisión formular certificaciones en aplicación de los artículos L.331-7 y L.331-7-1. En caso de solicitud formulada en este plazo, es afecta hasta que el juez haya conferido fuerza ejecutoria a las medidas recomendadas, en la aplicación del artículo L.332-1, o, si ha sido embargado en aplicación del artículo L.332-2, hasta que haya sido estatuido.

Cuando en el caso de embargo inmobiliario la fecha de adjudicación haya sido fijada, la comisión puede por causas graves y debidamente justificadas solicitar al juez, con el fin de evitar la adjudicación, en las condiciones previstas en el artículo 703 del Código de Procedimiento Civil antiguo. Salvo autorización del juez la decisión que pronuncia la suspensión provisional de los procedimientos de ejecución prohíbe al deudor hacer todo acto que agrave su insolvencia, de pagar, en todo o en parte cualquier deuda, que no sea alimentaria, nacida anterior a esta decisión, de reembolsar los créditos de deudas nacidas anteriormente, de hacer un acto de disposición extraño a la gestión normal del patrimonio, prohibe también la toma de garantías.

Artículo L 331-6

(Ley numero 95-125 de 8 de febrero de 1995. Art 29, artículo 30 del Boletín Oficial de 9 de febrero de 1995 en vigor desde el 1 de agosto de 1995)

La comisión tiene como misión conciliar a las partes para la elaboración de un plan convencional de restablecimiento aprobado por el deudor y sus principales acreedores.

El plan puede comportar medidas de reescalonamiento de los pagos de las deudas, de remisión de los pagos, de reducción o de supresión de los pagos de los intereses, de consolidación, de creación o sustitución de la garantía. El plan puede subordinar estas medidas al cumplimiento por el deudor de actos dirigidos a facilitar o a garantizar el pago de la deuda. Puede igualmente subordinarlos a la abstención por el deudor de actos que agravarían su insolvencia.

El mismo plan prevé las modalidades de su ejecución.

Artículo L 331-7

(Ley número 95-125 de 8 de febrero de 1995. Art 29, artículo 30 del Boletín Oficial de 9 de febrero de 1995 en vigor desde el 1 de agosto de 1995)

(Ley 98-46 de 23 de enero de 1998. Art 6 del Boletín Oficial de 24 de enero de 1998)

(Ley 98-567 de 29 de julio de 1998. Art 92 del Boletín Oficial de 31 de julio de 1998).

En caso de fallo de sumisión de conciliación, la comisión puede, a peticion del deudor y después de haber puesto a las partes en condición de suministrar sus observaciones, recomendar todas o algunas de las medidas siguientes:

1º. Reescalonar, comprendidos los vencidos, difiriendo el pago de una parte de las deudas, el pago de deudas que no sean fiscales, parafiscales o a los organismos de la seguridad social, sin que el plazo de devolución o de reescalonamiento pueda exceder de 8 años o la mitad de la duración del reembolso restante de los pagos en curso; en caso de caducidad del plazo la demora de pago o de reescalonamiento puede alcanzar a la mitad de la duración que quede antes de la caducidad;

2º. Imputar los pagos primero sobre el capital;

3º. Prescribir que las sumas correspondientes a los vencimientos o reescalonamientos llevaran un interés reducido que puede ser inferior a la tasa de interés legal bajo proposición especial y motivada y si la situación del deudor lo exige. Sea cual sea la duración del plan de restablecimiento, el interés no puede ser superior al interés legal:

4º. En caso de venta forzosa de la vivienda principal del deudor, con una inscripción beneficiando a un establecimiento de crédito que haya aportado las cantidades necesarias para su adquisición, reducir, por proposición especial y motivada, el montante de la fracción de los créditos inmobiliarios restantes debido a los establecimientos de un crédito después de la venta, después de la imputación del precio de venta sobre el capital restante debido, en proporciones tales que su pago con un reescalonamiento calculado como se ha dicho aquí arriba, sea compatible con los recursos y las cargas del deudor. La misma disposición es aplicable en caso de venta amistosa cuyo principio, destinado a evitar un embargo inmobiliario, y las modalidades hayan sido paradas de común acuerdo entre el deudor y el establecimiento de crédito. En cualquier caso el beneficio de las presentes disposiciones no puede ser invocado más de dos meses, después de requerimiento hecho de haber pagado el montante de la fracción de los préstamos inmobiliarios restantes, a menos que, en este plazo, la comisión no haya sido requerida. Bajo pena de nulidad el requerimiento de pagar reproduce los términos del presente párrafo.

La comisión puede recomendar que estas medidas estén subordinadas al cumplimiento por el deudor de actos propios dirigidos a facilitar o garantizar el pago de la deuda. Puede igualmente recomendar que estén subordinadas a la abstención por el deudor de actos que agraven su insolvencia.

Por la aplicación del presente artículo la comisión toma en cuenta el conocimiento que pueda tener cada uno de los acreedores, de la conclusión de los diferentes contratos, de la situación de endeudamiento del deudor. Puede igualmente verificar que el contrato ha sido firmado con la seriedad que imponen los "usos profesionales". Las disposiciones del presente artículo no se aplican a las deudas alimentarias. La solicitud del deudor en aplicación del primer párrafo interrumpe la prescripción y los plazos para actuar.

Artículo L 331-7-1

(Ley 98-567 de 29 de julio de 1998. Art 93 Boletín Oficial de 31 de julio de 1998)

Cuando la comisión constata la insolvencia del deudor caracterizada por la ausencia de recursos o de bienes que permitan pagar en todo o en parte sus deudas y hagan inexplicables las medidas previstas en el art L. 331-7, puede recomendar la suspensión de la exigencia de cualquier pago que no sea alimentario o fiscal por una duración que no puede exceder de 3 años. Salvo proposición contraria a la comisión, la suspensión del pago conlleva igualmente la suspensión del pago de intereses. Durante este período solo las sumas debidas al título de capital pueden ser de pleno derecho productoras de intereses cuya tasa no exceda la taas legal. Las deudas fiscales pueden ser objeto de anulación total o parcial según las condiciones del artículo L. 247 del "libro de procedimiento fiscal". En relación al período del primer párrafo, la comisión reexamina la situación del deudor. Si esta situación lo permite, recomienda en todo o en parte las medidas del artículo L. 331-7. Si el deudor continua como insolvente, recomienda por proposición especial y motivada cualquier deuda que no sea alimentaria o fiscal. Las deudas fiscales pueden ser objeto de remisión legal o parcial según las condiciones del artículo L. 248 del "libro de procedimiento fiscal". Ninguna nueva remisión se puede producir en un período de 8 años por deudas similares a la que han dado lugar a la remisión.

Artículo L 331-8

(Ley número 95-125 de 8 de febrero de 1995. Art 29, art 30 del Boletín Oficial de 9 de febrero de 1995 en vigor desde el 1 de agosto de 1995)

(Ley 98-567 de 29 de julio de 1998. Art 93 II del Boletín Oficial de 31 de julio de 1998)

Las medidas recomendadas en aplicación del artículo L.331-7 o del artículo L. 331-7-1, ejecutorias por aplicación del artículo L.332-1 o L.332-2 no son oponibles a los acreedores cuya existencia no haya sido señalada por el deudor y que no hayan sido advertidos por la comisión.

Artículo L 331-9

(Ley número 95-125 de 8 de febrero de 1995. Art 29, art 30 del Boletín Oficial de 9 de febrero de 1995 en vigor desde el 1 de agosto de 1995)

(Ley 98-567 de 29 de julio de 1998. Art 93 III del Boletín Oficial de 31 de julio de 1998)

Los acreedores a los cuales las medidas recomendadas en aplicación del artículo L.331-7 o del artículo L.331-7-1, ejecutorias por aplicación del artículo L.332-1 o L. 332-2 no pueden ejercer procedimientos de ejecución contra los bienes del deudor durante la duración de ejecución de estas medidas.

Artículo L 331-10

(Ley número 95-125 de 8 de febrero de 1995. Art 29, art 30 del Boletín Oficial de 9 de febrero de 1995 en vigor desde el 1 de agosto de 1995)

Las partes pueden ser asistidas ante la comisión por cualquier persona de su elección.

Artículo L 331-11

(Ley número 95-125 de 8 de febrero de 1995. Art 29, art 30 del Boletín Oficial de 9 de febrero de 1995 en vigor desde el 1 de agosto de 1995)

Los miembros de la comisión, así como toda persona que participe en sus trabajos o sea llamada para el tratamiento de la situación de sobreendeudamiento, son advertidos de no divulgar a terceros las informaciones de las que tengan conocimiento en el ámbito del procedimiento instituido por el presente capítulo, bajo pena de las sanciones previstas en el artículo 226-13 del Código Penal.

CAPÍTULO II. DEL CONTROL DEL JUEZ DE LAS MEDIDAS RECOMENDADAS DE LA COMISIÓN SOBRE ENDEUDAMIENTO.

Artículo L 332-1

(Ley número 95-125 de 8 de febrero de 1995. Art 29, art 30 del Boletín Oficial de 9 de febrero de 1995 en vigor desde el 1 de agosto de 1995)

(Ley 98-567 de 29 de julio de 1998. Art 93 IVdel Boletín Oficial de 31 de julio de 1998)

Si no le ha sido solicitada la contestación prevista en el artículo L.332-2, el juez de ejecución confiere fuerza ejecutoria a las medidas recomendadas por la comisión en aplicación del artículo L. 331-7 y del primer apartado del artículo L.331-7-1 después de haber verificado la regularidad y las medidas recomendadas por la comisión en aplicación del tercer párrafo del art L.331-7-1 después de haber verificado la regularidad y su "buen fundamento"

Artículo L 332-2

(Ley número 95-125 de 8 de febrero de 1995. Art 29, art 30 del Boletín Oficial de 9 de febrero de 1995 en vigor desde el 1 de agosto de 1995)

(Ley 98-567 de 29 de julio de 1998. Art 93 Vdel Boletín Oficial de 31 de julio de 1998)

Algunas de las partes puede impugnar ante el juez la ejecución de las medidas recomendadas por la comisión en aplicación del artículo L.331-7 o del artículo L.331-7-1, en los 15 días posteriores a la notificación.

Antes de decidir el juez puede a demanda de una parte ordenar, por "provisión" la ejecución de una o varias de las medidas reguladas en el primer apartado. Puede hacer publicar una llamada a los acreedores. Puede verificar de oficio la validez y las cantidades de los títulos de crédito y asegurarse de que el deudor se encuentra en la situación definida en el artículo L.331-2. Puede igualmente prescribir toda medida de instrucción que estime útil. Los gastos relativos a esta son a cargo del Estado. No osbstante toda disposición contraria, el juez

puede obtener comunicación de toda información que le permita apreciar la situación del deudor y su posible evolución.

Artículo L 332-3

(Ley número 95-125 de 8 de febrero de 1995. Art 29, art 30 del Boletín Oficial de 9 de febrero de 1995 en vigor desde el 1 de agosto de 1995)

(Ley 98-567 de 29 de julio de 1998. Art 95 del Boletín Oficial de 31 de julio de 1998)

El juez al que se somete la contestación prevista en el artículo L.332-3 toma, en todo o en parte, las medidas definidas en el artículo 331-7 o en el artículo L.331-7-1. En todos los casos la parte de los recursos necesaria para los gastos corrientes del "gobieno diario" es determinado como se indica en el segundo apartado del artículo L.331-2 y será mencionada la decisión.

Artículo L 332-4

(Ley número 95-125 de 8 de febrero de 1995. Art 29, art 30 del Boletín Oficial de 9 de febrero de 1995 en vigor desde el 1 de agosto de 1995)

(Ley 98-567 de 29 de julio de 1998. Art 96 del Boletín Oficial de 31 de julio de 1998)

La remisión de una deuda en aplicación del artículo L.332-1 o del artículo L.332-2 se rige por el "incidente de pago" según el artículo 65-3 del decreto de 30 de octubre de 1935 unificando el derecho en materia de cheques y cartas de pago.

CAPÍTULO III. DISPOSICIONES COMUNES.

Artículo L 333-1

Los créditos de organismos de previsión o de seguridad social pueden ser objeto de remisión según las condiciones previstas por decreto del Consejo de Estado.

Artículo L 333-2

(Ley número 95-125 de 8 de febrero de 1995. Art 29, art 30 del Boletín Oficial de 9 de febrero de 1995 en vigor desde el 1 de agosto de 1995)

(Ley 98-567 de 29 de julio de 1998. Art 93 VI del Boletín Oficial de 31 de julio de 1998)

Será desposeído de los beneficios del presente título:

1º. Toda persona que haya realizado conscientemente falsas declaraciones o aportado documentos inexactos para obtener el beneficio del procedimiento de tratamiento de la situación de sobreendeudamiento.

2º. Toda persona que, con el mismo fin, haya desviado o disimulado, o intentado desviar o disimular, todos o parte de sus bienes.

3º. Toda persona que, sin acuerdo de sus acreedores, de la comisión o del juez, haya agravado su endeudamiento suscribiendo nuevos gastos, o haya procedido a actos de disposición de su patrimonio durante el desarrollo del procedimiento del tratamiento de la situación de sobreendeudamiento, o durante la ejecución del plan o de las medidas del artículo L.331-7 o del art L.331-7-1

Artículo L 333-3

Las disposiciones del presente título no se aplican cuando el deudor sale de los procedimientos estatuidos por las leyes nº 84-148 de 1 de marzo de 1984 relativa a la prevenciaón y solución amistosa de dificultades entre empresas, nº 88-1201 de 30 de diciembre de 1998 relativa a la adaptación de la explotación agrícola y a su entorno económico y social y nº 85-98 de 25 de enero de 1985 relativa a restablecimiento y liquidación judicial de las empresas.

Estas mismas disposiciones no son obstáculo para la aplicación de los artículos 22,23 y 24 de la ley de 1 de junio de 1924 que contiene la introducción de las leyes comerciales francesas en los departamentos del Alto-Rhin, del Bajo Rhin y de la Moselle.

Artículo L 333-3-1

(incluido por la ley 95-125 de 8 de febrero de 1995, art 28 del Boletín Oficial de 9 de febrero de 1995 en vigor desde el 1 de agosto de 1995)

Las disposiciones del presente título se aplican igualmente a los deudores de nacionalidad francesa en situación de sobreendeudamiento domiciliados fuera de Francia y que hayan contratado deudas no profesionales ante acreedores establecidos en Francia.

El deudor puede apelar a este efecto a la comisión de sobreendeudamiento del lugar de establecimiento de uno de estos acreedores.

Artículo L 333-4

(Ley 98-567 de 29 de julio de 1998. Art 97 I del Boletín Oficial de 31 de julio de 1998)

Se crea un fichero nacional conteniendo las informaciones sobre los incidentes de pago relacionados con los créditos acordados a personas físicas por necesidades no profesionales.

Este fichero será gestionado por el Banco de Francia y estará sometido a las disposiciones de la ley nº 78-17 de 6 de enero de 1978 relativo a la informática, a los ficheros y a las libertades.

Los establecimientos de crédito referidos en la ley nº 84-46 de 24 de enero de 1984 relativa a la actividad y al control de los establecimientos de crédito así como a los servicios financieros de Correos están obligados a declarar al Banco de Francia los incidentes referidos en el apartado anterior.

Cuando la comisión instituida en el artículo L.331-1 ha verificado que el deudor que la interpela se encuentra en la situación referida en el artículo L.331-2, debe informar al Banco

de Francia a fin de inscripción en el fichero instituido en el primer apartado del presente artículo. La misma obligación tiene sobre el secretario del juez de ejecución cuando, bajo apelación del interesado en aplicación del segundo apartado del artículo L.331-3, la situación determinada en el artículo L.331-2 es reconocida por el juez.

El fichero contiene las medidas del plan convencional de restablecimiento mencionadas en el artíuclo L.331-6. Estas medidas son comunicadas al Banco de Francia por la comisión. La inscripción se conserva durante toda la duración de la ejecución del plan convencional, sin poder exceder de 8 años.

El fichero contiene igualmente las medidas tomadas en razón de los artículos L.331-7 y L.331-7-1 que son comunicadas al Banco de Francia por el secretario del juez de ejecución.

Tratándose de las medidas definidas en el artículo L.331-7 y primer apartado del artículo L.331-7-1 la duración de la inscripción está fijada en 8 años.

El Banco de Francia es el único habilitado para centralizar las informaciones recogidas en el aparatado anterior.

Los organismos profesionales u órganos centrales representando a los establecimientos referidos en el segundo apartado son los únicos autorizados a tener ficheros conteniendo incidentes de pago.

El Banco de Francia está exento del secreto profesional para la difusión, de los establecimientos de crédito y a los servicios financieros mencionados, de las informaciones nominativas contenidas en el fichero. Le está prohibido al Banco de Francia, a los establecimientos de crédito y a los servicios financieros de Correos facilitar a nadie copia, bajo cualquier forma, de las informaciones contenidas en el fichero, igualmente al interesado cuando ejerce su derecho de acceso según el artículo 35 de la ley nº 78-17 de 6 de enero de 1978 bajo la pena de sanciones previstas en los artículos 43 y 44 de la misma ley.

Artículo L 333-5

Un reglamento del comité de regulación bancaria, realizado bajo consejo de la comisión nacional de informática y de las libertades y del comité consultivo regulado por el artículo 59 de la ley nº 84-46 de 24 de enero de 1984 que fija las modalidades de recogida, registro, conservación y consulta de estos datos.

Artículo L 333-6

(Ley 98-657 de 29 de julio de 1998. Art 97 II Boletín Oficial de 31 de julio de 1998)

En los departamentos de Ultra-Mar la institución de misión de los departamentos de ultramar ejerce, en relación con el Banco de Francia las atribuciones atribuidas a este por el presente capítulo.

Artículo L 333-7

(Ley número 95-125 de 8 de febrero de 1995. Art 29, art 33 del Boletín Oficial de 9 de fe-

brero de 1995 en vigor desde el 1 de agosto de 1995)

Las disposiciones de los artículos L.333-1, L. 333-3 y L. 333-8 son aplicables a los contratos en vigor a 2 de enero de 1990.

Las otras disposiciones del presente título son inmediatamente aplicables a los procedimientos en curso a la fecha de entrada en vigor de las mencionadas disposiciones, tal como esta indicado en el II del artículo 33 de la ley nº 95-125 de 8 de febrero de 1995 relativa a la organización de las jurisdicciones y el procedimiento civil, penal y administrativo.

Artículo L 333-8

Los decretos del consejo de estado determinan las condiciones de aplicación del presente título.

Título IV: Garantía

Artículo L 334-1

(incluido por la ley nº 98-657 de 29 de julio de 1998, art 102 Boletín Oficial de 31 de julio de 1998)

Sin perjuicio de las disposiciones particulares, toda persona física que ha dado garantía es informado por el acreedor profesional del impago del deudor principal en el primer incidente de pago no regularizado en el mes de exigibilidad de este pago. Si el acreedor no se conforma con esta obligación, la caución no se tendrá en cuenta en el pago de penalidades o intereses de demora vencidos entre la fecha de este primer incidente y aquella en la que fue informado.

LEY BELGA DE 5 DE JULIO DE 1998 RELATIVA A LA REGULACIÓN COLECTIVA DE DEUDAS Y A LA POSIBILIDAD DE PAGO DE VENTA AMISTOSA DE LOS BIENES INMUEBLES EMBARGADOS

CAPÍTULO 1

Art 1

La presente ley regula una materia recogida en el art. 78 de la Constitución

CAPITULO 2 del procedimiento del regulación colectiva de deudas y del mediador de deudas.

Art 2

1. El título de la 5º parte del código judicial queda reemplazado por el titulo siguiente: embargos conservatorios, vías de ejecución y regulación colectiva de deudas.

2. Se inserta en la 5º parte del mismo código un titulo IV llamado "de la regulación colectiva de deudas" comprendiendo los arts. 1675/2 a 1675/19 redactados como sigue:

CAPITULO 1

DEL PROCEDIMIENTO DE LA REGULACIÓN COLECTIVA DE DEUDAS

Sección 1º: disposiciones generales.

Art 1675/2

Toda persona física domiciliada en Bélgica que no tenga la calidad de comerciante en el sentido del art 1 del Código de comercio, puede si no está en situación, de manera permanente, pagar sus deudas exigibles o todavía por vencer cuando no haya manifiestamente preparado su insolvencia, puede introducir delante del juez un procedimiento dirigido a obtener una regulación colectiva de las deudas

Si la persona referida en el párrafo 1º ha tenido antes la calidad de comerciante no puede utilizar este procedimiento en por lo menos 6 meses después del cese de su comercio o si ha sido declarado en quiebra, después del cierre de la quiebra.

La persona cuyo plan de regulación amistosa o judicial ha sido revocado en aplicación del art. 1678/15 (1er parrafo, 1º y 3º a 5º) no puede introducir un procedimiento buscando obtener una regulación colectiva de deudas durante el periodo de 5 años desde el juicio de revocación.

Art 1675/3

El deudor propone a sus acreedores un plan de regulación amistosa por la vía de la regulación colectiva de dudas, bajo el control del juez.

Si no se llega a ningún acuerdo en cuanto a esta regulación amistosa el juez puede imponer un plan de regulación judicial.

El plan de reglamentación tiene por objeto restablecer la situación financiera del deudor, permitiéndole, en la medida que sea posible pagar sus deudas y garantizando simultáneamente así que su familia podrá continuar una vida conforme a la dignidad humana.

Sección 2ª introducción del procedimiento.

Art 1675/4

Primero. La solicitud de regulación colectiva de deudas se interpone por demanda y se instruye conforme a los arts 1027 a 1034

Segundo. La demanda contiene las menciones siguientes:

1. indicación del día, mes y año

2. nombres, apellidos, fecha de nacimiento, profesión y domicilio del recurrente así como en caso necesario, los nombres, apellidos, domicilio y calidad de los representantes legales.

3. El objeto y la indicación somera de los motivos de la demanda

4. La designación del juez que debe de conocer.

5. La identidad del mediador de deudas eventualmente propuesto.

6. Nombre, apellidos, profesión, domicilio y fecha de nacimiento del cónyuge del requirente o de la o las personas que cohabiten con el requirente, en caso necesario su régimen matrimonial así como la composición de los bienes familiares.

7. Un estado detallado y estimativo de los elementos activos y pasivos del patrimonio del recurrente, del patrimonio común si esta casado en un régimen de comunidad y del patrimonio del cónyuge o de la o las personas que cohabiten con él.

8. Un estado detallado y estimativo de los bienes que conformen los patrimonios del punto 7 vendidos en los 6 meses precedentes a la introducción de la solicitud

9. Los nombres, apellidos, domicilio, o si se trata de una persona jurídica, la denominación y el lugar, de los acreedores del requirente y en caso de que sea necesario, los acreedores del requirente y personas que hayan constituido para el una fianza personal (avalistas, etc.)

10. Caso de que sea necesario, las deudas no aceptadas en todo o en parte así como los motivos de no aceptación.

11. Los procedimientos de concesión de gracia recogidos en el art 1334 de concesión de facilidades de pago del art 1337 bis y art 59 de la ley de 4 de agosto de 1992 relativa al crédito hipotecario en los cuales el requirente este incluido.

12. Las razones de la imposibilidad de pagar las deudas

13. La firma del requirente o su abogado

Tercero. Si las menciones son incompletas el juez invita al requeriente en 8 días a completar su solicitud.

Art 1675/5

Los procedimientos recogidos en el art 1674 segundo , 11º, son suspendidos mientras no haya decidido sobre la admisibilidad de la solicitud dirigida a obtener una regulación colectiva de deudas.

La decisión de la admisibilidad recoge de pleno derecho radiación de las demandas introducidas en base a los procedimientos recogidos en el numero primero.

Art 1675/6

Primero. Sin perjuicio del art 1028, apartado 2º, en los 8 días de plazo de la solicitud el juez determina sobre la admisibilidad de la misma. Si el juez solicita al requirente completar su solicitud conforme al art 1657/4 Primero., la decisión sobre la admisibilidad interviene en los 8 días desde que la demanda esté completa.

Segundo. Cuando se declara la demanda como admisible el juez nombrará un mediador de deudas contando con su acuerdo, y en caso contrario, un ujier de justicia y/o un notario.

Tercero. En su decisión el juez determina de oficio sobre la concesión eventual en todo o en parte de asistencia judicial el secretario notifica la decisión a los secretarios de las jurisdicciones relacionadas con el procedimiento y relacionadas con el procedimiento del art 1675/5.

Art 1675/7

Primero.. Sin perjuicio de la aplicación del tercero, la decisión de admisibilidad, hace nacer una situación de concurso entre los acreedores y tiene por consecuencia la suspensión de los intereses y la indisponibilidad del patrimonio del demandante

Forman parte de la masa todos los bienes del requirente en el momento de la admisión así como todo los bienes que adquiera durante la ejecución de la regulación colectiva de deudas.

Segundo. Todas las vías de ejecución que tiendan al pago de una cantidad de dinero son suspendidas. Los embargos ya practicados mantienen, no obstante , su carácter conservatorio.

Si, anteriormente a la decisión de admisibilidad, el día de la venta forzada de muebles o inmuebles embargados ha sido fijada y publicada en anuncios, esta venta tiene lugar por cuenta de la masa.

Tercero. La decisión de admisibilidad supone la prohibición para el requirente, salvo autorización de juez:

■ realizar cualquier acto extraño a la gestión normal del patrimonio,

■ realizar cualquier acto susceptible de favorecer a un acreedor salvo el pago de una deuda alimentaria,

■ agravar su insolvencia

Cuarto. Los efectos de la decisión de admisibilidad se prolongan hasta el traslado, hasta el final o la revocación de la regulación colectiva de deudas, bajo reserva de las estipulaciones del plan de la regulación.

Quinto. Sin perjuicio de la aplicación del art 1675/15, todo acto realizado por el deudor en detrimento de los efectos unidos a la decisión de admisibilidad es inoponible a los acreedores.

Sexto. Los efectos de la decisión de admisibilidad tienen efecto el primer día que sigue a la realización del aviso de la regulación colectiva de deudas señalado en el art. 1390 quinquies.

Art 1675/8

A menos que esta misión no le haya sido confiada por la decisión de admisión, el mediador de deudas encargado de un procedimiento de regulación amistoso o judicial de deudas puede dirigirse al juez conforme al art 1675/14 Segundo. apartado 3, para que le solicite al deudor o a un tercero de darle todos los datos útiles sobre las operaciones realizadas por el deudo y sobre la composición y localización del patrimonio de éste.

En cualquier caso el tercero no puede ampararse en el secreto profesional o en el deber de reserva. Los arts 877 a 882 le son aplicables.

Art 1675/9

Primero. En los 3 días desde el pronunciamiento de decisión de admisibilidad esta es notificada por pliego judicial por el secretario:

1º al requirente, aportándole el contenido del art 1675/7 y a su cónyuge no requirente.

2º a los acreedores y a las personas que hayan constituido fianza personal aportándoles

copia de la solicitud y de las pruebas y anexos, un formulario de declaración, el texto del Segundo. del presente articulo así como el texto del art 1675/7.

3º al mediador de deudas adjuntándole copia de las pruebas y anexos.

4º a los deudores afectados adjuntándoles copias del art 1675/7, e informándoles de que desde la recepción de la decisión todo pago debe ser efectuado a través del mediador de deudas

Esta notificación es fehaciente.

Segundo. La declaración de acreedor debe ser hecha al mediador de deudas en un mes desde el envío de la decisión de admisibilidad, sea por carta certificada con acuse de recibo sea por declaración en el despacho con acuse de recepción fechado y firmando por el mediador o su mandatario.

Indica la naturaleza de la deuda, su justificación, su montante principal, intereses y gastos, las causas eventuales de preferencia así como los procedimientos a los que daría lugar.

Sección 3ª plan de regulación amistosa

Art 1675/10

Primero. El mediador de deudas da a conocer al secretario, sin desplazamiento, del aviso del embargo, de delegación y de cesión establecidos a nombre del deudor.

Segundo. El mediador de deudas prepara un proyecto de regulación amistosa que contienen las medidas necesarias para la realización del objetivo recogido en el art 1675/3 apartado 3º

Tercero. Solamente pueden ser recogidas en el plan de regulación amistosa las deudas no litigiosas o establecidas por un título, incluso privado, en competencia con las cantidades asi justificadas

Cuarto. El mediador de deudas dirige el proyecto de plan de regulación amistosa, por carta certificada con acuse de recibo al requirente, llegado el caso, a su cónyuge y a sus acreedores.

El plan debe ser aprobado por todas las partes interesadas. Toda oposición debe ser formalizada, sea por carta certificada con acuse de recibo, sea por declaración ante el mediador de deudas, en dos meses desde el envío del proyecto. A falta de oposición en el plazo señalado se presume que las partes aceptan el plan.

El art 51 no es de aplicación.

La notificación dirigida a las partes interesadas reproduce el texto del apartado 2º del presente parágrafo

Quinto. En caso de aprobación, el mediador de deudas transmite al juez el plan de regulación amistosa, el informe de actividades y los documentos del dossier.

El juez sobre esta documentación, toma una decisión dando por bueno el acuerdo. El art 1043 párrafo 2º es aplicable.

Sección 4: plan de regulación judicial

Art 1675/11

Primero. Cuando el mediador constate que no es posible concluir un acuerdo sobre el plan

de regulación amistoso, y en todo caso, cuando no haya sido posible llegar a un acuerdo en los 4 meses después de su designación, lo consigna en un procedimiento verbal que transmite al juez para elaborar un eventual plan de regulación judicial.

El mediador de deudas entrega al secretario el dossier del procedimiento de regulación amistosa al que une sus observaciones.

Segundo. El juez fija la audiencia en una fecha cercana. El secretario convoca las partes, y el mediador de deudas por pliego judicial. El mediador de deudas realiza un informe. El juez determina como máximo en los 15 días siguientes el cierre de las negociaciones.

Tercero. Cuando la existencia o el montante de un crédito sea puesto en entredicho el juez fijara provisionalmente, hasta que se decida en el fondo, la parte puesta en entredicho que debe ser consignada, teniendo en cuenta el dividendo atribuido sobre la base del plan de regulación. En caso necesario los arts 661 y 662 son aplicables.

Cuarto. Por derogación de los arts 2028 a 2032 y 2039 del Código Civil,, las personas que hayan constituido fianza personal no tienen recurso contra el deudro mas que en la medida en que ellos participan en el plan de regulación y con el respeto a éste.

Art 1675/12

Primero. Siempre respetando la igualdad de los acreedores, el juez puede imponer un plan de regulación judicial que contenga las medidas siguientes:

1º el reescalonamiento del pago de las deudas en principal, intereses y gastos,

2º la reducción de los tipos de interés convencionales a tipos de interés legales,

3º la suspensión mientras dure el plan de resolución judicial, del efecto de garantía reales, sin que esta medida pueda poner en peligro los alimentos, lo mismo que la suspensión de los efectos de cesiones de crédito,

4º la remisión de deudas total o parcial de los intereses moratorios, indemnizaciones y gastos.

Segundo. El juez menciona la duración del plan de regulación judicial que no puede exceder 5 años.

El retraso del pago de contratos de crédito puede aplazar la duración del plan. En este caso el nuevo plazo de reembolso no puede exceder la duración del plan de regulación fijado por el juez aumentado a la mitad de la duración restante para cobrar estos contratos de crédito

Tercero. El juez subordina estas medidas al cumplimiento por el deudor de actos propios dirigidos a facilitar o garantizar el pago de la deuda, y lo subordina igualmente a la abstención por el deudor de actos que agraven su insolvencia.

Cuarto. Sin perjuicio de la ley de 7 de agosto de 1974 que determina el derecho a un mínimo de medios de existencia y con respecto al art 1675/3 apartado 3, el juez puede, cuando establece el plan dejar sin efecto los arts 1409 a 1412 por decisión especialmente motivada.

Art 1675/13

Primero. Si las medidas previstas en el art 1675/12 *1eer no permiten llegar al objetivo fijado por el art 1675/3 apartado 3, a solicitud del deudor, el juez puede decidir que haga toda otra remisión parcial de deudas, incluso el capital, en las condiciones siguientes:

■ Todos los bienes embargables son realizados a iniciativa del mediador de deudas conforme a las reglas de ejecución forzosa. El reparto tiene lugar con respeto a la igualdad de acreedores, sin perjuicio de las causas legítimas de prelación

■ Tras la realización de los bienes embargables, el saldo restante debido por el deudor hace objeto de un plan de regulación con respeto a la igualdad de acreedores salvo en lo que concierne a las obligaciones alimentarias señaladas en el art 1412 apartado 1º.

Sin perjuicio del art 1675/15 Segundo., la remisión de deudas no entra en vigor mas que en el caso de que el deudor haya respetado el plan de regulación impuesto por el juez y salvo vuelta a mejor fortuna del deudor antes del fin del plan de regulación judicial.

Segundo. El juez menciona la duración del plan de regulación judicial que deberá estar comprendida entre 3 y 5 años. El art 51 no es de aplicación.

Tercero. El juez no puede acordar la remisión de las deudas siguientes:

■ las deudas alimentarias no vencidas a día de la decisión que para el plan de regulación judicial.

■ Las deudas constituidas por indemnizaciones acordadas para la reparación de un perjuicio corporal causado por una infracción.

Cuarto. Por derogación del parágrafo precedente, el juez puede acordar la remisión para las deudas de un quebrado, subsistente después de una quiebra cuya determinación haya sido pronunciada en aplicación a la ley de 18 de abril de 1851 sobre quiebras, suspensiones de pagos y prórrogas de pago desde hace mas de 10 años al momento de la solicitud señalada en el art 1675/4. Esta remisión no puede ser acordada para el quebrado que haya sido condenado por quiebra simple o fraudulenta.

Quinto.. Sin perjuicio de la ley 15 de agosto de 1974 que recoge el derecho a un mínimo de medios de existencia, y con respeto al art 1675/3 párrafo 3º, el juez puede, cuando establece el plan, inaplicar los arts 1409 a 1412 por decisión especialmente motivada.

Sección 5: disposiciones comunes a los procedimientos.

Art 1675/14

Primero. El mediador de deudas está encargado de seguir y controlar la ejecución de las medidas previstas en el plan de regulación amistoso o judicial.

EL deudor informa sin demora al mediador de deudas de todo cambio en su situación patrimonial después de la introducción de la solicitud señalada en el art 1675/4.

Segundo. La causa queda inscrita por el juez de quiebras y comprende en caso de decisión de admisibilidad, desde el momento de la solicitud hasta el fin o revocación del plan.

El art 730 Segundo., a, apartado 1º no es de aplicación.

En caso de dificultades que complican la ejecución del plan o en caso de acaecimiento de hechos nuevos justificando la adaptación o revisión del plan, el mediador de deudas, el deudor o todo acreedor interesado, hace llegar la causa ante el juez por declaración escrita o dirigida ante al secretario.

El secretario informa al deudor y a los acreedores de la fecha en la cual la causa será fijada ante el juez.

Tercero. El mediador de deudas hace mencionar en la notificación de regulación colectiva de deudas, el plan de regulación colectiva, su rechazo, su duración o su revocación.

Art 1675/15

Primero. La revocación de la decisión de admisibilidad o del plan de regulación amistosa o judicial puede ser pronunciado por el juez ante el cual la causa sea llevada a solicitud del mediador de deudas o de un acreedor interesado por simple declaración escrita ante el secretario, cuando el deudor:

1º por la entrega de documentos inexactos con el fin de obtener o conservar el beneficio del procedimiento de regulación colectivo de deudas.

2º por el no respeto a sus obligaciones

3º por el aumento de su pasivo o disminución de su activo.

4º por la organización de su insolvencia.

5º por la realización de falsas declaraciones.

El secretario informa al deudor y sus acreedores de la fecha en que la causa será llevada ante el juez.

Segundo. Durante una duración de 5 años después del fin del plan de regulación amistoso o judicial comportando la remisión de deudas del principal, todo acreedor puede solicitar al juez la revocación de éste en razón de un acto realizado por el deudor en fraude de sus derechos.

Tercero.. En caso de revocación, los acreedores tienen el derecho de ejercer su acción sobre lo bienes del deudor para l a recuperación de la parte no recuperada de sus créditos.

Art 1675/16

Las decisiones del juez tomadas en el marco del procedimiento de regulación colectiva de deudas son notificadas por el secretario por pliego judicial.

Son ejecutorias por provisión no obstante citación y sin caución. Salvo en lo que concierne a la decisión de admisibilidad recogida en el art 1675/6 no son suscep-

tibles de oposición por parte de tercero. Los juicios y paralizaciones por defecto no son susceptibles de oposición.

CAPITULO II

DEL MEDIADOR DE DEUDAS.

Art 1675/17

Primero. Solamente pueden ser designados como mediador de deudas:

■ los abogados, los oficiales ministeriales o los mandatarios de justicia en el ejercicio de su función o profesión.

■ Las instituciones publicas o las privadas, autorizadas a este efecto por la autoridad competente. Estas instituciones designan en este marco a personas físicas que respondan a las condiciones fijadas por la autoridad competente.

Segundo. El mediador de deudas debe ser independiente, imparcial en relación con las partes afectadas.

El mediador de deudas puede ser recusado si existen razones legítimas para dudar de su imparcialidad o independencia. Una parte no puede recusar al mediador de deudas propuesto por ella más que por una causa o hecho del que haya tenido conocimiento después de la designación del mediador de deudas. Ninguna recusación puede ser propuesta después de la expiración del plazo de declaración de créditos, recogido en el art 1675/9 Segundo., salvo que la causa de recusación no haya sido revelada a la parte durante este plazo. El procedimiento de recusación se desarrolla conforme a los arts 970 y 971.

Tercero. El juez vela por el respeto de las disposiciones en materia de regulación colectiva de deudas. Si constata una negligencia en el jefe de mediación de deudas informa al procurador del Rey que aprecia las medidas disciplinarias que podría comportar o la autoridad competente recogida en el Primero., 2º epígrafe del presente articulo.

Cada año cada vez que el juez lo solicite o en el plazo del plan de regulación el mediador de deudas remite al juez un informe sobre el estado del procedimiento su evolución.

El estado de gastos, honorarios o emolumentos recogidos en el art 1675 queda recogido en el informe.

El deudor y los acreedores pueden tener acceso a este informe a través del secretario y sin desplazarse.

Cuarto. En caso de incapacidad del mediador de deudas el juez provee de oficio su reemplazo. El juez puede de oficio o a demanda de parte proceder en todo momento al reemplazo del mediador de deudas cuando sea absolutamente necesario. El mediador de deudas es primeramente convocado en la cámara del consejo para ser escuchado.

Art 1675/18

Sin perjuicio de las obligaciones que le impone la ley, y salvo que sea llamado a dar testimonio en juicio, el mediador de deudas no puede divulgar hechos de los que haya tenido conocimiento por su función. El art 458 del código penal le es aplicable.

Art 1675/19

Las reglas y tarifas fijando los honorarios, emolumentos y gastos del mediador de deudas son determinadas por el Rey. El Rey ejerce sus poderes sobre la proposición conjunta que tengan la Justicia y los Asuntos económicos entre sus atribuciones.

El pago de honorarios, emolumentos y gastos del mediador de deudas es a cargo del deudor y tiene preferencia de cobro.

A menos que estas medidas no hayan sido paradas por la decisión recogida en el art 1675/10 Quinto. al art 1675/12 o en el art 1675/13, el juez por solicitud el mediador de deudas, libra un título ejecutorio para la provisión que determine o con el montante de honorarios, emolumentos que fije. Si lo considera oportuno escucha en la cámara del consejo las observaciones del deudor, acreedores y mediador de deudas. La decisión no es susceptible ni de oposición ni de recurso. A cada solicitud del mediador de deudas se adjunta un listado detallado de prestaciones a remunerar y de gastos realizados o a realizar.

CAPITULO III

OTRAS MODIFICACIONES DEL CODIGO JUDICIAL.

Art 3

En el art 1326 apartado 1º del mismo código, las palabras "y la venta de comun acuerdo mencionada en los arts 1580 bis y 1580 ter" son insertadas entre las palabras "las ventas públicas mencionadas en el art 1621" y "son consideradas de pleno derecho".

Art 4

El art 1390 quinquies redactado como sigue se inserta en el mismo código

CAPITULO VI

FONDOS DE TRATAMIENTO DEL SOBREENDEUDAMIENTO.

Art 20

Primero. Se crea un fondo de tratamiento del sobreendeudamiento que constituye un fondo presupuestario en el seno del art.45 de las leyes sobre contabilidad del Estado de 17 de julio de 1991.

Las recaudaciones afectadas al fondo mencionado en el apartado 1º así como los gastos

que puedan ser efectuados a su cargo son mencionados en la tabla anexa a la ley orgánica de 27 de diciembre de 1990 que crea los fondos presupuestarios.

Segundo. La partida "32- Asuntos económicos" de la tabla anexa a la ley orgánica de 27 de diciembre de 1990 que crea los fondos presupuestarios esta completada por las disposiciones siguientes:

"denominación de fondos presupuestarios orgánicos:

32-8-fondos de tratamiento del sobreendeudamiento.

Naturaleza de las recaudaciones afectadas:

Recogida anual de un porcentaje del saldo restante a 31 de diciembre del año precedente de las operaciones siguientes:

1º Préstamos o aperturas de créditos hipotecarios recogidos en el art 1º del Real decreto numero 225 de 7 de enero de 1936 que recoge el reglamento de préstamos hipotecarios y que organiza el control de las empresas de prestamos hipotecarios efectuados por una empresa sometida al titulo II del Real decreto o recogida en el art 65 del mismo decreto.

2º Créditos hipotecarios recogidos en los arts. 1º y 2º de la ley de 4 de agosto de 1992 relativa al crédito hipotecario, efectuados por una empresa sometida al art 2º de la misma ley.

3º Créditos al consumo recogidos en el art. 1er , 4º de la ley de 12 de junio de 1991 relativa al crédito al consumo, efectuados por una persona física o jurídica aceptada en aplicación del art 74 de la misma ley.

Naturaleza de los gastos autorizados:

Pago del saldo que quede impagado después de la aplicación del art. 1675/19, apartado 2º del código judicial, de los honorarios, emolumentos y gastos de los mediadores de deudas por las prestaciones efectuadas por las disposiciones de la 5ª parte, titulo IV del código judicial.

Tercero. El Rey fija, por decisión deliberada del consejo de Ministros, el porcentaje de saldo restante debido de los créditos señalados en Segundo. que es cogido en beneficio de los fondos, así como las condiciones y modalidades de percepción de los recursos afectados y del pago de gastos autorizados.

Organiza igualmente la gestión de los fondos.

El porcentaje deducido no puede exceder 0'5 por diez mil del saldo restante debido de los créditos señalados en Segundo., 1º y 2º y 2'5 por diez mil del saldo restante debido de los créditos señalados en Segundo., 3º.

El Rey ejerce sus poderes bajo la proposición conjunta de los ministros que tengan los Asuntos económicos y la Justicia entre sus atribuciones.

Cuarto. Para obtener la intervención de los fondos de tratamiento del sobreendeudamiento, los mediadores de deuda comunican el saldo que queda impagado tras la aplicación del

art. 1675/19 apartado 2º del código judicial, de sus honorarios, emolumentos y gastos, debidos por las prestaciones efectuadas conformen a las disposiciones de la 5ª parte del código judicial.

Si los medios del fondo del tratamiento de sobreendeudamiento son insuficientes para permitir pagar íntegramente el saldo comunicado por los mediadores de deudas, se procede al pago a prorrata.

PROPOSICIÓN DE LEY DEL GRUPO PARLAMENTARIO SOCIALISTA EN LA VII LEGISLATURA

Relativa a la prevención y el tratamiento del sobreendeudamiento de los consumidores.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I

La extensión del recurso al crédito por parte de la gran mayoría de los consumidores ha hecho que endeudamiento y sobreendeudamiento se hayan convertido en expresiones corrientes en el contexto de las economías de mercado más desarrolladas.

El crédito como instrumento de financiación empleado por las economías domésticas no es un problema en sí mismo, es un medio de anticipación de rendimientos que usualmente contribuye al incremento del bienestar de las familias. Pero este recurso se puede convertir en problema cuando, por diferentes causas, el volumen de los compromisos financieros adquiridos es superior en cuantía al de las rentas de las que dispone el consumidor para hacer frente a los pagos de dichos compromisos.

Merecen especial consideración las actuales circunstancias en las que se desenvuelve nuestra sociedad. Los cambios que ha sufrido el mercado de trabajo cada vez más precario, en el que se impone la temporalidad frente a los contratos de carácter indefinido mientras que, por el contrario, en el mercado crediticio se fomenta el recurso al crédito y se amplían los plazos de amortización de los préstamos, incrementan el riesgo de los consumidores de incurrir en una situación de sobreendeudamiento.

La gravedad de las situaciones por la que atraviesan los consumidores en situación de sobreendeudamiento, que potencialmente puede situarles al borde de la exclusión social, justifican una atención al problema por parte de los poderes públicos y del mercado. Es por ello que, en diferentes ordenamientos jurídicos, han sido creados mecanismos específicos orientados al tratamiento del sobreendeudamiento de los consumidores por medios extrajudiciales o judiciales o bien por una mezcla de ambos.

Los sistemas empleados se sustentan doctrinalmente en dos concepciones distintas: el de "*la nueva oportunidad*", identificado con el derecho inglés y norteamericano, y el sistema de la "reeducación", más próximo a los ordenamientos jurídicos europeos.

El primero de los sistemas asume el sobreendeudamiento como un riesgo asociado a la expansión del mercado financiero. Con esta concepción presupone que el mercado ha de asumir parte del riesgo, contemplando una "*responsabilidad limitada para el deudor*". En el segundo sistema se parte de la consideración de que no es justo que se fomente el recurso al crédito sin responsabilizarse de las consecuencias sociales que ello genera; por ello el con-

sumidor debe de ser ayudado cuando la situación se generó de manera fortuita, por circunstancias que no podía prever o controlar.

II

A pesar de que el fenómeno del creciente sobreendeudamiento de los consumidores supone, en la actualidad, un problema que preocupa a todos los Estados miembros de la Unión Europea, el ordenamiento jurídico comunitario carece, de momento, de una regulación específica en la materia. No obstante sí se han arbitrado instrumentos que pretenden prevenirlo a través de disposiciones armonizadoras en materia de crédito al consumo y documentos concernientes a la prestación de servicios financieros a los consumidores.

En la Resolución del Consejo de la Unión Europea de 26 de noviembre de 2001, relativa al crédito y al endeudamiento de los consumidores, se señala que "diez Estados miembros de la Unión Europea disponen hoy en día de una legislación específica relativa a la liquidación colectiva de deudas para ofrecer un trato social, jurídico y económico a los consumidores en situación de endeudamiento excesivo, mientras que en los restantes Estados miembros siguen aplicándose los procedimientos ordinarios de cobro".

En nuestro país, la evolución de la deuda de las familias españolas en los últimos años ha experimentado un incremento importante desde la mitad de la pasada década. De este modo, según datos del Banco de España, el endeudamiento de los hogares españoles sobrepasó en la primera mitad del año 2002 el 80% de su renta bruta disponible, mientras que durante la primera mitad de los noventa se situó en torno al 40%. En el caso español, se ha producido en los últimos años una confluencia de efectos que ha tendido a alentar el crecimiento del endeudamiento de las familias, a partir de determinados factores de demanda y oferta de financiación. El acceso al crédito se ha visto facilitado tanto por la ausencia de una normativa protectora específica de los consumidores, como por la práctica ausencia de control respecto a las operaciones financieras realizadas. A estas circunstancias se le han de añadir las agresivas campañas publicitarias de las entidades e instituciones financieras, ofreciendo operaciones de crédito al consumo como un recurso fácil, con la finalidad de captar clientes con dispar poder adquisitivo y explotar económicamente este sector del mercado.

El problema se puede presentar si se contraen excesivos compromisos financieros con cargo a recurso futuros y las circunstancias en las que se asumieron esos compromisos cambian de manera desfavorable.

El Gobernador del Banco de España, en su comparecencia ante la Comisión de Presupuestos del Congreso de los Diputados celebrada el 8 de octubre de 2002, ya alertó sobre el elevado ritmo de crecimiento del recurso al crédito de las familias españolas, que las coloca en una situación de vulnerabilidad ante perturbaciones inesperadas.

Existen también causas sociales y familiares que influyen en el nivel de endeudamiento de las familias españolas. Destacan, entre otras, la falta de información relativa a hábitos de consumo, la educación, el desempleo, la temporalidad en el empleo, las rupturas matrimo-

niales o análogas, así como los accidentes o enfermedades de larga duración que originan la pérdida de ingresos laborales.

En la mayoría de los casos, el sobreendeudamiento no suele producirse por un único tipo de deuda. El caso típico de familia sobreendeudada es aquella que tiene que hacer frente a los créditos y gastos derivados de bienes y servicios de primera necesidad, como un crédito hipotecario para su vivienda habitual al que se agregan diversos créditos al consumo para la adquisición de vehículos, servicios, mobiliario, electrodomésticos, etc., y las deudas acumuladas por la utilización excesiva o inadecuada de tarjetas de crédito.

La Constitución española, en su artículo 51, consagra como principio constitucional la protección de los consumidores e impone a los poderes públicos un mandato de garantizar su defensa protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos, y promover su información y educación.

En cumplimiento de este mandato constitucional se promulgó la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, que contempla, entre sus objetivos, la información correcta a los consumidores y usuarios sobre los diferentes productos o servicios, así como la educación y divulgación para facilitar el conocimiento sobre su adecuado uso, consumo y disfrute, y el establecimiento de procedimientos eficaces para su defensa. Asimismo, establece que los derechos de los consumidores y usuarios serán protegidos prioritariamente cuando guarden relación directa con productos o servicios de uso o consumo común, ordinario y generalizado.

Gran parte de esos legítimos intereses económicos y sociales de los consumidores son objeto de protección por diferentes normativas, no sucede así con el endeudamiento excesivo de los consumidores. Este fenómeno no está contemplado en nuestro ordenamiento. Es decir, no existen mecanismos jurídicos concretos de prevención y de protección de los consumidores ante situaciones de sobreendeudamiento sobrevenido.

Teniendo en cuenta la creciente incidencia de este fenómeno en nuestra sociedad, se hace necesario el establecimiento de una legislación específica que contemple dos aspectos fundamentales: un sistema de prevención del sobreendeudamiento y, en caso de que éste se haya producido, un sistema de protección extrajudicial y judicial de los consumidores que, mediante un determinado procedimiento facilite, conciliando los intereses del consumidor y del acreedor, el pago ordenado de las deudas pendientes en determinados casos de sobreendeudamiento sobrevenido, evite las situaciones de exclusión social y permita reconducir la situación personal y familiar en el futuro.

III

El vacío normativo que existe en España a este respecto debe ser superado lo antes posible. La presente Ley pretende cubrir dicho vacío normativo al crear, con carácter global, un sistema específico y prevalente, de prevención y protección extrajudicial y judicial de los consumidores.

De este modo, el Título I de la presente Ley se estructura en dos Capítulos. Con el primero de ellos, relativo a las Disposiciones generales, se crea un sistema de prevención y protección extrajudicial y judicial de los consumidores que, por circunstancias imprevistas, ajenas a su voluntad, no puedan hacer frente al conjunto de sus deudas. Se pretende con ello facilitar la manera de reconducir la situación económica del consumidor a fin de evitar una posible causa de exclusión social. Asimismo, se establecen las definiciones de consumidor, sobreendeudamiento sobrevenido, causas posibles, estableciéndose algunas con carácter prioritario, y ámbito de ampliación de la Ley.

El Capítulo II regula determinados aspectos preventivos relativos a los créditos otorgados a los consumidores, como es la publicidad de los contratos de crédito, la prohibición de perfeccionarlos fuera de los establecimientos comerciales, el contenido de la información solicitada al consumidor del crédito, el tratamiento de los datos personales y base de datos, así como el derecho de retracción de consumidor en la aceptación del contrato de crédito y otras garantías y medidas preventivas de acceso a los mismos.

El Título II se estructura, igualmente, en dos Capítulos. El primero de ellos, en su Sección 1.ª crea las Unidades de Información de Sobreendeudamiento que poseen, entre sus funciones, la de informar y dar apoyo jurídico y técnico en materia de endeudamiento de crédito a los consumidores, sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas en la materia, configurándose como servicios de atención básica e inmediata, y regulándose el desarrollo de sus funciones. Se establecen, también, determinadas disposiciones relativas a la información y educación de los consumidores.

Asimismo, en la Sección 2.ª, se crean los Centros de Arbitraje de Sobreendeudamiento cuyas funciones serán desempeñadas por la Juntas Arbitrales Autonómicas. La función de estos Centros es la mediación de deudas entre un consumidor sobreendeudado y sus respectivos acreedores mediante la elaboración, en primer lugar, de un plan de saneamiento económico y la emisión, en su caso, del correspondiente laudo.

Por último, el Capítulo II de este Título se dedica a regular los deberes de información pública de las actividades realizadas por las Unidades de Información y los Centros de Arbitraje, así como la acreditación de las entidades acreedoras que se comprometan previamente a someter cualquier litigio en materia de incumplimiento de deudas de consumidores a los Centros de Arbitraje de Sobreendeudamiento y medidas destinadas a impulsar la extensión del sistema entre las mismas.

El Título III se refiere al procedimiento extrajudicial y judicial del pago de las deudas por parte del consumidor. El Capítulo I se dedica a la regulación de un procedimiento voluntario, gratuito, ágil y de carácter extrajudicial de mediación del pago de las deudas en los Centros de Arbitraje de Sobreendeudamiento. Destacar que la finalidad de este procedimiento es, precisamente, obtener un compromiso amistoso de pago entre el deudor y sus acreedores, para lo cual la Junta Arbitral elaborará un plan de saneamiento económico cuyos objetivos son la reconducción y recuperación de la economía doméstica sobreendeudada, así como evitar una posible causa de exclusión social.

El Capítulo II del Título III regula el procedimiento judicial aplicable, una vez fracasado el intento de resolución extrajudicial, remitiéndose al procedimiento establecido para el concurso de acreedores. No obstante, se habilita al órgano jurisdiccional para imponer en su decisión judicial una solución al pago de las deudas, sobre la base del plan de saneamiento económico elaborado por la Junta Arbitral en el procedimiento de mediación extrajudicial, así como a imponer una propuesta judicial de pagos, con la finalidad de restablecer la situación financiera del deudor y reconducir y recuperar la economía doméstica sobreendeudada o, incluso, la remisión parcial de deudas y de capital.

La disposición adicional primera establece la aplicación supletoria de la legislación arbitral de consumo para todo lo no previsto en la presente Ley. Por último, la disposición adicional segunda insta al Gobierno a presentar al Congreso de los Diputados un plan económico de actuación, para la puesta en marcha del sistema de protección extrajudicial y judicial, y un programa específico, de acuerdo con las Comunidades Autónomas y en colaboración con las organizaciones de consumidores y usuarios, para la puesta en funcionamiento del sistema de prevención del sobreendeudamiento de los consumidores establecido en la presente Ley. Se derogan las disposiciones de igual o inferior rango que se opongan a lo establecido en la misma y se habilita al Gobierno para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y aplicación de esta Ley.

Por todo ello, se presenta la siguiente, Proposición de Ley

TÍTULO PRIMERO

CAPÍTULO I

Disposiciones generales

Artículo 1. Objeto.

Es objeto de la presente Ley, en cumplimiento del artículo 51.1 y conforme a lo dispuesto en el artículo 149.1.6.ª de la Constitución, el establecimiento de un sistema específico y prevalente de prevención y de protección extrajudicial y judicial de los consumidores por razones de sobreendeudamiento sobrevenido.

Artículo 2. Objetivo.

La presente Ley tiene como objetivo prevenir el sobreendeudamiento y proteger al consumidor que, por circunstancias sobrevenidas, se halle en situación de sobreendeudamiento, de manera que pueda reconducir su situación económica y evitar una posible causa de exclusión social.

Artículo 3. Definiciones.

1. A los efectos de la presente Ley tendrán la condición de consumidores y usuarios los que reúnan las condiciones previstas en el artículo 1.2.º de la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios.

2. Se entiende por sobreendeudamiento sobrevenido la situación en la que un consumidor de buena fe se ve en la imposibilidad actual y continuada de hacer frente al cumplimiento del conjunto de sus deudas no profesionales, vencidas o exigibles. A tal efecto, se consideran profesionales las deudas contraídas por los particulares quienes sin constituirse en destinatarios finales adquieran, almacenen, utilicen o consuman bienes o servicios, con el fin de integrarlos en procesos de producción, transformación, comercialización o prestación a terceros.

3. Se consideran como causas prioritarias que pueden crear una situación de sobreendeudamiento sobrevenido:

a) el desempleo;

b) la temporalidad o la precariedad en el empleo;

c) la incapacidad temporal o la permanente;

d) la separación, el divorcio o el fallecimiento del cónyuge.

La consideración y la valoración de estas causas para establecer si se trata, efectivamente, de una situación de sobreendeudamiento sobrevenido será decidido por el Centro de Arbitraje de Sobreendeudamiento correspondiente y, en su caso, por el órgano jurisdiccional competente.

Artículo 4. Ámbito de aplicación.

1. El sistema de prevención y de protección de los consumidores por razones de sobreendeudamiento sobrevenido, creado por la presente Ley, será aplicable a todos los consumidores residentes en España por deudas contraídas en el territorio español, así como a los españoles domiciliados en el extranjero que han contraído deudas no profesionales ante acreedores establecidos en España.

2. Los mecanismos de resolución judicial y extrajudicial regulados por el sistema establecido no serán de aplicación a aquellos deudores que, en su condición de consumidor, se hubieren colocado con voluntad maliciosa de engañar al acreedor o de incumplir la obligación contraída en dicha situación de sobreendeudamiento. Esta circunstancia será valorada por el Centro de Arbitraje de Sobreendeudamiento correspondiente y, en su caso, por el órgano jurisdiccional competente.

3. Asimismo, en el marco de los mecanismos de resolución judicial y extrajudicial previstos por el sistema creado en la presente Ley, quedan excluidas todas aquellas deudas originadas por la aplicación de procedimientos sancionadores de cualquier índole, remitiéndose en lo relativo a las deudas fiscales a lo dispuesto en la legislación tributaria.

CAPÍTULO II

Sobre determinados aspectos preventivos relativos a los créditos otorgados a los consumidores.

Artículo 5. Publicidad de los contratos.

Sin perjuicio de lo establecido en la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad, en la publicidad y en los anuncios y ofertas exhibidos en locales comerciales, en los que se ofrezca un crédito o la intermediación para la celebración de un contrato de crédito, siempre que indiquen el tipo de interés o cualesquiera cifras relacionadas con el coste del crédito, deberán mencionar también la tasa anual equivalente, mediante un ejemplo representativo.

Artículo 6. Contratos celebrados fuera de los establecimientos comerciales.

Queda prohibido todo perfeccionamiento de un contrato de crédito fuera de un establecimiento comercial en las circunstancias previstas en el artículo 1.º de la Ley 26/1991, de 21 de noviembre, sobre contratos celebrados fuera de los establecimientos comerciales.

Artículo 7. Contenido de la información solicitada al consumidor del crédito.

Toda información que el prestamista y, en su caso, el intermediario del crédito puedan solicitar al consumidor y, en su caso, al garante deberá ser proporcionada a los fines; pertinente y no excesiva, con la sola finalidad de apreciar la situación financiera y sus posibilidades de reembolso.

Artículo 8. Tratamiento de datos personales.

Los datos personales de los consumidores y garantes o los de cualquier persona en el ámbito de la realización o de la gestión de los contratos de crédito al consumo, sólo podrán ser tratados de acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.

Artículo 9. Base de datos.

Sin perjuicio de la legislación reguladora de la protección de datos personales, se crea en el Banco de España una base de datos centralizada que tenga por finalidad inscribir a los consumidores y a sus garantes en lo que concierne a los incidentes de pago. Esta base de datos podrá estar formada por una red de bases de datos, y su acceso debe ser garantizado para que los prestadores puedan consultar la base centralizada de datos con carácter previo a todo compromiso con el consumidor o con el garante.

Artículo 10. Derecho de retractación.

1. El consumidor dispondrá de un plazo de catorce días contados a partir de la suscripción del contrato de crédito para retractarse de su aceptación, sin indicación de motivo alguno. El recurso al derecho de retractación obliga al consumidor a restituir simultáneamente al prestador las cantidades recibidas en virtud del contrato de crédito o los bienes que ha recibido a dicho título. El consumidor deberá pagar los intereses adeudados para el período de retractación del crédito, calculados de acuerdo con la tasa anual equivalente acordada. No podrá reclamarse ninguna otra indemnización por la retractación, debiendo reembolsarse al consumidor todo anticipo que éste haya pagado en virtud del contrato de crédito.

2. Lo dispuesto en el apartado anterior no será aplicable a los contratos de crédito garantizados con hipoteca, así como aquellos cuya legislación específica incorpore dicho derecho de retracto en favor de los consumidores.

Artículo 11. Garantías y medidas preventivas de acceso a los créditos.

1. Se prohíbe expresamente al prestador o al titular de los créditos resultantes de un contrato de crédito exigir al consumidor o a su fiador la necesidad de garantizar mediante una letra de cambio, cheque o pagaré el pago de los compromisos que han sido contraídos en virtud del aquel contrato.

2. Sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas, se establecerán las oportunas medidas preventivas que eviten incurrir en sobreendeudamiento a aquellos sectores de la población más vulnerables, así como medidas relativas a la limitación de las prácticas comerciales, publicitarias y de cualquier otra índole, tendentes a promover conductas de compra compulsiva en los consumidores o que puedan generar riesgo manifiesto de adicción al consumo en personas predispuestas a tal comportamiento.

TÍTULO SEGUNDO

CAPÍTULO I

Las Unidades de Información de Sobreendeudamiento y los Centros de Arbitraje de Sobreendeudamiento

SECCIÓN 1.ª LAS UNIDADES DE INFORMACIÓN DE SOBREENDEUDAMIENTO

Artículo 12. Constitución y funciones.

1. Se crean Unidades de Información de Sobreendeudamiento que tendrán, entre sus funciones, la de informar y dar apoyo jurídico y técnico en materia de endeudamiento de crédito a los consumidores, sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas en la materia.

2. Estas Unidades se configurarán como servicios de atención básica e inmediata previa a aquellas otras instancias de carácter más especializado que se creen, en su caso, con el fin de articular una red de atención en esta materia que garantice la cobertura en el acceso a dichos servicios, con el nivel de cualificación administrativa suficiente.

Artículo 13. Oficinas de Información al Consumidor.

Sin perjuicio de la competencia de las Comunidades Autónomas, tales funciones podrán ser desempeñadas por las Oficinas de Información al Consumidor, previstas en el artículo 16 de la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, bajo la supervisión y coordinación de aquéllas.

Artículo 14. Información y educación a los consumidores.

Con la finalidad de prevenir el sobreendeudamiento de los consumidores estas Unidades deberán facilitar, como mínimo, información en materia de derechos y deberes de los consumidores, crédito al consumo, o riesgos asociados al endeudamiento excesivo, así como proporcionar orientación e información y educación relativa a buenos hábitos de consumo y, en particular, a la gestión del presupuesto familiar y a la contratación de créditos y seguros.

Artículo 15. Desarrollo de sus funciones.

1. Estas unidades deberán disponer de los recursos necesarios para realizar sus funciones de información y asesoramiento en materia de endeudamiento familiar, sin perjuicio de un posterior desarrollo reglamentario.

2. Para la ejecución de las medidas previstas en el presente artículo, las Administraciones competentes en materia de consumo, en colaboración con las asociaciones más representativas de las instituciones financieras, de los consumidores, ONG y sindicatos u otras entidades con relevancia en materia de sobreendeudamiento de los consumidores, podrán poner a su disposición los recursos suficientes para cumplir estas funciones.

3. Los responsables de estas Unidades serán instruidos con una formación específica relativa a sus funciones de atención, orientación y apoyo dadas las peculiaridades de interlocución con los consumidores que demanden su actuación.

SECCIÓN 2.ª LOS CENTROS DE ARBITRAJE DE SOBREENDEUDAMIENTO

Artículo 16. Funciones.

1. La función de los Centros de Arbitraje de Sobreendeudamiento serán desempeñadas por las Juntas Arbitrales Autonómicas de Consumo creadas en base al artículo 31 de la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas para organizar estos Centros.

2. Los Centros de Arbitraje de Sobreendeudamiento tendrán como función la mediación de deudas entre un consumidor sobreendeudado y sus respectivos acreedores mediante la elaboración de un plan de saneamiento económico y la emisión, en su caso, del correspondiente laudo.

Artículo 17. Competencias de las Comunidades Autónomas

Corresponde a las Comunidades Autónomas la organización de un sistema integral de prevención y resolución extrajudicial y voluntaria del sobreendeudamiento de los consumidores, sin perjuicio de la competencia estatal en materia de legislación civil y procesal.

CAPÍTULO II

Disposiciones comunes

Artículo 18. Deber de información pública.

Las Unidades de Información y los Centros de Arbitraje estarán obligados a informar con carácter público y anual de sus actividades, así como a la elaboración de una memoria, de modo que se conozca el ejercicio de la ejecución de sus competencias, sin perjuicio del deber de sigilo respecto a los datos personales de los consumidores en la ejecución de sus competencias.

Artículo 19. Acreditación de las entidades acreedoras.

1. Las entidades acreedoras que se comprometan previamente a someter cualquier litigio en materia de incumplimiento de deudas de consumidores a los Centros de Arbitraje de Sobreendeudamiento serán acreditadas, mediante un distintivo que podrán exhibir en sus establecimientos, para difusión de su oferta publica, de manera que pueda retribuirles el reconocimiento de su disposición voluntaria en beneficio de los consumidores y, a la vez, promueva la adhesión al sistema de otras empresas.

2. Sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas, el Gobierno podrá adoptar aquellas medidas necesarias para impulsar la extensión del sistema a las entidades acreedoras mencionadas en el artículo anterior.

TÍTULO TERCERO

CAPÍTULO I

Procedimiento extrajudicial

SECCIÓN 1.ª ACCESO AL PROCEDIMIENTO

Artículo 20. Carácter del procedimiento extrajudicial y presentación de la solicitud de mediación.

1. El procedimiento extrajudicial será voluntario, ágil, gratuito y tendente al acuerdo amistoso entre las partes.

2. El deudor debe presentar, personalmente, o a través de asociaciones de consumidores y usuarios, en el Centro de Arbitraje de Sobreendeudamiento una solicitud comprensiva de una relación que indique, de forma clara y precisa, los ingresos, el patrimonio, los gastos mensuales personales y de la familia y todos los créditos y demás elementos necesarios para una correcta apreciación de la situación económico-financiera, así como los documentos justificativos de las informaciones presentadas que garanticen su autenticidad. Deberá, igualmente, presentar una lista de todos sus acreedores con indicación de los importes de los créditos pendientes.

Artículo 21. Inicio y archivo del procedimiento de mediación.

1. Una vez recibida toda la documentación indicada en el artículo anterior, la Junta Arbitral procederá a su verificación y, en caso necesario, solicitará al deudor datos o documentos que repute necesarios para una apreciación correcta de su situación económica y financiera y para la veracidad de la misma.

2. La Junta notificará, mediante escrito o cualquier otro medio electrónico, informático o telemático fehaciente, a los acreedores a fin de que estos confirmen y completen los detalles relativos a sus respectivos créditos, debiendo responder en el plazo de quince días hábiles a contar desde la fecha en que sean notificados por la Junta Arbitral, aceptando o rechazando la mediación, salvo que se trate de entidades acreditadas de acuerdo con lo regulado en el artículo 19 de la presente Ley. En caso contrario, serán considerados, dentro del expediente abierto, como veraces y probados los valores indicados por el deudor.

3. Siempre que de la práctica de estas diligencias y de las informaciones recogidas por la Junta Arbitral resulte evidente que la situación de sobreendeudamiento por parte del deudor se deriva la voluntad maliciosa de engañar al acreedor o de incumplir la obligación contraída, la Junta archivará el procedimiento, y lo notificará a las partes.

4. Una vez realizadas las diligencias de instrucción sin oposición expresa de los deudores y a la vista del expediente, la Junta Arbitral iniciará o archivará el procedimiento de mediación. Una vez iniciado dicho procedimiento será comunicado al Banco de España que, a su vez, deberá proceder al registro del inicio del mismo en su Central de Riesgo de Créditos.

5. El procedimiento de mediación estará sujeto a los principios de audiencia, contradicción, igualdad entre las partes y gratuidad.

Asimismo, la inactividad de las partes en el procedimiento arbitral de mediación no impedirá que se dicte, en su caso, el laudo ni le privará de eficacia.

Artículo 22. Efectos del procedimiento de mediación.

1. Iniciado el procedimiento de mediación se suspenderá cualquier procedimiento judicial o extrajudicial existente o posterior a la iniciación del procedimiento que pueda afectar al patrimonio del deudor o de sus fiadores, hasta la fecha de la presentación del compromiso amistoso de pago, en su caso, o hasta la resolución de la Junta Arbitral que declare la falta de acuerdo y la finalización de las negociaciones, siempre y cuando no se hubiere declarado una situación de concurso.

2. La iniciación de la suspensión imposibilita al deudor para contraer nuevos créditos o imponer cualquier tipo de carga a su patrimonio, sin autorización de la Junta Arbitral. En caso contrario, caducará el procedimiento, salvo que exista una razón suficientemente válida, aprobada por la Junta Arbitral, que justifique su continuación.

SECCIÓN 2.ª COMPROMISO DE PAGO AMISTOSO

Artículo 23. Propuesta amistosa de pago.

1. A la vista del expediente, la Junta Arbitral elaborará un plan de saneamiento económico, que será presentado en primer lugar al deudor y, si éste no se opusiere, se iniciarán las negociaciones con los acreedores a fin de obtener una propuesta amistosa de pago. El plan

de saneamiento tendrá dos objetivos principales: la reconducción y recuperación de la economía doméstica sobreendeudada, así como evitar una situación de exclusión social. Asimismo, dicho plan deberá garantizar, con carácter prioritario, la prestación de los servicios de uso o consumo común, ordinario y generalizado, tal y como establece la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios.

2. Recibida la propuesta amistosa de pago, los acreedores disponen de quince días para manifestar por escrito, o cualquier otro medio electrónico, informático o telemático fehaciente, a la Junta Arbitral su adhesión al procedimiento de mediación. En su virtud, la Junta Arbitral deberá ponderar la viabilidad y la oportunidad de la prosecución del mismo.

3. La Junta Arbitral deberá mantener al deudor, a los fiadores y a los acreedores informados sobre el estado del expediente de propuesta amistosa de pago. A la falta de cumplimiento de dicho deber de información, cualquiera de las partes puede interesarla ante la Junta Arbitral, que deberá prestarla, por escrito o cualquier otro medio electrónico, informático o telemático fehaciente, en un plazo de quince días.

Artículo 24. Legalidad de la propuesta y cumplimiento.

El contenido de la propuesta amistosa de pago, libremente negociada por las partes, contará con el auxilio de la Junta Arbitral, a la que le incumbe velar por el respeto de la legalidad del acuerdo y por su cumplimiento. Siempre que sea necesario, en cualquier fase del procedimiento, la Junta Arbitral podrá solicitar el apoyo de los distintos profesionales a la Administración de consumo competente.

Artículo 25. Carácter del acuerdo amistoso de pago.

El acuerdo amistoso de pago posee el carácter de laudo conciliatorio, siendo vinculante para las partes que lo acepten.

SECCIÓN 3.ª INCUMPLIMIENTO DEL COMPROMISO AMISTOSO DE PAGO

Artículo 26. Efectos del incumplimiento del compromiso amistoso pago.

1. El deudor, que se vea en la imposibilidad de cumplir el compromiso de amistoso pago acordado, podrá requerir a la Junta Arbitral la negociación de un convenio de liquidación de bienes, en el plazo máximo de diez días a contar desde la fecha en que se produzca el incumplimiento.

2. Siempre que se considere pertinente y justificada la petición del deudor, la Junta Arbitral promoverá nuevos contactos con los acreedores con vistas a negociar un convenio de liquidación y cumplir con el compromiso amistoso de pago siguiendo, de nuevo, el procedimiento establecido en la Sección 2.ª del presente Capítulo.

Artículo 27. Carácter del compromiso amistoso de pago.

El compromiso amistoso de pago, debidamente testimoniado, constituirá título ejecutivo,

cuando reúna los requisitos siguientes:

a) que conste en documento escrito, suscrito por el deudor, por los acreedores adheridos y por el Presidente de la Junta Arbitral, y

b) que figuren estipulados los montantes iniciales de las deudas, así como los plazos y todas las medidas accesorias en que consista el acuerdo.

SECCIÓN 4.ª EL LAUDO ARBITRAL

Artículo 28. El laudo arbitral.

1. El laudo arbitral reunirá los requisitos previstos en la legislación de arbitraje de consumo, sin perjuicio de la necesidad de conciliar el respeto por el principio de legalidad con una justa ponderación de los intereses de las partes concernidas.

2. La Junta Arbitral establecerá un aplazamiento de pagos vinculantes para las partes que se hubieren adherido al sistema arbitral.

3. En caso de tratarse de arbitraje complementario a la mediación, la Junta Arbitral decidirá sobre los aspectos que las partes acuerden someterle.

Artículo 29. Carácter del laudo arbitral y recursos.

1. El laudo arbitral constituye título ejecutivo con carácter vinculante y producirá efectos idénticos a la cosa juzgada, de acuerdo con el régimen jurídico del arbitraje.

2. La notificación, corrección y aclaración de términos, así como la anulación y ejecución de los laudos, se realizarán de acuerdo con lo establecido en la Ley de Arbitraje.

3. Contra el laudo arbitral cabe recurso en los términos previstos en la legislación vigente.

CAPÍTULO II

Procedimiento judicial

Artículo 30. Procedimiento judicial.

1. Una vez fracasado el intento de resolución extrajudicial, por oposición expresa de uno o varios acreedores o por no haberse alcanzado el compromiso amistoso de pago en el proceso de mediación, sin que todas las partes quieran someterse a laudo arbitral, quedará expedita la vía judicial para solucionar el sobreendeudamiento sobrevenido del consumidor, de acuerdo con el procedimiento previsto para el concurso de acreedores, sin perjuicio de la aplicación de las excepciones establecidas en el presente Capítulo.

2. En tal caso, el deudor podrá proponer a la totalidad de los acreedores o a aquellos con quienes no fue posible el acuerdo la conclusión de un plan de solución amistosa colectiva de deudas, bajo control judicial.

Artículo 31. Decisión judicial para el pago de las deudas.

1. Si no existiere acuerdo voluntario, el órgano jurisdiccional podrá tener en cuenta en su decisión judicial la solución para el pago de las deudas sobre la base del plan de saneamiento económico elaborado por la Junta Arbitral en el procedimiento de mediación extrajudicial, con la finalidad de restablecer la situación financiera del deudor y su familia permitiéndole, especialmente y en la medida de lo posible, pagar sus deudas y garantizándole, además, las condiciones suficientes para reconducir y recuperar la economía doméstica sobreendeudada, así como para evitar una situación de exclusión social.

2. La petición de solución amistosa colectiva para el pago de las deudas será introducida por el deudor en la demanda con los requisitos previstos para las mismas en el concurso de acreedores. En todo caso, deberá contener en los hechos una relación detallada y estimada de los elementos activos y pasivos del patrimonio del requirente y, en su caso, del régimen matrimonial.

Artículo 32. Efectos de la decisión de admisibilidad de la demanda.

La decisión de admisibilidad de la demanda hace nacer una situación de concurso entre los acreedores y tendrá por consecuencia la suspensión del curso de los intereses legales y moratorios y la indisponibilidad del patrimonio del deudor solicitante.

Artículo 33. Propuesta judicial de pagos.

El órgano jurisdiccional podrá imponer una propuesta judicial de pagos, con la finalidad de restablecer la situación financiera del deudor y su familia y reconducir y recuperar la economía doméstica sobreendeudada, que comporte las medidas siguientes:

a) el fraccionamiento de los pagos de la deuda principal, intereses y gastos;

b) la reducción, en su caso, del tipo de interés convencional al tipo de interés legal;

c) la suspensión durante la duración de la propuesta judicial de pagos de los efectos de las garantías reales;

d) la remisión o condonación, total o parcial, de las deudas, de los intereses moratorios, de las indemnizaciones y de los gastos, y

e) la prórroga del plazo del reembolso de los contratos de crédito.

Disposición adicional primera.

El sistema de protección extrajudicial de los consumidores por razones de sobreendeudamiento se rige por la presente Ley y, en lo no previsto en ella, por el Real Decreto 636/1993, de 3 de mayo, por el que se regula el Sistema Arbitral de Consumo.

Disposición adicional segunda.

El Gobierno presentará al Congreso de los Diputados, en el plazo máximo de seis meses desde la entrada en vigor de la presente Ley, un plan económico de actuación para la puesta en marcha del sistema de protección extrajudicial y judicial, así como un programa espe-

cífico, de acuerdo con las Comunidades Autónomas y en colaboración con las organizaciones de consumidores y usuarios, para la puesta en funcionamiento del sistema de prevención del sobreendeudamiento de los consumidores, establecidos en la presente Ley.

Disposición derogatoria única.

Quedan derogadas las disposiciones de igual o inferior rango que se opongan a lo establecido en la presente Ley.

Disposición final primera. Habilitación al Gobierno.

El Gobierno, a propuesta de los Ministros competentes, dictará las disposiciones necesarias para el desarrollo y aplicación de esta Ley, así como para la organización y el funcionamiento del Registro de los procedimientos de mediación en la Central de Riesgo de Créditos del Banco de España.

RECOMENDACIONES DE INSOL EN LAS INSOLVENCIAS DE LOS CONSUMIDORES

La organización Internacional llamada INSOL (Federación Internacional de Profesionales de la Insolvencia) reune auditores y abogados expertos en temas de crisis financieras e insolvencias ha dedicado un estudio a las deudas de los consumidores, (consumers debts), a través de un informe de titulado "*Consumer debt report. Report of findings and recommendations*". En dicho informe se hacen una serie de recomendaciones muy interesantes que merece la pena reseñar y comentar siquiera brevemente. La importancia de este texto reside en el carácter transnacional de las aportaciones de los profesional, que buscan un mínimo común en las insolvencias para los consumidores, al margen de las peculiaridades legales de cada país.

INSOL presentó su informe sobre "*consumer debts*" en mayo de 2001 y hace referencia, como hemos comentado, a los problemas de los consumidores insolventes. Como reconoce el estudio, las deudas del consumidor, no constituyen un problema por sí mismas en un cuantía razonable y presumiblemente asumible, antes bien constituye un factor dinámico en nuestras economías. De hecho, como señala el Informe, desde los gobiernos se anima los consumidores para que consuman. Reconocido esto, el Informe de INSOL no duda en advertir como consecuencia que cuando las deudas de un consumidor se conviertan en un problema, la sociedad en su totalidad le es exigible una responsabilidad colectiva.

Según dicho informe, las obligaciones de las personas físicas pueden reconocer distintas causas, exceso del crédito es una de ellas como hemos señalado, pero también pueden estar comprendidos casos de ejercicio individual de pequeñas actividades comerciales (pensemos en los pequeños comercios) y a ellas se refiere también el informe, que alude en general a las personas naturales, hombre y mujer, cuyas deudas por las cuales son personalmente responsables, cualquiera fuera su causa (privada o comercial), exceden su capacidad de repago en un período razonable. Este informe, destaca que las causas de las insolvencias son de diversa índole (divorcio, pérdida de trabajo…) y que las consecuencias sociopsicológicas que produce esta insolvencia de las personas naturales, largo tiempo subestimadas, "pueden tener consecuencias serias para la salud del consumidor o su familia". Es interesante recoger algunas dudas que que se plantean en las concesiones de financiación a esos consumidores posteriormente incursos en procesos de insolvencia: escasas habilidades en la negociación y gestión financiera, supervisión inadecuada, escaso conocimiento de las facilidades de crédito y de las condiciones bajo las que se ofrece… Como vemos, INSOL reconoce la necesidad de un grado de formación e información previa como requisito paliativo fundamental a la hora de contrarrestar futuras situaciones patrimoniales dudosas para las economías domésticas.

Cualquiera que sea el origen de estas deudas, lo que nosotros hemos denominado endeudamiento activo o pasivo, la posición legal del deudor es débil. De hecho, las propias previsiones legales (pensemos en embargos o ejecuciones hipotecarias, o incluso desconexiones de servicios básico como agua o luz) pueden llegar, como manifiesta el informe a ser "opresivas", añadiendo que "*hay claramente una tarea para el legislador*". En relación a los procedimientos previstos o a prever, se señala que "*para que la ley sea respetada, los legisladores deben evitar una dicoto-*

mía entre el deudor y la sociedad". En este punto el Informe Insol habla de "quita", es decir, rebaja de deuda, pero de manera muy interesante señala que los mecanismos para obtener esta quita no deben constituir una barrera, en forma de conste como expresamente se señala, que desaliente al consumidor a su uso (pensemos en el actual procedimiento de conscurso en nuestro país al que hemos hecho referencia en este libro). Añadir una cuestión fundamental: esa quita por sí sóla no garantiza una reactivación del deudor, ya que, en determinados supuestos el deudor puede volver a recaer en situación de endeudamiento excesivo. La ayuda debe ser dirigida en la medida de lo posible a encontrar una solución para su situación financiera adversa, y para ello los miembros del INSOL no dudan en implicar a las asociaciones de consumidores ("oficinas consultivas del consumidor").

Por último hace una advertencia muy interesante. La necesidad de vigilar cómo sse pone el crédito en manos del consumidor. Los prestamistas son capaces de controlar sus riesgos y reducir sus costes, pero la comercialización agresiva y las actuales técnicas sofisticadas de marketing y venta están alcanzando cada vez "*menos deudores dignos de crédito*". Para ello, las entidades oferentes de crédito y las asociaciones de consumidores deben establecer "*programas comunes para supervisar*" concesiones de crédito contrarias a la legalidad o a lo razonable económicamente. En particular INSOL propone algunos principios básicos y algunas medidas a adoptarse por la legislación, los gobiernos, los establecimientos y entidades de crédito y las asociaciones de consumidores. Entre los principios generales que constituyen las ideas rectoras de las medidas propuestas, se señala la provisión de alguna forma de "discharge" es decir, quita; así como de rehabilitación social y económica ("fresh start") para el deudor; privilegiar las soluciones extrajudiciales (pues como señala estos procedimientos serán menos costosos y no supondrán una pérdida de tiempo); y prevenir la insolvencia para reducir la necesidad de intervención sobre ella. Y concretamente al aludir a medidas a adoptar en estos casos, enuncia - entre otras - proveer procedimientos alternativos dependiendo de las circunstancias del consumidor deudor; y ofrecer al consumidor deudor la oportunidad del quita y rehabilitación.

RECOMENDACIÓN 1

Los legisladores deberían decretar leyes para estipular una liquidación y una quita o rebaja, claras y equitativas, eficientes y rentables, accesibles y transparentes para el consumidor y de las deudas de los pequeños negocios

RECOMENDACIÓN 2

Los legisladores podrían estipular procedimientos separados, dependiendo de las circunstancias específicas del consumidor deudor

RECOMENDACIÓN 3

Los legisladores deberían estipular procedimientos separados o alternativos para los consumi-

dores deudores y los pequeños negocios

RECOMENDACIÓN 4

Los legisladores deberían asegurarse que las leyes de insolvencia del consumidor estén reconocidas mutuamente en otras jurisdicciones y deberían tener como objetivo la estandarización y la uniformidad

RECOMENDACIÓN 5

Los legisladores deberían ofrecer a los consumidores deudores una quita o rebaja del endeudamiento como un apéndice del procedimiento de liquidación o de rehabilitación

RECOMENDACIÓN 6

Los legisladores deberían animar procedimientos extrajudiciales o fuera de tribunal para solucionar al consumidor y a los pequeños negocios sus problemas de deudas

RECOMENDACIÓN 7

Los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales o privadas deberían asegurar la disponibilidad de asesoramiento sobre deudas suficiente, competente e independiente

RECOMENDACIÓN 8

Los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales o privadas deberían establecer programas educativos y mejorar la información y el consejo sobre los riesgos añadidos del crédito al consumidor

RECOMENDACIÓN 9

Los prestamistas deberían observar el modo en que el crédito se pone a disposición de los consumidores y los pequeños negocios, el modo en que se presenta la información y el modo en que se recogen estos créditos

RECOMENDACIÓN 10

Las organizaciones de prestamistas y consumidores deberían establecer programas conjuntos para supervisar las infracciones sobre los préstamos concedidos al consumidor.

FORO PERMANENTE DE LEGISLACIÓN

El sobreendeudamiento de las familias en España

ADICAE
Asociación de Usuarios de Bancos, Cajas y Seguros



El hábito de recurrir al crédito se ha instalado en nuestra sociedad; actualmente el crédito se ha convertido en un producto para el consumo de masas. No podía ser de otra manera, si se producen en masa bienes y servicios, igualmente su consumo ha de ser masivo, pues de otra forma se acumularían los stocks estrangulándose el tránsito de bienes y servicios de los productores a los consumidores. En este panorama económico, el crédito al consumo cumple una función de facilitar y acelerar la colocación en el mercado de los bienes y servicios producidos en serie. Junto a los riesgos de aumento de la inflación y reducción del ahorro, estudiados por la ciencia económica, otro riesgo, que va a ser objeto de estas notas, se cierne sobre el consumidor. Se trata de la utilización abusiva de crédito, que puede llevar, mediante un comportamiento poco racional en términos económicos, a la situación de sobreendeudamieno producido por las facilidades que al consumidor se le ofrecen para acceder a la financiación de sus compras. En la actualidad, en España no existe una normativa especifica que proteja a los consumidores respecto al sobreendeudamiento. Igualmente la Directiva Europea sobre el crédito al consumo no toca tampoco el tema y el proyecto de Directiva de sobreendeudamiento sigue haciendose de rogar, dejando la protección a una normativa nacional que en el caso de España, como decimos, no existe.

Cuadernillo dedicado al sobreendeudamiento de las familias en España, publicado en *La Economía de los Consumidores* núm. 27 de diciembre de 2003

BIBLIOGRAFÍA

- ***"Análisis de la Ley 7/1995, de 23 de marzo, de Crédito al Consumo"*** Marín López, Manuel Jesús, Estudios sobre Consumo.

- ***"Aumenta el endeudamiento de las familias en los países desarrollados"***. Informe mensual La Caixa. Febrero 2005.

- ***"Comentarios a la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios"*** Salas, Javier y Bercovitz, Rodrigo, Civitas.

- ***"Crédito y protección del consumidor"*** Ubaldo Nieto Carol, Director, Madrid : Consejo General del Poder Judicial, 1996.

- ***"Derecho Público y derecho privado en la ordenación del crédito. Normativa sectorial y crédito al consumo"*** Pendón Meléndez, Miguel Angel, Mc Graw-Hill, Madrid 1998.

- ***"Disciplina del crédito bancario y protección del consumidor"*** Rivero Alemán, Santiago, Pamplona Aranzadi, 1995.

- ***"El crédito al Consumo". Capítulo 2 del "Dossier de legislación europea y española"*** Gabinete de Estudios Técnicos ADICAE.

- ***"El crédito hipotecario". Capítulo 3 del "Dossier de legislación Europea y española"*** Gabinete de Estudios Técnicos ADICAE.

- ***El endeudamiento de los hogares españoles.*** Ana del Río. Banco de España. Servicio de Estudios. Documento de Trabajo nº 0228. 2003.

■ ***"El ratio de endeudamiento de los hogares"***. Asociación Hipotecaria Española (AHE) febrero de 2005.

■ ***El Sobreendeudamiento de las familias: una propuesta normativa para el ordenamiento jurídico español***. ADICAE-Comunidad Valenciana. 2002.

■ ***"El sobreendeudamiento de los consumidores de servicios financieros"*** García Martínez Roberto, Consejo de Consumidores y Usuarios, 2001.

■ ***"El sobreendeudamiento en las sociedades de consumo"*** La Economía de los Consumidores nº 27. Publicaciones de ADICAE. 2004.

■ ***"El sobreendeudamiento". Capítulo 3 del "Dossier de legislación europea y española"*** Gabinete de Estudios Técnicos ADICAE.

■ ***Encuesta Continua de Presupuestos Familiares: Resultados Avance. Tercer Trimestre de 2004***. Instituto Nacional de Estadística.

■ ***Encuesta Financiera de las Familias: Descripción, Métodos y Resultados Preliminares.*** Banco de España. Boletín Económico. Noviembre 2004.

■ ***"Endeudamiento y sobreendeudamiento de las familias españolas"*** Blasco Lang, Pilar. Estudios sobre Consumo, número 12, 1987.

■ ***Fichero práctico para el usuario de productos bancarios, seguros y ahorro-inversión***. ADICAE-Comunidad Valenciana. 2002.

■ ***"Indicadores del coste de la deuda hipotecaria"***. Asociación Hipotecaria Española (AHE) marzo de 2005.

■ ***Informe Trimestral de la Economía Española***. Boletín Económico Julio - Agosto 2004. Banco de España. 2004.

■ ***"La adicción a la compra revisión y necesidad de estudio en la realidad española"*** Rodríguez Villarino, et al. Estudios sobre consumo, número 52.

■ ***"La burburja inmobiliaria va a explotar. La inversión en vivienda esta dejando de ser un valor seguro"*** Revista Usuarios nº 65. 2003.

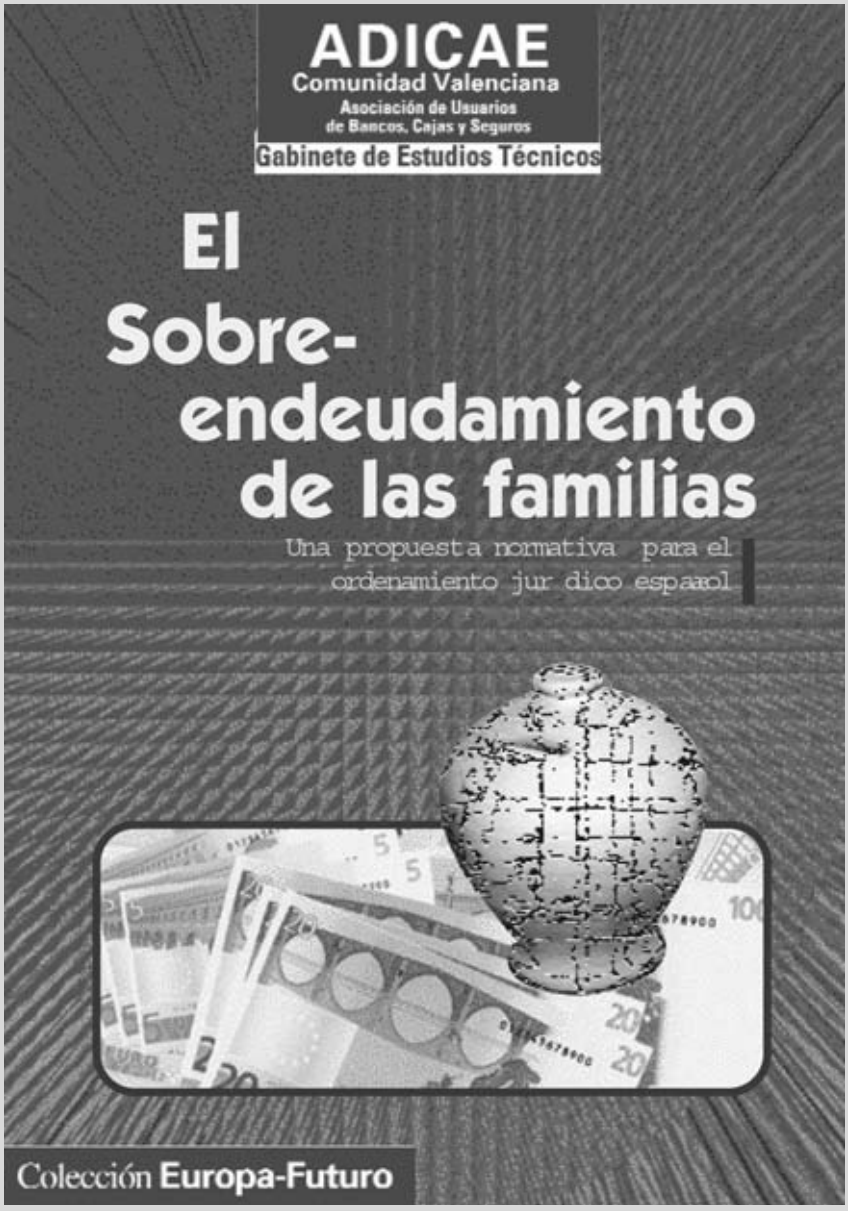
■ ***"La protección del consumidor de crédito : las condiciones abusivas de crédito"*** Petit Lavall ,María Victoria, Valencia : Tirant lo Blanch, 1996.

■ ***"La protección legal del consumidor de crédito"*** Aguilar Ruiz, Leonor, Valencia : Tirant lo blanch, 2001.

■ ***"La subida de los tipos puede poner en peligro la economia familiar"*** La Economía de los Consumidores nº 29. Publicaciones de ADICAE. 2004

■ ***"La subida de los tipos puede poner en peligro la economia familiar"***. La Economía de los Consumidores nº 30. Publicaciones de ADICAE. 2004

■ ***"Viviendas por las nubes"*** Revista Usuarios nº 50. Publicaciones de ADICAE. 2002.



"El sobreendeudamiento de las familias" realizado por el equipo técnico de ADICAE y publicado en 2002



Edita :

ADICAE Extremadura
Asociación de Usuarios
de Bancos, Cajas y Seguros
c/Camilo José Cela,1 3º 06800 MÉRIDA
Tfno. 924 387468 - Fax. 924 387467
web: http://www.adicae.net/comunidadextremadura

Patrocina :

JUNTA DE EXTREMADURA
Consejería de Sanidad y Consumo

www.adicae.net