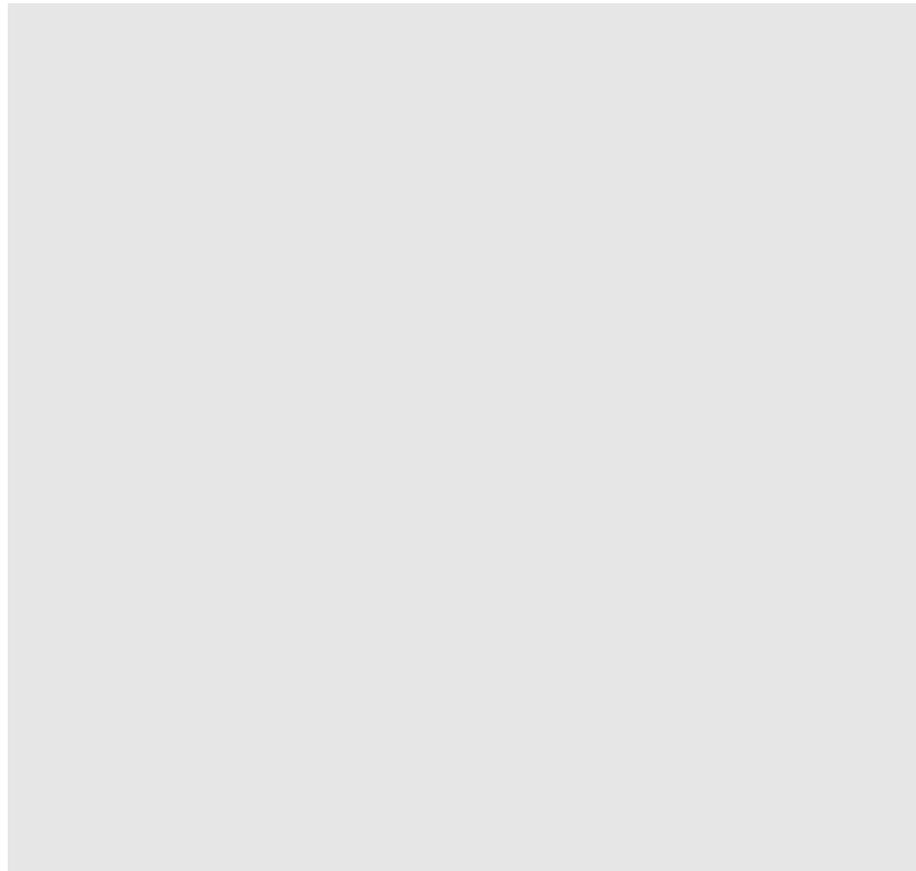


VI. MEDIDAS PARA LA PREVENCIÓN DEL SOBREENDEUDAMIENTO FAMILIAR



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.

■ Indevida 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 impagos 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 manobra 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. 149.1.1, 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 deOMIC'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 debata 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 sinOMIC y centros de juventud, donde se informe sobre las características, derechos y deberes conraídos 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 situaciones 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 predisuestas 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 contraída 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 judicial 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 sobreendeudamiento. 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.

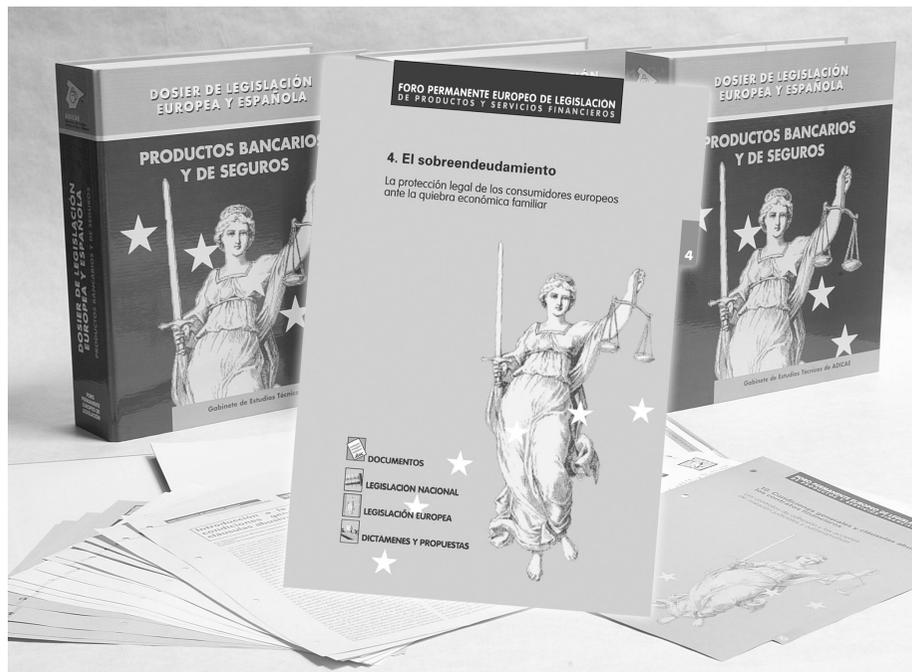
Igualmente, favorecer desgravaciones fiscales para aquellos propietarios que pongan en el mercado viviendas vacías, así como para aquellos inquilinos que arriendan, tal y como disfrutan quienes están amortizando la vivienda en propiedad mediante financiación ajena.

■ **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”