

**EL  
SOBREENDEUDAMIENTO  
DE LOS CONSUMIDORES**

# índice

*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*

*D<sup>a</sup>. M<sup>a</sup> Carmen Corchero, economista y asesora de ADICAE - Extremadura*

*D<sup>a</sup>. 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](mailto: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

## 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 SOBREDEUDAMIENTO DESDE LA UE... 67

3.1. ARMONIZACIÓN NORMATIVA EUROPEA .....	68
A) Iniciativas institucionales: dictamen del CES sobre “el sobredeudamiento 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 SOBREDEUDAMIENTO EN LA NORMATIVA EUROPEA COMPARADA ..... 89

4.1. LEGISLACIONES NACIONALES DE LOS DISTINTOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA EN MATERIA DE SOBREDEUDAMIENTO .....	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 SOBREDEUDAMIENTO: UNA LAGUNA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL..... 101

5.1. PRINCIPIO DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL .....	105
UNIVERSAL Y EL CONSUMIDOR	
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 SOBREDEUDAMIENTO FAMILIAR EN ESPAÑA ..... 143

6.1. PROBLEMAS MÁS FRECUENTES .....	144
6.2. MEDIDAS PREVENTIVAS .....	147
6.3. CAMPAÑA SOBRE EL SOBREDEUDAMIENTO 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 da 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 "sí 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 circunstancias 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.*

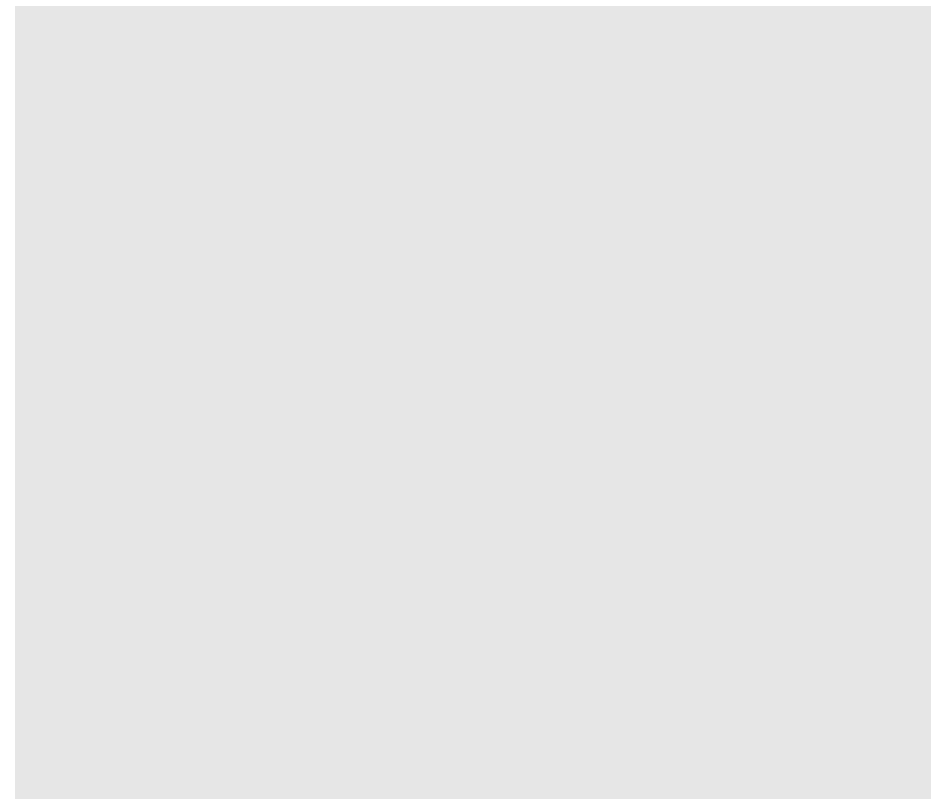
■ *No se tiene toda la información a la hora de derivar el gasto en el futuro.*

*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 viesan 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 rondan 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