



Defensor del Pueblo

INFORME
A LAS
CORTES GENERALES
2009

12. ORDENACIÓN DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA

12.1. Seguros

Un problema recurrente, como consecuencia de la crisis económica, es que muchos ciudadanos en situación de desempleo decidieron rescatar su plan de pensiones, pero en la mayoría de los casos les fue denegado por no cumplir los requisitos establecidos en el Real Decreto 304/2004, de 20 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de planes y fondos de pensiones.

La Dirección General de Seguros, teniendo en cuenta la problemática planteada, había propuesto al Ministerio de Economía y Hacienda que el citado Reglamento fuese modificado para que los ciudadanos en situación de desempleo pudieran recuperar su plan de pensiones en cuanto dejaran de recibir la prestación contributiva por desempleo, sin necesidad de cumplir el plazo de 12 meses, como establecía la normativa.

Esta modificación se ha producido mediante el Real Decreto 1299/2009, de 31 de julio, facilitando la liquidez de los planes de pensiones en el supuesto de desempleo, suprimiéndose la exigencia del plazo de 12 meses continuados en situación legal de desempleo, accediendo de modo inmediato al ahorro acumulado en el plan para atender sus necesidades económicas, una vez agotadas las prestaciones por desempleo contributivas o, en su caso, de no tener derecho a dichas prestaciones, dándole un tratamiento similar a los trabajadores autónomos que habiendo abandonado su actividad figuren como demandantes de empleo (09002111, 09006920, 09007021, 09007568, 09007820, 09013650 y otras).

Como novedad, durante este ejercicio se han recibido quejas en relación al Seguro de protección de pagos en caso de desempleo aparejado

a diferentes préstamos hipotecarios, personales, etc., que tuvieron que contratar los clientes de forma obligatoria, y una vez producida la contingencia de desempleo las compañías aseguradoras deniegan la prestación por considerar que no reúnen los requisitos contenidos en los riesgos garantizados, no entendiendo los ciudadanos el motivo por el cual les obligan a contratar dicho seguro, si desde un primer momento no reunían los requisitos exigidos. Otras de las razones que han motivado reclamaciones con este tipo de seguros son las demoras excesivas por parte de las Compañías de Seguros en la tramitación de la prestación por desempleo. En estos casos, como los contratos tienen naturaleza jurídico privada esta Institución no puede intervenir por carecer de competencias, no obstante se les informa sobre los mecanismos existentes para proteger los derechos de los clientes, y sobre la normativa aplicable en materia de seguros (09002492, 09004217, 09006753, 09010885 y 09015923).

12.2. Entidades financieras

Una vez más hay que dejar constancia de que de las quejas recibidas se desprende la inoperancia para los ciudadanos de acudir al Servicio de Reclamaciones del Banco de España, ya que confiados en la existencia de un procedimiento administrativo que, cuando menos les puede llevar a obtener un dictamen sobre la actuación de la entidad denunciada, únicamente les sirve para retrasar el acceso a un procedimiento judicial en las mismas condiciones que al inicio de su denuncia ante el Defensor del Cliente de su entidad.

A lo largo del año 2009 se han recibido muchas quejas relacionadas con la actividad crediticia, pues en un panorama de crisis económica, con incremento de desempleo y la consiguiente merma de ingresos familiares, aquellos ciudadanos comprometidos con estas entidades por un crédito, ya fuera hipotecario, o para el mantenimiento de operaciones empresariales, o de consumo, se han visto atrapados en una situación que

imposibilitaba el cumplimiento puntual de sus compromisos financieros. En este marco, las conductas de las citadas entidades se han calificado por la ciudadanía como insolidarias en el mejor de los casos, y han llegado a manifestar que estas entidades estaban realizando un gran negocio pues han sido objeto de ayudas gubernamentales, mientras que las familias imposibilitadas para afrontar su mantenimiento quedaban en situación de desamparo.

Se ha denunciado el uso por parte de las entidades de productos financieros que posibilitaban la permuta de los tipos de interés aplicados a los préstamos hipotecarios. Estos productos, técnicamente complejos, con múltiples denominaciones, considerados como productos de alto riesgo por la Comisión Nacional del Mercado de Valores, se ofertaban como un producto que aseguraba el tipo de interés. La percepción de los ciudadanos era que el producto consistía en un tope para la subida del euribor, pero en realidad consiste en un seguro, que pagaba el hipotecado, facilitando que la entidad mantuviera los tipos de interés aun en el supuesto de que el euribor bajara. Era, por tanto, un seguro pensado para cubrir los riesgos de las entidades, seguro que pagaba el cliente, y que mantenía los tipos de interés para la entidad, y no para el propio cliente.

La operativa de las entidades que denunciaban los afectados se producía de la siguiente manera: Una persona de responsabilidad de la sucursal de la que eran clientes contactaba con ellos ofreciéndoles un producto que les protegería de las continuas subidas del euribor. Éste tenía un coste que incrementaba ligeramente la cuota hipotecaria, pero evitaría que superara ciertos límites. Estos límites se situaban por encima del diez por ciento de interés y los productos se ofrecieron cuando el euribor se situaba por debajo del 5 por 100. Los préstamos vigentes se convertían con este contrato adicional en tipos fijos, de modo que el cliente pagaba a la entidad una cuantía unificada, y solían aceptarla considerando que en los dos últimos años el tipo de interés había subido de forma constante.

Los clientes no detectaban la verdadera naturaleza del contrato porque la tendencia era alcista, pero cuando el euribor comenzó a descender y los tipos bajaban continuamente, los clientes se encontraron con que su cuota hipotecaria era muy inferior a la que venían pagando, sin embargo, junto con ésta existía un concepto adicional (con variadas denominaciones, “SWAP”, “IRS”, etc., que se sumaba de forma inseparable a la cuota hipotecaria. Como ejemplo, aquellas cuotas que rondaban los 1.400 euros se incrementaron hasta los 1.500 cuando firmaron el contrato, y cuando los tipos bajaron, las cuotas hipotecarias que rondaban los 1.000 euros, añadían los otros 500 en concepto del citado contrato. Cuando los afectados comprenden el funcionamiento del “seguro”, tratan de cancelarlo. Las entidades les informan de que en el contrato figura una cláusula que permite a la entidad cobrar una comisión de cancelación, que podía alcanzar los quince o veinte mil euros, y que supone, de hecho, pagar las cuotas restantes hasta que finalice el plazo contratado que era, de forma habitual, entre dos y cinco años.

En un primer momento el Banco de España consideró que estos productos deberían ser objeto de una mejor información para los usuarios de las entidades bancarias, pero posteriormente cambió de criterio y estimó que, de acuerdo con la Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre disciplina e intervención de las entidades de crédito, no existe un deber específico de información sobre el riesgo que los clientes asumen en la contratación de estos productos y que desconoce la información verbalmente facilitada. También considera el Banco de España que no está comprendida en sus competencias la facultad de indagar sobre la actuación que el personal de las citadas entidades desarrolla en la comercialización de los productos de su empresa, puesto que debido a la naturaleza de las mismas, son los Juzgados y Tribunales quienes han de resolver el conflicto.

De hecho, los tribunales no han sentado una doctrina uniforme en la materia, pero el propio Banco de España considera que los productos vinculados, como es el presente caso, deben ser objeto de un análisis conjunto con el producto principal, para la mejor protección de los usuarios, pero también interpreta que en la medida en que la cuantía final que paga el usuario es la misma en el caso de contratar un préstamo hipotecario con un tipo variable más el contrato de permuta financiera que si hubiera contratado un tipo de interés fijo, se cumplen los fines que la norma de protección regula, puesto que el artículo 19 de la Ley 36/2003, de 11 de noviembre, de medidas de reforma económica, establece que las operaciones de tipo fijo no requieren una protección adicional. Por otro lado manifiesta su opinión, como organismo regulador, que el hecho de que estos contratos solo beneficien a la entidad es una cuestión casuística y competencia de los Tribunales de Justicia.

El Defensor del Pueblo defiende la opinión de que estos productos fueron contratados por usuarios que pretendían protegerse frente a las subidas de tipos, y no frente a posibles bajadas que eran, de hecho, deseadas por ellos, por lo que no se facilitó una información transparente que permitiera a los clientes elegir libremente, máxime cuando las entidades financieras conocen con antelación la evolución del sector. Esta falta de libertad es lo que debería inducir al Servicio de Reclamaciones del Banco de España a manifestar una opinión más rotunda respecto de las prácticas comerciales de las entidades que regula, por cuanto que abocar a los usuarios a una demanda judicial, cuyo resultado siempre será incierto, supone dejar impunes conductas que debieran, al menos, ser objeto de una investigación severa y adecuada a la gravedad del problema manifestado. Estas quejas están siendo aún objeto de investigación (09006030, 09008467, 09008468, 09009315, 09009389, 09010111, 09010766, 09011062, 09011088, 09011120, 09012526, 09012971, 09012972, 09013045, 09013762, 09013814, 09013872, 09014080, 09014237, 09014717, 09015711, 09017327, 09017817, 09018258,

09018475, 09019318, 09019365, 09019456, 09019622, 09019639, 09020326 y 09020430, entre otras muchas).

Otra de las cláusulas incluidas en préstamos hipotecarios que ha sido objeto de numerosas quejas ha sido la denominada “suelo hipotecario”. Estas cláusulas se incluyeron en muchos préstamos hipotecarios cuando los tipos de interés estaban en fase alcista, y establecían un tipo de interés mínimo que se pagaría en dicho crédito. Puesto que cuando se contrataba el tipo era superior al mínimo, la cláusula pasaba desapercibida o no era objeto de una información suficiente, de modo que el usuario no descubría la existencia de dicho “suelo” hasta que los tipos no se fijaban en un porcentaje inferior al mismo. Entonces los clientes trataban de negociar con sus entidades la citada cláusula, en muchos casos porque hallándose en situación de desempleo, una bajada en la cuota hipotecaria hubiera supuesto un respiro en la economía familiar. En la mayoría de los casos estas cláusulas no han sido objeto de renegociación, habiéndose denunciado algunos que han llegado a la ejecución hipotecaria (09004790, 09006699, 09007653, 09008644, 09008542, 09008514, 09008447, 09008007, 09007821, 09008717, 09008660, 09007299, 09013519, 09015096, 09014913, 09015987, 09015893, 09017057, 09016887, 09017822, 09017675, 09022304, 09021997 y 09018736, entre otras muchas).

12.3. Actuaciones derivadas de la coyuntura económica

La crisis económica, que ya impulsó a muchos ciudadanos a dirigirse el año anterior a la Institución, ha sido una de las causas que, en sus múltiples facetas, ha propiciado mayor número de quejas en el año 2009. La mayor parte de los casos hacen referencia a relaciones entre particulares, no obstante, cuando la Institución detecta un problema repetido que requiere alguna modificación normativa o la actuación de los poderes públicos inicia una intervención con carácter general. En otros

epígrafes de este informe se recogen actuaciones concretas también derivadas de la crisis que no se van a repetir ahora.

a) Insolvencia personal y familiar:

La entrada en vigor de la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal, el 1 de septiembre de 2004, supuso un cambio en el tratamiento de la insolvencia en España. Esta nueva norma supera la diversidad de instituciones concursales para comerciantes y no comerciantes, pero está, sin embargo, destinada fundamentalmente a las personas jurídicas, o bien a profesionales y empresarios, ya que su objeto principal es la continuidad de las actividades económicas favoreciendo el acuerdo entre los acreedores. Pero este tipo de legislación no se adecua a los problemas derivados de la insolvencia personal o de la que afecta a las familias, sobre todo porque las causas y naturaleza de la incapacidad económica de unos y otros difieren considerablemente.

Aquellas personas y familias que se han visto afectadas por la crisis económica, que han perdido su trabajo o que han acumulado créditos en años de bonanza económica, vieron cómo desde el año 2007 se dificultaba su estabilidad. En primer lugar porque la deuda más importante, la hipotecaria para la adquisición de la vivienda habitual, se incrementó debido al repunte de los tipos de interés. Así, la evolución al alza del euribor influyó en buen número de ciudadanos, que vieron acrecentarse sus cuotas hipotecarias mensuales, a pesar de que sus ingresos no aumentaron en la medida suficiente para afrontarlas. La posterior aparición de empresas con dificultades económicas y el subsiguiente crecimiento de la tasa de desempleo, conllevó un agravamiento de las circunstancias en unos casos y en otros la aparición de muchos nuevos ciudadanos que no podían hacer frente a sus obligaciones crediticias.

En este punto, el recurso a un procedimiento concursal se convertía en otro problema y no en una solución. Así como las empresas pueden

alcanzar, no exentas de dificultad, acuerdos que garanticen su continuidad, el patrimonio familiar es objeto de despiece separado, sin que los ciudadanos, sin recursos ni tiempo para solventar la situación financiera, puedan invertir en un proceso que es largo, costoso y que no garantiza la salvación de sus propiedades. De hecho, en países de nuestro entorno, entre los que cabe citar a Portugal, Holanda, Reino Unido y Estados Unidos de América, se dispone de instrumentos legales para situaciones similares que permiten a los deudores, con diferentes fórmulas, afrontar la situación con menos trabas y costes. Por ello, ante esa inoperancia de la regulación normativa, el Defensor del Pueblo trasladó a Presidencia del Gobierno y al Ministerio de Justicia la problemática que los ciudadanos manifestaban en sus quejas.

En líneas generales se trata de arbitrar los mecanismos que propicien la resolución de problemas derivados de situaciones de insolvencia personal o familiar mediante un plan pactado con los acreedores bajo el arbitrio y control de la Administración o del Juzgado, de modo que atendiendo sus obligaciones también se les permitiera cubrir sus necesidades vitales mínimas y las de sus familias sin necesidad de verse inmersas en un procedimiento de subasta que afecta tanto a su patrimonio como a su salud y dignidad.

Tanto el Ministerio de Justicia como Presidencia del Gobierno mostraron sensibilidad ante estos asuntos, y la Secretaría de Estado de Justicia consideró necesario analizar el problema para estudiar una posible reforma de la legislación concursal en este concreto ámbito. En la fecha de cierre del informe aún no se habían comunicado las conclusiones del citado estudio a esta Institución (09003649 y otras).

b) Actuación de las Entidades de Crédito:

Uno de los protagonistas de esta crisis está siendo las entidades crediticias. La percepción ciudadana, ya expuesta en el correspondiente

epígrafe, es que la crisis ha beneficiado más que perjudicado a estas entidades. De hecho, las medidas legislativas acordadas en auxilio del sector financiero también fueron objeto de un importante número de quejas, que consideraba que la ayuda era más necesaria para las personas afectadas por una crisis que les resultaba ajena pero que perturbaba a su trabajo y perjudicaba sus ingresos.

La utilización de un clausulado endurecido en los contratos que documentaban préstamos de cualquier tipo ha sido denunciada a lo largo de todo el año. Tanto las denominadas cláusulas de suelo como los seguros de permuta financiera han encarecido los productos bancarios que se suman a la reaparición de las comisiones por operaciones que dejaron de aplicarse en buena medida durante los años de bonanza económica.

Las entidades también han utilizado los embargos de las viviendas en un procedimiento de ejecución hipotecaria. Este procedimiento, que puede venir precedido de un período de negociación y de refinanciación de la deuda mediante una prolongación del plazo de la hipoteca que redundaba en una rebaja de las cuotas, o en una fusión de los diferentes préstamos en uno para abaratar los costes financieros, dejaron paso a las ejecuciones como medio de liquidar las viviendas antes de que la crisis se recrudeciera y resultara más difícil la venta de las mismas.

De hecho, muchas entidades han aceptado la figura de la dación en pago de la vivienda para la cancelación de la hipoteca. Sin embargo esta solución no ha sido suficiente para los deudores, ya que han subsistido las deudas tras la entrega cuando el precio de la valoración no cubría el importe del préstamo que se había concedido apenas unos meses antes.

Por esa razón muchos ciudadanos manifestaban su frustración ante el hecho de que la misma entidad que valoró su vivienda lo suficiente como para concederles un crédito, y al que aplicaban cláusulas de suelo o

permutas que protegían a la entidad ante una posible bajada del euríbor, utilizaban ahora un valor muy inferior para la aceptación en pago o la ejecución hipotecaria, lo que dejaba subsistente una parte del préstamo concedido inicialmente para la adquisición. Por lo tanto, estas familias perdían su vivienda y aún mantenían deudas con la entidad bancaria. En muchos de estos casos también denunciaban los ciudadanos que las propias entidades habían constituido sociedades inmobiliarias que absorbían las fincas que no eran vendidas en la subasta judicial, lo que les ha convertido en las nuevas grandes empresas inmobiliarias.

Por lo que a los tipos de interés se refiere, en opinión de los ciudadanos, las entidades han incrementado notablemente los diferenciales respecto al euríbor en los préstamos con tipo variable. Según esta opinión la medida no se comprendía, pues si el tipo de interés es siempre el mismo para todo el mercado, el diferencial sería el beneficio de la entidad, por lo que la subida o bajada del tipo de referencia no debiera influir en esos beneficios. De acuerdo con esta interpretación, lo que pretendían las entidades era ganar más dinero aprovechando las circunstancias coyunturales, sin que ello pudiera justificarse precisamente por esas circunstancias, sino que era otra muestra de la falta de solidaridad con los afectados por una crisis que las propias entidades han contribuido a crear, ya que ésta tuvo origen en los préstamos hipotecarios de alto riesgo de la banca estadounidense (09001283, 09002229, 09004232, 09004420, 09004549, 09004565 y otras muchas).

Los préstamos revisados en los meses posteriores a octubre de 2008 sufrieron una subida de los tipos con el consiguiente aumento de la cuota, ya que, de acuerdo con la norma bancaria, la referencia se realizaba al tipo publicado en el *Boletín Oficial del Estado*, correspondiente a dos meses atrás, por lo que la rebaja de tipos, en los créditos que tenían revisión anual no llegó a ser efectiva hasta el final del año 2009, a pesar de que en ese período los intereses han bajado más de tres puntos

porcentuales. Ha resultado muy difícil hacer comprender a los ciudadanos que se han dirigido a la Institución que la actuación de las entidades se ajustaba a las previsiones legales en la materia, porque los que veían peligrar su vivienda habitual solicitaban de la entidad una revisión del tipo por solidaridad y en evitación de que las dificultades económicas que soportaban pudieran redundar en mora en el crédito, circunstancia que no solía ser atendida por las entidades (09000852, 09005126 y otras).

c) Créditos de las líneas del Instituto de Crédito Oficial:

Estos créditos se aprobaron en varias líneas. Las que han sido objeto de mayor número de quejas se agrupan en torno a las líneas ICO-PYMES e ICO-moratoria hipotecaria.

En el caso de los créditos para empresas, los interesados manifestaban su indignación con la lentitud de las entidades en la tramitación de las peticiones. En muchas ocasiones denunciaban que las entidades utilizaban las líneas de ayuda del ICO para refinanciar créditos preexistentes que mantenían con clientes preferentes. Autónomos y pequeñas empresas revelaban su desesperación ante la negativa de su banco a trasladar su petición al ICO, a pesar de publicitar su carácter de entidad colaboradora con las diferentes líneas de financiación, utilizando estos anuncios para captar clientes que no se encontraban en una situación económicamente comprometida, sino aquellos que tenían suficientes garantías para hacer frente a un crédito convencional que financiaban con estas líneas de ayuda. El Instituto de Crédito Oficial facilitó datos de las entidades y líneas que estaban activas, informando acerca del número de peticiones tramitadas, pero insistiendo en el carácter voluntario de la colaboración de dichas entidades y de que tanto la oportunidad de la concesión de los créditos como la valoración del riesgo de los clientes eran de la exclusiva competencia de los bancos y cajas, sin que el ICO influyera en sus decisiones. En la fecha de cierre del

informe, la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos no ha facilitado información aún (09007880 y otras).

Las líneas aprobadas para servir de ayuda a las familias se concentraron en la denominada Moratoria Hipotecaria, cuyo fin era facilitar un aplazamiento temporal y parcial en el pago de las cuotas de sus préstamos hipotecarios en el período comprendido entre el 1 de marzo de 2009 y 28 de febrero de 2011, de acuerdo con determinados requisitos, como que el deudor no se encontrase en situación de mora. Los ciudadanos planteaban que debido a la lentitud con que las entidades tramitaban las ayudas, iba a ser difícil el cumplimiento de esta exigencia, ya que también se requería estar en situación de desempleo, por lo que si no recibían la aprobación de inmediato, era posible que no pudieran afrontar las cuotas hipotecarias lo que les obligaría a incurrir en mora quedando excluidos de la ayuda. En opinión del ICO, al ser una medida que no se concedía de oficio, sino que se instrumentaba mediante la firma de un nuevo contrato de préstamo con la entidad, se exigía que existiera un acuerdo previo entre el cliente y la entidad de crédito acreedora, lo que en opinión de los interesados suponía que la medida no llegaría a ser eficaz, porque las entidades no mostraban interés en utilizarla, sino que preferían ejecutar las hipotecas y evitar la subsistencia de créditos que consideraban de riesgo. Hasta julio de 2009 se habían realizado 8.379 operaciones según el Instituto Oficial, estando la investigación abierta en la fecha de elaboración del informe (09009222 y otras).

d) Tributos:

Los anuncios realizados en relación con el incremento de impuestos, así como la aprobación tanto en el ámbito local como autonómico y estatal, de tasas que no se venían cobrando con anterioridad, o la subida de las ya existentes, ha sido también objeto de un buen número de quejas. Los ciudadanos no alcanzan a comprender cómo estas medidas van a solucionar los problemas y consideran que la gestión adecuada de lo