



memoria  
del consejo de  
consumidores  
y usuarios  
2008



# Índice

<b>Presentación</b> .....	5
<b>1. Memoria de actividad del Consejo de Consumidores y Usuarios</b> .....	9
1.1. Funciones del Consejo de Consumidores y Usuarios .....	10
1.2. Órganos de funcionamiento del Consejo .....	11
1.3. Organizaciones integradas en el Consejo .....	12
1.4. Constitución del III Consejo de Consumidores y Usuarios .....	14
1.5. Actividad del Consejo de Consumidores y Usuarios .....	15
1.6. Política de transparencia del Consejo de Consumidores y Usuarios .....	28
<b>2. La política europea de protección de los consumidores en el año 2008</b> .....	33
2.1. Actividades de la comisión .....	34
2.2. Actividades del CESE .....	38
<b>3. El sobreendeudamiento en las familias españolas</b> .....	57
3.1. El problema del sobreendeudamiento familiar en España. Análisis social y económico .....	58
3.2. Aspectos y causas económicas del sobre endeudamiento de los consumidores .....	58
3.3. Endeudamiento y sobreendeudamiento familiar. Análisis económico-estadístico .....	92
3.4. El sobreendeudamiento de los consumidores desde una perspectiva jurídica ....	106

<b>4. Medidas</b> .....	139
4.1. Propuestas de “choque” ante los problemas actuales y de medidas preventivas y educativas para el futuro .....	140
4.2. Medidas “de choque” para ayudar a las familias que, en la actual situación de crisis, se encuentran en situación de sobreendeudamiento .....	140
4.3. Propuestas para la prevención de los problemas de sobreendeudamiento de las familias y para la formación financiera y la promoción en el consumo y el gasto responsable de los consumidores .....	141
4.4. Principios de consumo responsable del crédito .....	147
<b>5. Conclusiones</b> .....	149





# Presentación



# Presentación

## Francisca Sauquillo Pérez del Arco

La Presidenta del Consejo de Consumidores y Usuarios



**E**l Consejo se configura como un órgano de representación y consulta a escala nacional a través de las organizaciones de consumidores más representativas para defender los intereses de los consumidores y usuarios e incidir en la toma de decisiones que se adopten por los poderes públicos en relación con la política de consumo. La evolución social y económica, la complejidad del mercado y la propia evolución del derecho de consumo, hacen necesaria la participación de las organizaciones de consumidores en un órgano de representación y consulta, al objeto de que las medidas o disposiciones que deban adoptar los poderes públicos gocen de la mayor participación de la sociedad civil organizada y consenso posible, que redundará en beneficio de la gobernabilidad y de la participación de la sociedad en la toma de decisiones.

El Consejo desarrolla una amplia actividad a favor de los consumidores; por una parte elaborando informes, estudios y dictámenes sobre aquellas materias que afecten a la vida diaria de los consumidores y usuarios y, por otra, participando en foros, tanto nacionales como comunitarios, en representación de los consumidores y usuarios.

Los consumidores y usuarios necesitan, por parte de aquellos que les representan, observar que el Consejo de Consumidores y Usuarios tiene una línea de trabajo coherente y continuada en el tiempo, que da respuesta a sus expectativas y que, sin ningún tipo de duda, cumple con el principio legal que justifica su existencia y papel que tiene encomendado.

Éste, entre otros, es el objetivo que queremos ofrecer a todos aquellos que nos consulten a través de estas páginas.

Entre las actividades más relevantes en el año 2008 caben destacar la reunión mantenida con los Consejos Autonómicos, la Campaña de Consumo responsables realizada por el Consejo, la cita con los portavoces de la Comisión de Sanidad del Congreso, el pacto por la Sanidad, las reuniones con el Ministro de Industria y sus colaboradores, con el Secretario de Estado de Telecomunicaciones, Director del IDAE, Subdirección General de Hidrocarburos, Dirección General de Política Comercial, entrega de Premios Consumopolis, Reunión con la Comisaria Europea de Protección a los Consumidores, la reunión mantenida con la Universidad Carlos III y la

---

asistencia a los Congresos de las asociaciones pertenecientes al Consejo, igualmente se han mantenido reuniones con los diversos sectores de consumo para intercambiar puntos de vista sobre temas que afectan a los consumidores.

Hay que destacar el trabajo realizado en las Comisiones Técnicas en el análisis de la legislación objeto de consultas y la activa participación del Consejo en los temas de sobreendeudamiento de los consumidores y en todos los sectores que afectan directamente a los consumidores como son los precios de consumo de productos y servicios.


Es importante resaltar la Política Europea de Consumo donde el Consejo ha participado con gran entusiasmo y actividad y en los Órganos con representación del Consejo donde dispone de representantes.

No quisiera finalizar sin dejar constancia de mi agradecimiento al trabajo y colaboración de las organizaciones presentes en el Consejo, por su permanente disponibilidad a dedicar su esfuerzo al mismo, con la única finalidad de alcanzar una sociedad mejor y también al equipo de soporte a la Secretaría del Consejo.


1







memoria de  
actividad  
del consejo de  
consumidores  
y usuarios



# Memoria de actividad del Consejo de Consumidores y Usuarios

## 1.1 Funciones del Consejo de Consumidores y Usuarios

El Consejo de Consumidores y Usuarios es el máximo órgano de consulta y representación institucional de los consumidores y usuarios a través de sus organizaciones. El Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias<sup>1</sup>, señala que “el Consejo de Consumidores y Usuarios integrará las asociaciones de consumidores y usuarios de ámbito supraautonómico que, atendiendo a su implantación territorial, número de socios, trayectoria en el ámbito de la protección de los consumidores y usuarios y programas de actividades a desarrollar, sean más representativas”.

El actual Consejo se regula en el Real Decreto 894/2005, de 22 de julio<sup>2</sup> incorpora una serie de novedades que pretenden potenciar el papel del Consejo como interlocutor con las administraciones y los operadores económicos, mejorando sus estructuras al objeto de convertirlo en un órgano ágil y eficaz.

El Consejo de consumidores y Usuarios tiene funciones:

### **De consulta**

Es el órgano consultivo de la Administración General del Estado en materia de protección de los Consumidores y Usuarios, siendo preceptivo su dictamen en los reglamentos de desarrollo y aplicación del texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios; reglamentaciones sobre productos o servicios de uso y consumo; las disposiciones generales sobre Ordenación del mercado interior y disciplina del mercado; los precios y tarifas de servicios, en cuanto afecten directamente a los consumidores o usuarios, y se encuentren legalmente sujetos a control de las Administraciones públicas; las condiciones generales de los contratos o modelos de contratos regulados o autorizados por los poderes públicos en servicios de interés general o pres-

tados a los consumidores por empresas públicas y cuando una ley así lo establezca.

El Consejo debe, igualmente, realizar el seguimiento de las alegaciones e informes emitidos en trámite de audiencia por el Consejo de Consumidores y Usuarios, al objeto de evaluar su repercusión y efectividad.

### **De representación**

Es competencia del Consejo proponer y, en su caso, designar a los representantes de las asociaciones y cooperativas de consumidores y usuarios en órganos colegiados, organismos o entidades, públicas o privadas, de ámbito estatal o supranacional, en los que deban estar representados los consumidores y usuarios.

### **De iniciativa**

Compete al Consejo proponer a las Administraciones públicas, a través del Instituto Nacional de Consumo, cuantas cuestiones se consideren de interés para los consumidores y usuarios y formular al Instituto Nacional del Consumo, cuantas propuestas normativas o de actuación se consideren de interés para la defensa de los consumidores y usuarios.

### **De colaboración**

Corresponde al Consejo colaborar en cuantas iniciativas públicas se adopten en materia de protección de los consumidores y usuarios, prestando su apoyo y asesoramiento, así como emitir cuantos informes le sean solicitados por el Instituto Nacional de Consumo o cualquier otro órgano o entidad de la Administración General del Estado, en materia de su competencia.

### **De cooperación**

Igualmente tiene el deber de impulsar la colaboración y diálogo entre asociaciones de consumidores y usuarios y cooperativas de consumidores y usuarios de ámbito supraestatal, estatal, autonómico o local, así como entre sus órganos de representación y favorecer el diálogo social, en especial, potenciando la colaboración con las organizaciones empresariales y sindicales.

1. B.O.E. núm. 287, de 30 de noviembre de 2007.

2. BOE núm. 204, de 26 de agosto de 2005.

**Otras**

El Consejo está facultado para solicitar información de las Administraciones públicas competentes sobre materias de interés general o sectorial, que afecten a los consumidores y usuarios con la finalidad de proponer o realizar informes o estudios necesarios para el desarrollo de sus funciones.

## 1.2 Órganos de funcionamiento del Consejo

El Consejo de Consumidores y Usuarios, según su Reglamento de Funcionamiento Interno, funciona en Pleno y en Comisiones técnicas. Son funciones del Pleno:

- Establecer las líneas generales de actuación del Consejo y dirigir el funcionamiento de las Comisiones Técnicas
- Emitir y aprobar los dictámenes e informes solicitados al Consejo
- Solicitar información complementaria sobre los asuntos que se le sometan a consulta.
- Acordar la elaboración de estudios, informes o dictámenes por iniciativa propia y aprobarlos en su caso
- Designar el Presidente y elegir al Vicepresidente del Consejo, así como a los presidentes y miembros de las Comisiones Técnicas.
- Designar la representación, participación y coordinación de los trabajos de los miembros del Consejo ante la Administración General del Estado u otras entidades y organismos, de carácter estatal o supranacional. Su designación atenderá a criterios de eficiencia, idoneidad, formación, experiencia u otros perfiles del representante, acordes con la institución, entidad y organismo para los que sea nombrado.
- Convocar a expertos, seleccionados por razón de la materia que se vaya a tratar, y

a representantes de colectivos interesados o afectados.

- Elaborar y aprobar anualmente la Memoria del Consejo
- Regular el régimen de organización y funcionamiento interno del Consejo y,
- Asumir cualquier otra atribución o función establecida en el Real Decreto 894/2005/ de 22 de julio.

Por su parte, las Comisiones Técnicas son las responsables de analizar las diferentes materias que se sometan a consulta del Consejo y elaboran los correspondientes informes, estudios o dictámenes previos para su sometimiento y aprobación, en su caso, por el Pleno.

Las Comisiones Técnicas se crean a propuesta del Presidente del Consejo con el voto favorable de la mayoría de los miembros del Pleno y tendrán la composición que acuerde el Pleno.

El III Consejo de Consumidores y Usuarios acordó la constitución de las siguientes Comisiones Técnicas de carácter permanente:

- Acceso a la Justicia y Servicios de Interés General.
- Asuntos Económicos.





- Salud, Seguridad y Normalización.
- Políticas Sectoriales.
- Políticas Comunitarias.
- Cooperación Institucional y Representación. Información y Formación.
- Comisión temporal "Competencia y consumo".

### 1.3 Organizaciones integradas en el Consejo

Integran el Consejo de Consumidores y Usuarios diez vocales designados por las siguientes Asociaciones de Consumidores y Usuarios, legalmente las más representativas en el ámbito supraautonómico<sup>3</sup>

- Asociación de Usuarios de Bancos, Cajas y Seguros (ADICAE)
- Asociación General de Consumidores ASGECO Confederación (ASGECO-confederación)
- Asociación de Usuarios de la Comunicación. (AUC)

- Confederación Española de Organizaciones de Amas de Casa, Consumidores y Usuarios (CEACCU)
- Confederación de Consumidores y Usuarios (CECU)
- Federación de Usuarios-Consumidores Independientes (FUCI)
- Confederación Española de Cooperativas de Consumidores y Usuarios (HISPACOOOP)
- Organización de Consumidores y Usuarios (OCU)
- Unión de Consumidores de España (UCE)
- Federación Unión Nacional de Consumidores y Amas de Hogar de España (UNAE)

Uno de los elementos, entre otros, que determinan la representatividad de las organizaciones con presencia en el Consejo es la base social que conforman las organizaciones que se encuentran presentes en el Consejo, además, de su implantación territorial.

Otro de los elementos relevantes de esta representatividad es su capacidad de prestar servicios a sus socios y no socios, entre los que cabe enumerar la información y el asesoramiento, su actividad en las Juntas Arbitrales de Consumo, la representación y defensa de los consumidores y usuarios en tribunales, la interposición de acciones colectivas, etc.

3. La Orden SCO/490/2006, de 23 de febrero acuerda el nombramiento de los vocales del Consejo de Consumidores y Usuarios (BOE núm. 49, de 27 de febrero de 2006).

EVOLUCIÓN DE LAS CONSULTAS Y RECLAMACIONES ATENDIDAS SEGÚN SECTORES ECONÓMICOS 2000 A 2007 (%)

Sectores	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Administración	1,59	1,57	1,58	2,71	1,96	2,77	2,79	1,45	2,87	2,23
Adquisición de muebles	1,0	1,0	0,6	1,4	1,1	1,4	1,2	1,1	1,54	1,55
Agencias viajes	2,08	1,79	1,32	1,55	1,43	1,95	1,83	1,57	2,50	1,77
Agua	1,4	1,0	1,0	0,5	0,5	0,6	0,8	0,2	0,44	0,67
Alimentación y bebidas	3,3	4,0	3,4	1,5	1,0	1,7	2,4	0,7	1,29	0,58
Automóviles nuevos	1,29	1,21	1,10	1,17	1,25	1,60	1,12	0,90	1,05	1,17
Automóviles usados	1,4	1,2	1,1	1,1	0,9	0,9	2,3	1,5	1,35	1,16
Compañías de seguros	3,9	4,5	3,7	4,4	3,5	4,3	4,1	2,5	3,54	4,57
Compañías eléctricas	1,72	1,83	2,39	2,27	1,98	1,67	1,82	0,98	1,78	5,01
Comunidad de propietarios	1,16	1,12	1,03	1,48	0,01	0,01	0,22	0,18	1,05	1,26
Correos y mensajería	0,4	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,06	0,12
Datos personales	–	0,14	0,02	0,07	0,03	0,03	0,03	0,03	0,21	0,50
Electrodomésticos	3,2	0,3	2,2	2,5	1,6	1,5	2,4	1,8	3,36	2,55
Electrodomésticos-S.A.T.	2,8	2,9	2,7	2,4	1,7	2,7	1,6	1,3	1,29	1,81
Enseñanza	0,52	0,77	0,35	9,31	1,26	0,58	0,93	0,26	0,25	0,45
Farmacia	0,5	0,6	0,4	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2	0,15	0,03
Gas y derivados	2,72	2,67	3,09	2,85	2,31	1,99	1,87	1,28	1,45	1,53
Hostelería-restauración	1,26	1,52	1,57	1,11	0,93	0,85	0,93	0,58	0,73	0,82
Informática y reparaciones	0,41	0,40	0,37	0,15	0,00	0,00	0,19	0,15	0,22	1,60
Medio ambiente	0,3	0,3	0,2	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,05	0,51
Otros sectores	15,57	21,91	23,33	14,65	31,16	21,04	19,19	25,01	16,32	21,70
Publicidad	0,6	0,6	0,8	1,0	1,2	0,6	1,3	1,0	0,12	0,30
Reparación de automóviles	2,6	2,6	2,7	2,2	2,9	1,5	1,6	1,2	2,07	1,11
Reparaciones en el hogar	3,2	3,3	3,1	2,3	1,7	2,6	3,3	2,7	3,25	1,85
Ropa-calzado	2,07	1,82	1,36	1,49	0,80	0,76	1,74	1,32	1,72	1,75
Sanidad privada	1,4	1,2	1,2	1,0	0,9	1,0	1,0	0,7	0,52	0,80
Sanidad pública	1,24	1,13	1,02	0,63	0,56	1,47	0,86	1,18	0,84	0,58
Seguros de automóviles	1,77	1,38	1,48	1,73	1,72	2,38	1,00	0,46	0,59	1,41
Servicios financieros	11,5	10,3	9,3	8,8	9,8	11,0	9,9	15,08	12,59	10,40
Servicios municipales	0,05	0,08	0,00	0,00	0,00	0,88	1,77	1,38	0,01	0,21
Telefonía	5,8	7,1	7,1	8,0	8,7	9,9	11,2	12,1	17,43	12,65
Tiempo compartido	0,44	0,45	0,47	0,35	0,08	0,01	0,06	0,05	0,09	0,24
Tintorería	0,9	0,8	0,7	0,7	0,6	0,4	0,7	0,7	0,63	0,21
Transportes públicos	2,03	2,26	1,96	1,54	1,14	1,75	2,25	2,59	3,62	3,64
Venta a distancia	–	0,2	0,1	0,2	0,0	0,0	0,2	0,2	0,11	2,25
Vivienda arrendamiento	7,3	6,3	6,1	5,9	4,7	8,6	3,7	2,3	2,89	2,33
Vivienda en propiedad	11,73	9,62	10,96	12,73	12,44	11,01	13,46	11,93	11,53	7,76

FUENTE: Datos remitidos por las organizaciones de consumidores. INC. 2009

A lo largo del pasado ejercicio las Asociaciones de Consumidores y Usuarios integradas en el Consejo de Consumidores y Usuarios atendieron un total de 1.222.392 consultas y reclamaciones de los consumidores.

## 1.4 Composición del III Consejo de Consumidores y Usuarios

Conforme a lo previsto en el Real Decreto 894/2005 y por Orden SCO/490/2006, de 23 de febrero, por la que se acuerda el nombramiento de los vocales del Consejo de Consumidores y Usuarios, a propuesta de las 10 organizaciones de organizaciones de consumidores y usuarios más representativas, se nombraron los miembros del Consejo, procediéndose a la constitución del mismo,

### **La Presidenta**

Dña. Francisca Sauquillo Pérez del Arco.

### **El Vicepresidente**

D. Félix Martín Galicia.

### **Los Vocales**

- D. Manuel Pardos Vicente (Titular) y D. Fernando Herrero Sáez de Eguilaz (vocal suplente), en representación de la Asociación de Usuarios de Bancos, Cajas y Seguros (ADICAE).
- Dña. Ana Isabel Ceballo Sierra (Titular) y D. Vicente Stinga Perdomo (vocal suplente), en representación de la Asociación General de Consumidores – Confederación (ASGECO – CONFEDERACIÓN).
- D. Bernardo Hernández Bataller (Titular) y D. Alejandro Perales Albert (Suplente), en representación de la Asociación de Usuarios de la Comunicación (AUC)
- Dña. M<sup>a</sup> del Prado Cortés Velasco (Titular) y Presidenta de la Comisión Técnica de Acceso a la Justicia y Servicios de Inte-

rés General y D. Fernando López Romano (Suplente), representación de la Confederación Española de Organizaciones de Amas de Casa, Consumidores y Usuarios (CEACCU)

- D. Fernando Móner Romero (Titular) y Presidente de la Comisión de Política Comunitaria y M<sup>a</sup> Emilia Gómez Huerta (Suplente), en representación de la Confederación de Consumidores y Usuarios (CECU).
  - Dña. Agustina Laguna Trujillo (Titular) y Presidenta de la Comisión de Políticas Sectoriales y D. Gustavo Samayoa Estrada (Suplente), en representación de la Federación de Usuarios – Consumidores Independientes (FUCI)
  - D. Félix Martín Galicia (Vicepresidente) y Presidente de la Comisión Técnica de Cooperación Institucional y Representación. Información y Formación y Dña. Remedios Aceña, en representación de la Confederación Española de Cooperativas de Consumidores y Usuarios (HISPACOOOP)
  - D. Miguel Enrique García López (Titular) y Presidente de la Comisión Técnica de Salud, Seguridad y Normalización y D. David Ortega Peciña (Suplente), en representación de la Organización de Consumidores y Usuarios (OCU)
  - D. José María Roncero Garrido (Titular) y Presidente de la Comisión de Asuntos Económicos y D. Dacio Alonso González (suplente), en representación de la Unión de Consumidores de España (UCE).
  - D. José Ramón Lozano Petit (Titular) y Dña. Maria de la Ceda Linares (Suplente), en representación de la Federación Unión Nacional de Consumidores y Amas de Hogar de España (UNAE)
- El Secretario**
- D. Nelson Castro Gil. funcionario del Instituto Nacional del Consumo y responsa-

ble del Área de Coordinación del Consejo de Consumidores y Usuarios.

## 1.5 Actividad del Consejo de Consumidores y Usuarios

### 1.5.1 Actividad general

A lo largo del año 2008 el Consejo de Consumidores se ha reunido en 16 sesiones plenarias, de las cuales cinco han tenido carácter extraordinario, habiendo abordado, entre otras cuestiones, las siguientes:

- Comparecencia de D. Ángel Torres Torres, Secretario General de Política Económica y Defensa de la Competencia, del Ministerio de Economía y Hacienda sobre la evolución de precios y el IPC.
- D. Josep Puxeu Rocamora, Secretario General de Agricultura, y Alimentación, del MAPA, para tratar la subida de precios en los últimos meses y las repercusiones y medidas posibles a adoptar.
- Comparecencia para aclarar las noticias aparecidas en los medios de comunicación sobre el producto Herbalife, la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición (AESAN) solicitó comparecer, de forma urgente, ante el Pleno del CCU para informar sobre las razones y medidas adoptadas. En nombre de la AESAN compareció D. José Manuel Ballesteros, vocal asesor.
- Convenio Marco firmado entre el Consejo de Consumidores y Usuarios y la Comisión Nacional de Energía.
- Comparecencia de D. Sebastia Rucallera, consejero de la Comisión Nacional de Energía, y D. Rafael Durban, Director de Relaciones Externas y Documentación de la Comisión Nacional de Energía (CNE), con la finalidad de detallar el alcance del Convenio Marco de Cooperación firmado entre el C.C.U. y la CNE, el pasado 7 de mayo entre ambas instituciones
- Comparecencia de Dña. Etelvina Andréu Sánchez, Directora General de Consumo con la finalidad de informar las políticas a seguir en su departamento.
- Informe de iniciativa propia del CCU sobre el desarrollo reglamentario previsto en el Libro I, Título II Capítulo I al IV de del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, del texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y otras leyes complementarias.
- Comparecencia del Director de la Agencia Española de Protección de Datos para hacer entrega de la Memoria de la Agencia del año 2007.
- Informe sobre la ejecución de la Sentencia del Tribunal supremo y sobre la renovación del Consejo para cumplir la Sentencia del Supremo del Consejo.
- Análisis y posición del Consejo ante la modificación de la cuota de abono del servicio de identificación de llamada, por parte de Telefónica de España SAU.
- Comparecencia del Consejo de Consumidores y usuarios ante la Junta de Portavoces de la Comisión de Sanidad y Consumo del Congreso.
- Jornada de "Los consumidores domésticos ante la liberalización del sector energético y la protección de sus derechos económicos en España y la Unión Europea".
- Reunión con el Ministro de Industria que recibirá al Consejo de Consumidores y Usuarios.
- Informe sobre el proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto



to 894/2005, de 22 de julio, que regula el Consejo de Consumidores y Usuarios.

- Comparecencia de D. Roberto Sabrido Bermúdez, Presidente de la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición.
- Comparecencia de D. Rafael Durban Romero, Director Relaciones Externas y Documentación de la Comisión Nacional de Energía a petición del Consejo para que informe sobre la propuesta de incremento de tarifas eléctricas.
- Comparecencia del Director General de Política Comercial del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, para informar sobre el Observatorio de Precios del Mercado Minorista
- Aprobación, del plan de trabajo del Consejo para el año 2009.

Adicionalmente, durante el pasado ejercicio el Consejo ha sido requerido para informar sobre un total de 43 trámites de audiencia con emisión de dictámenes.

El Consejo informó 5 anteproyecto de Ley; 15 Proyectos de Real Decreto, 9 Proyectos de Orden Ministerial, 4 expedientes de concentración económica; 5 contratos tipo de comunicaciones electrónicas, 3 Directivas Europeas, 2 Resoluciones, entre otros.

Asimismo ha renovado su representación institucional en diferentes órganos, entre los que cabe enumerar:

- Designación del representante del Consejo de Consumidores y Usuarios, ante el Consejo Económico y Social Europeo a D. Carlos Trias Pintó.
- Designación en la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV), de un vocal titular y suplente, en nombre para el Comité Consultivo de la CNMV, de

conformidad con el artículo 5º, apartado a) 1 del Real Decreto 504/2003, de 2 de mayo., aprueban la renovación del titular y suplente anterior, D. Manuel Pardos Vicente y Dña. Ana Isabel Ceballo Sierra, respectivamente.

- Nombramiento de representantes, a Dña. María Rodríguez como titular y a Dña. Ana Isabel Ceballo como suplente en el Consejo Estatal de Responsabilidad Social de las Empresas del Ministerio de Trabajo e Inmigración.
- Designación de dos representantes, un titular y un suplente, ante el Consejo de Participación del Instituto Nacional de Gestión Sanitaria a Dña. Isabel Ávila Fernández-Monge como titular y D. José Ramón Lozano Petit como suplente
- Designación de representante del C.C.U. en la Comisión del Código Técnico de la Edificación del Ministerio de la Vivienda a D. Fernando Hipólito Lancha.
- Designación, de tres representantes del C.C.U. para el Consejo General del Sistema Arbitral, previsto en el apartado 4, letra i), del artículo 13 del Real Decreto 213/2008, de 15 de febrero, por el que se regula el Sistema Arbitral de Consumo, se acuerda designar a D. Eugenio Ribón Seisdedos, D. José Ramón Lozano Petit y D. Gustavo Samayoa Estrada
- Designación, en su caso confirmación de la actual representación, de dos representantes del Consejo de Consumidores y Usuarios ante la Comisión Técnica para la Seguridad de los Productos, según lo previsto en el apartado 4, letra a), del artículo 16 del Real Decreto 1801/2003, de 26 de diciembre, sobre seguridad general de productos. el nombramiento de los anteriores representantes del CCU ante la citada Comisión Técnica se designan a D. Daniel Rubio García y D. José Ramón Lozano Petit.



- Se ratifica el nombramiento como vocal titular de D. Ignasi Faura Ventosa de y se aprueba el nombramiento de D. Carlos Trías Pintó, en calidad de suplente en el Consejo Consultivo de la Electricidad.
- Se ratifica el nombramiento como vocal titular de D. Fernando López Romano y se aprueba el nombramiento de D. Dacio Alonso González, en calidad de suplente en el Consejo Consultivo de Hidrocarburos.
- Campaña publicitaria dirigida a informar a los consumidores de sus derechos e impulsarles a defender y a participar activamente en la vida asociativa. Utilizará como soporte 1.059 carteles de publicidad exterior repartidos en torno a centros comerciales de todo el Estado español.
- Reunión del CCU con diferentes consejos autonómicos para coordinar sus actividades

### 1.5.2 Audiencia en consulta

En cumplimiento de este mandato legal durante el pasado ejercicio el Consejo de Consumidores y Usuarios ha sido consultado en trámite de audiencia en relación a los siguientes asuntos:

- Orden que desarrolla la Disposición Adicional Duodécima de la Ley 29/2006, de 26 de julio, de garantías y uso racional de los medicamentos
- Orden por la que se modifican los Anexos II y III del Real Decreto 1599/97, de 17 de octubre sobre productos cosméticos
- Concentración Económica C/0022/07 REPSOL/BP OIL
- Real Decreto por el que se modifica la norma general de etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios, aprobada por el Real Decreto 1334/1999, de 31 de julio
- Orden por la que se aprueba la nueva etiqueta informativa sobre el consumo de combustible y las emisiones de CO<sub>2</sub> de los turismos nuevos que se pongan a la venta o se ofrezcan en arrendamiento financiero territorio español".
- Real Decreto por el que se adapta al reglamento (CE) nº 1907/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de diciembre de 2006, relativo al registro, la evaluación, la autorización y la restricción de las sustancias y preparados químicos (REACH), el Real Decreto 363/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento sobre notificación de sustancias nuevas y clasificación, envasado y etiquetado de sustancias peligrosas.
- Real Decreto por el que se establecen normas relativas a las cantidades nominales para productos envasados y al control de su contenido efectivo.
- Resolución por la que se modifica el Anexo III de la Orden ITC/3709/2006, de 22 de noviembre, por la que se regula el control metrológico del Estado sobre los aparatos taxímetros.
- Orden por la que se regula el control metrológico del Estado de los sistemas de medida de líquidos distintos del agua denominados surtidores o dispensadores destinados al suministro a vehículos automóviles de sustancias no destinadas a su uso como combustible.
- Orden por la que se regula el control metrológico del Estado sobre los instrumentos de pesaje de funcionamiento automático en las fases de instrumentos en servicio.
- Orden por la que se determinan los criterios mínimos y procedimiento para la

- comunicación de la intención de adecuar los medicamentos homeopáticos comercializados al amparo de la disposición transitoria segunda del Real Decreto 2208/1994, de 16 de noviembre, por el que se regulan los medicamentos homeopáticos de uso humano de fabricación industrial, al Real Decreto 1345/2007, de 11 de octubre, por el que se regula el procedimiento de autorización, registro y condiciones de dispensación de los medicamentos de uso humano fabricados industrialmente.
- Resolución de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información por la que se regula, en garantía de los derechos de los usuarios, la finalización del proceso de sustitución del sistema de telefonía rural de acceso celular de tecnología analógica (TRAC).
  - Directiva del Parlamento Europeo y del consejo relativa a la protección de los consumidores con respecto a determinados aspectos del aprovechamiento por turno de bienes de uso turístico, los productos vacacionales de largo duración, la reventa y el intercambio.
  - Real Decreto por el que se desarrollan determinados aspectos de la Ley 2/1981, de 25 de marzo, de regulación del mercado hipotecario.
  - Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Seguridad para instalaciones frigoríficas e instrucciones técnicas complementarias.
  - Orden por la que se establecen las bases reguladoras de los premios "Alimentos de España" y se convoca su concesión para el año 2008.
  - Comunicación cursada por CABLEUROPA S.A.U., referida a las modificaciones introducidas en el contrato tipo de servicios de comunicaciones electrónicas denominado "Multiservicio Pymes".
  - Orden por la que se modifican los Anexos II y III del Real Decreto 1599/1997, de 17 de octubre sobre productos cosméticos.
  - Ley de servicios de pago.
  - Desarrollo Reglamentario del texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios
  - Contrato-tipo para la prestación de servicio de tarificación adicional de voz por medio de códigos de acceso telefónico 803/806/807, presentado por DELICOM, S.L.U.
  - Orden por la que modifica el Anexo I del Real Decreto 1406/1989, de 10 de noviembre, por el que se imponen limitaciones a la comercialización y al uso de ciertas sustancias y preparados peligrosos (dispositivos de medición que contienen mercurio)
  - Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 866/2008, de 23 de mayo, por el que se aprueba la lista de sustancias permitidas para la fabricación de materiales y objetos plásticos destinados a entrar en contacto con los alimentos y se regulan determinadas condiciones de ensayo.
  - Orden por la que se desarrolla el artículo 82.5 de la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores, en materia de comunicación de información relevante.
  - Ley de reforma de la legislación procesal para la implantación de la Nueva Oficina Judicial
  - Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 231/2008, de 15 de febrero, por el que se regula el sistema arbitral de consumo.
  - Real Decreto por el que se establecen las normas de identidad y pureza de los edulcorantes utilizados en los productos alimenticios.

- Anteproyecto de Ley que modifica el Régimen legal de la competencia desleal para la mejora de la protección de los consumidores y usuarios.
- Real Decreto sobre Registro General Sanitario de Alimentos
- Contrato-tipo con usuarios que prestan servicios de Tarificación Adicional de voz, presentado por NVIA GESTION DE DATOS, S.L.
- Real Decreto por el se modifica el Real Decreto 1472/2007, de 2 de noviembre, por el que se regula la renta básica de emancipación de los jóvenes.
- Real Decreto por el se modifica el Real Decreto 894/2005, de 22 de julio, por el que se regula el Consejo de Consumidores y Usuarios.
- Orden por la que se determinan los nuevos conjuntos de medicamentos, sus precios de referencia y se revisan los precios de referencia determinados por la Orden SCO/3997/2006, de 28 de diciembre y por la Orden SCO/3867/2007, de 27 de diciembre.
- Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a los pagos transfronterizos en la Comunidad.
- Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre derechos de los consumidores.
- Expediente de concentración C/0084/TRADIA/TELEDIFUSIÓN MADRID
- Anteproyecto de Ley sobre el libre acceso y ejercicio de las actividades de servicios
- Contrato-tipo con usuarios que prestan servicios de Tarificación Adicional de voz, presentado por SINERGYNE GLOBAL COMMUNICATIONS, S.L.
- Proyecto de Real Decreto del Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2011.
- Expediente de concentración C/0098/08 GAS NATURAL/UNION FENOSA
- Anteproyecto de Ley por la que se establece el Régimen Sancionador previsto en el Reglamento (CE) n° 1907/2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, relativo al registro, la evaluación, la autorización y la restricción de las sustancias y preparados químicos (REACH)
- Orden por la que se modifican los Anexos II y III del Real Decreto 1599/97, de 17 de octubre sobre productos cosméticos.
- Código de Conducta on-line y e-commerce de la entidad OPTIMA WEB.

La evolución de la actividad consultiva del Consejo de Consumidores y Usuarios, desde el año 2000 hasta el 2008, es la siguiente:

AUDIENCIA EN CONSULTA AL CONSEJO DE CONSUMIDORES Y USUARIOS NÚMERO DE ASUNTOS									
Año	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Número de trámites	108	96	123	107	69	70	76	80	43

Fuente: Consejo de Consumidores y Usuarios. 2009

NOTA: En los datos de los años 2000 a 2003 se contabilizan las comunicaciones de las tarifas telefónicas

Del análisis de los datos de la Audiencia en consulta al CCU cabe reseñar que la bajada de trámites ha sido debida a que 2008 fue

un año electoral y de cambio de administración con el consiguiente efecto que ello supone en la producción legislativa.

<b>REPRESENTANTES DEL CONSEJO DE CONSUMIDORES Y USUARIOS EN LOS ÓRGANOS CONSULTIVOS</b>		
<b>ÓRGANO CONSULTIVO</b>	<b>REPRESENTANTES DESIGNADOS</b>	<b>ASOCIACIÓN</b>
AGENCIA ESPAÑOLA DE PROTECCIÓN DE DATOS (CONSEJO CONSULTIVO)	ALEJANDRO PERALES ALBERT	AUC
AGENCIA ESPAÑOLA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA. (CONSEJO DE DIRECCIÓN)	M <sup>ª</sup> DEL PRADO CORTES VELASCO (TITULAR)  ARANTZA LASCURAIN (SUPLENTE)	CEACCU  HISPACOOOP
AGENCIA ESPAÑOLA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA (CONSEJO CONSULTIVO)	GEMMA TRIGUEROS SEGURA ARANTZA LASCURAIN ARTETXE AGUSTINA LAGUNA TRUJILLO	OCU HISPACOOOP FUCI
ASAMBLEA GENERAL DE ANEC	CONCHY MARTÍN REY	CECU
FORO DE EXPERTOS SOBRE RESPONSABILIDAD SOCIAL DE EMPRESAS Finaliza su actividad el 17 de julio de 2007)	MARÍA RODRÍGUEZ SÁNCHEZ ANA ISABEL CEBALLO SIERRA	CECU ASGECO
GRUPO DE TRABAJO PARA ANALIZAR LOS CONTRATOS DE COMUNICACIONES ELECTRÓNICAS	ALEJANDRO PERALES ALBERT (TITULAR)  DAVID SOLIS SANTOS (TITULAR)  EUGENIO RIBON SEISDEDOS (SUPLENTE)	AUC  UCE  CEACCU
COMISIÓN ASESORA PARA LAS INSTALACIONES TÉRMICAS DE LOS EDIFICIOS	JOSÉ ANGEL OLIVÁN GARCÍA	UCE
COMISIÓN DE DENOMINACIONES COMERCIALES DE ESPECIES PESQUERAS	OSCAR BENAVENTE RODRÍGUEZ	FUCI
COMISIÓN DE SEGUIMIENTO DEL CÓDIGOS PAOS	REMEDIOS ACEÑA FERNÁNDEZ-ARROYO VICTORIA CRISTINA GALARZA RUBIO ALEJANDRO PERALES ALBERT	HISPACOOOP CECU AUC

REPRESENTANTES DEL CONSEJO DE CONSUMIDORES Y USUARIOS EN LOS ÓRGANOS CONSULTIVOS (Cont.)		
ÓRGANO CONSULTIVO	REPRESENTANTES DESIGNADO	ASOCIACIÓN
COMISIÓN DEL CODIGO TÉCNICO DE LA EDIFICACIÓN	FERNANDO HIPÓLITO LANCHA	FUCI
COMISIÓN PARA EL SEGUIMIENTO DE LA TRANSICIÓN A LA TV DIGITAL TERRESTRE	ALEJANDRO PERALES ALBERT	AUC
COMISIÓN MIXTA DE ENVASES Y RESIDUOS DE ENVASES	JUAN MORENO RODRÍGUEZ	UCE
	ANA GARCÍA MARTÍN	CECU
COMISIÓN MIXTA DE SEGUIMIENTO DEL CÓDIGO DE AUTORREGULACIÓN SOBRE CONTENIDOS TELEVISIVOS E INFANCIA	ALEJANDRO PERALES ALBERT	AUC
COMISIÓN NACIONAL DE BIOVIGILANCIA	VICTORIA CRISTINA GALARZA RUBIO	CECU
COMISIÓN NACIONAL DE REPRODUCCIÓN HUMANA ASISTIDA	MANUEL PARDOS VICENTE	ADICAE
COMITÉ CONSULTIVO DE LA COMISIÓN NACIONAL DEL MERCADO DE VALORES	MANUEL PARDOS VICENTE (TITULAR)	ADICAE
	ANA ISABEL CEBALLO SIERRA (SUPLENTE)	ASGECO
COMISIÓN NACIONAL DE LA ENERGÍA. CONSEJO CONSULTIVO DE LA ELECTRICIDAD	IGNASI FAURA VENTOSA (TITULAR)	HISPACOOOP
	CARLOS TRIAS PINTO (SUPLENTE)	ASGECO
COMISIÓN NACIONAL DE LA ENERGÍA. CONSEJO CONSULTIVO DE HIDROCARBUROS	FERNANDO LÓPEZ ROMANO (TITULAR)	CEACCU
	DACIO ALONSO GONZÁLEZ (SUPLENTE)	UCE
COMISIÓN NACIONAL PARA EL USO RACIONAL DE LOS MEDICAMENTOS	ROBERTO SERRANO REYES (TITULAR)	UCE
	ISABEL ÁVILA FERNÁNDEZ MONGE (TITULAR)	CEACCU
	JOSÉ CARLOS CUTIÑO RIAÑO (SUPLENTE)	UCE
COMISIÓN DE SUPERVISIÓN DE LOS SERVICIOS DE TARIFICACIÓN ADICIONAL	EUGENIO RIBON SEISDEDOS (TITULAR Y MIEMBRO DE LA CP DE LA CSSTA)	CEACCU
	ALEJANDRO PERALES ALBERT (TITULAR)	AUC
COMISIÓN TÉCNICA PARA LA SEGURIDAD DE PRODUCTOS	DANIEL RUBIO GARCÍA	ASGECO
	JOSE RAMÓN LOZANO PETIT	UNAE
CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL	CARLOS SANCHEZ REYES	OCU
	FÉLIX MARTÍN GALICIA	HISPACOOOP
	JUAN MORENO RODRÍGUEZ	UCE
	ISABEL ÁVILA FERNÁNDEZ MONGE	CEACCU
COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL DE LA UNIÓN EUROPEA	BERNARDO HERNÁNDEZ BATALLER	AUC
	CARLOS TRIAS PINTO	ASGECO
COMITÉ CONSULTIVO DEL ORGANISMO AUTÓNOMO PARA EL MERCADO DE TABACOS	DANIEL RUBIO GARCÍA	ASGECO
COMITÉ DE EVALUACIÓN DE MEDICAMENTOS USO HUMANO	ANA SÁNCHEZ MENDEZ	OCU

REPRESENTANTES DEL CONSEJO DE CONSUMIDORES Y USUARIOS EN LOS ÓRGANOS CONSULTIVOS (Cont.)		
ÓRGANO CONSULTIVO	REPRESENTANTES DESIGNADO	ASOCIACIÓN
COMITÉ DE EVALUACIÓN DE MEDICAMENTOS USO VETERINARIO	MIGUEL VALLEJO VICENTE	UCE
COMITÉ DE SEGUIMIENTO DE LA ASOCIACIÓN DE DISTRIBUIDORES Y EDITORES DE SOFTWARE DE ENTRETENIMIENTO (ADESE)	GUSTAVO SAMAYOA ESTRADA	FUCI
CONSEJO ESTATAL DE RESPONSABILIDAD SOCIAL DE LA EMPRESAS	MARIA RODRIGUEZ SÁNCHEZ (TITULAR)	CECU
	ANA ISABEL CEBALLO SIERRA (SUPLENTE)	ASGECO
CONSEJO ASESOR DE TELECOMUNICACIONES Y PARA LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN (CATSI)	EUGENIO RIBON SEISDEDOS (TITULAR)	CEACCU
	ANTONIO POMARES RIPIO (TITULAR)	CECU
	ALEJANDRO PERALES ALBERT (SUPLENTE)	AUC
	FÉLIZ LÓPEZ ESTREMIANA (SUPLENTE)	UCE
CONSEJO ASESOR POSTAL	DACIO ALONSO GONZÁLEZ (TITULAR)	UCE
	FERNANDO LÓPEZ ROMANO (SUPLENTE)	CEACCU
CONSEJO GENERAL DEL SISTEMA ARBITRAL DE CONSUMO	JOSE RAMOM LOZANO PETIT	UNAE
	EUGENIO RIBON SEISDEDOS	CEACCU
	GUSTAVO SAMAYOA ESTRADA	FUCI
CONSEJO NACIONAL DEL CLIMA	ISABEL ÁVILA FERNÁNDEZ MONGE (TITULAR)	CEACCU
	JOSÉ ÁNGEL OLIVAN GARCÍA (TITULAR)	UCE
	ANA GARCÍA MARTÍN (SUPLENTE)	CECU
	AGUSTINA LAGUNA TRUJILLO (SUPLENTE)	FUCI
CONSEJO ASESOR DE MEDIOAMBIENTE	BELEN RAMOS ALCALDE (TITULAR)	OCU
	AGUSTINA LAGUNA TRUJILLO (TITULAR)	FUCI
	JUAN MORENO RODRÍGUEZ (SUPLENTE)	UCE
	CRISTINA MARTIN REY (SUPLENTE)	CECU
CONSEJO GENERAL DE ORGANIZACIONES INTERPROFESIONALES AGROALIMENTARIAS	MIGUEL GARCÍA PÉREZ	FUCI
	ANA HERCE COLLADO	UCE
CONSEJO NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES	MARTA CORONADO RUBIO	UNAE
	DANIEL RUBIO GARCÍA	ASGECO
	ANTONIO POMARES RIPIO	CECU
	DACIO ALONSO GONZÁLEZ	UCE
	FERNANDO LÓPEZ ROMANO	CEACCU
	GUSTAVO SAMAYOA ESTRADA	FUCI
CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD CIUDADANA	JOÉ CARRERO GARCÍA	ASGECO
CONSEJO NACIONAL DE BOSQUES	AGUSTINA LAGUNA TRUJILLO	FUCI

REPRESENTANTES DEL CONSEJO DE CONSUMIDORES Y USUARIOS EN LOS ÓRGANOS CONSULTIVOS (Cont.)		
ÓRGANO CONSULTIVO	REPRESENTANTES DESIGNADO	ASOCIACIÓN
CONSEJO DE PARTICIPACIÓN DEL INSTITUTO DE GESTIÓN SANITARIA (INGESA)	ISABEL AVILA FERNÁNDEZ- MONGE (TITULAR)	CEACCU
	JOSE RAMÓN LOZANO PETI (SUPLENTE)	UNAE
CONSEJO DE PARTICIPACIÓN DEL INSTITUTO DE GESTIÓN SANITARIA (INGESA). COMISIÓN EJECUTIVA DE CEUTA	INES LÓPEZ SILVA (TITULAR)	CEACCU
	GREORIA POZA GARCÍA (SUPLENTE)	FUCI
CONSEJO DE PARTICIPACIÓN DEL INSTITUTO DE GESTIÓN SANITARIA (INGESA). COMISIÓN EJECUTIVA DE MELILLA	VICTORIA CHOCLAN SALVADOR	CEACCU
CONSEJO SUPERIOR DE ESTADÍSTICA	ANA ISABEL CEBALLO SIERRA	ASGECO
	JOSE GARRIGUEZ PINAZO (SUPLENTE)	ADICAE
CONSEJO SUPERIOR DE TRÁFICO	DACIO ALONSO GONZÁLEZ	UCE
CORPORACIÓN RTVE (CONSEJO ASESOR)	ALEJANDRO PERALES ALBERT	AUC
	FERNANDO MÓNER ROMERO	CECU
JUNTA CONSULTIVA DE SEGUROS	JOSÉ CARLOS CUTIÑO RIAÑO	UCE
	FERNANDO HERRERO SÁEZ DE EGUILAZ	ADICAE
MESA PARA EL DIALOGO SOBRE LAS EVOLUCIÓN DE LA ENERGÍA NUCLEAR EN ESPAÑA	BELEN NUÑEZ RODRÍGUEZ	UNAE
OBSERVATORIO DE PRECIOS DE LOS ALIMENTOS	AGUSTINA LAGUNA TRUJILLO	FUCI
	MARTA CORONADO RUBIO	UNAE
	CARMEN PICOT OROVAL	HISPACOOOP
	GREGORIO CASTAÑO SEBASTIAN	UCE
	YOLANDA QUINTANA SERRANO	CEACCU
OBSERVATORIO DE LA PUBLICIDAD COMITÉ ASESOR	ALEJANDRO PERALES ALBERT	AUC
OBSERVATORIO DE LA DISTRIBUCIÓN COMERCIAL	MARÍA RODRÍGUEZ SÁNCHEZ	CECU
GRUPO CONSULTIVO EUROPEO DE LOS CONSUMIDORES	CONCHY MARTÍN REY	CECU
	EUGENIO RIBON SEISDEDOS (SUPLENTE)	CEACCU
COMISIÓN PARA EL SEGUIMIENTO DE LA CALIDAD EN LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES	GUSTAVO SAMAYOA ESTRADA	FUCI
COMISIÓN INTERSECTORIAL PARA ACTUAR CONTRA LAS ACTIVIDADES VULNERADORAS DE LOS DERECHOS DE PROPIEDAD INTELECTUAL	ALEJANDRO PERALES ALBERT	AUC
COMISION INTERSECTORIAL PARA ACTUAR CONTRA LAS ACTIVIDADES VULNERADORAS DE LOS DERECHOS DE LA PROPIEDAD INDUSTRIAL	CAROLINA GRACIA LABARTA	UCE

REPRESENTANTES DEL CONSEJO DE CONSUMIDORES Y USUARIOS EN LOS ÓRGANOS CONSULTIVOS (Cont.)		
ÓRGANO CONSULTIVO	REPRESENTANTES DESIGNADO	ASOCIACIÓN
COMISIÓN INTERMINISTERIAL PARA LA ORDENACIÓN ALIMENTARIA	IÑAKI LARRABEITI PANDO	HISPACOOOP
	DAVID PÉREZ CANO	UCE
	YOLANDA QUINTANA SERRANO	CEACCU
	AGUSTINA LAGUNA TRUJILLO	FUCI
OBSERVATORIO ESTATAL DE VIOLENCIA SOBRE LA MUJER	MARTA CORONADO RUBIO	UNAE
OBSERVATORIO DE PAGOS CON TARJETA ELECTRÓNICA	FERNANDO HERRERO SAEZ DE EGUILAZ	ADICAE
	JOSE ANGEL OLIVAN GARCIA	UCE
OBSERVATORIO PARA LA PREVENCIÓN DEL TABAQUISMO	ANTONINO JOYA VERDE	OCU
	DANIEL RUBIO GARCIA	ASGECO
CONSEJO DEL PLAN ESTATAL DE VIVIENDA	Mª EMILIA GÓMEZ HUERTAS	CECU
COMISIÓN PARA LA EMISIONES Y RETRANSMISIONES DEPORTIVAS	ALELJANDRO PERALES ALBERT	AUC
	JUAN MORENO RODRIGUEZ	UCE
COMISIÓN SEGUIMIENTO ACUERDO DE COLABORACIÓN ENTRE EL MISACO Y REPRESENTANTES DE LOS SECTORES DE LA CREACIÓN, PRODUCCIÓN Y DISTRIBUCION DE PRENDAS DE VESTIR	Mº DEL PRADO COSTES VELASCO	CEACCU
COMISION DE SEGUIMIENTO DEL CONVENIO FIRMADO ENTRE EL C.C.U. Y LA COMISION NACIONAL DE LA ENERGIA	IGNASI FARUA VENTOSA	HISPACOOOP
	FERNANDO LOPEZ ROMADNO	CEACCU
	ANTONIO POMARES RIPIO	CECU

A través de estos órganos los legítimos representantes de los consumidores han sido oídos en asuntos tales como:

- Adopción y difusión de medidas para luchar contra la piratería.
- Realizar el seguimiento de los servicios de tarificación adicional y acordar los instrumentos para evaluar la calidad de los servicios prestados por los operadores de las comunicaciones electrónicas.
- Participar, mediante la presentación de propuestas, en la constitución del Consejo Estatal de la Vivienda.
- Difundir y apoyar las medidas adoptadas por los agentes implicados, para el desarrollo e implantación de hábitos alimentarios saludables.
- Contribuir a mejorar los derechos de los usuarios en la legislación de telecomunicaciones.
- Proponer medidas y realizar el seguimiento de los mecanismos de información relacionados con crisis alimentarias.
- Contribuir con su participación en las políticas de sostenibilidad en diferentes foros.



- Seguimiento del desarrollo normativo y de la actividad inspectora de la Agencia de Protección de Datos.
- Seguimiento de los precios de los alimentos.
- Incrementar los mecanismos de supervisión de la Administración competente en el ámbito del seguro.
- Estrategia de seguridad alimentaria 2008-2012.
- Alerta de aceite de girasol crudo contaminado con aceite mineral procedente de Ucrania.
- Plan de apoyo a las personas con intolerancia al gluten.
- Información de la propuesta de reglamento relativa a la composición y etiquetado de alimentos destinados a las personas con intolerancia al gluten.
- Información de la propuesta de reglamento sobre la información alimentaria facilitada al consumidor.
- Información del proyecto conjunto Comisión UE/OMS Europa sobre seguimiento y evaluación de actuaciones en materia de nutrición, actividad física y prevención de la obesidad.
- Informe sobre la elaboración del Plan Nacional Integrado de Residuos 2008-2015.
- Proyecto de Real Decreto por el que se establecen medidas de carácter técnico en instalaciones eléctricas de alta tensión para proteger la avifauna.
- Estrategia de conservación del lince ibérico.
- Seguimiento de la Estrategia española de desarrollo sostenible.
- Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Responsabilidad Medioambiental.
- Proyecto de Ley por la que se establece el régimen sancionador previsto en el Reglamento (CE) n° 1907/2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, relativo al registro, la evaluación, la autorización y la restricción de las sustancias y preparados químicos (REACH).
- Informe sobre las medidas para la eficiencia de la tramitación de la evaluación de impacto ambiental.
- Informe sobre las Líneas Estratégicas de Lucha contra el Cambio Climático.
- Informe sobre Reservas Marinas y Áreas Marinas Protegidas en aguas jurisdiccionales españolas; y sobre las campañas para la protección de ecosistemas marinos vulnerables en aguas internacionales.
- Informe sobre el Plan de Reforestación.
- Informe sobre el Programa de Prevención de incendios forestales 2009-2010.
- Información sobre el desarrollo normativo de la Ley 42/2007, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.
- Información sobre el desarrollo de la Ley de Desarrollo Sostenible del Medio Rural.
- Revisión de los criterios adicionales para la medición de los parámetros específicos del servicio de acceso a Internet, del servicio de telefonía móvil, de los parámetros generales y los relacionados con llamadas.
- Aprobación de la nueva guía para la realización de la auditoría sobre aseguramiento de la calidad de la facturación.
- Aprobación del Acuerdo sobre la priorización de determinados requisitos relativos a la calidad de la facturación.
- Informes de seguimiento nacional e internacional del sector de las telecomunicaciones.

- Análisis de la situación de los precios de los alimentos.
- Modificación del Reglamento General de Vehículos.
- Emisión de informes sobre distintos Regímenes Tarifarios.
- Informes sobre autorizaciones de transporte discrecional por carretera.
- Informe para el impulso del sector Cunícola.
- Informe sobre modelos de contratos propuestos por Interprofesionales.
- Informe de campañas para la promoción del Aceite de oliva.
- Informe para el reconocimiento e inscripción de diversas Asociaciones profesionales.
- Contrato – programa entre Gobierno y Corporación RTVE.
- Directrices sobre el derecho de Acceso en RTVE
- Código PAOS, operadores de televisión, y la autorregulación de la publicidad televisiva de alimentos dirigida a menores.
- Reglamento 1924/2006 relativo a las declaraciones nutricionales y de propiedades saludables en los alimentos.,
- Informe sobre Proyecto de Orden por la que se desarrolla lo establecido en el artículo 10.7 y se modifica el anexo I del Real Decreto 425/2005, de 15 de abril, por el que se establecen los requisitos técnicos y las normas de actuación que deben cumplir los centros técnicos para la instalación, verificación, control e inspección de tacógrafos digitales.
- Informe sobre observaciones al Manual de procedimiento de inspección de las estaciones ITV.
- Informe sobre Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 1561/1995, de 21 de septiembre, sobre jornadas especiales de trabajo, en materia de condiciones de trabajo de los trabajadores móviles que realizan servicios de interoperabilidad transfronteriza en el sector del transporte ferroviario.
- Informe sobre Proyecto de Orden sobre régimen tarifario de los servicios interurbanos de transporte público discrecional de viajeros en vehículos de turismo.
- Informe sobre Propuesta del CERMI de Orden por la que se aprueban distintas medidas en el ámbito propio de la contratación pública del Departamento y de sus organismos y entidades dependientes en relación con la inclusión de las personas con discapacidad.
- Informe sobre solicitud de autorización de tráficos conjuntos para concesiones de diversas carreteras.
- Informe sobre modificación de la concesión del servicio de transporte público de viajeros por carretera.
- Informe sobre Propuesta de modificación de las condiciones generales de los contratos de transporte de viajeros en servicios de AVE y Larga Distancia de la Empresa RENFE.
- Informe sobre proyecto de Orden por la que se modifican los anexos II, IX, XI, XII y XVIII del Reglamento General de Vehículos, aprobado por el Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre.
- Informe sobre el Proyecto de Orden sobre el Régimen Tarifario de los servicios interurbanos de autotaxi.
- Informe sobre proyecto de Real Decreto por el que se establecen excepciones a la obligatoriedad de las normas sobre

tiempos de conducción y descanso y el uso del tacógrafo en el transporte por carretera.

- Informe sobre proyecto de Orden sobre régimen tarifario de los servicios interurbanos de transporte público discrecional de viajeros en vehículos de turismo.
- Informe sobre Propuesta de revisión de tarifas para los servicios de transporte ferroviario de Viajeros de Cercanías, Media Distancia Convencional y Alta Velocidad Media Distancia de RENFE.
- Informe sobre Proyecto de Resolución de la Dirección General de Desarrollo Industrial del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio por la que se regula la aplicación de la Directiva 2007/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de julio de 2007, relativa a la retroadaptación de los retrovisores de los vehículos pesados de transporte de mercancías matriculados en la Comunidad.
- Informe sobre Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 1561/1995, de 21 de septiembre, sobre jornadas especiales de trabajo, en materia de condiciones de trabajo de los trabajadores móviles que realizan servicios de interoperabilidad transfronteriza en el sector del transporte ferroviario.
- Informe sobre Proyecto de Orden por la que se aprueban las bases reguladoras de la concesión de ayudas para la formación en relación con el transporte por carretera
- Informe sobre condiciones generales de contratación de transporte ferroviario de mercancías.
- Informe sobre Proyecto de Real Decreto por el que se establecen los criterios para la determinación de los peajes a aplicar a los vehículos pesados en las autopistas en régi-

men de concesión de la Red de Carreteras del Estado incluidas en la Red Transeuropea de Carreteras.

- Informe sobre proyecto de Real Decreto por el que se establecen excepciones a la obligatoriedad de las normas sobre tiempos de conducción y descanso y el uso del tacógrafo en el transporte por carretera.
- Informe sobre proyecto de Orden sobre régimen tarifario de los servicios interurbanos de transporte público discrecional de viajeros en vehículos de turismo.
- Informe sobre Propuesta de revisión de tarifas de los servicios de transporte ferroviario de Viajeros de Cercanías y Alta velocidad Media Distancia de RENFE.
- Desarrollo del Convenio de Cooperación entre el Consejo de Consumidores y Usuarios y la Comisión Nacional de Energía.
- Presentación del borrador de Real Decreto del Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012
- Informe sobre evolución de los precios por formatos en la Distribución Comercial
- Informe sobre la evolución del Índice de Tendencia de Márgenes Comerciales de Productos frescos de Alimentación
- Informe sobre la Directiva de Servicios
- Información sobre evolución tasas en los medios de pago.
- Evento sobre normalización en Estonia con amplia representación de Latvia, Lituania y Estonia en ANEC.
- Propuesta de colaboración NORMAPME y ANEC.
- Conferencia sobre Nanotecnología en Bruselas.

- Alianzas con organizaciones que trabajan a favor de una mayor inspección del mercado y ANEC.
- Acciones específicas para promocionar ANEC entre los miembros del Parlamento.
- Guía para los representantes de ANEC.
- Iniciativas de la Comisión sobre Acciones Colectivas en ANEC.
- Propuesta de la Comisión para Normativa sobre la información al consumidor en los alimentos desde ANEC.
- Impacto de la Directiva de Consumidores el 29 de febrero.
- Identificación por Radiofrecuencia:
- Comunicación sobre el Servicio Universal en comunicaciones electrónicas.
- Propuesta de Directiva de Derechos de los Consumidores.
- Cuestionario sobre alimentación y sobre comercio electrónico transfronterizo.
- Papel de la Comisión en la Crisis Financiera / Bancaria y Precios de los Alimentos.
- Seguridad de los Servicios y Libro Verde sobre Acciones Colectivas.
- Información de la Comisión sobre iniciativas de interés: Directiva de Derechos de los Consumidores, Seguridad de Juguetes, Cosméticos y Día del Consumidor.
- Etc.

## 1.6 Política de transparencia del Consejo de Consumidores y Usuarios

La sociedad civil demanda cada vez más transparencia a los poderes públicos y a las entidades privadas, y desde esta perspectiva y en el marco de las atribuciones que tiene el Consejo, éste quiere contribuir a esa pretensión ante la ciudadanía o sus representados.

### 1.6.1 La financiación de las organizaciones de consumidores del consejo

La Constitución en su artículo 51 mandata a los poderes públicos para el fomento de las Asociaciones de Consumidores y usuarios y en esta línea el reciente Real Decreto Legislativo, 1/2007, señala en su artículo 37, que las "asociaciones de consumidores y usuarios de ámbito supraautonómico, legalmente constituidas e inscritas en el Registro Estatal de Asociaciones de Consumidores y Usuarios tendrán derecho, en los términos que legal o reglamentariamente se determinen, a ... percibir ayudas y subvenciones públicas"

En base a ese mandato, con cargo a los Presupuestos del Instituto Nacional del Consumo anualmente, en el régimen de concurrencia competitiva previsto en la Ley de Subvenciones, se presta apoyo económico a las asociaciones de Consumidores y Usuarios de ámbito estatal, para la realización de programas y actividades de información, defensa y protección de los derechos de los consumidores y usuarios.

Los importes subvencionados a los programas presentados por cada una de las organizaciones pertenecientes al Consejo de Consumidores y usuarios en el año 2008<sup>4</sup> fueron los que figuran en la tabla siguiente.

4. Otras organizaciones de ámbito estatal no integradas en el Consejo también fueron beneficiarias de subvenciones.

<b>ENTIDADES</b>	<b>DENOMINACIÓN DEL PROGRAMA SUBVENCIONABLE IMPORTE TOTAL</b>	<b>IMPORTE</b>	<b>TOTAL</b>
Asociación de Usuarios de Bancos, Cajas y Seguros (ADICAE)	Fomento	156.000,00	
	Los consumidores frente a los seguros: Por una mayor transparencia y garantías en su contratación	132.209,00	
			288.209,00
Asociación General de Consumidores (ASGECO-CONFEDERACIÓN)	Fomento	163.811,00	
	Campaña nacional para la promoción de hábitos de vida saludables en las familias	195.757,00	
			359.568,00
Asociación de Usuarios de la Comunicación (AUC)	Fomento	32.066,00	
	Seguimiento y análisis de la comunicación comercial durante 2008	158.485,00	
			190.551,00
Confederación Española de Organizaciones de Amas de Casa, Consumidores y Usuarios (CEACCU)	Fomento	288.586,00	
	Campaña de promoción de hábitos saludables	130.300,00	
	La información al consumidor ante el mercado liberalizado de energía eléctrica.	153.100,00	
	Programa para el perfeccionamiento de árbitros de consumo	112.800,00	
	Promoción del acceso a la justicia. Formularios de demandas en los sectores más reclamados	61.900,00	
			746.686,00
Confederación de Consumidores y Usuarios (CECU)	Fomento	196.327,10	
	Los derechos del usuario en el aprovechamiento por turno o tiempo compartido	56.371,53	
	Los consumidores frente al Código Técnico de Edificación	35.912,27	
	La opinión y valoración de los consumidores sobre la Responsabilidad Social de la Empresa. Edic. 3ª	53.929,52	
	Falsos mitos sobre la alimentación Una guía para su desmitificación	52.113,30	
	Enerbuilding. Promoción del uso de la eficiencia energética en casas y edificios	22.021,45	
			416.675,17
Federación de Usuarios - Consumidores Independientes (FUCI)	Fomento	121.329,83	
	Información en centros de educación de adultos. Consumo, derechos, salud y calidad de vida: Infórmate y participa	90.600,00	
	Fomento del Sistema Arbitral en el sector del turismo	90.000,00	
			301.929,83
Confederación Española de Cooperativas de Consumidores y Usuarios (HISPACOOP)	Fomento	91.489,77	
	Análisis de la calidad de los servicios de reparación urgente o de 24 horas	24.533,33	
	Proyecto piloto de información al consumidor a través de videos informativos	64.087,33	
	Seguimiento y análisis de los servicios de asistencia legal inmediata	32.685,00	
			212.795,43

ENTIDADES	DENOMINACIÓN DEL PROGRAMA SUBVENCIONABLE IMPORTE TOTAL	IMPORTE	TOTAL
Unión de Consumidores de España (UCE)	Fomento	268.130,00	
	Programa de divulgación de la estrategia NAOS	61.244,00	
	Análisis del coste de la intermediación inmobiliaria	49.626,00	
	Análisis de un nuevo producto financiero: La hipoteca inversa	51.680,00	
	Sistema de resolución de conflictos de consumo: la mediación, el sistema arbitral de consumo y el acceso a la justicia de los consumidores	167.870,00	
	Desarrollo e implantación de la herramienta informática para la comparación de las tarifas telefónicas	55.655,00	
	Técnicas de información y atención a los consumidores y usuarios. Formación de formadores	47.537,00	
			701.742,00
Unión Nacional de Consumidores y Amas de Hogar de España (UNAE)	Fomento	99.600,00	
	Hábitos alimentarios racionales y saludables	30.700,00	
	Publicidad y alegaciones nutricionales y saludables en la publicidad y presentación de alimentos	14.100,00	
	Seguimiento de las condiciones generales de la contratación en el sector de la vivienda	26.900,00	
	Difusión del Sistema Arbitral	13.220,00	
	Información sobre la liberalización de los sectores de electricidad y gas	18.700,00	
			203.220,00

### 1.6.2. Gastos de funcionamiento del Consejo de Consumidores y Usuarios

El Real Decreto 894/2005, de 22 de julio, por el que se regula el Consejo de Consumidores y usuarios, en su artículo 8 establece que:

*“El Ministerio de Sanidad y Consumo, a través del Instituto Nacional del Consumo proveerá al*

*Consejo de los medios necesarios para el cumplimiento de sus funciones”*

Sin embargo, hay que destacar que el Consejo de Consumidores y Usuarios no dispone de recursos propios, ni dispone de una partida presupuestaria específica. Su financiación procede de una partida específica en los Presupuestos del INC que gestiona este organismo.

<b>Conceptos según gastos</b>	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Becarios	25.639,21	24.541,29	23.113,25	24.114,93	24.207,46	28.381,16	15.022,62	29.451,35	27.458,23
Memoria	3.411,63	3.576,02	4.148,19	4.148,19	4.148,19	4.357,77	3.886,76	10.846,00	11.986,00
Asistencia a reuniones	12.509,76	12.332,79	9.087,29	6.202,57	3.945,24	11.872,71	9.914,40	8.841,56	36.137,39
Estudios	5.589,41	26.841,20	39.361,49	29.281,28	29.281,28	1.392,00	35.200,00		
Publicaciones	16.503,15	33.827,18	45.096,89	29.449,78	5.199,26	5.900,00			
Papelería	1.134,30	499,18						1.570,28	1.216,87
Congreso/Jornadas	8.005,09					16.820,70		5.060,68	3.420,00
Equipos informáticos-Grabación	2.878,85							6.831,70	
Mobiliario-Obras	6.545,87							17.549,91	
Base de datos legislativa	280,80	93,60							
Transporte			263,65	1.941,93		256,00			
Registro Patentes							1.054,12	2.228,45	2.228,45

2







la política  
europea de  
protección de  
los consumidores  
en el año 2008



# La política europea de protección de los consumidores en el año 2008<sup>5</sup>

## 2.1 Actividades de la Comisión

Durante el año 2008, la Comisión ha desarrollado diversas actividades normativas y de gestión financiera.

### 2.1.1 Actividades normativas de revisión del acervo

Después de la publicación y debate del Libro Verde sobre revisión del acervo en materia de protección de los consumidores, en el año 2008, se ha debatido institucional y públicamente, sobre las eventuales revisiones de las Directivas sobre ventas a distancia y sobre tiempo compartido, así como ante la posibilidad o no de introducir la responsabilidad directa del fabricante de los productos, sobre las que el CESE se pronuncie en el sentido que más adelante se expondrá.

Finalmente, el 8.10.2008 la Comisión ha presentado una propuesta sobre "derechos de los consumidores" cuya emisión de Dictamen está pendiente de realizarse por el CESE en la actualidad.

La propuesta es resultado del reexamen del acervo sobre consumidores, que abarca diversas Directivas sobre protección de los consumidores.

El objetivo de la propuesta es revisar la Directiva 85/577/CEE, sobre contratos negociados fuera de los establecimientos comerciales, la Directiva 93/13/CEE, sobre cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores, la Directiva 97/7/CE, sobre contratos a distancia, y la Directiva 1999/44/CE, sobre la venta y las garantías de los bienes de consumo. Estas cuatro Directivas otorgan derechos contractuales a los consumidores.

La propuesta combina estas cuatro Directivas en un único instrumento horizontal que regula los aspectos comunes de forma sistemática, simplifica y actualiza las normas existentes, y elimina las incoherencias y lagunas.

Las Directivas objeto de reexamen contienen cláusulas de armonización mínima, lo que significa que los Estados miembros pueden mantener o adoptar normas más estrictas de protección de los consumidores. Los Estados miembros han hecho amplio uso de esta posibilidad. El resultado es un marco normativo fragmentado a través de la Comunidad, que ocasiona unos costes significativos de cumplimiento a las empresas que desean realizar transacciones transfronterizas.

Por consiguiente, la propuesta se aleja del enfoque de armonización mínima de las cuatro Directivas existentes para adoptar un enfoque de armonización plena.

El objetivo de la propuesta es contribuir a un mejor funcionamiento del mercado interior entre empresas y consumidores mediante un aumento de la confianza del consumidor en el mercado interior y la reducción de las reticencias de las empresas a realizar transacciones transfronterizas. Para alcanzar este objetivo global, es preciso, según la Comisión, disminuir la fragmentación, reforzar el marco regulador y ofrecer un elevado nivel común de protección a los consumidores, así como información adecuada sobre sus derechos y sobre la forma de ejercerlos.

Las primeras impresiones sobre esta propuesta son bastantes negativas, pues la propuesta inicial de la Comisión- de aprobarse tal y como se ha presentado- rebajaría el nivel de protección actualmente existente en buena parte de los Estados miembros, entre ellos en España, como acertadamente ha hecho constar en su informe sobre la propuesta que ha realizado el propio CCU.

1.2.- La transposición a los ordenamientos internos de la Directiva 2005/29/CE, sobre prácticas comerciales desleales:

La Comisión durante el año 2008 ha realizado, conforme a las atribuciones del Tratado, una labor de seguimiento y control, del pro-

5. Capítulo elaborado por D. Bernardo Hernández Bataller, vocal del Consejo de Consumidores y Usuarios y representante del este órgano ante el Comité Económico y Social Europeo

ceso de transposición de la Directiva 2005/29/CE a los respectivos ordenamientos jurídicos de los Estados miembros.

Como resultado de esta actividad, la Comisión Europea, ha interpuesto determinados recursos por incumplimiento contra los Estados miembros que son los siguientes:

- asunto C-282/08, contra el Gran Ducado de Luxemburgo, que ha finalizado mediante Sentencia de 5.02.2009 declarando el incumplimiento de este Estado miembro.
- asunto C-270/08 contra la República de Hungría.
- asunto C-326/08 contra la República Federal de Alemania.
- asunto C-284/08 contra el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.
- asunto C-238/08 contra el Reino de los Países Bajos.

El resto de Estados miembros, o bien ha procedido a la incorporación de la Directiva al ordenamiento jurídico respectivo, o bien, como es el caso del Reino de España, ha llegado a un acuerdo con la Comisión para retirar el recurso interpuesto en su día, al estar en proceso de incorporación de la Directiva.

Igualmente, existe varias peticiones de decisión prejudicial, las principales son:

- (asunto C-299/07, VTB-VAB NV), pendiente de resolución, planteada por el Rechtbank van koophandel Antwerpen (Bélgica), relativa a una eventual incompatibilidad del artículo 49 del Tratado y de la Directiva 2005/29/CE con una disposición nacional contenida en el artículo 54 de la Ley belga de 14 de julio de 1991, relativa a las prácticas comerciales y a la información y protección del consumidor, la cual-con excepción de los casos mencionados con carácter limitativo en la citada

Ley- prohíbe toda oferta conjunta de un vendedor a un consumidor mediante la cual la adquisición, gratuita o no, de bienes, servicios, ventajas o títulos, mediante los cuales puedan adquirirse aquéllos, está vinculada a la adquisición de otros productos o servicios incluso análogos, con independencia de las circunstancias del asunto, y en particular con independencia de la influencia que la oferta concreta pueda ejercer sobre el consumidor medio, así como con independencia de la influencia que la oferta concreta pueda ejercer sobre el consumidor medio, dicha oferta, en las circunstancias concretas, pueda ser considerada contraria a los requisitos de la diligencia profesional o a las prácticas comerciales leales?. En el mismo sentido, el mismo órgano jurisdiccional, ya interesó una pregunta similar en la cuestión prejudicial asunto C-299/07 (Galatea BVBA).

- asunto C-304/08, Zentrale zur Bekämpfung, planteada por el Bundesgerichtshof (Alemania) el 9 de julio de 2008, relativa a una eventual incompatibilidad del artículo 5,2 de la Directiva 2005/29/CE con una disposición nacional según la cual está prohibida por principio toda práctica comercial por la que se supedita la participación de los consumidores en un concurso o juego a la adquisición de un producto o a la contratación de un servicio, independientemente de que la promoción sea prejudicial en el caso concreto para los intereses de los consumidores?
- asunto C-540, Mediaprint Zeitungs, planteada por el Oberster Gerichtshof (Austria) el 4 de diciembre de 2008, relativa a una eventual incompatibilidad de los artículos 3, apartado 1 y 5 de la Directiva 2005/29/CE, o bien otras disposiciones de esta Directiva, a una normativa nacional conforme a la cual se prohíben el anuncio, la oferta o la entrega de regalos gratuitos con publicaciones periódicas, así como el anuncio de regalos gratuitos con otros

bienes o servicios, salvo excepciones enumeradas con carácter taxativo, sin que deba examinarse en el caso concreto el carácter engañoso, agresivo o de cualquier otro modo desleal de esta práctica comercial, si esta normativa no sólo está dirigida a la protección de los consumidores, sino también a la consecución de otros objetivos que no están comprendidos en el ámbito de aplicación material de la citada Directiva, como por ejemplo la preservación del pluralismo de los medios de comunicación o la protección de los competidores más débiles?

Cuando se produzcan los respectivos pronunciamientos del Tribunal de Justicia, se podrá disponer de una doctrina jurisprudencial que ayudará a interpretar mejor determinados aspectos de la Directiva 2005/29/CE que actualmente resultan un poco oscuros.

### 2.1.2 Otras Directivas y propuestas de la Comisión

A principios del año 2008 se alcanzó un acuerdo entre el Consejo, la Comisión y el Parlamento, respecto a la propuesta modificada de **Directiva de crédito al consumo**, después del rechazo generalizado que alcanzó la propuesta inicial que, pretendía una armonización plena, que implicaba una rebaja del nivel de protección en determinados Estados miembros.

Finalmente, se aprobó la Directiva 2008/48/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2008 que combinaba el principio de armonización plena con la remisión al ordenamiento jurídico de los Estados miembros de determinados efectos, especialmente, en los aspectos derivados de las resoluciones contractuales. La Directiva abarca el objeto, ámbito de aplicación, definiciones, información básica que deberá figurar en la publicidad, la información precontractual, los requisitos de información precontractual para determinados contratos e crédito en forma de posibilidad de descubierto y

para ciertos contratos de crédito específicos, las excepciones a los requisitos de información precontractual, la obligación de evaluar la solvencia del consumidor, el acceso a la base de datos, la información que debe mencionarse en los contratos de crédito, la información sobre el tipo deudor, las obligaciones vinculadas a los contratos de crédito en forma de posibilidad de descubierto, los contratos de crédito de duración indefinida, el derecho de desistimiento, los contratos de crédito vinculados, el reembolso anticipado, la cesión de los derechos, el rebasamiento, el cálculo de la tasa anual equivalente, la regulación de los prestamistas, determinadas obligaciones de los intermediarios de crédito respecto de los consumidores, la armonización y carácter obligatorio de la Directiva, las sanciones, la resolución extrajudicial de litigios, la creación de un Comité, la información a la Comisión, la incorporación al Derecho nacional, la conversión de las cantidades expresadas en euros en moneda nacional, una disposición derogatoria, unas medidas transitorias, y la entrada en vigor.

Igualmente, la Comisión ha tramitado otras propuestas de Directiva, como la de revisión de la Directiva sobre juguetes, sobre la que se pronunció el CESE en el sentido que más adelante se expondrá.

Por último, la Comisión en el mes de diciembre presentó un **"Libro Verde sobre las acciones colectivas a ejercer por los consumidores"** que se fundamenta en lo siguiente:

La Estrategia en materia de Política de los Consumidores de la Comisión se fija como objetivo para 2013 conseguir que los consumidores y los minoristas depositen la misma confianza en las compras transfronterizas que la que tienen en las que realizan en sus países. No obstante, este objetivo solo puede lograrse si los consumidores saben positivamente que, ante un problema, sus derechos serán respetados y recibirán una compensación adecuada.

Así es cómo la Comisión subrayó la importancia de disponer de mecanismos de recurso colectivo eficientes y anunció su intención de estudiar una intervención sobre el recurso colectivo de los consumidores. El Parlamento Europeo, el Consejo y el Comité Económico y Social celebraron la intención de la Comisión de mejorar el recurso de los consumidores y en particular de estudiar la intervención sobre el recurso colectivo. La OCDE, en su Recomendación sobre resolución de disputas y resarcimiento a consumidores, animó a sus Estados miembros a que proporcionen a los consumidores acceso a los diferentes medios de resarcimiento o, incluidos los mecanismos de recurso colectivo.

El objeto de este Libro Verde es evaluar la situación de los mecanismos de recurso, en particular en los casos en los que puede que haya muchos consumidores afectados por el mismo incumplimiento de la ley, y aportar soluciones que ayuden a superar los obstáculos para un recurso eficaz que se hayan detectado en tales casos. Dado que la integración económica de los mercados de venta al por menor conduce cada vez más a los consumidores a efectuar compras más allá de sus propias fronteras y los expone, por tanto, a las mismas prácticas que a los clientes nacionales, no se considera de utilidad hacer una distinción entre los mecanismos transfronterizos para las denuncias masivas y los mecanismos puramente nacionales. Otra de las cuestiones que se plantea es saber si los instrumentos considerados solo se aplicarían a los casos transfronterizos o si también serían de aplicación a los casos nacionales.

Por último, el Libro Verde no aborda el recurso colectivo para las víctimas de incumplimientos de la normativa comunitaria de competencia. A este respecto, la Comisión ha propuesto en su Libro Blanco un conjunto de medidas específicas para garantizar que los consumidores y las empresas puedan obtener una compensación efectiva por los perjuicios sufridos como consecuencia de

incumplimientos de la normativa comunitaria de competencia.

Sobre este Libro Verde, el CESE actualmente está trabajando y todavía no existe un dictamen al respecto.

### **2.1.3 El Derecho de protección de los consumidores como medidas de carácter horizontal en otras políticas**

Conforme establece el artículo 153 del Tratado CE, la política de protección de los consumidores se tiene en cuenta en otras políticas. Especialmente, resultan relevantes las medidas propuestas para los consumidores en materia de transportes, y así tenemos:

- a) La propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo del Consejo relativo a los derechos de los pasajeros que viajan por mar y por vías navegables y por el que se modifica el Reglamento 2006/2004 sobre la cooperación entre las autoridades nacionales encargadas de la aplicación de la legislación de protección de los consumidores”:

El objetivo de esta propuesta es fijar los derechos de los pasajeros que viajan por mar y por vías navegables en trayectos nacionales e internacionales, a fin de aumentar los alicientes del transporte marítimo y la confianza de los usuarios en esta modalidad, y crear una igualdad de condiciones entre los transportistas de los distintos Estados miembros y con respecto a otros modos de transporte. Los aspectos esenciales regulados por la propuesta son los siguientes: accesibilidad, no discriminación y prestación de asistencia a las personas con discapacidad y a las personas con movilidad reducida; obligaciones de los transportistas en caso de interrupción del viaje por cancelación o retraso; obligación de informar de sus derechos a los pasajeros que viajen por mar o vías navegables; tramitación de las reclamaciones; disposiciones generales de aplicación.

- b) "Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los derechos de los viajeros de autobús y autocar, por el que se modifica el Reglamento(CE) 2006/2004 sobre la cooperación entre las autoridades encargadas de la aplicación de la legislación de protección de los consumidores"

La propuesta tiene por objeto establecer los derechos de los viajeros de autocar y autobús para mejorar el atractivo de este tipo de transporte y la confianza en él, así como para lograr condiciones de competencia equitativas entre los transportistas de los diversos Estados miembros y con respecto a otros modos de transporte.

El CESE esta pronunciándose actualmente sobre el tema, sin que exista una posición oficial expresada a través del correspondiente dictamen.

#### 2.1.4 Gestión Financiera de la Comisión

Mediante la Decisión nº 1926/2006/CE se había aprobado el Programa de Acción Comunitaria en el ámbito de la política de los consumidores para el período de 2007-2013.

En ejecución de este Programa, la Comisión Europea, presentó un plan anual de trabajo para 2008, que definía:

- las prioridades a respetar y las acciones a llevar a cabo, incluidas el reparto de las fuentes financieras;
- los criterios de selección y de atribución y los criterios de determinación del porcentaje de la participación financiera de la Comunidad;
- el calendario previsto para las convocatorias de ofertas, las acciones conjuntas y los plazos para las propuestas.

Teniendo en cuenta que la Decisión nº 1926/2006/CE establecía un programa de

acción comunitaria en el ámbito de la política de los consumidores preveía un presupuesto total de 156,8 millones de euros, para el período comprendido entre el 1 de enero de 2007 al 31 de diciembre de 2013. El presupuesto total comprometido para 2008, en toda la Unión se eleva a 20,1 millones de euros.

Se ha procedido a la quinta edición de la Agenda Europa consagrada a los asuntos de consumo. Se ha financiado la publicación de 800.000 ejemplares que serán distribuidos, bajo demanda, en las escuelas de los 27 Estados miembros durante el curso del año escolar.

Se desarrollará un nuevo módulo para los instrumentos interactivos existentes para la educación de los consumidores (DOLCETA).

La creación de Mastéres europeos sobre cuestiones de consumo, estando previsto 800.000 euros para ayudar a varios consorcios universitarios.

## 2.2 Actividades del CESE

### 2.2.1 Representación del CCU

En el CESE estaban representados, a principios del 2008, los Consejeros del CCU, D. Bernardo Hernández Bataller y D. Carlos Trías Pinto.

Los puestos ocupados en el CESE era la Presidencia de la Sección INT (Mercado Único, Producción y Consumo), por el Sr. Hernández Bataller hasta octubre de 2008 en que finalizó su mandato de 4 años al frente de la Sección, pasando a ocupar una plaza en el Grupo Presupuestario y en el Grupo de Monitorage CESE/CDR.

La presente Memoria se circunscribe a las actividades en las Sección INT (Mercado Único, Producción y Consumo) y TEN (Sec-

ción de Transportes, Infraestructuras y Sociedad de la Información), al ser las Secciones del CESE donde se tratan la mayoría de las cuestiones relativas al consumo. He aquí, los dictámenes más importantes abordados durante este ejercicio 2008:

### 2.2.2 Dictámenes de la Sección INT

#### Dictamen sobre la “producción ecológica”

El CESE decidió centrarse en el origen y las características de la “ciudadanía ecológica” y tratar aspectos como la producción, el comercio y los servicios ecológicos desde el punto de vista de su verdadero significado y sus efectos económicos, sociales y culturales, así como su contribución al desarrollo sostenible.

Se trataba de analizar la evolución y la mejora de la producción respetuosa con el medio ambiente y establecer sus tendencias futuras.

El Comité, en este documento, apoya decididamente las iniciativas encaminadas a desarrollar una política comunitaria de producción y consumo sostenibles, plenamente integrada en otras políticas comunitarias.

- recomienda adoptar definiciones para los conceptos de “producto/servicio ecológico” y “consumo ecológico” en el marco del desarrollo y el consumo sostenibles, que sean válidas en toda la UE y aceptadas a escala internacional, utilizando criterios e indicadores medioambientales claros y normas que dejen margen de maniobra para la innovación y la mejora;
- pide a la industria europea y a los sistemas de servicios y de distribución que se comprometan de manera clara a favor de un enfoque sectorial integrado con un calendario de objetivos comprobables;
- subraya la necesidad de reforzar y acelerar la normalización técnica de los productos ecológicos y los procesos de producción, y pide seguridad de criterios y uniformidad

de requisitos mínimos en el mercado interior con relación a los sistemas de etiquetado para los productos ecológicos;

- apoya la difusión del EMAS (sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales), e indica que es esencial que el rendimiento de un producto se evalúe en su totalidad.

Por último, el CESE recomienda que se promueva la contratación pública verde por medio de las diferentes medidas propuestas.

A efectos de la autorregulación, el Comité se refiere a la elaboración de un código de conducta a fin de evitar el uso abusivo de reclamos ecológicos en la publicidad y evitar, en todo caso, la publicidad engañosa, y desea indicar la necesidad urgente de empezar a trabajar en un marco único y bien definido que adopte la forma de una “Carta europea en favor del consumo y la producción sostenibles en el mercado interior”.

#### Dictamen sobre la Comunicación de la Comisión sobre la Estrategia comunitaria en materia de política de los consumidores 2007-2013- Capacitar a los consumidores, mejorar su bienestar y protegerlos de manera eficaz

En abril de 2005, la Comisión adoptó una estrategia conjunta de salud y protección de los consumidores para el período 2007-2013. A fin de responder a una solicitud de las partes interesadas, del Consejo y del Parlamento Europeo, dicha estrategia profundiza el desarrollo de la estrategia para la política de los consumidores.

Los 493 millones de consumidores de la UE desempeñan un papel fundamental en los tres retos principales que afronta la UE: el crecimiento, el empleo y la necesidad de retomar la conexión con los ciudadanos. Son el elemento vital de la economía, ya que su consumo representa el 58% del PIB de la UE.



En respuesta a estos retos, la Comisión tendrá tres importantes objetivos durante el periodo 2007-2013: proporcionar al consumidor las capacidades y las herramientas necesarias para desempeñar su papel en la economía moderna; en hacer que los mercados cumplan sus expectativas y en asegurar una protección efectiva contra los riesgos y las amenazas a las que no pueden hacer frente en tanto que individuos.

El mercado interior tiene el potencial para convertirse en el mayor mercado minorista del mundo. Hoy día, por el contrario, sigue estando fragmentado en gran parte con arreglo a líneas nacionales.

Para mejorar el funcionamiento de los mercados de consumo hace falta reforzar la posición del consumidor, así como abordar la fragmentación del mercado interior. Los mercados que respondan mejor a la demanda de los consumidores funcionarán mejor en términos de competitividad y de innovación y estarán en mayor sintonía con las vidas y los objetivos de los ciudadanos de la UE. La política de los consumidores de la UE puede proporcionar las herramientas de mercado para capacitar a los ciudadanos, en tanto que consumidores, para tomar unas decisiones medioambientales sostenibles. Asimismo, puede desempeñar un papel para garantizar los valores fundamentales europeos de la justicia, la apertura, la solidaridad, la sostenibilidad y la transparencia, y exportarlos internacionalmente.

La visión de la Comisión es poder demostrar a todos los ciudadanos de la UE antes de 2013 que pueden hacer compras en cualquier rincón de la UE, desde la tienda de la esquina al sitio Internet, seguros de que gozan de una protección equivalente y efectiva; y poder demostrar a todos los minoristas que pueden vender en cualquier parte sobre la base de un único y simple conjunto de normas.

El CESE considera positiva esta estrategia para 2007-2013 y cree que se trata de un

avance prometedor en el ámbito de la estrategia de protección de los consumidores. El CESE reconoce que el plan que la Comisión ha elaborado es ambicioso, aunque a veces impreciso, y desea que los objetivos se alcancen dentro del calendario especificado.

No obstante, el CESE estima que un presupuesto que asciende a una media de 22,7 millones de euros anuales para el programa de la estrategia en materia de política de los consumidores es lamentablemente una cantidad demasiado pequeña para la aplicación de las medidas recogidas en la estrategia.

El CESE señala que, aunque la estrategia es positiva y ambiciosa, las medidas adoptadas hasta ahora en el ámbito de la política de los consumidores han sido decepcionantes y, por lo tanto, no auguran nada bueno sobre su éxito. Para alcanzar los ambiciosos objetivos es necesario establecer un programa dinámico a corto plazo.

El CESE pide a la Comisión que garantice que, allí donde sea necesaria la legislación, ésta se aplique y se cumpla realmente. Asimismo, pide que no menoscabe de ninguna forma la protección de los consumidores existente en los Estados miembros. La legislación debe ir acompañada de un control de su aplicación y de una evaluación permanente. Además, es esencial que la legislación sea simple e inteligible, dado que la mayor parte de los operadores del mercado interior son PYME.

La educación de los consumidores y los proveedores de servicios y minoristas es un aspecto fundamental para cumplir y conocer la legislación, pero también es básico para lograr una producción y un consumo responsables y sostenibles.

El CESE establece una serie de retos que deberán abordarse en el período 2007-2013, como:

- un mayor uso de la tecnología para la promoción justa y el consumo responsable de bienes y servicios;



- un control de la aplicación de la legislación cuando sea necesario; la legislación de los Estados miembros y el control de su aplicación varían dentro de la UE, y; unas vías de recurso para los consumidores de forma individual y colectiva; los consumidores deberían disponer de vías de recurso eficaces y fáciles en su Estado miembro y fuera de sus fronteras.

#### **Dictamen sobre el Libro Verde sobre los servicios financieros**

#### **Dictamen sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a la aplicación de la Directiva 1999/44/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de mayo de 1999, sobre determinados aspectos de la venta y las garantías de los bienes de consumo, incluido el examen de si procede introducir la responsabilidad directa del productor**

Todos los Estados miembros han incorporado a sus Derechos nacionales la Directiva 1999/44/CE, sobre determinados aspectos de la venta y las garantías de los bienes de consumo. En el Informe la Comisión hace balance de la aplicación de la directiva y examina si procede o no introducir la responsabilidad directa del productor, tal y como se prevé en el artículo 12 de la directiva.

Aunque el Informe no se ocupa de la transposición de la directiva en Bulgaria y Rumania, en el anexo I se enumeran las medidas de transposición comunicadas por dichos Estados miembros.

La parte I del Informe examina también:

- los problemas originados por el ámbito de aplicación y definiciones (artículo 1)
- la conformidad con el contrato, artículo 2 (los controles de las medidas de transposición ponen de manifiesto que, en general, este artículo ha planteado problemas).

- los derechos del consumidor, artículo 3 (en el Libro Verde se aborda la conveniencia de introducir o no una definición de «entrega» a escala comunitaria sobre la revisión del acervo en materia de protección del consumidor)
- los recursos, artículo 4 (los métodos de transposición son suficientes, en la medida en que no limiten los derechos del vendedor final que se prevén en la directiva).

El Informe estudia asimismo el uso que han hecho los Estados miembros de la opción, prevista en el artículo 5, apartado 2, de introducir un plazo dentro del cual el consumidor que haya detectado un defecto debe informar al vendedor. En el Libro Verde, la Comisión somete a consulta pública una serie de cuestiones transversales, en particular en relación con los vacíos normativos y las deficiencias que la Comisión ha detectado durante la revisión del acervo en materia de consumo, incluidos los que derivan de la propia directiva. La Comisión insta a todas las partes interesadas a responder a la consulta.

Al examinar las medidas nacionales de transposición de la directiva, la Comisión ha recurrido a menudo a traducciones. Algunos de los problemas detectados en el Informe podrían estar relacionados con estas traducciones.

La parte II del Informe examina la reglamentación nacional en vigor, en materia de responsabilidad directa del productor.

La existencia de regímenes de RDP dispares plantea un problema potencial para el mercado interior. El informe señala que la Comisión no estaría en condiciones de extraer conclusiones definitivas al respecto. No se dispone de pruebas suficientes para determinar si la falta de reglas de la UE en materia de responsabilidad directa del productor tiene un efecto negativo en la confianza de los consumidores en el mercado interior.

El CESE consideraba que el control de la transposición de la Directiva 1999/44/CE en los ordenamientos jurídicos nacionales llevado a cabo por la Comisión ha mostrado divergencias significativas entre los Estados miembros. Algunas son imputables a vacíos normativos en su texto, mientras que otras pueden considerarse, ya en esta fase, resultado de una transposición incorrecta. En la actualidad, no está claro en qué medida dichas divergencias afectan al buen funcionamiento del mercado interior y a la confianza de los consumidores. El CESE recomienda a la Comisión que examine urgentemente las consecuencias tanto para el mercado interior como para la confianza de los consumidores.

Como consecuencia de todo lo anterior, el CESE insta a la Comisión a que adopte medidas para asegurar el cumplimiento de la normativa por parte de los Estados miembros que todavía no han aplicado correctamente la Directiva 1999/44/CE.

El Libro Verde sobre la revisión del acervo comunitario en materia de consumo saca a la luz toda una serie de cuestiones transversales. Con ocasión de esta revisión, la Comisión ha hecho patentes algunos problemas relacionados con la aplicación de la Directiva sobre las garantías de los bienes de consumo, en particular en lo que se refiere a la cuestión de la responsabilidad directa del productor (RDP).

El CESE considera que dicha Directiva también presenta lagunas en lo relativo a la regulación de las garantías de los fabricantes y minoristas, como en el caso de los requisitos de conformidad establecidos en su artículo 2.

Según el CESE, no se dispone de pruebas suficientes que justifiquen la modificación de la Directiva 1999/44/CE de manera aislada, independientemente de la introducción de la RDP. El Libro Verde sobre la revisión del acervo en materia de consumo abrió una consulta pública sobre ésta y otras cuestiones, que la Comisión Europea sacó a relucir durante la revisión de la legislación comuni-

taria en materia de protección de los consumidores (es decir, las ocho directivas en la materia). Por este motivo, el CESE recomienda que la Comisión examine si procede introducir la responsabilidad directa del productor en un posible desarrollo legislativo del Libro Verde (por ejemplo, una directiva "horizontal"), una opción respaldada por asociaciones como UGAL Y BEUC. No obstante, el CESE subraya que, como ha pedido Eurocommerce, los resultados de esta iniciativa no deberían suponer ninguna carga indebida para las empresas.

El CESE considera que, antes de que la Comisión introduzca una directiva horizontal, es necesario llevar a cabo una evaluación de impacto.

Esto se aplica, por ejemplo, a la cuestión del ámbito de la Directiva. El CESE está de acuerdo en que la Directiva debería aplicarse a tipos de contrato adicionales en el marco de los cuales se suministren bienes a los consumidores (por ejemplo, alquiler de coches) o se presten servicios de contenido digital (por ejemplo, música en línea). Es el caso también de los bienes de segunda mano vendidos en una subasta en la que los consumidores asisten personalmente a la venta. Otras cuestiones como la definición de "entrega", la transmisión del riesgo, el concepto y la duración de los plazos de conformidad de los bienes, la garantía aplicada a los defectos recurrentes, el sistema de la carga de la prueba e incluso algunas formas de saneamiento deberían considerarse como elementos de un instrumento horizontal en el marco de un enfoque mixto para la revisión del acervo en materia de consumo, y el debate sobre los detalles debería tener lugar cuando se presente para consulta y debate público una propuesta para la creación de un instrumento de este tipo.

Las partes interesadas y los Estados miembros tienen opiniones discrepantes en cuanto a la incidencia de la RDP en el nivel de protección de los consumidores y el mercado interior. La mayoría de los Estados miembros

y un cierto número de partes interesadas consideran que la RDP tiene por efecto potencial mejorar la protección de los consumidores. Algunos consideran que el productor está mejor situado que el vendedor para poner los bienes en conformidad con el contrato. Otros opinan que la RDP no sólo no mejorará la protección de los consumidores, sino que generará inseguridad jurídica y un aumento importante de la carga de trabajo de las empresas. El CESE cree que se necesita más información sobre estos puntos.

#### **Informe de la Comisión: Informe sobre la política de competencia de 2006**

**“Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la protección de los consumidores con respecto a determinados aspectos del aprovechamiento por turno de bienes de uso turístico, los productos vacacionales de larga duración, la reventa y el intercambio”**

**“Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el acceso a la actividad de seguro y de reaseguro y su ejercicio-Solvencia II”:**

**“Dictamen sobre la democracia económica en el mercado interior”**

En el Dictamen del CESE sobre “regulación de la competencia y consumidores” se inició un estudio que sirviera para ampliar el concepto de mercado interior a todos los participantes en él, desde la perspectiva de la competencia. En un primer plano se estudiaba la posición de los consumidores, que carecen de instrumentos jurídicos apropiados que les permitan, por una parte, participar en la política de la competencia y, por otra, reclamar los daños ocasionados en el mercado por las conductas que distorsionan su funcionamiento. Por otro lado, se consideraba necesario reforzar los sistemas de información y consulta de los consumidores, frente a la Comisión y a las autoridades de consumo de los Estados miembros.

Respecto a los trabajadores, que perciben un salario, y todas aquellas personas que reciben rentas económicas, derivadas de sus actividades económicas, ostentan un derecho de propiedad sobre dichos ingresos que, en ocasiones, no están debidamente tutelados frente a las conductas de falseamiento de la competencia que comportan como efecto, bien de forma directa o indirecta, una disminución de dichos ingresos, o le hacen incrementar los gastos necesarios para alcanzar sus ingresos. Los efectos jurídicos que los cárteles y los abusos de posición dominante (sancionados como infracciones a las reglas de competencia) provocan a los clientes y consumidores pueden considerarse semejantes a los de una apropiación indebida de la propiedad de sus rentas. Por esta razón es esencial proteger estos derechos económicos ligados al derecho de propiedad de los consumidores.

La existencia de una “democracia económica en el mercado interior” implica la existencia de un mercado dinámico en el que no exista falseamiento de la competencia, lo que significa, por una parte, la existencia de instrumentos y cauces adecuados para evitar cualquier distorsión, y por otra la existencia de cauces adecuados para que la información fluya constantemente y la consulta se pueda efectuar de forma ágil, especialmente, con las entidades más representativas.

Una de las condiciones fundamentales para que los derechos de los ciudadanos europeos se hagan efectivos es la de alcanzar una verdadera democracia en el mercado interior; solo cuando esta percepción se consiga estaremos en condiciones para que todos los sujetos que intervienen en el mercado comprendan y apoyen el significado que este tiene para la integración europea.

La protección de los consumidores ha sido hasta ahora la forma de avanzar hacia un equilibrio entre las partes intervinientes en el mercado, si bien es cierto que la política de competencia europea ha facilitado los instrumentos legislativos que limitan la restricción

de la competencia, tan perjudiciales para los consumidores, trabajadores y ciudadanos en general.

La democracia económica de mercado supone no solo alcanzar la igualdad entre todos los intervinientes en el mercado, sino una mejora en la calidad de vida de los ciudadanos.

Para conseguir el objetivo, hay que desarrollar acciones concretas que mejoren y garanticen la confianza de todos los implicados en el mercado interior. Se podrían centrar, entre otras cosas, en:

- la armonización de todas las legislaciones, y su equiparación
- la protección de los intervinientes en el mercado se debe conectar a los derechos fundamentales reconocidos en los Tratados, sin que sea necesario establecer nuevos procedimientos, a fin de no aumentar la carga administrativa, y
- la participación de los diferentes intervinientes en el mercado en los organismos de competencia, así como el establecimiento de una red fluida de información.

El CESE ha sido activo en lo referente a fomentar el ejercicio de los derechos de igualdad en todas las políticas, así como en una elevada participación de la sociedad civil en los organismos comunitarios, y muy especialmente en los de la política de competencia. Entendemos que en estos momentos alcanzar los objetivos de la Agenda de Lisboa, con la consecución de una economía más competitiva y dinámica, pasa por garantizar la democracia económica del mercado interior.

**Dictamen sobre “Comunicación de la Comisión. Una Europa de resultados-La aplicación del Derecho Comunitario”**

**Dictamen sobre el “Libro Blanco sobre la integración de los mercados de crédito hipotecario de la UE”**

**Dictamen sobre la “Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la seguridad de los juguetes”**

**El dictamen sobre el “Planteamiento proactivo del Derecho: un paso más hacia una mejor legislación a nivel de la UE”**

**Dictamen sobre la “Propuesta de Directiva de Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican la Directiva 2001/82/CE y la Directiva 2001/83/CE en lo relativa a las variaciones en los términos autorizados de comercialización de medicamentos”**

**Dictamen sobre la Propuesta de modificación de las Directiva 2001/82/CE y 2001/83/CE”**

**Dictamen sobre el Libro Verde relativo a la transparencia de los activos patrimoniales de los deudores”**

**Dictamen sobre el Libro Blanco de Defensa de la Competencia**

Todo ciudadano o empresa que sufra daños como consecuencia de un incumplimiento de las normas comunitarias de defensa de la competencia (artículos 81 y 82 del Tratado CE) debe poder exigir una reparación a la parte que causó el daño. Este derecho de las víctimas a ser reparadas está garantizado por el Derecho comunitario.

Hasta el momento las víctimas de las infracciones a las normas de defensa de la competencia de la CE rara vez obtienen en la práctica, una compensación por el daño sufrido. El importe de la indemnización que estas víctimas dejan de percibir se sitúa en torno a varios miles de millones de euros al año.

Este fracaso se debe en gran parte a diversos obstáculos legales y procesales derivados de las normativas nacionales que rigen las indemnizaciones por daños y perjuicios por

incumplimiento de las normas comunitarias de defensa de la competencia ante los tribunales nacionales. Esto da lugar a una gran inseguridad jurídica.

El Libro Blanco analiza y presenta propuestas de distintas políticas y medidas concretas con las que se garantizaría, más que en la actualidad, que todas las víctimas de infracciones de la normativa comunitaria en materia de competencia tuvieran acceso a mecanismos efectivos de recurso para poder resarcirse completamente de los daños y perjuicios sufridos.

El objetivo principal del Libro Blanco es mejorar las condiciones jurídicas para que los afectados ejerzan conforme al Tratado su derecho a ser resarcidos por todo daño sufrido por incumplimiento de las normas de competencia de la CE. La plena compensación es, por lo tanto, el principio rector más destacado.

Por mecanismos más efectivos de compensación se entiende que los costes de las infracciones a las normas de competencia serían soportados por los infractores, y no por los afectados y las empresas que respetan las leyes. La existencia de remedios efectivos para las particulares aumentaría la probabilidad de que se detecte un mayor número de restricciones ilegales de la competencia y de que se declare responsables a los infractores. Así, la mejora de las normas de reparación también produciría intrínsecamente efectos beneficiosos en términos de disuasión de futuras infracciones y de un mayor cumplimiento de las normas en materia de competencia de la CE. La salvaguardia de la competencia sin falseamientos es una parte integrante del mercado interior y es importante para llevar a cabo la Estrategia de Lisboa.

Las cuestiones abordadas en el Libro Blanco se refieren, en principio, a todas las categorías de afectados, a todos los tipos de infracción de los artículos 81 y 82 y a todos los sectores de la economía.

El CESE está debatiendo este importante documento, no habiéndose pronunciado oficialmente al respecto mediante el correspondiente Dictamen.

**Dictamen sobre la “Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican la Directiva 98/26/CE sobre la firmeza de la liquidación en los sistemas de pagos y de liquidación de valores y la Directiva 2002/47/CE sobre acuerdos de garantía financiera, en lo relativo a los sistemas conectados y a los derechos de crédito”**

**Dictamen sobre la “Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2006/116/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa al plazo de protección del derecho de autor y de determinados derechos afines”**

### **2.2.3 Grupos de estudio en los que ha participado los representantes del Consejo, durante el año 2008**

Los representantes del Consejo han participado en 40 grupos de trabajo y estudios.

**Dictámenes Sección TEN (Transportes, Infraestructuras y Sociedad de la Información)**

Dictámenes importantes aprobados:

**Dictamen sobre la « Comunicación de la Comisión: Hacia una política marítima de la Unión Europea: Perspectiva europea de los océanos y los mares”**

**Dictamen de la Comisión: “Enfrentarse al desafío de la subida de los precios del petróleo”**

**Dictamen sobre la “Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas comunes de acceso al mercado**



**del transporte internacional de mercancías por carretera”**

**Dictamen sobre la Comunicación de la Comisión relativa a la primera evaluación de los Planes Nacionales de Acción para la Eficiencia Energética exigidos por la Directiva 2006/32/CE sobre la eficiencia del uso final de la energía y los servicios energéticos- Avanzar juntos en pro de la eficiencia energética”**

**Dictamen sobre el denominado tercer “paquete de energía”: Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2003/54/CE sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad”; Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2003/55/CE sobre normas comunes para el mercado interior del gas”; “Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea la Agencia de Cooperación de los Reguladores de la Energía”; “Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento(CE) nº 12228/2003 relativo a las condiciones de acceso a la red para el comercio transfronterizo de electricidad” y, “Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento(CE) nº 1775/2005 sobre las condiciones de acceso a las redes de transporte de gas natural”:**

El CESE considera útil mejorar la coordinación entre los gestores de redes nacionales con el fin de realizar las inversiones y optimizar la gestión de las infraestructuras necesarias para el desarrollo de una red europea integrada. La Agencia debería desempeñar un papel más importante de lo previsto para proponer, elaborar, controlar y aprobar los

códigos, con el fin de garantizar que el interés público se tenga debidamente en cuenta. ENTSO debería desempeñar un papel únicamente en relación con sus conocimientos y competencias. Por consiguiente, ACER debería asumir la responsabilidad de elaborar directrices y códigos.

**Dictamen sobre la Comunicación de la Comisión “Hacia una Carta Europea de los Derechos de los Consumidores de Energía”**

La Comisión ya había anunciado en las comunicaciones del 10 de enero de 2007 su intención de elaborar una Carta de los derechos de los consumidores de las empresas suministradoras de gas y energía, que fue sometida a examen en el Consejo de primavera de los días 8 y 9 de marzo de 2007; en dichas comunicaciones se propugnaba “una mejor protección de los consumidores, por ejemplo impulsando una Carta de los Consumidores de Energía”.

Reconociendo que los mecanismos del mercado, por sí solos, no pueden garantizar el pleno respeto de los intereses de los consumidores, la Comisión afirma que las directivas existentes ya prevén obligaciones de servicio público y garantizan los derechos de los consumidores. Además, se anuncian actuaciones para controlar la aplicación y el respeto “efectivo” de los derechos de los consumidores a nivel nacional, y para reforzar y ampliar estos derechos.

La liberalización de los mercados europeos de la energía y del gas, que culminará el 1 de julio de 2007, constituye una ocasión propicia para lanzar una adecuada campaña de información a los ciudadanos que, con la participación de las organizaciones de consumidores, dé a conocer las ventajas que supone poder elegir el suministrador sin dejar de disfrutar de los mismos derechos.

La energía es fundamental para todos los ciudadanos europeos. La mejora de la protec-

ción y el fortalecimiento de los intereses de los consumidores, en pie de igualdad con los intereses de las empresas, es un requisito previo para que el mercado interior funcione correctamente.

La legislación europea actualmente vigente exige ya hoy en día la observancia de obligaciones de servicio público, que constituyen una condición sine qua non de la legislación en materia energética. La prioridad del desarrollo sostenible y de la protección del medio ambiente, de los consumidores y de los sectores más vulnerables de la sociedad hace de estas obligaciones de servicio público un complemento necesario de la competencia. "Unas obligaciones de servicio público, universales y bien enfocadas, para los consumidores de energía deben permanecer en el centro del proceso de apertura del mercado".

La Unión Europea necesita avanzar en el ámbito de la lucha contra la "indigencia energética". El constante aumento del precio de los combustibles en los mercados internacionales se refleja en los precios de la energía, creando problemas cada vez más graves a los colectivos más débiles de la sociedad europea. Los Estados miembros no han abordado este tema de manera suficiente, y sólo cinco de ellos disponen de tarifas para usuarios desfavorecidos económicamente. La futura carta deberá establecer las modalidades más adecuadas para proteger a los consumidores más vulnerables.

Cabe corroborar los objetivos que ya ha propuesto la Comisión:

- facilitar la instauración de programas que ayuden a los ciudadanos más vulnerables en caso de aumento de los precios de la energía;
- aumentar el nivel mínimo de información de que disponen los ciudadanos para elegir entre diferentes proveedores y opciones de suministro;

- disminuir los trámites burocráticos a la hora de cambiar de proveedor, y proteger al consumidor de las prácticas abusivas.

La futura Carta Europea de los Derechos de los Consumidores de Energía no será un documento jurídico vinculante, y deberá incluir:

- a) La legislación comunitaria en vigor por la que se conceden derechos a los consumidores y se establecen las obligaciones de los suministradores de energía,
- b) posibles elementos que deberán tener en cuenta las autoridades de los Estados miembros (gobiernos o autoridades de regulación) a la hora de poner en práctica y de aplicar dicha legislación,
- c) posibles elementos que pueden complementar los derechos existentes y que entrarían dentro de la competencia de los Estados miembros, y
- d) posibles elementos que puedan complementar los derechos existentes y que podrían lograrse mediante autorregulación por parte de los interesados privados, es decir, el sector energético y los representantes de los consumidores.

Se plantean unos nuevos puntos básicos, que constituirán los argumentos de la Carta:

- Conexión, Contratos, Precios, tarifas y supervisión, Libre elección del suministrador, Información, Reclamaciones, Representación, Medidas sociales y Prácticas comerciales abusivas.

Según el principio de la "responsabilidad compartida", todas las partes interesadas, es decir, la Comunidad, los Estados miembros, el sector de la energía –representado por todos los interlocutores sociales–, así como los representantes de los consumidores deben lograr que la política energética europea sea un éxito entre los ciudadanos europeos.

En el anexo, fundamental en todos sus puntos, se establecen las normas vigentes en la actualidad y las iniciativas que podrían emprenderse por parte de la Comisión y los Estados miembros, o bien a través de acuerdos entre las partes interesadas o recurriendo a códigos de autorregulación.

Pretende garantizar que los consumidores puedan elegir libremente su suministrador, a partir de una oferta amplia, y se beneficien de las "ventajas" que esta elección "debería" implicar. Estas condiciones más ventajosas para los usuarios también deberán ser un objetivo común para las empresas de terceros países que operan en la Unión Europea.

Tiene la intención de disociar las actividades de producción y transmisión de la propiedad y la gestión de las redes de transmisión de gas y electricidad. Además, se propone una segunda opción, la del "gestor de red independiente", que permite a las empresas integradas verticalmente mantener la propiedad de la red sólo si la gestión de su capital fijo corre a cargo de un organismo independiente o de otra empresa. Ello debería fomentar las inversiones en infraestructuras.

Propone establecer medidas efectivas contra la fragmentación del mercado en las fronteras nacionales, la integración vertical existente y la alta concentración de la oferta que ha impedido hasta ahora la instauración de una verdadera competencia y el establecimiento de un mercado único de la energía.

Orienta para simplificar los intercambios transfronterizos mediante la creación de una agencia específica con el fin de garantizar la coordinación de las autoridades reguladoras nacionales y ofrecer las mismas oportunidades a las empresas europeas que operan en este sector. Ello debería permitir la instauración de una verdadera red europea que garantice la seguridad del

abastecimiento y la diversificación de la oferta. Las autoridades nacionales deberían ser realmente más independientes.

Quiere favorecer la colaboración mediante la elaboración de nuevas normas por los gestores de las redes europeas y garantizar una mayor cooperación entre los distintos mercados nacionales, especialmente en caso de riesgo de abastecimiento.

Desea aumentar la transparencia mediante la simplificación de las normas del mercado y la información a los consumidores, con el fin de "incrementar" la confianza de los usuarios en el mercado (pero, ¿ha sido realmente así hasta ahora?).

Pretende lograr que el próximo año los consumidores puedan beneficiarse de los derechos de los usuarios de la energía garantizados mediante una "Carta" (obligatoria) específica que debería incluir, entre otros aspectos, información sobre los suministradores, las distintas opciones existentes en el mercado, la simplificación de las prácticas administrativas, el nivel de pobreza en función del consumo de energía (indigencia energética), etc.

El Comité Económico y Social Europeo valora positivamente la iniciativa de la Comisión de elaborar una Carta Europea de los Derechos de los Consumidores de Energía.

El CESE considera que esta Carta constituye un primer paso para reforzar y hacer efectivos unos derechos de los consumidores que, como señala oportunamente la Comisión, los mecanismos del mercado no garantizan por sí solos.

El CESE cree que hay que evitar en la medida de lo posible la promulgación de legislación no vinculante. El CESE se muestra de acuerdo con la Resolución del Parlamento Europeo cuando considera que se necesita una forma jurídica obligatoria que



garantice los derechos de los ciudadanos, y cuando afirma que las medidas de Derecho indicativo no permiten alcanzar plenamente los objetivos. En el caso de los derechos de los pasajeros, la Comisión consideró necesaria la promulgación de un Reglamento ((CE) n° 261/2004, de 11 de febrero de 2004). Por lo tanto, no queda claro por qué, en el caso de los derechos de los consumidores de energía, hay que confiar sus derechos a un documento sin valor vinculante.

El CESE recomienda a la Comisión que, además de las modificaciones propuestas a la directiva –actualmente en fase de aprobación–, examine de manera inmediata la conversión de la Carta en un reglamento de los derechos de los consumidores europeos de energía.

El CESE opina que los derechos contemplados en las directivas deben aplicarse a todos los usuarios finales, y especialmente a los particulares y a la pequeña y mediana empresa. La “Directiva de la electricidad” (2003/54/CE) permite a los Estados miembros la opción de garantizar a las empresas pequeñas (aquellas con menos de 50 trabajadores y un presupuesto total inferior a 10 millones de euros) el servicio universal, es decir, el derecho al suministro de energía eléctrica de una calidad específica a precios razonables, fácil y claramente comparables y transparentes.

El CESE considera totalmente injustificada esta diferencia de trato y señala que el derecho al servicio universal debe reconocerse, cuando menos, a las pequeñas y medianas empresas en toda la Unión. Para alcanzar este objetivo, y teniendo en cuenta que el tercer paquete energético –actualmente en fase de examen por parte del CESE– modifica la “Directiva de la electricidad” (2003/54/CE), el Comité recomienda vivamente a la Comisión que modifique el artículo 2 en este sentido, o bien que incluya a los clientes no domésti-

cos entre los destinatarios de la Carta de los Derechos.

El CESE cree indispensable que por “consumidor” se entienda el consumidor final, esto es, el cliente de la empresa que presta el servicio. Las diferencias terminológicas entre la Comunicación sobre una política energética para Europa, donde se habla precisamente de la Carta de los derechos de los consumidores, y la propuesta de Carta Europea de los Derechos de los Consumidores de Energía, actualmente sometida a examen, generan incertidumbre y confusión. El interés de la pequeña y mediana empresa por ejercer una práctica comercial con garantías de un abastecimiento constante y suficiente de energía para sus actividades productivas merece una atención similar, especialmente en las áreas de la convergencia y la cohesión.

La garantía del servicio universal –ampliado a la pequeña y mediana empresa–, el cumplimiento de las obligaciones del servicio público, la protección de los colectivos económicamente más desfavorecidos y expuestos a la “indigencia energética”, la cohesión económica, social y territorial, la libertad contractual, el derecho a la información, a disponer en breve plazo de una conexión, a la claridad de los contratos, a precios razonables, transparentes y comparables entre los distintos proveedores, la garantía de un abastecimiento continuo o el conocimiento de las fuentes energéticas utilizadas son, todos ellos, aspectos de absoluta relevancia, y la Comisión acierta al destacar que el mercado por sí solo no puede expresar tal nivel de “conciencia” social, medioambiental y económica. El CESE apoya con convicción todas las iniciativas encaminadas en esta dirección de simplificación y eficacia, e insta a la Comisión a que haga uso de todos los instrumentos oportunos.

El CESE recomienda que se estudie la oportunidad de incluir en el tercer paquete

te energético nuevas modificaciones al anexo A de la directiva sobre la electricidad, además de las tres ya previstas.

El CESE viene proponiendo desde 2001 la transformación del "Grupo de Organismos Reguladores Europeos de la Electricidad y el Gas" (ERGEG) en una Agencia. Valora positivamente que la Comisión lleve ahora a la práctica esa propuesta en el ámbito del tercer paquete energético, y expresa su deseo de que uno de los cometidos de la futura agencia sea el control de la correcta aplicación de los derechos de los consumidores y, en particular, la protección de los consumidores vulnerables. El CESE apoya la participación de las asociaciones de consumidores, la pequeña y mediana empresa, la industria sectorial y las organizaciones sindicales para valorizar la cooperación y la responsabilidad compartida, como ya ha tenido lugar en el ámbito del transporte. Una mesa de concertación europea que asigne a la agencia el poder de intervenir y regular las relaciones entre los productores y los usuarios finales puede ayudar considerablemente a alcanzar los objetivos. Los reguladores nacionales deberían vigilar los mercados en la medida en que son de su competencia.

El CESE acoge con satisfacción las propuestas de la Comisión recogidas en el anexo a la Comunicación que, aplicadas de manera eficaz, servirán para reforzar los derechos de los consumidores. En particular, resalta que deben garantizarse de manera efectiva los derechos del servicio público y del servicio universal, designando al suministrador de último recurso, que puede ser sustituido en caso de que el suministrador de confianza registre problemas de abastecimiento energético.

Se deberían uniformizar reglas similares para el mercado único en el ámbito de los contratos: transparencia, modalidades de ejecución, resolución de conflictos clara y no onerosa e indemnizaciones, para favo-

recer la movilidad transfronteriza de los consumidores y abrir el mercado europeo también a los consumidores finales.

Precios razonables, transparentes y comparables. Facturas fáciles de comprender y completas que contengan información útil para el consumidor sobre las fuentes de energía que se han utilizado en la producción eléctrica, las emisiones de CO<sub>2</sub> y otros gases de efecto invernadero, y sugerencias de ahorro energético coherentes con las políticas comunitarias.

La libertad para elegir y cambiar de suministrador en plazos breves y sin gastos, y el establecimiento de un límite a la duración mínima de los contratos son derechos relacionados con la plena realización del mercado.

Información veraz, completa y de fácil comprensión sobre las condiciones de acceso y uso, las tarifas, los precios y su modificación.

En el ámbito de las reclamaciones, se apuesta decididamente por la resolución extrajudicial de los conflictos, de acuerdo con las recomendaciones de la Comisión (98/257 y 2001/310).

Se consolida y refuerza la eficacia del derecho de representación a través de las asociaciones de consumidores. Una mesa de concertación abierta, en el marco de la futura agencia, podría convertirse en foro de encuentro para todas las partes interesadas y contribuir a encontrar las soluciones más adecuadas al objeto de imprimir una mayor eficacia a los derechos de los consumidores.

La indigencia energética equivale a la exclusión de una vida digna. Hay que uniformizar la definición de consumidor vulnerable y las medidas que se adopten a su favor, evitando la interrupción del suministro no sólo mediante una garantía de abas-

tecimiento básico, sino recurriendo también a la cesión gratuita de energía. Además, se debe salvaguardar en todo momento el principio de responsabilidad.

Las prácticas comerciales desleales se combaten con eficacia actualizándose las previsiones recogidas en el anexo 1 a la Directiva 2005/29/CE de 11 de mayo de 2005. Otras prácticas desleales podrían detectarse mejor por vía reguladora que mediante modificaciones de la directiva.

El CESE sugiere que, además de los nuevos temas mencionados por la Comisión, se tengan en cuenta los aspectos recogidos en otras cartas de derechos ya suscritas por empresas suministradoras y por asociaciones de consumidores, como ha ocurrido, por ejemplo, en algunos países de la Unión: el derecho del consumidor a su tiempo, el derecho a la participación y la representación, el derecho a la calidad y la seguridad, el derecho a la mejor tarifa –la más adecuada al perfil de cada consumidor–, así como el derecho al resarcimiento por daños y a un procedimiento de conciliación rápido y resolutivo.

#### Cláusulas abusivas:

1.1 Según el principio de la “responsabilidad compartida”, todas las partes interesadas, es decir, la Comunidad, los Estados miembros, el sector de la energía –representado por todos los interlocutores sociales–, así como los representantes de los consumidores deben lograr que la política energética europea sea un éxito entre los ciudadanos europeos.

1.2 En el anexo, fundamental en todos sus puntos, se establecen las normas vigentes en la actualidad y las iniciativas que podrían emprenderse por parte de la Comisión y los Estados miembros, o bien a través de acuerdos entre las partes interesadas o recurriendo a códigos de autorregulación.

#### 2.2.4 El marco jurídico

En materia de protección de los consumidores, el artículo 38 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea estipula que “las políticas de la Unión garantizarán un alto nivel de protección de los consumidores”. Este artículo retoma el artículo 153 del Tratado, en el que se atribuye a la Comunidad la misión de garantizar a los consumidores un alto nivel de protección y de fomentar su derecho a la información y a la organización para salvaguardar sus intereses. Además, en la definición y ejecución de otras políticas o actividades comunitarias se deberán tener en cuenta las exigencias de la protección de los consumidores.

Con el Tratado de Ámsterdam, que reformula el antiguo artículo 129 A de los Tratados –sumándose a la formulación actual del artículo 153–, queda sancionada de manera definitiva la competencia comunitaria en materia de protección de los consumidores.

El CESE valora positivamente que la Comisión haya optado por reforzar los derechos de los consumidores y por reunir tanto las medidas previstas en la actualidad en la legislación comunitaria, como las propuestas de futuras iniciativas que se emprenderán a distintos niveles en el marco de una Carta de los Derechos de los Consumidores.

Destaca, sin embargo, que las distintas modalidades de protección de los consumidores que se han adoptado en cada Estado miembro no permiten hoy por hoy considerar las previsiones de las directivas vigentes como derechos claros y universalmente reconocidos. El carácter declaradamente no vinculante de la carta, que une la obligatoriedad en algunos ámbitos a otras opciones de autorregulación y de “persuasión moral” de los Estados miembros y de los suministradores, puede ser motivo de confusión.

En el considerando X de la Resolución del Parlamento Europeo de 4 de septiembre de

2007 sobre las repercusiones institucionales y jurídicas del uso de los instrumentos de Derecho indicativo se afirma que “cuando la Comunidad cuenta con competencias legislativas pero le falta la voluntad política de legislar, el uso del Derecho indicativo puede ser el instrumento para soslayar la influencia de los órganos legislativos realmente competentes, lo que puede pervertir los principios de la democracia y del Estado de Derecho, establecidos en el artículo 6 del Tratado UE, así como la subsidiariedad y la proporcionalidad, recogidas en el artículo 5 del Tratado CE, y tener como resultado que la Comisión actúe rebasando sus competencias”.

En el punto 1 de dicha Resolución, presentada por el Sr. Medina Ortega, el Parlamento “opina que, en el contexto de la Comunidad, con demasiada frecuencia, el Derecho indicativo es un instrumento ambiguo e ineficaz que puede tener efectos negativos en la legislación comunitaria y en el equilibrio entre las instituciones, y que debe utilizarse con precaución, aunque esté previsto en el Tratado” y, de modo más específico, en el punto 8 “pide a la Comisión que preste especial atención a las repercusiones de las normas indicativas para los consumidores y a los posibles medios de reparación antes de proponer medidas que impliquen instrumentos de Derecho indicativo”.

El CESE propone distinguir entre los “derechos” –que se pueden exigir y oponer a otras modalidades de protección–, haciendo claramente una distinción en la futura Carta entre los actuales derechos y las demás propuestas de iniciativa que se emprenderán, o podrán emprenderse, a todos los niveles, en cuanto iniciativas deseables, pero no vinculantes.

A la luz de las experiencias registradas hasta el momento, que la propia Comisión considera poco satisfactorias, el CESE se pregunta si, teniendo en cuenta los poderes asignados por los Tratados a la Comisión, no se debería pensar más bien en nuevas reglas –pocas, pero claras– para reforzar la protección de

los consumidores y, en particular, la de los más vulnerables. El principio de subsidiariedad a que hace referencia el artículo 5 del Tratado, tantas veces evocado sin venir al caso para contrastar iniciativas comunitarias, debería servir en esta ocasión para adoptar decisiones favorables a los consumidores, ante la falta de una legislación nacional eficaz.

**Dictamen de exploratorio sobre “Un acceso de alta velocidad para todos: Reflexiones sobre la evolución del área del servicio universal de comunicaciones electrónicas”**

Desde su establecimiento, el ámbito de aplicación del servicio universal no ha experimentado prácticamente ningún cambio y sigue limitándose a una conexión a la red telefónica pública de banda estrecha.

Ahora bien, el acceso generalizado a la banda ancha no sólo es un factor clave del desarrollo de las economías modernas y un aspecto importante de la Agenda de Lisboa, sino que se ha convertido en un elemento esencial del bienestar y de la inserción digital.

Por consiguiente, el CESE considera indispensable adaptar el servicio universal a la evolución tecnológica y a las necesidades de los usuarios, razón por la cual propone:

- ampliar el ámbito del servicio universal e imponer la oferta universal, en plazos

**Dictamen sobre el “Libro Verde relativo a la Movilidad Urbana”**

**Dictamen sobre las propuestas siguientes:**

**“Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que remodifica la Directiva 2002/21/CE, relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas, la Directiva 2002/19/CE, relativa al acceso a las redes de comunicaciones electrónicas y**

**recurso asociados, y a su interconexión, y la Directiva 2002/20/CE, relativa a la autorización de redes y servicios de comunicaciones electrónicas”**

**“Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2002/22/CE, relativa al servicio universal y los derechos de los usuarios en relación con las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas, la Directiva 2002/58/CE relativa al tratamiento de los datos personales y a la protección de la intimidad en el sector de las comunicaciones electrónicas y el Reglamento(CE) nº 2006/2004 sobre la cooperación en materia de protección de los consumidores”**

**“Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea la Autoridad Europea del Mercado de las Comunicaciones Electrónicas”**

En el año 2002 se aprobó una reforma del mercado de las telecomunicaciones que dio origen al establecimiento del marco regulador de las comunicaciones electrónicas –esto es, incluyendo todas las redes satelitales y terrenales, tanto fijas como inalámbricas– formado por la Directiva marco, la de acceso, la de autorizaciones, la del servicio universal y la de tratamiento de datos personales y protección de la intimidad en este sector.

Este marco regulador de la UE para redes y servicios de comunicaciones electrónicas fue concebido para facilitar a los operadores entrantes el acceso a la infraestructura existente, estimular la inversión en las infraestructuras alternativas y ofrecer mayores posibilidades de elección y precios más bajos a los consumidores.

El modelo regulador del actual marco se basa en el principio de la regulación descentralizada en los Estados miembros, confiriendo a las autoridades nacionales la responsabilidad de

supervisar los mercados con arreglo a un conjunto común de principios y procedimientos.

El marco contiene un nivel mínimo de armonización y, deja la definición de las medidas de ejecución a las Autoridades Nacionales de Regulación (en lo sucesivo ANR) o a los Estados miembros.

Conforme a la Directiva marco, se establece el objetivo de ir reduciendo progresivamente la regulación sectorial ex ante a medida que se desarrolle la competencia en el mercado, lo que se realiza mediante una Recomendación de la Comisión que identifique los mercados de productos y servicios en los que podría justificarse la regulación ex ante.

El objetivo de cualquier intervención reguladora ex ante es beneficiar a los consumidores, haciendo que los mercados al por menor sean competitivos. La definición de “mercados pertinentes” puede cambiar con el tiempo, al evolucionar las características de los productos y servicios y las posibilidades de sustitución tanto del lado de la demanda como del de la oferta, como queda claro en la Recomendación de la Comisión de 17 de diciembre de 2007.

La Comisión impulsa una amplia modificación de la vigente normativa europea sobre comunicaciones electrónicas (en lo sucesivo “marco regulador”) mediante la presentación conjunta de:

- dos propuestas de directiva: una de ellas modifica la Directiva marco (la de acceso y la de autorización) y la otra, la Directiva sobre servicio universal y la de protección de la intimidad;
- una propuesta de reglamento, por la que se crea la Autoridad Europea del Mercado de las Comunicaciones Electrónicas (en lo sucesivo, la “Autoridad”).

En síntesis, dichas propuestas pretenden regular el marco regulador europeo “modifi-

cado” de las comunicaciones electrónicas adecuándolo a las demandas de los reguladores nacionales, y los operadores y consumidores de los bienes y servicios.

Se trata de establecer un “marco regulador modificado” coherente para la economía digital que aproveche los logros derivados del desarrollo del mercado interior.

El CESE apoya la propuesta de la Comisión, ya que fomentará la innovación y la competitividad, incrementará la competencia en el mercado de las telecomunicaciones y aumentará la capacidad de elección de los consumidores.

El CESE comparte los objetivos de la Comisión de conseguir en el mercado de las comunicaciones electrónicas un máximo de beneficios para los usuarios, velar porque no exista falseamiento ni restricción de la competencia, promover una inversión eficiente en materia de infraestructuras y fomentar la innovación, promoviendo un uso y una gestión eficientes de las radiofrecuencias y de los recursos de numeración.

Dado que el sector de las comunicaciones electrónicas se caracteriza por un alto nivel de innovación tecnológica y unos mercados sumamente dinámicos, para el CESE resulta satisfactorio el modelo regulador del marco de las comunicaciones electrónicas y las modificaciones propuestas, que se basan en:

- La regulación descentralizada en los Estados miembros, confiando a las autoridades nacionales la responsabilidad de supervisar los mercados con arreglo a un conjunto común de principios y procedimientos. A la vez se refuerza la independencia de las ANR, su gestión ordinaria y margen de apreciación, garantizando que tengan unos presupuestos propios, suficientes recursos humanos y se refuercen sus poderes coercitivos para mejorar la aplicación efectiva del marco regulatorio;
- La consolidación del mercado interior, asignándole determinadas competencias a la Comisión para los mercados transnacionales que exceden del ámbito de un Estado miembro;
- La mejora de la coherencia legislativa, modernizando determinadas disposiciones para adaptarlas a la evolución de la tecnología y del mercado, suprimiendo disposiciones obsoletas, redundantes o que ya no tiene objeto;
- La definición de una estrategia de gestión eficiente del espectro, a fin de conseguir un Espacio Único Europeo de la Información;
- En casos excepcionales, la separación funcional, adoptadas por las ANR, previa aprobación de la Comisión, para garantizar el suministro de productos de acceso plenamente equivalente a todos los operadores que actúan en los mercados posteriores incluidas las propias divisiones del operador integrado verticalmente;
- Conseguir una comunicación fiable y eficaz, a través de las redes de comunicaciones electrónicas. Para ello, la Autoridad debe contribuir a la armonización de las medidas de seguridad técnicas y organizativas apropiadas proporcionando su asesoramiento;
- Reforzar los derechos de los consumidores, en cuanto a determinados aspectos de los contratos, la transparencia y publicación de la información, disponibilidad de servicios, servicios de información y de urgencia y la conservación de números. No obstante lo anterior, las propuestas no alcanzan un elevado nivel de protección de los consumidores como establece el Tratado para la protección de los consumidores, al no contemplar otros aspectos tales como una regulación de los servicios de atención al cliente, unos niveles mínimos de calidad, las cláusulas de penalización ni los supuestos de contratación conjunta de servicios y terminales;



- Elevar la protección de la intimidad y la vida privada, si bien todas las propuestas no resultan lo suficientemente ambiciosas, como por ejemplo, en la protección frente al “spam” que, a juicio del CESE, se debe partir inequívocamente del principio del consentimiento expreso y previo del consumidor a recibir comunicación comercial.

Considera muy positiva la inclusión de los equipos terminales en el ámbito de aplicación del marco regulador, lo que mejorará la accesibilidad electrónica para los usuarios finales con discapacidad. Igualmente, el establecimiento de medidas vinculantes para los usuarios con discapacidad en el servicio universal, favoreciendo la accesibilidad a los servicios telefónicos disponibles al público, incluidos los servicios de urgencia, los servicios de información sobre números de abonados y las guías, de forma equivalente al que disfrutaban otros usuarios finales, así como otras medidas específicas.

La simplificación y reducción de los costes administrativos, resulta importante, y al existir una mayor flexibilidad en las tareas de gestión del espectro, se facilitarán los procedimientos administrativos y el uso del espectro para los operadores. El CESE considera necesaria la existencia de excepciones limitadas de carácter técnico, y excepciones más amplias para el logro de objetivos de interés general, a imponer por los Estados miembros, tales como la diversidad cultural y lingüística, la libertad de expresión y la pluralidad de los medios de comunicación, promover la cohesión social y territorial, la

seguridad de la vida humana, teniendo en cuenta las necesidades técnicas, sociales, culturales y políticas de todos los Estados miembros, según lo definido en la legislación nacional de conformidad con el Derecho comunitario.

La creación de una Autoridad Europea del Mercado de las Comunicaciones Electrónicas, como entidad independiente de la Comisión que refuerce los poderes de las ANR, puede resultar positiva al aportar los medios para establecer una asociación eficaz entre la Comisión y los reguladores nacionales, en temas en los que se precisa coherencia europea, como definiciones de mercados, análisis y soluciones para los mismos, armonización del uso del espectro radioeléctrico, o la definición de los mercados transnacionales.

**Dictamen sobre la “Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 87/372/CEE del Consejo relativa a las bandas de frecuencia a reservar para la introducción coordinada de comunicaciones móviles terrestres digitales celulares públicas paneuropeas en la Comunidad”**

**Dictamen de iniciativa sobre “Las líneas de conducta para el servicio de interés general y la globalización”**

**Dictamen de iniciativa sobre: “Una evaluación independiente de los servicios de interés general”**

3







el  
sobreendeudamiento  
de las familias  
españolas



# El sobreendeudamiento en las familias españolas

## 3.1 El problema del sobreendeudamiento familiar en España Análisis social y económico

La crisis que se ha manifestado de forma virulenta en el año 2008 y que tan siniestro panorama dibuja para el año 2009, afecta principalmente la vida de las familias españolas con dos graves problemas muy relacionados: la amenaza del paro y verse abocadas a una situación de insolvencia, es decir, que sus ingresos no les permitan hacer frente a sus gastos y a las deudas contraídas. Por ello el sobreendeudamiento familiar es, hoy en día, un reto de gran envergadura, que hace peligrar el bienestar y la calidad de vida de la sociedad española en su conjunto.

De la misma forma que para entender los efectos del choque de un vehículo contra un obstáculo es necesario conocer, no solo la naturaleza de dicho obstáculo, sino también la velocidad y la dirección que llevaba antes del choque, no es posible entender el impacto de la crisis en los consumidores, sin conocer la evolución de la economía y de la sociedad en los últimos años. En el ámbito internacional, ha sido un determinado modelo de desarrollo, en el que han convivido la codicia, la imprevisión, el descontrol y la irresponsabilidad financiera, el que generado una crisis sin precedentes. En España, además, un crecimiento económico desequilibrado, basado en gran parte en la construcción desaforada y el endeudamiento de los consumidores, se ha estrellado contra esta crisis internacional, agudizándola con sus consecuencias específicas. Esta situación ha tenido como contexto social determinante una sociedad globalizada, dominada por el consumismo y la frivolidad del crédito, en la que han ido desapareciendo los valores del ahorro, la previsión y la sensatez en la valoración de los riesgos económicos personales y familiares.

## 3.2 Aspectos y causas económicas del endeudamiento de los consumidores

### 3.2.1 Factores económicos del endeudamiento familiar: necesidad de una visión global a partir de la interrelación de todas las variables

Atendiendo a los factores estrictamente económicos, el alto nivel de endeudamiento de los consumidores españoles habría sido determinado por la escalada del precio de la vivienda, -que ha hecho que muchas familias para adquirirla contrataran hipotecas por sumas muy elevadas- junto con bajos tipos de interés, -a veces cercanos al crecimiento de los precios y de los salarios - y una escasa remuneración, en términos relativos, del ahorro y las inversiones no inmobiliarias.

Junto a estos factores que podemos considerar "básicos", los economistas apuntan también, como causas del aumento del endeudamiento, otras cuestiones como la alta disponibilidad de oferta crediticia de los bancos, el crecimiento sostenido de la economía española y mundial, con la generación de empleo, riqueza y expectativas favorables que ha supuesto, etc. Vamos a analizar a continuación todos estos factores, pero hay que empezar señalando algo muy importante: las variables económicas interactúan entre sí en paralelo de una forma muy compleja, por lo que no es fácil establecer entre ellas una relación clara de causa y efectos.

Así, por ejemplo, la sobrevaloración del precio de la vivienda residencial, que ha hecho aumentar la necesidad de endeudamiento de los compradores, también ha contribuido a aumentar la riqueza patrimonial de los consumidores que ya tenían una vivienda lo que, a su vez, ha contribuido a aumentar la predisposición al endeudamiento de estos consumidores ("efecto riqueza") para adquirir nuevas viviendas o para otros gastos. Quién

disponía de un piso sobrevalorado se ha sentido más dispuesto a adquirir un coche de alta gama, y los bancos más abiertos a concederles el crédito para adquirirlo. De la misma forma, el crecimiento del empleo y el producto interior bruto en España en los últimos años, ha facilitado el desarrollo del negocio inmobiliario que ha creado a su vez empleo, riqueza y aumento de la demanda de vivienda, en un proceso de retroalimentación continuo, que ha durado hasta el inevitable estallido de la “burbuja inmobiliaria”. En el análisis que realizamos a continuación de los factores económicos que han propiciado el sobreendeudamiento familiar haremos especial hincapié en estas interrelaciones, que no se producen sólo entre los factores económicos, sino también entre estos y los factores sociales que trataremos en el apartado siguiente.

### 3.2.2 La evolución del endeudamiento en España en el contexto económico internacional

En el año 2008 el endeudamiento de los hogares y entidades privadas en España alcanzó un máximo -el 143% de la renta familiar disponible- que no tiene precedentes en toda nuestra historia económica y que, de acuerdo con las proyecciones, probablemente se repetirá en el año 2009. Este nivel es el resultado de una espectacular escalada del nivel de endeudamiento de los consumidores en los últimos años, puesto que en 1996 este endeudamiento apenas superaba el 43,3% de la renta familiar, situándose por debajo de la media europea.

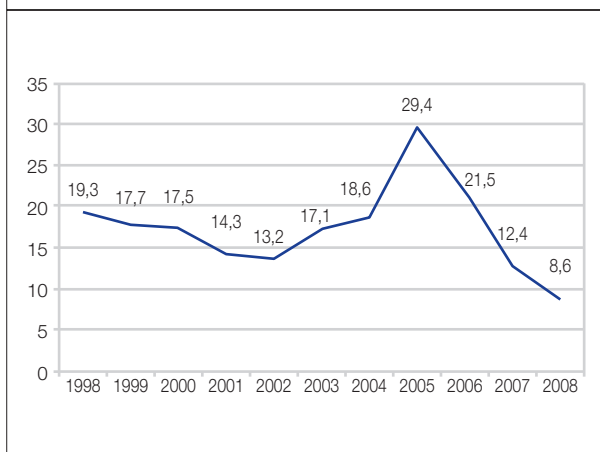
Es decir, en poco más de una década, el endeudamiento familiar se ha multiplicado por más de tres. Los datos de la evolución del crecimiento interanual del crédito a los hogares, desde el año 1998 hasta el presente (Cuadro de datos y Gráficos nº 1), muestran por sí solos que hemos pasado por una etapa de expansión excepcional del endeudamiento. En muy pocos años se ha pasado de una situación de endeudamiento familiar “sana”, a que este endeudamiento familiar sea uno de los problemas más acuciantes de la economía española.

Lo singular del explosivo proceso de endeudamiento familiar en España queda especialmente de manifiesto si se compara con los datos de otros países de nuestro entorno, en los que la evolución del resto de las variables macroeconómicas no ha sido muy distinta de la nuestra (ver Cuadros de datos nº 2), puesto que han compartido las fases de expansión y los efectos de la crisis. En cualquier aspecto del endeudamiento en que establezcamos la comparación, (crecimiento del volumen total de crédito a las familias, relación con el producto interior bruto, porcentaje de inversión del endeudamiento en patrimonio residencial, etc.) España está muy por encima de la media de los países de nuestro entorno. Baste señalar la alta participación de España en la demanda de crédito dentro del conjunto del área del euro, en relación con su peso económico, puesto que entre los años 2004 y 2007 casi la tercera parte de todo el crecimiento del crédito a los residentes en la zona euro se ha producido en España<sup>6</sup>.

Cuadro Nº 1. CRÉDITO A LAS FAMILIAS Porcentaje de tasas de crecimiento interanual			
Años	Total	Vivienda	Consumo
1998	19,3	18,2	21,5
1999	17,7	17,8	17,7
2000	17,5	21,7	9,4
2001	14,3	16,5	9,6
2002	13,2	14,2	10,9
2003	17,1	17,4	16,5
2004	18,6	21,0	12,8
2005	29,4	33,6	18,4
2006	21,5	22,1	19,7
2007	12,4	13,6	8,9
2008	8,6	9,7	5,1

Fuente: Banco de España

Gráfico Nº 1. PORCENTAJE DE CRECIMIENTO INTERANUAL DEL CRÉDITO A LAS FAMILIAS



Fuente: Banco de España

Pensemos que en los mismos años 2004, 2005 y 2006 en los que la progresión del endeudamiento familiar en España se movía por encima del 20%, la media europea se situaba entre el 5% y el 8%, moderándose mucho en los dos años siguientes para situarse, a finales del 2008, en el 3%. El diferencial del aumento de los créditos a los hogares ha continuado siendo favorable a España en el 2007 (8 puntos) y en el 2008 (2 puntos). Vemos, por tanto, que la crisis está forzando la confluencia de los niveles de crecimiento del endeudamiento de España con el resto del área euro. Pero teniendo en cuenta los altos niveles de endeudamiento de los que parten los consumidores españoles, aunque este diferencial no aumente a partir del año 2009, es ya suficientemente amplio para hacer que, por muchos años, el problema del endeudamiento familiar sea más acuciante en España que en la mayoría de los países de nuestro entorno. Y es de señalar que las otras dos economías importantes (EEUU y Gran Bretaña) que tienen tasas de endeudamiento parecidas a la española -entre 140% y 145%

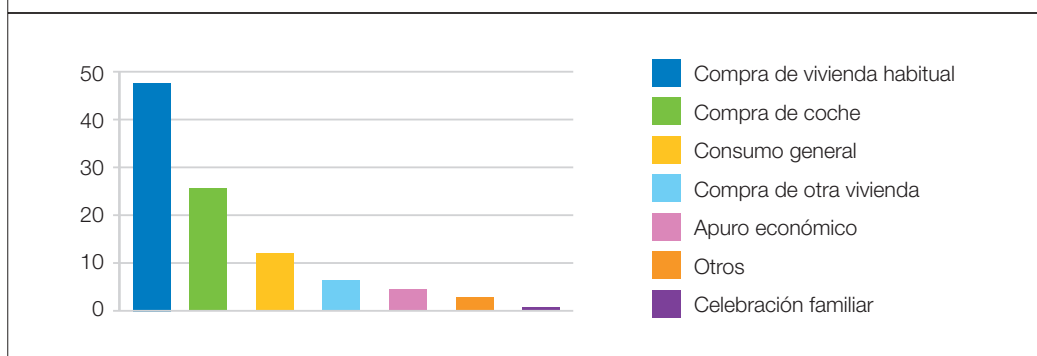
de la renta disponible- son también aquellas en las que la crisis está teniendo peores consecuencias desde el punto de vista del sobreendeudamiento familiar.

La otra gran diferencia del endeudamiento de los consumidores Españoles no se establece en términos cuantitativos sino cualitativos, y es el altísimo porcentaje del endeudamiento -y también del ahorro familiar- que tiene como destino la adquisición de inmuebles, ignorando cualquier otra forma de inversión o activo. La preferencia por este tipo de inversión conduce a un nivel mayor de endeudamiento, puesto que exige cantidades muy importantes y no fraccionables.

### 3.2.3 Datos generales del endeudamiento familiar y su relación con las variables macroeconómicas

Como hemos visto, los años de crecimiento continuo y a ritmo elevado del crédito a los hogares han hecho que las familias españolas se encuentren entre las más endeudadas del mundo.

Gráfico Nº 2. FRECUENCIA RELATIVA DE LOS PRÉSTAMOS PENDIENTES DE PAGO



Fuente: Ministerio de Sanidad y Consumo

En el momento actual entre el 55% y el 60% de los hogares españoles se encuentran endeudados. Aunque la distribución de estos préstamos (muchos de ellos personales) por familias no siempre es exacta, el Gráfico nº 2

nos ofrece una distribución aproximada, en tantos por ciento, de la frecuencia relativa de los préstamos pendientes de pago en los hogares españoles.

CUADRO Nº 2. SELECCIÓN INDICADORES MACROECONÓMICOS DESDE EL 2000

<b>Producto Interior Bruto (PIB) en porcentaje respecto al año anterior</b>											
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
España	5,0	3,6	2,7	3,1	3,3	3,6	3,9	3,7	1,3	-0,9	0,8
Francia	4,1	1,8	1,1	1,1	2,2	1,9	2,4	2,1	0,9	-0,4	1,5
Alemania	3,5	1,4	0,0	-0,2	0,7	0,9	3,2	2,6	1,4	-0,8	1,2
Italia	3,9	1,7	0,5	0,0	1,4	0,7	1,9	1,4	-0,4	-1,0	0,8
Reino Unido	3,9	2,5	2,1	2,8	2,8	2,1	2,8	3,0	0,8	-1,1	0,9
EEUU	3,7	0,8	1,6	2,5	3,6	2,9	2,8	2,0	1,4	-0,9	1,6
Zona Euro	4,0	1,9	0,9	0,8	1,9	1,8	3,0	2,6	1,0	-0,6	1,2

<b>Gastos de Consumo Privado en porcentaje respecto al año anterior</b>											
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
España	5,0	3,4	2,8	2,9	4,2	4,2	3,9	3,5	1,2	-0,4	0,2
Francia	3,6	2,6	2,3	2,0	2,4	2,5	2,5	2,4	0,9	0,3	1,8
Alemania	2,5	1,9	-0,8	0,1	-0,2	0,2	1,2	-0,3	-0,6	0,2	1,2
Italia	2,3	0,7	0,2	1,0	0,8	0,9	1,1	1,5	-0,5	-0,3	0,8
Reino Unido	4,7	3,1	3,5	3,0	2,9	1,9	2,1	3,0	1,8	-1,0	0,7
EEUU	4,7	2,5	2,7	2,8	3,6	3,0	3,0	2,8	0,4	-1,2	1,2
Zona Euro	3,1	2,0	0,9	1,2	1,5	1,8	2,0	1,6	0,4	0,2	1,2

<b>Demanda Interior Total en porcentaje respecto al año anterior</b>											
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
España	5,3	3,8	3,2	3,8	4,8	5,1	5,1	4,2	0,7	-2,3	0,0
Francia	4,4	1,7	1,2	1,7	3,1	2,6	2,6	2,9	0,9	-0,4	1,6
Alemania	2,4	-0,4	-2,0	0,6	-0,6	0,2	2,3	1,2	1,7	0,1	1,2
Italia	3,2	1,5	1,3	0,8	1,2	0,9	1,8	1,3	-0,8	-1,1	0,9
Reino Unido	3,9	3,0	3,2	2,9	3,4	1,9	2,6	3,6	0,5	-1,6	1,0
EEUU	4,4	0,9	2,2	2,8	4,1	3,0	2,6	1,4	-0,1	-1,6	1,3
Zona Euro	3,6	1,3	0,4	1,4	1,8	2,0	2,9	2,3	0,8	-0,5	1,1

<b>Índice de Paro en porcentaje de la población activa</b>											
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
España	10,8	10,1	11,0	11,0	10,5	9,2	8,5	8,3	10,9	14,2	14,8
Francia	8,6	7,8	7,9	8,5	8,8	8,8	8,8	8,0	7,3	8,2	8,7
Alemania	7,4	7,5	8,3	9,2	9,7	10,5	9,8	8,3	7,4	8,1	8,6
Italia	10,2	9,2	8,8	8,6	8,1	7,8	6,8	6,2	6,9	7,8	8,0
Reino Unido	5,5	5,1	5,2	5,0	4,8	4,8	5,4	5,4	5,5	6,8	8,2
EEUU	4,0	4,8	5,8	6,0	5,5	5,1	4,6	4,6	5,7	7,3	7,5
Zona Euro	8,1	7,7	8,1	8,6	8,8	8,8	8,2	7,4	7,4	8,6	9,0

<b>Índice de precios al consumo en porcentaje respecto al año anterior</b>											
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
España	3,5	2,8	3,6	3,1	3,1	3,4	3,6	2,8	4,4	1,8	1,5
Francia	1,8	1,8	1,9	2,2	2,3	1,9	1,9	1,6	3,3	1,0	0,8
Alemania	1,4	1,9	1,4	1,0	1,8	1,9	1,8	2,3	2,9	1,1	1,3
Italia	2,6	2,3	2,6	2,8	2,3	2,2	2,2	2,0	3,5	1,5	1,5
Reino Unido	0,8	1,2	1,3	1,4	1,3	2,0	2,3	2,3	3,7	2,7	1,9
EEUU	3,4	2,8	1,6	2,3	2,7	3,4	3,2	2,9	4,3	1,6	1,5
Zona Euro	2,1	2,4	2,3	2,1	2,2	2,2	2,2	2,1	3,4	1,4	1,3

Para interpretar el anterior gráfico adecuadamente, hay que tener en cuenta que el 26% de estas familias endeudadas tienen más de un préstamo pendiente de pago. La situación más frecuente -tres de cada cuatro- es que se tenga simultáneamente un préstamo hipotecario para comprar la vivienda y uno personal para comprar un automóvil. Además, como veremos más adelante, los préstamos hipotecarios contraídos para la compra de vivienda, lo han sido por un capital muchísi-

mo más elevado que el resto. Por ello, el peso económico de estos préstamos en el total del endeudamiento familiar es mucho mayor del 48% indicado.

En los cuadros se recogen algunos de los principales datos macroeconómicos, de la década actual, de España, Francia, Alemania, Italia, Reino Unido, EEUU y el total de la zona euro. En ellos se refleja el contexto económico nacional e internacional del histórico

crecimiento del endeudamiento familiar español y la posterior llegada de la crisis, observando las complejas relaciones de causa-efectos a que nos hemos referido.

En primer lugar vemos que en España, desde el año 2000 hasta el segundo semestre del año 2008, se ha venido produciendo un continuo aumento del producto interior bruto, siempre claramente por encima de los demás países de la zona euro, el Reino Unido y EE.UU. En los últimos años previos a la crisis, entre los años 2003 y 2007, se mantuvo entre el 3% y el 4%. Se trataba de datos positivos, como resaltaban los responsables económicos, pero que tenían el inconveniente de suponer un crecimiento basado, en una parte importante, en el desarrollo inmobiliario residencial, con un gran componente especulativo y paralelo al crecimiento del endeudamiento familiar, lo que lo convertía en un crecimiento desequilibrado e insostenible. Además, la posibilidad de dinero fácil que ofrecía el negocio inmobiliario, desvió a las inversiones de la búsqueda de otro tipo de actividades productivas más sostenibles. Como lógica consecuencia de lo anterior, cuando se ha producido la crisis y el derrumbe del sector inmobiliario, las perspectivas de crecimiento de España han pasado a estar, como muestran los datos, por debajo de la media de la zona Euro.

Vemos también que otro efecto, directo e inmediato, de un aumento tan acentuado del nivel de endeudamiento de los consumidores, es el crecimiento del gasto de consumo privado y de la demanda interior total. Tal y como queda reflejado en el cuadro N° 2, estas variables se han situado desde el 2.000 claramente por encima de la media europea. Sin embargo, el fortalecimiento del consumo que tiene su base en el endeudamiento familiar es pasajero y a corto plazo. Después aparece una fase posterior -como la que está teniendo lugar en los momentos actuales- en la que el efecto "boomerang" del endeudamiento se vuelve en contra del sistema económico, reduciendo claramente el consumo

privado y la demanda interior total, y en España se encuentra ya por debajo de la media europea, justamente en los momentos en los que más necesaria sería su reactivación. En pocas palabras: el crecimiento del consumo y la demanda interna basados en el endeudamiento familiar han sido "pan para hoy y hambre para mañana".

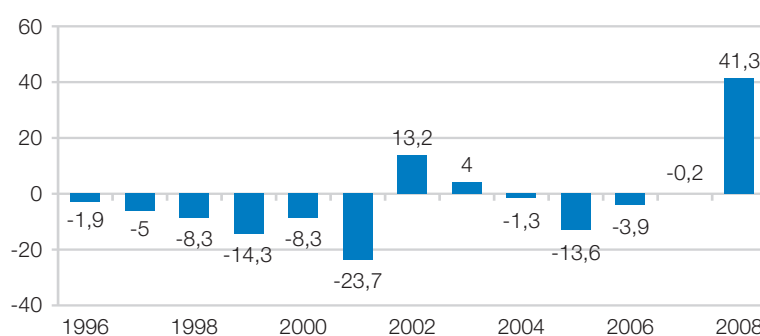
También los datos de la subida de la inflación en España en el último decenio tienen mucho que ver con el mercado inmobiliario y el endeudamiento familiar. Los demás factores inflacionistas, como el precio de las importaciones y la energía, especialmente el petróleo, tuvieron la misma repercusión en los otros países que tomamos de referencia. Si el índice de precios al consumo ha estado estos años en España claramente por encima de la media europea, ha sido en gran parte producto del empuje del consumo privado y la subida constante y desorbitada del mercado inmobiliario, ambos muy relacionados, como hemos visto, con el endeudamiento familiar.

La evolución del paro es otra muestra de la intensa interrelación entre las variables económicas. Bajó, de forma significativa desde el 2003 (11%) al 2007 (8,3%), pero como también experimentó un gran aumento la población activa, la tasa de paro sobre esta población activa tuvo algunos repuntes en los años 2002 y 2003 (Gráfico n° 3). Gran parte de la razón de este crecimiento del empleo estaba en el aumento desmedido de la construcción y la venta de viviendas, que, a su vez, estaba directamente relacionada con el endeudamiento familiar. Por ello, la crisis, que ha provocado el hundimiento de la construcción y del mercado inmobiliario, está provocando un espectacular aumento del paro. Este aumento ha llegado a ser de 2,58 puntos porcentuales en el cuarto trimestre de dicho año, hasta llegar al 13,91% de la población activa. Además, el número de ocupados también ha registrado su mayor caída histórica, 620.100 personas en un año (-3,03%) y 489.600 sólo en el cuarto trimestre, lo que

ha provocado que el número de ocupados se haya reducido hasta las 19.856.800 personas. El resultado: la tasa de paro que estaba

a punto de converger con la media europea en el año 2006, esta ahora casi seis puntos por encima de esta media.

Gráfico Nº 3. TASA DE CRECIMIENTO INTERANUAL DEL PARO EN ESPAÑA



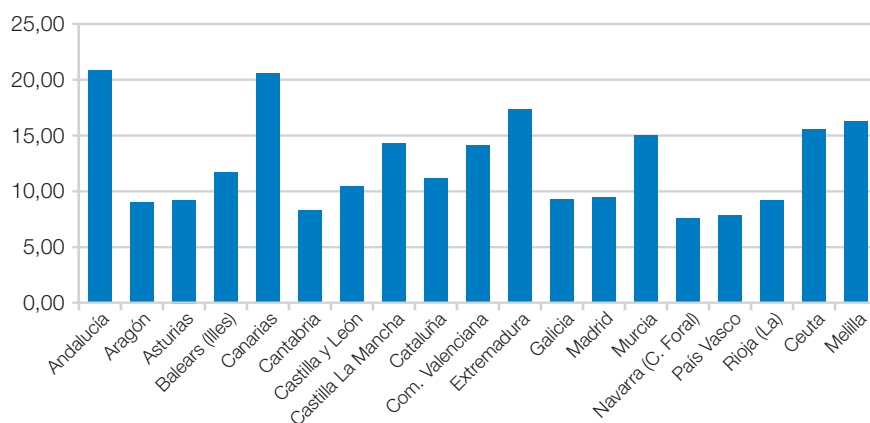
Fuente: Banco de España

La recesión económica y la consiguiente destrucción de empleo están provocando la pérdida de ingresos familiares. A estos datos, cabe añadir que la situación de desempleo presenta importantes variaciones según Comunidades Autónomas, desde un 8,12% registrado en Navarra al alarmante 21,78% de Andalucía.

Atendiendo a los datos del INE, en el cuarto trimestre de 2008 el número de hogares que

tienen a todos sus miembros activos trabajando se sitúa en 10.099.100, lo que supone 384.700 menos que en el trimestre anterior y 596.300 menos que hace un año. El número de hogares con todos sus miembros activos en paro aumenta en 189.100 respecto al trimestre anterior y crece en 385.500 en los 12 últimos meses, lo que representa un aumento del 87,28% respecto al mismo mes del paso año.

Gráfico Nº 4. RESULTADOS DE PARO POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS



Fuente: INE

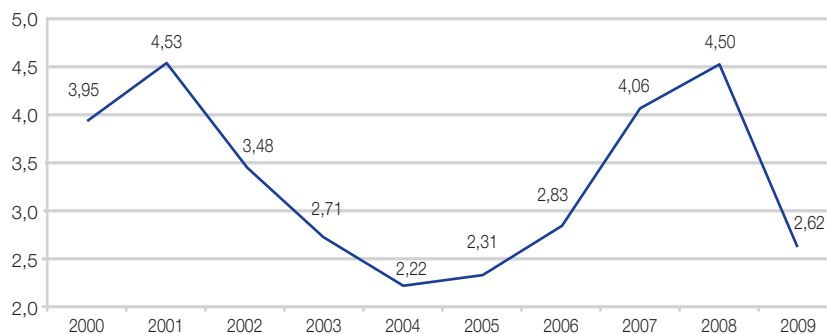


La pérdida de poder adquisitivo que deriva de esta situación ha provocado que miles de hogares entren en situación de sobreendeudamiento.

Los datos apuntan a un empeoramiento aún más intenso durante el año 2009, en el que superaremos una tasa del 20 % y **más de cuatro millones de parados**. Si tene-

mos en cuenta que el paro es la variable macroeconómica que más directamente influye en el impago de la deuda familiar, mucho más que los tipos de interés o que el volumen del crédito, veremos las dramáticas consecuencias que han de tener estas cifras desde el punto de vista del crecimiento del sobreendeudamiento y la insolvencia familiar.

Gráfico Nº 5. EVOLUCIÓN DEL EURIBOR



Fuente: Banco de España

La evolución del Euríbor que se refleja una tendencia a la baja hasta el año 2004 en que llegó hasta el 2,22, para subir en los años siguientes y llegar a su nivel más alto en 2008 con el 4,5. En los últimos meses este índice ha caído en picado, pasando del 5,25 de Octubre de 2008, hasta situarse en el 3,45 en diciembre de 2008. El estudio de la relación entre la variación del Euríbor y el endeudamiento familiar nos muestra que la fuerte subida de este indicador, a partir del 2004, no produjo la disminución en el crecimiento de los nuevos préstamos que hubiera cabido esperar. La causa, que vamos a ver con detalle en los próximos apartados, ha sido que los Bancos y Cajas, como respuesta a esta subida de los tipos de interés y de la vivienda, aumentaron los plazos de amortización de los nuevos préstamos, hasta llegar a

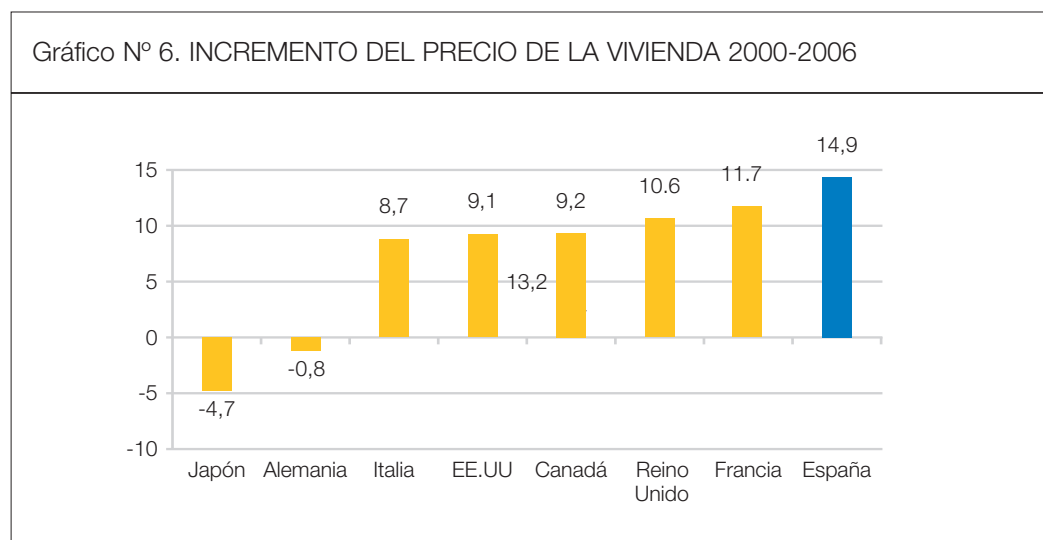
una cuota mensual que fuera asumible por los consumidores. Aunque la bajada, brusca e importante del Euríbor que tiene lugar en el momento actual es una de las pocas noticias positivas de la economía reciente que podrá ayudar a muchas familias endeudadas, no evitará que muchas otras caigan en la insolvencia debido al aumento del paro y la contracción del crédito.

Después de repasar todos los datos anteriores, no podemos dejar de pensar que tanto el excesivo aumento del endeudamiento familiar, como el hecho de que el crecimiento del empleo y el PIB estuvieran basados en una espiral especulativa e insostenible del negocio inmobiliario, eran señales de alerta, que no podrían pasar desapercibidas a ningún analista económico. Sin embargo las entida-

des bancarias, y la sociedad en general se dejaron llevar por el optimismo propio de una época de prolongado crecimiento y bonanza económico. En estos años se ha vivido el espejismo de que la excesiva financiación de las economías domésticas mediante el endeudamiento, no era ningún problema en sí mismo, sino sólo un medio de anticipación de rendimientos que contribuían al incrementar el bienestar de las familias y que estimulaban la economía general. La curva de aumento de crédito marcaba una tendencia matemática hacía una situación en la que la practica totalidad de los consumidores españoles estarían endeudados para los siguientes decenios. Pero esto no parecía suponer ningún problema para las entidades bancarias. Solo se vislumbraba un riesgo lejano e improbable de que "evoluciones económicas adversas" hicieran que a los consumi-

dores les fuera imposible devolver sus deudas. Pero los bancos y cajas estaban tranquilos puesto que, como reconocían expresamente, sabían que la mayoría del endeudamiento era hipotecario y tenían como garantía la vivienda de los consumidores, y esto hacía que el peligro de la morosidad fuera muy pequeño puesto que, por mal que le fuera a las familias, su hipoteca era lo último que dejarían de pagar. Es decir a las entidades financieras no les importaba el nivel de endeudamiento ni las dificultades o estrecheces que tuvieran que pasar los consumidores siempre que, finalmente, pagasen sus préstamos.

### 3.2.4 Influencia de la evolución de mercado inmobiliario en el endeudamiento y la riqueza financiera de las familias



Fuente: OCDE

Como hemos señalado el principal destino de la espiral de endeudamiento familiar de estos últimos años ha sido la adquisición de vivienda, normalmente mediante hipotecas a interés variable que, ha supuesto más del 80% de todo el endeudamiento familiar desde el año 2.000<sup>7</sup>.

La subida del precio de la vivienda en España a partir del año 1996, y sobre todo entre los años 2.000 y 2.006, ha sido de tal magnitud que solo puede ser explicada como efecto de un movimiento especulativo, ajeno a cualquier lógica y sensatez económica. Como se recoge en el Gráfico nº 6 durante estos años

7. Datos Instituto Nacional de Estadística.

se produjo una subida media anual superior al 10%, mucho mayor que la que tuvo lugar en cualquier otro país de nuestro entorno. Lógicamente el esfuerzo de los consumidores españoles para adquirir una vivienda, y la necesidad de endeudamiento crecía año tras año de forma proporcional. Los españoles veían como las viviendas en sus ciudades se situaban entre las más caras del mundo, más caras incluso que las de países cuya renta "per capita" era muy superior a la nuestra.

Del último informe anual del Banco de España correspondiente al ejercicio 2007 pueden extraerse los datos que muestran la incidencia de la vivienda en el endeudamiento de las familias durante los últimos años.

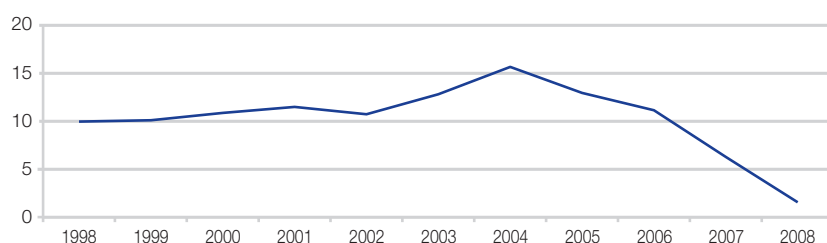
El BDE señala como factores que han favorecido la expansión inmobiliaria los bajos niveles de los tipos de interés, nominales y reales, las expectativas de mayores rentas por parte de los hogares y la mayor disponibilidad de crédito.

La mejora de las condiciones de acceso a la financiación propiciada por el aumento del empleo y la fuerte competencia y las innovaciones financieras en el segmento de los préstamos hipotecarios, entre otros factores, impulsaron la concesión de crédito a los hogares para la adquisición de viviendas, creciendo a tasas interanuales de alrededor del 20% durante 2000-2003 y del 24% en 2004-2005.

Las favorables condiciones monetarias y financieras empezaron a cambiar en 2006, a medida que el coste de financiación al que debían hacer frente empresas y familias iba aumentando debido a las elevaciones de los tipos de interés.

Después de estas desorbitadas subidas, y a pesar de los vaticinios en contra de las empresas inmobiliarias y de algunos responsables económicos (la teoría del "aterriaje suave del precio de la vivienda"), la crisis económica ha hecho estallar la "burbuja inmobiliaria" y ha frenado bruscamente la subida del precio de la vivienda (Gráfico nº 7). El mercado de la vivienda se contrajo, en el promedio del año 2008 cerca del 10%, y durante el año 2009 se pronostica que caerá un 20%, arrastrando los precios a la baja. Sin embargo, dado el momento en que ha tenido lugar, esta bajada de precios de la vivienda, tan largamente esperada, no tendrá, a corto plazo, los beneficios que cabría esperar. Muchos consumidores, que no tienen vivienda y que hubieran podido aprovechar la bajada de precios para comprarla, no pueden hacerlo por culpa de la mala situación económica en que les ha colocado la crisis. En cambio, para los consumidores que ya están pagando un piso, que son mayoría, está bajada supone una disminución de la valoración de su activo, que puede llevarles a la insolvencia, si su situación económica se torna desfavorable.

Gráfico Nº 7. PRECIO DE LA VIVIENDA NUEVA  
Porcentaje del cambio interanual



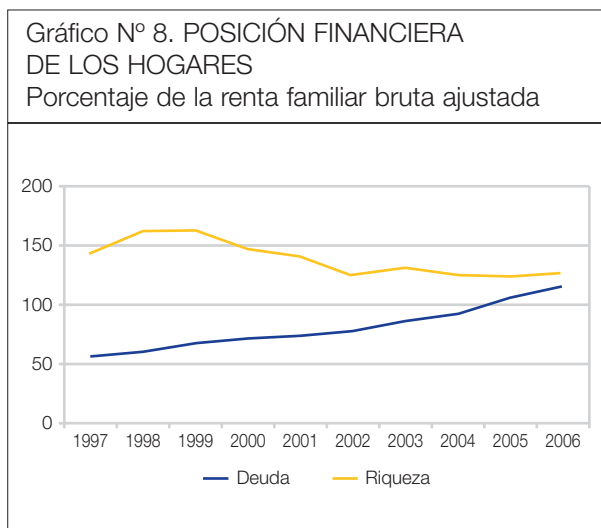
Otra consecuencia de un proceso prolongado de aumento de la construcción, de los precios de la vivienda y de la espiral de endeudamiento para adquirirla, es que, más pronto o más tarde, inevitablemente lleva a un punto en que se satura el mercado y se reduce drásticamente la demanda: es el “estallido de la burbuja inmobiliaria”. Esta saturación, que ya se apuntaba antes de la crisis, junto con los efectos de ésta, lleva a un horizonte próximo en el que la demanda de vivienda va a seguir bajando puesto que, además, las perspectivas de baja-

da de precios han ahuyentado a los especuladores del negocio inmobiliario. Las proyecciones señalan que esta demanda dentro de cinco años podría ser menos de la mitad de la actual. No hará falta repetir los efectos en cascada que esto tiene: bajada de los precios y disminución de los activos de las familias que, en muchos casos tienen que pagar una hipoteca cuyo importe es superior al del piso que grava. Es una situación tan catastrófica para las familias como para los bancos que tienen estas viviendas como garantía.

Año	Deuda	Riqueza
1997	55,3	143,5
1998	60,4	160,9
1999	65,9	162,6
2000	70,7	146,0
2001	73,3	140,7
2002	78,3	124,3
2003	85,5	130,3
2004	93,4	125,1
2005	102,4	123,8
2006	114,1	126,8

Fuente: INE

Hay que tener en cuenta que en la riqueza de las familias españolas, la proporción del patrimonio inmobiliario es mucho mayor de lo que se puede encontrar en otros países. Esta tendencia cultural se ha agudizado como efecto de los movimientos especulativos en el mercado inmobiliario de los últimos años. Baste pensar que en 1998 los valores inmobiliarios eran el 72% de la riqueza de las familias, y en el año 2003, sólo cinco años después, el porcentaje había crecido hasta el 83% que, con algunas oscilaciones, se mantiene aproximadamente hasta la actualidad. Es evidente el traspaso de los otros activos hacia la riqueza inmobiliaria y la importancia que este movimiento ha tenido en la situación de endeudamiento familiar. En el Gráfi-



Fuente: INE

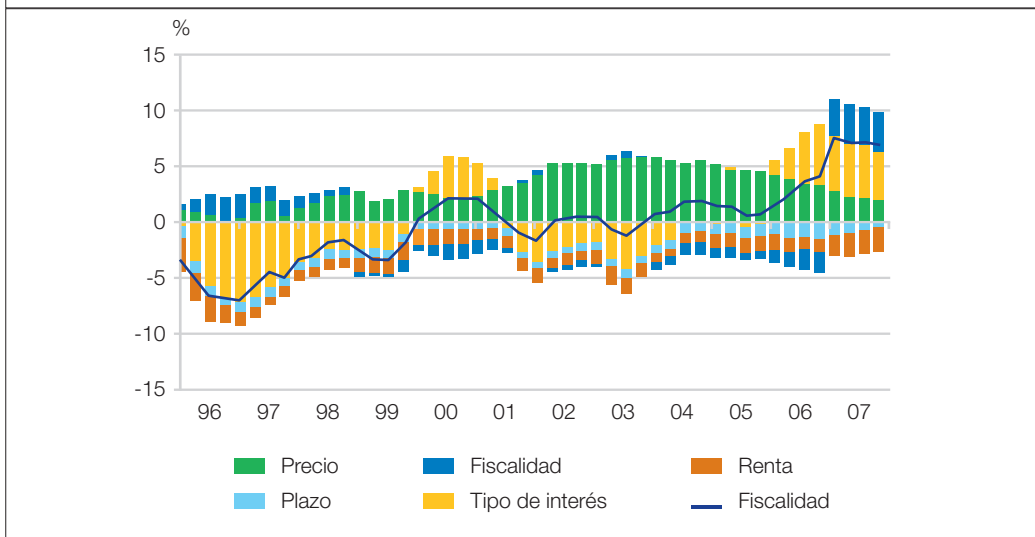
co nº 8 vemos cómo se produce, entre los años 1997 y 2006, la confluencia entre la riqueza financiera y el endeudamiento de las familias, sobre todo por el aumento de esta última variable.

Por el mismo motivo por el que hemos indicado que durante estos años la percepción de mejora en la riqueza familiar que provocaba el aumento de valor de las viviendas, tuvo un efecto positivo en el consumo, (“efecto riqueza”), la disminución de su precio genera lo que podíamos denominar “efecto pobreza” retrayendo el consumo. Según el Banco de España cada punto porcentual de caída en el valor de la riqueza inmobiliaria podría traducirse en una disminución de más de una déci-

ma en el consumo de los hogares. Antes de producirse la crisis, el mismo Banco de España señalaba “que la vivienda sólo provocaría un impacto considerable sobre el gasto en consumo y sobre el nivel de actividad económica en el resto de los sectores, si el ajuste de los precios fuese muy abrupto”. Eso es, exactamente, lo que ha sucedido. Sin embargo, durante años, determinados análisis, muchas veces provenientes del sector bancario, afirmaban que no había que preocuparse demasiado por el creciente nivel de endeudamiento familiar, puesto que lo importante era que la riqueza de las familias estaba también aumentando. Realmente, como hemos visto, el continuo aumento de los precios de la vivienda hacía aumentar el valor teórico de la

riqueza de las familias que tenían estas viviendas como principal activo. Sin embargo, aun con esta valoración optimista de los activos familiares, la realidad es que hasta la crisis del 2008 han estado creciendo a un ritmo inferior al endeudamiento. De hecho, si analizamos el aumento de los activos no inmobiliarios de las familias (acciones, dinero en efectivo, depósitos bancarios, etc.) vemos que su crecimiento, incluso en épocas de bonanza económica, ha estado por debajo del 9%, es decir menos de la mitad del crecimiento del endeudamiento. Es un dato que debería haber alertado a las entidades financieras sobre el nivel de riesgo que suponía, para ellos y para las familias, continuar aumentando el endeudamiento.

Gráfico Nº 9. VARIACIÓN ANUAL DEL ESFUERZO



Fuente: BDE Informe anual 2007

El pasado año puso fin al boom inmobiliario de los últimos ejercicios con una reducción en el número de compraventas de viviendas de 558.429, un 28,6% menos que 2007. Además, este porcentaje alcanza el 39% en el mercado de viviendas de segunda mano. Para miles de familias, la imposibilidad de conseguir líquido con la venta de inmuebles,

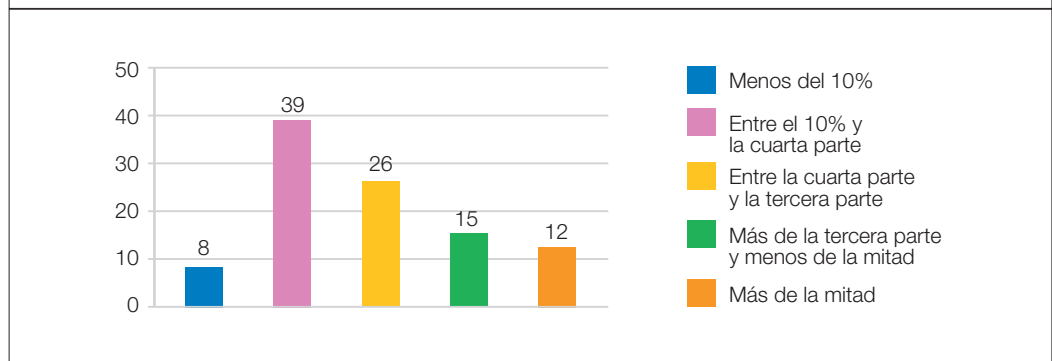
sitúa sus economías en serias dificultades. La falta de medidas agrava la situación, junto con el cambio de posición en las políticas comercializadoras de préstamos y créditos que actualmente exigen una serie de condiciones y garantía para la concesión de crédito, refinanciación o reestructuración de deuda.

### 3.2.5 La ruptura de los límites tradicionales en la aceptación del riesgo del endeudamiento familiar

Uno de los motivos por los que ha sido posible que tantas familias españolas se encuentren en el momento actual soportando una deuda tan excesiva en proporción a sus ingresos y a su patrimonio, es que durante estos años se rompieron, imprudentemente, todos los límites de sensatez y previsión económica tradicionales en el análisis de riesgo del endeudamiento. Hay que señalar que

estos límites no deberían haberse interpretado como requisitos que las entidades financieras exigían hacia sus clientes para la concesión de préstamos, sino que se trataba de normas generales en el consumo responsable del crédito, que un consumidor debe aceptar en su propio beneficio para evitar el sobreendeudamiento. Por ello, aunque los bancos y cajas los hubieran traspasado en sus ofertas de crédito, hubiera sido conveniente que los consumidores no se hubieran dejado tentar por estas supuestas "flexibilidades" en la concesión de préstamos.

Gráfico N° 10. PORCENTAJE DE INGRESOS MENSUALES DESTINADOS A PRÉSTAMOS



Fuente: Revista Estudios sobre Consumo

El límite de riesgo aconsejado para asumir un crédito -y así lo entendía la práctica bancaria- era que su pago no exigiera destinar mensualmente más de la tercera parte de los ingresos del prestatario y, en el caso de los hipotecarios, que su capital no superase el 70% del valor real de la vivienda. Por último, el límite de la duración del periodo de amortización solía ser 20 años o, más excepcionalmente, 30 años. Se consideraba, con razón, que cualquier endeudamiento por encima del 33% de los ingresos colocaba al endeudado en un peligro real de insolvencia. La práctica, que se extendió en España, sobre todo a partir del año 2004, de que se asumieran hipotecas que exigían destinar a su pago el 50% de los ingresos, colocaba al

consumidor en una exposición al riesgo extremada, tanto más cuando eran préstamos a interés variable que, en cualquier momento, podían subir. Se muestra que, aproximadamente la cuarta parte de las familias endeudadas destinaban en el año 2007 más de la tercera parte de sus ingresos al pago de deudas.

También se ha traspasado estos años el límite máximo de 30 años de amortización de las hipotecas. Incluso la barrera de los 40 años, ya de por sí un plazo extremado, comenzaba a ser rota en el año 2006, con las ofertas de hipotecas a 50 años. Ampliar el pago del plazo suponía aumentar la cantidad total -amortización más intereses- que

el consumidor debería pagar, pero debido al “efecto cuota”, al que luego nos referiremos, el consumidor no lo valoraba suficientemente. Además, se convencía a sí mismo -o le convencían- de que no tenía necesariamente que esperar cuarenta o cincuenta años para devolver el préstamo, puesto que podría adelantar el pago. Otro argumento que se empleaba, y que convencía a muchos consumidores era, que en el caso de que fallecieran antes de pagar la hipoteca -cosa nada improbable si se contrataba a 50 años- los que heredasen el piso serían quienes heredasen también la hipoteca, sin que ellos hubieran tenido que sacrificarse durante su vida para dejar totalmente pagada su vivienda.

Es verdad que los bancos buscaban también, ampliando y flexibilizando las condiciones de las hipotecas, fidelizar a una clientela joven, permitiendo el acceso a la vivienda de los jóvenes con menos ingresos, pero el efecto real ha sido muy perjudicial. Ha contribuido a mantener elevados los precios de los inmuebles y ha animado a muchas familias a comprar viviendas más caras de lo hubieran debido asumir, llevándoles a una situación de sobreendeudamiento, puesto que habían adquirido una deuda muy importante, durante largos años, años en los que sus circunstancias económicas podrían tornarse adversas por muchos motivos (pérdida de empleo, jubilación, enfermedad, etc.) e imposibilitarles la devolución del préstamo.

Los datos que figuran en el Cuadro, con las variaciones del coste y las condiciones de las hipotecas contratadas en España desde el 1996, muestran con gran claridad este proceso. La hipoteca media en 1996 tenía como importe del capital prestado 47.378€, 18 años de amortización y una cuota anual actual de 3.756€. Once años después, en 2007 el importe de la hipoteca media era ya tres veces mayor, con un capital de 149.007€, una cuota de 9.061€ y un periodo de amortización de 28 años. Desde el punto de vista de la lógica económica en el análisis retrospectivo de estos datos, es obligado plantear que las continuas y espectaculares subidas de los precios de la vivienda durante tantos años, hubieran tenido que provocar una retracción de los compradores y, por lo tanto, acabar frenando la subida. Pero esto no fue así porque la respuesta que los bancos propusieron a los consumidores fue, como hemos dicho: si suben los pisos, subamos el endeudamiento. Y como las cuotas mensuales ya estaban al límite de lo insoportable para los consumidores, ya la única variable que era posible mover era el plazo de amortización de las hipotecas. De esta forma, en la última etapa del crecimiento del mercado inmobiliario antes de la crisis, se trató de enmascarar el aumento del endeudamiento real, ampliando la duración de los préstamos hipotecarios o sus plazos de carencia. El consumidor, al que se había acostumbrado ya a valorar su endeudamiento por la cuota mensual a pagar y no por su volumen real, acabó aceptando entrar en este peligroso camino.

Cuadro Nº 4. INDICADORES DEL COSTE ANUAL BRUTO DE LA DEUDA HIPOTECARIA MEDIA

Año	Condiciones			Coste medio anual	
	Importe medio	Plazo	Tipo efectivo	Inicial	Actual
1996	47.378	18	9,45	5.486	3.756
1997	50.786	19	6,91	4.808	3.885
1998	55.887	20	5,65	4.671	4.136
1999	61.829	21	4,72	4.648	4.437
2000	69.063	22	5,76	5.546	4.816
2001	75.645	23	5,76	5.942	5.136
2002	85.458	24	4,80	6.001	5.659
2003	97.202	25	3,59	5.894	6.288
2004	110.226	25	3,19	6.401	7.130
2005	124.538	25	3,18	7.227	8.056
2006	140.275	26	4,03	8.711	8.877
2007	149.007	28	5,06	9.966	9.061
2008	140.845	27	5,64	10.119	-

Fuente: INE

En el mismo sentido, el límite habitual de la financiación de la vivienda en el 70% de su valor real, obligaba al consumidor a disponer previamente de ahorros para comprarla y, además, impedía que las oscilaciones del precio de la vivienda pudieran hacer que su valor fuera menor que el de la hipoteca. La posibilidad de desgravar, mediante el ahorro previo a la compra, con las libretas de "ahorro vivienda", daba a estos límites coherencia desde el punto de vista de la prudencia económica, más aun teniendo en cuenta que la compra de un piso conlleva gastos de gestión e impositivos, no recuperables, que suelen suponer el 10% de su valor. También estos límites fueron eliminados por las entidades financieras, que llegaron a ofrecer a los consumidores préstamos por el 100% del valor de la vivienda para favorecer la compra por parte de los consumidores que no tuvieran ahorros. Esta imprudencia se justificaba además por la guerra comercial entre bancos y por la creencia, que ya hemos reiterado y que está en el origen de la crisis, de que las viviendas no iban

a parar nunca de subir y, por lo tanto, en dos o tres años las hipotecas concedidas tendrían menos valor que los inmuebles adquiridos. La realidad ha sido que este cambio también ha conducido a los consumidores a aumentar su endeudamiento y, con la bajada de los precios de la vivienda, su insolvencia financiera.

### 3.2.6 La emergencia de los "créditos rápidos" y de la reunificación de deudas. Incidencia del crédito al consumo

A partir del 2000 se produjo en España una gran intensificación de las agresivas campañas publicitarias de los denominados "créditos express", créditos instantáneos o créditos rápidos. Se trataba de créditos personales caracterizados por ofrecer unos mínimos trámites, rapidez en la gestión y una supuesta flexibilidad en la devolución, que en realidad suponía cronificar las situaciones de endeudamiento. Otra de sus características fundamentales era la aplicación, más o menos



enmascarada, de unos tipos de interés mucho mayores que los que existentes para otros tipos de créditos.

Desde el punto de vista objetivo no tenía ventajas frente a los préstamos ordinarios, que cualquier consumidor hubiera podido obtener en su banco habitual. ¿Cómo se explica entonces su existencia?. La respuesta es sencilla, la mayor parte de los que acudían y acuden a estos procedimientos son personas que, por su situación financiera y por los créditos contraídos, no hubieran podido obtener fácilmente financiación en los canales bancarios convencionales. El recurso a los créditos rápidos era un paso más en el camino que conducía a la quiebra personal y familiar. Por lo general, el paso anterior a la reunificación de deudas a que luego nos referiremos.

Empleando ganchos publicitarios que daban una imagen frívola del endeudamiento; (“si quieres 6000 euros, los tienes en la mano”, “hasta 3.000 euros disponibles en todo momento”) estaban dirigidos a un consumidor ya ahogado por las deudas. El propio Banco de España ya advertía en el año 2006 que estos créditos tenían unos tipos de interés que podían llegar a duplicar o triplicar muchos de los ofrecidos habitualmente por las entidades bancarias a sus clientes y que, por otra parte, el riesgo de impagados (muchísimo más alto que el de los créditos habituales puesto que en el 2006 rondaba ya el 3%) aumentaba rápidamente, por lo que, si no se estrechaban los controles de solvencia, acabarían propiciando el sobreendeudamiento. A pesar de ello muchos de los bancos tradicionales crearon sus propias “segundas marcas” destinadas a este tipo de créditos, para no quedarse al margen del negocio, contribuyendo a empujar a muchos consumidores hacía la insolvencia.

En cuanto a la reunificación de deudas, suele ser la última etapa en el camino al sobreendeudamiento. Cuando la familia, ya agobiada por las deudas e impagos que se acumulan,

siente la amenaza del embargo o del desahucio, se le abre esta última opción: la refinanciación o reunificación de las deudas, un supuesto alivio a corto plazo por el que va a adquirir un crédito mayor, a más largo plazo y en condiciones posiblemente peores. Por lo general, se contratará un nuevo préstamo hipotecario de la vivienda habitual, se cancelarán los anteriores préstamos y se asumirá una única cuota por un único préstamo a largo plazo.

Es evidente que la proliferación de este tipo de empresas, incluso en los años de bonanza, era un mensaje de alerta que no se quiso ver. Según los propios datos del sector, en el año 2005 se abrieron más de 3.900 nuevos establecimientos con este fin, y 5000 más en 2006. La mayor parte de estas empresas habían comenzado su actividad a partir del año 2000. En 2006 la empresa Creed España estimaba que el 50% de la población de entre 25 y 64 años con una vivienda en propiedad estaba pensando en reunificar sus deudas, para poder mejorar su situación financiera. Los consumidores que acudían a la reunificación de deudas, más aún que los que contrataban créditos rápidos, estaban tan agobiados que no podían valorar con frialdad lo que suponía el paso que iban a dar, y las obligaciones y pagos que asumían con unas empresas que no siempre eran limpias y transparentes. Cuanto más se ampliaban los plazos del endeudamiento, más se potenciaba el sobreendeudamiento y en vez de salir a flote, en la mayoría de los casos se estaba produciendo un hundimiento.

### 3.2.7 La “frivolización del crédito” como realidad social.

El elevado nivel de endeudamiento que las familias sufren en el momento actual es producto de una serie de factores sociales y económicos (tipos bajos de interés, elevación del precio de la vivienda, uso abusivo de las tarjetas y otros instrumentos de crédito, prácticas comerciales y publicitarias agresivas de animación al crédito, deficiencias e imprevi-

sión en la gestión económica de los consumidores, etc.) que nos han situado ante uno de los mayores retos para la economía y el bienestar familiar en muchos países y, de forma especial, en España.

Por lo tanto, este proceso de sobreendeudamiento familiar no puede explicarse desde una lógica estrictamente económica. En el mismo entorno macroeconómico, si las actitudes y los comportamientos de las entidades bancarias, los consumidores y la sociedad en general hubiesen estado guiados por la racionalidad, la sensatez y la previsión, nunca se hubiera llegado a una situación como la actual. Es evidente que la influencia de las tendencias sociales consumistas y de "frivolización del crédito" ha producido que los consumidores se hayan endeudado cada vez más y de una forma mucho más despreocupada y "alegre".

El cambio de actitudes sociales ha supuesto el nacimiento de una cultura que potencia el endeudamiento y que lo integra como si fuera algo casi inevitable. El uso excesivo del crédito se ve reforzado y potenciado por el hecho de que en nuestra sociedad se ha rodeado al consumidor de constantes invitaciones a vivir por encima de sus posibilidades. La extensión de las tarjetas de pago diferido y los anuncios de entidades bancarias y establecimientos comerciales que invitan a utilizar el crédito para no privarse de cualquier capricho, tratan de seducir al consumidor para que no deje de comprar todo lo que se le antoje, sin pensar en el peso económico que supone la compra a crédito. Cuando la persona entra en la rueda de "vivir a crédito" se va acostumbrando a enlazar un préstamo con otro, aumentando el capital y el plazo de sus préstamos. El resultado final de este proceso puede ser el sobreendeudamiento.

La aceptación del endeudamiento como situación normalizada del ciudadano es consecuencia de cambios psicosociales relativos a nuestra forma de comportarnos con el dinero. Supone, entre otras causas, el triunfo

de determinadas estrategias publicitarias promovidas por el comercio y la banca, que han modificado la emocionalidad del consumidor y eliminado su aversión al riesgo económico y la racionalidad en la planificación del presupuesto familiar. Se puede decir que en la etapa histórica en la que nos encontramos, los españoles han asumido la "ideología consumista" y los valores hedonistas, abandonando definitivamente las ideas tradicionales de que la austeridad, el ahorro y el sacrificio son los principios que deben regir la economía personal y familiar. La falta de aversión al riesgo y el consumismo han modificado los hábitos de ahorro y supuesto la extensión de los comportamientos y actitudes basadas en lo que se denomina: "concepto lúdico del dinero". La racionalización del gasto ha desaparecido, y de utilizar el resultado del trabajo actual para el ahorro a largo plazo, se ha pasado a lo contrario: hipotecar el salario futuro -muchas veces muy incierto- para saldar las deudas contraídas hoy. Un cambio de tendencia, en fin, que lleva a adquirir bienes por encima del límite de los ingresos familiares, al pago aplazado como norma y a situaciones de sobreconsumo y sobreendeudamiento como problema social generalizado.

A continuación vamos a concretar cuáles han sido los factores que han propiciado que en el momento actual, millones de familias estén agobiadas por las deudas en medio de una situación de crisis. Nuestro objetivo no es solo explicar como se ha llegado a esta situación, sino, sobre todo, contribuir a que puedan ser corregidos puesto que hacerlo, además de ayudar a superar la crisis, podrá llevarnos a un modelo de desarrollo económico más sano, más sostenible y socialmente más deseable.

### 3.2.8 La trampa del "efecto cuota"

Uno de los motivos por el que los consumidores no han sido conscientes de su propia situación económica y su nivel de endeudamiento ha sido el "efecto cuota", un error en la percepción y valoración de los préstamos

prácticamente universalizado en nuestra sociedad. Este “efecto cuota” hace que a la hora de contratar un préstamo, sobre todo hipotecario, se atienda únicamente a valorar la cuota mensual inmediata que debe pagarse, quedando en un segundo plano o incluso no prestando atención, a los aspectos realmente esenciales: la cantidad por la que nos hemos endeudado, el plazo de amortización y la forma del cálculo de intereses, con sus posibles oscilaciones al alza. Así, desde los planteamientos basados en el “aquí y ahora” en que el consumidor se coloca -o le colocan-, que el plazo de amortización pase de 20 a 25 años, o de 25 a 30 años, pierde casi toda su significación, si con ello su próxima cuota mensual se rebaja cien euros. Por ello, es tan necesario reeducar al consumidor para que valore adecuadamente los préstamos que va a asumir. Antes de endeudarse debería haber analizado si el importe total del préstamo, su tipo de interés y el periodo de amortización eran adecuados para su economía y estaban justificados, teniendo en cuenta la finalidad de su endeudamiento. Sólo después de hacer este análisis, debería comprobar que también la cuota -variable matemáticamente relacionada con estas tres anteriores- se adecuaba a sus posibilidades económicas actuales y futuras.

### **3.2.9 La relación “reverencial” del consumidor con las entidades financieras y la ausencia de otros asesoramientos antes del endeudarse**

En España y en muchos otros países del entorno pervive una relación del ciudadano hacia el personal de los Bancos y Cajas que podemos calificar de “reverencial”, basada en una confianza en la objetividad y certeza de sus asesoramientos y consejos que difícilmente se podría encontrar en otros ámbitos, en los que un cliente se encuentra ante un comercial que le va a vender un producto. La aparente cordialidad que intentan transmitir estas entidades y la mucha publicidad amable sobre los créditos que el consumidor ha recibido, le han hecho olvidar a menudo una cuestión básica:

que los intereses económicos del prestamista (bancos y cajas) y del prestatario (consumidor) son, por definición, contrapuestos. Aún dando por descontada la buena fe y honestidad de los bancos, estos van a aspirar a su propio beneficio y por ello difícilmente pueden ser los consejeros perfectos para orientarle sobre un préstamo. Los grandes beneficios no los han obtenido los bancos durante estos años con las familias más apuradas que realmente necesitaban un préstamo, sino con aquellas que aparentaban ofrecer mayores garantías y capacidad de reembolso, aunque se fueran a endeudar para cambios de residencia o inversiones consumistas poco razonables.

Ha coincidido también que, como ya hemos señalado, dentro de las entidades financieras mundiales se ha producido un cambio en las estructuras tradicionales y han “tomado el poder” los comerciales frente a los analistas de riesgo. Este error, que está en gran parte en el núcleo causal de la crisis económica mundial, ha tenido también una gran importancia en el sobreendeudamiento familiar. En el último decenio, y principalmente entre los años 2003 y 2007, los bancos han tenido una política “alegre” de concesión de préstamos hipotecarios, tanto por la cantidad (a veces hasta el 100% del valor del inmueble, tasado de una forma optimista) como por la valoración de la solvencia de los solicitantes.

Durante estos últimos años, en la práctica bancaria, planteada a corto plazo, el comercial se apuntaba un éxito cada vez que la entidad concedía un préstamo. El optimismo o la inconsciencia financiera impedían ver que ese préstamo podía llevar al prestatario a una situación de insolvencia y a poner en riesgo la salud financiera del Banco, si la economía empeoraba. El comercial podía pensar que, si eso llegaba a suceder, lo más probable era que él, en el supuesto de que continuara trabajando en la misma entidad, no tuviera que asumir ningún tipo de responsabilidad.

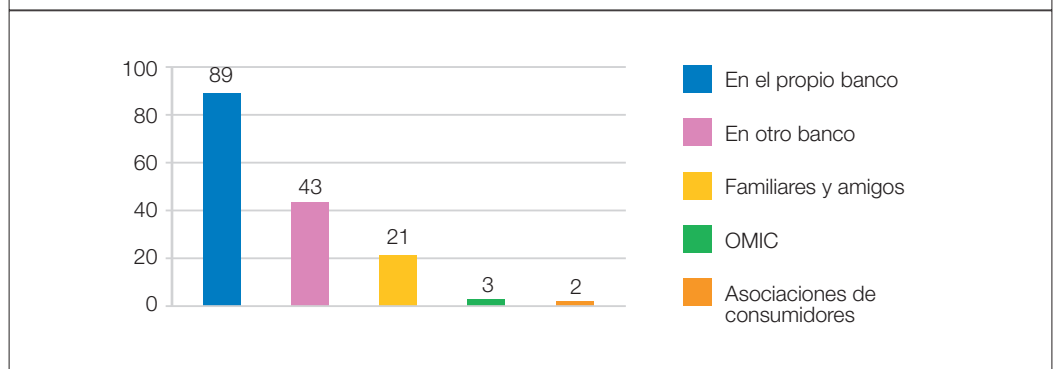
También la guerra comercial entre bancos y cajas de ahorro ha tenido parte de culpa en

la laxitud de los análisis de riesgo, puesto que el consumidor tenía la conciencia de que, fuera cual fuera su solvencia o la cantidad que solicitaba, si buscaba lo suficiente, acabaría encontrando un banco o caja que le concediera el préstamo. Difícilmente podría este consumidor entender que la negativa de un banco a concederle un préstamo podía ser razonable, y hasta conveniente para impedir el sobreendeudamiento del solicitante, si había otros bancos o cajas dispuestos a concedérselo. Así, el banco que le concedía el préstamo se convertía en el “banco bueno” que ganaba un cliente y el banco que le aconsejaba no endeudarse perdía un cliente.

Otro factor decisivo para explicar porqué el colectivo de consumidores se ha dejado llevar por la espiral de endeudamiento, mas allá de lo que era conveniente para sus propios intereses, es que no buscaba asesoramiento e información en otras entidades distintas del Banco o Caja a los que solicitaba el crédito. La inmensa mayoría de los consumidores se han dejado llevar por esa confianza en los

bancos y sus empleados, a los que consideraban poseedores de conocimientos y claves económicas superiores a los suyos, y creían que les iban a asesorar de forma objetiva y desinteresada. Basta ver el Gráfico 11, en el que se reflejan los datos de un Estudio respecto a la información y asesoramiento con que contaban los consumidores antes de decidirse a contratar un préstamo. Vemos que hay una clarísima tendencia a obtener información en la propia entidad bancaria donde se solicita el préstamo: así lo han hecho el 89% del total. El 43% consultó también en otra entidad bancaria distinta de la que le concedió el préstamo. A familiares y amigos consultaron el 23% y, en cambio solo el 3% solicitó información o asesoramiento en alguna OMIC, y, aún menos (2%) lo hizo en alguna Asociación de Consumidores. Es significativo que sean las propias entidades bancarias que conceden el préstamo (que, aun presuponiendo su honradez, tienen, como hemos señalado, intereses contrapuestos a los solicitantes de los préstamos) la principal fuente de información y asesoramiento de los consumidores.

Gráfico N° 11. SOLICITUD DE INFORMACIÓN ANTES DE SOLICITAR UN PRÉSTAMO



Fuente: Revista Estudios sobre Consumo

Estos datos muestran que las Instituciones y las Asociaciones de ayuda a los consumidores se han encontrado con el problema, a la hora de que cumplir con su función, de que los consumidores, desconociendo esta

posibilidad de asesoramiento e información previa que les ofrecían, se han dejado llevar por la confianza “reverencial” en los bancos a que nos estamos refiriendo. Solo han acudido a pedir asesoramiento con posteriori-

dad a contratar sus préstamos, cuando tenían problemas con las entidades financieras. Las familias endeudadas pedían entonces ayuda antes situaciones de difícil solución, que hubieran debido evitarse si hubieran pedido asesoramiento previo. Por ello, todas las Entidades e Instituciones que defienden los derechos de los consumidores coinciden en que deberían tener un papel decisivo como consejeras y asesoras de los consumidores, antes de la solicitud de un préstamo o de otras tramitaciones bancarias importantes.

### 3.2.10 El efecto del optimismo económico y la pérdida de la aversión al riesgo

El consumidor no ha sido consciente de que pedir un préstamo es uno de los actos de mayor repercusión económica que se puede efectuar. Sea o no hipotecario, va a “hipotecar” su nivel de vida y su futuro económico. Puede incluso tener consecuencias catastróficas para quién lo solicita. Por ello, resulta asombroso constatar que, como hemos visto durante todos estos años, la mayoría de las personas han firmado préstamos por cantidades elevadísimas y para varios decenios de su vida, sin la suficiente reflexión y sin estar completamente asesorados sobre las condiciones de los mismos, por personal ajeno a la banca y con la adecuada competencia técnica.

A pesar de que durante todos estos últimos años iba aumentando sin cesar el número de consumidores excesivamente endeudados, lo cierto es que no se observaba entre el colectivo de consumidores una gran preocupación por el propio nivel de endeudamiento; incluso, en los casos en que los datos objetivos de la situación económica personal hubieran justificado esta preocupación. En estos consumidores endeudados se percibía un cierto nivel de optimismo (o quizá de inconsciencia) basado en la creencia de que, por grande que fuera su endeudamiento, podría acabar haciendo frente a los préstamos contraídos. No resulta difícil

de entender que un ciudadano acostumbrado a un rápido y fácil acceso a los préstamos y a estar constantemente rodeado de la publicidad de los créditos y de las facilidades ofrecidas por las entidades bancarias, viviera en la creencia de que, si le hiciera falta, no tendría ninguna dificultad en renegociar o aplazar los pagos. Los consumidores han estado más atentos al bienestar que pudieran proporcionarles los bienes adquiridos que a la eventualidad de no poder pagarlos.

De hecho, si repasamos las noticias de los medios de comunicación de los últimos años, las claras señales de alerta de la grave situación de sobreendeudamiento familiar, que fueron en aumento, sobre todo, a partir del año 2000, casi nunca se interpretaba en términos de endeudamiento -es decir desde la perspectiva de la insolvencia a medio plazo- sino sólo desde una visión a corto plazo. Cada cierto tiempo, en la prensa aparecía reflejado el alto porcentaje de familias que tenían “dificultades para llegar a final de mes”. Estas noticias se interpretaban habitualmente como que los ingresos de las familias no eran suficientes para cubrir los gastos ordinarios, cuando realmente, lo que estaba pasando cada vez más, es que a lo que no podían hacer frente las familias era a su alto nivel de endeudamiento.

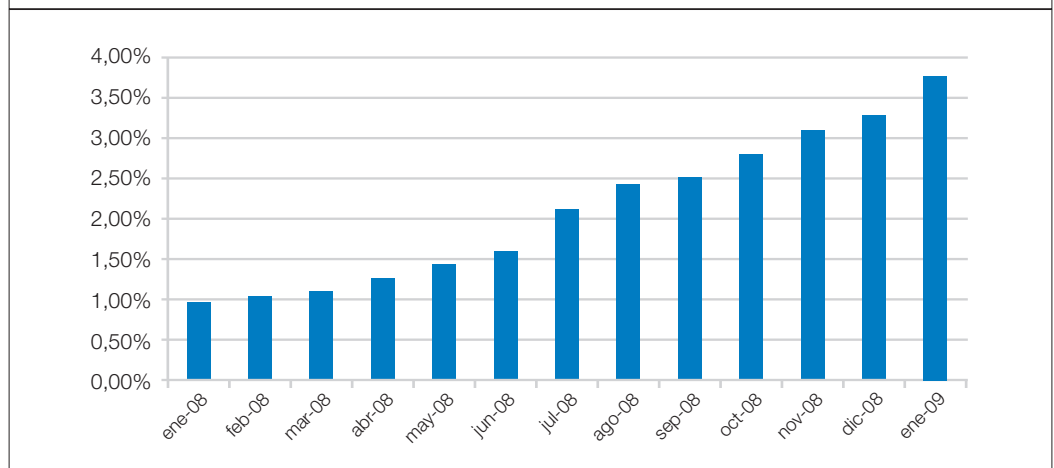
Sin duda la bonanza y el optimismo económico, que reflejan los datos que hemos expuesto, hacían que previamente a la crisis económica existiera, entre los ciudadanos “de a pie” una falta de sensibilidad social sobre el tema del endeudamiento. Aunque a partir del año 2003 el Banco de España se incorporó con más firmeza a las voces que veníamos avisando del peligro que suponía el elevado nivel de endeudamiento familiar, lo cierto es que en ningún momento estas advertencias llegaron a inquietar seriamente a la sociedad.

Los últimos datos publicados por el Banco de España muestran la aceleración del creci-

miento de la dudosa, en general, para todas las finalidades del crédito. El crédito hipotecario para la adquisición de vivienda a los hogares ha crecido cerca de dos puntos,

aunque lo que realmente destaca es el importante ritmo de crecimiento que pareció iniciarse a principios del 2007 y su importante aceleración durante 2008.

Gráfico N° 12. TASA DE CRÉDITOS DUDOSOS



Fuente: elaboración propia a partir de datos del BDE

Si tenemos en cuenta los actuales niveles de endeudamiento familiar, las sobrevenidas situaciones de sobreendeudamiento en que se encuentran miles de consumidores y las previsiones económicas que no auguran una recuperación de la actividad y empleo a corto plazo podemos anticipar que la morosidad continuará creciendo durante todo este año, en el que las situaciones de paro de larga duración pondrá de manifiesto nuevas situaciones críticas en las familias.

### 3.2.11 La influencia del entorno social consumista en el endeudamiento familiar

Otro factor que explica la falta de alerta y sensibilidad social, en lo referente a la progresiva elevación del nivel de endeudamiento de los consumidores, ha sido la percepción que tenían estos consumidores de que, a pesar de la generalización del endeudamiento excesivo, todo el mundo a su alrede-

dor continuaba viviendo con tranquilidad, e incluso aumentando cada día su nivel de gasto por encima de sus posibilidades económicas reales. En consonancia con la falta de concienciación respecto al sobreendeudamiento de las familias se estaba produciendo en España una "fiebre consumista" que llevaba a ver el futuro económico personal de una forma tan optimista como despreocupada. Todo el mundo parecía dar por sentado que no había nada malo, en el ámbito de particular ni general, en que los consumidores estirasen su nivel de gasto hasta el límite de los créditos concedidos por los bancos.

Además la influencia social de la ideología consumista dominante (hay que tener más que los demás o no dejar de tener lo que los demás tienen) ha hecho que muchas familias gastasen por encima de sus posibilidades y que se endeudasen, no por necesidad, sino por "aparentar" socialmente. Muchos de los



cambios de residencia o de automóvil que han llevado a los consumidores a contratar préstamos desproporcionados a su nivel de ingresos, tienen su explicación en este mimetismo social.

### **3.2.12 La publicidad como elemento decisivo de animación al endeudamiento**

La importancia que ha tenido en el problema del sobreendeudamiento las agresivas campañas publicitarias de las Instituciones Financieras y de los comercios, es tan grande, que hay hipótesis que señalan que su papel ha sido más decisivo. Durante años han llenado los medios de comunicación, las calles y los buzones de correos de los consumidores con continuas invitaciones a no privarse de nada, a no aplazar ningún capricho y vivir por encima de sus posibilidades, de manera que cualquier gasto parecía justificar el endeudamiento (“lo que te guste cómpralo, que ya lo pagarás”).

La publicidad ha estado presentando las operaciones de crédito como un recurso rápido y fácil, para que los consumidores pudieran obtener cualquier producto que desearan, haciéndoles entrar en una situación de endeudamiento permanente en la que tenían que destinar cada día una mayor proporción de sus ingresos al pago de intereses y amortizaciones.

Hay que decir en este sentido, que las campañas publicitarias de los llamados “créditos rápidos”, de los que ya hemos hablado, han tenido un impacto muy especial. Además de su efecto directo en los consumidores que han llegado a contratar este tipo de créditos, han tenido un efecto colateral, mucho más extenso y general en todos los ciudadanos que, en un momento u otro, han recibido el mensaje contenido en sus anuncios. En ellos el endeudamiento se presenta como la puerta a la felicidad y al bienestar material, ya que aparecen supuestos consumidores, antes tristes y preocupados, que una vez que han con-

tratado un crédito, agitan contentos y despreocupados billetes de banco con los que se disponen a realizar un viaje o a comprar un gran aparato de televisión de plasma. Teniendo en cuenta que las personas que suelen solicitar estos préstamos, con intereses más onerosos de los habituales, realmente se encuentran, como hemos dicho, previamente endeudados y en una situación económica precaria, este tipo de publicidad constituye el ejemplo más claro y descarado de lo que es incitar al consumidor a recorrer el camino que conduce a la quiebra familiar y la insolvencia.

No es extraño, por tanto, que no haya calado en la sociedad ninguna advertencia frente al desmedido afán consumista y al descontrol del gasto, puesto que la publicidad impermeabilizaba a la sociedad española frente a cualquier recomendación de sensatez económica. Por cada recomendación que pudiera recibir el consumidor para controlar su endeudamiento, recibía mil que le animaban a consumir, gastar y endeudarse descontroladamente. Además, como ya hemos apuntado, hay otra cuestión importante: si repasamos la prensa nacional de la última década, vemos que no se trataba solo de que aparecieran continuamente anuncios en los medios de comunicación que incitaran al gasto y el endeudamiento, sino que en los contenidos no publicitarios de esos medios de comunicación, casi no había referencias ni alertas sobre el grave problema del sobreendeudamiento familiar que cada año iba aumentando en España.

Como resultado final de estas estrategias del marketing bancario y comercial más agresivo y depurado, se han producido cambios psicopsicológicos en la forma en que el consumidor se relaciona con el dinero. Mediante manipulaciones emocionales cada vez más personalizadas y dirigidas a las áreas menos conscientes de los consumidores, han sido eliminados de su conducta la aversión al riesgo económico y a la racionalidad.

### 3.2.13 Las deficiencias en la gestión de la economía familiar y el uso abusivo de las tarjetas e instrumentos de crédito

La mayoría de las familias españolas han perdido el hábito de llevar una contabilidad propia, con previsión de ingresos y gastos, y se limitan a ir recibiendo y dando por buenas las comunicaciones bancarias de los pagos. Hace no muchos años, casi todas las personas sabían con bastante exactitud, en cada momento, el dinero de que disponían, ya que la mayoría de los pagos se realizaban en metálico. Actualmente, una gran parte de los consumidores desconocen su saldo bancario real y cuáles son los recibos y deudas a los que cada mes deben hacer frente. Como lógica consecuencia, incluso los recibos ordinarios como el teléfono o la electricidad les resultan gastos imprevistos, y, con más motivo, les resultan imprevistos los cargos de las tarjetas de crédito cuando se refieren a compras realizadas hace ya tiempo y que probablemente tenían completamente olvidadas. Por tanto es fácil que a través de las tarjetas de crédito o de los pagos bancarios estén gastando, sin darse cuenta, el dinero que no tienen, lo que les conduce a un grave peligro de sobreendeudamiento.

La cuestión esencial es que, en ningún momento habían tenido los consumidores tantas oportunidades de comprar sin tener dinero, como en el presente. La mayoría de las transacciones comerciales no se realizan con dinero en metálico sino a través de abonos o cargos bancarios a través de tarjetas de crédito y otros documentos que difieren los pagos y facilitan el consumo y el gasto, aunque no se disponga en el momento del dinero necesario para realizarlos. Estas nuevas formas y medios de pago, han supuesto importantes cambios en la conducta de los consumidores, facilitando el consumo y el gasto. La representación material que suponía la compra en efectivo tenía como efecto, en primer lugar, que existiera una conciencia de la pérdida económica en cada compra, y,

por otro lado, la realidad de que los consumidores no podían gastarse otra vez el dinero que ya no poseían.

El riesgo del uso excesivo e inadecuado de las tarjetas de crédito, es que puede llevar a muchos consumidores a endeudarse de forma incontrolada. Como cuando se compra con tarjetas no existe una pérdida material ni una minoración inmediata de la capacidad económica, es frecuente que se produzca lo que se denomina “autooscurecimiento del gasto”, es decir, el olvido de los gastos realizados de este modo. Este mecanismo es mucho más intenso y frecuente en las personas propensas al endeudamiento y produce que olviden los gastos realizados, de modo que al recibir los cargos del banco no tengan el dinero suficiente para asumir las compras realizadas. De esta forma las tarjetas de crédito se pueden convertir en una trampa para el consumidor: la facilidad del pago diferido hace que gaste y se endeude con total despreocupación.

### 3.2.14 Consumismo, adicción a la compra y sobreendeudamiento como realidades interrelacionadas

En el documento informativo del Comité Económico y Social Europeo “El sobreendeudamiento de los hogares” (2000), se citaba como un factor principal del sobreendeudamiento, “el descontrol en la gestión familiar de recursos y rentas que incluyen situaciones como la propensión al consumismo, que puede llegar incluso a una adicción al consumo (bulimia de consumo)”

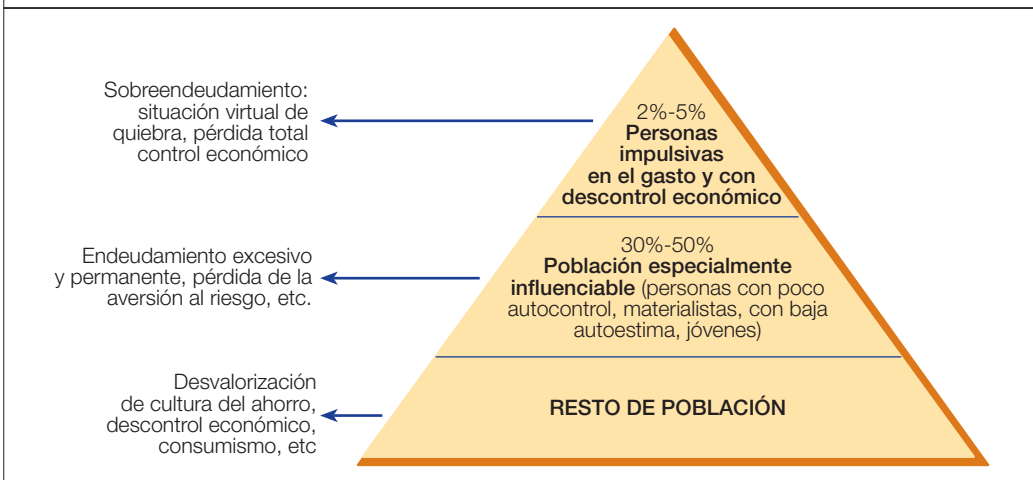
En efecto, numerosos estudios realizados entre los años 1997 y 2008 en España y en otros países europeos y americanos, han definido como un problema psicosocial en acelerado crecimiento, la deficiencia en el autocontrol económico, es decir, la incapacidad constante de establecer un presupuesto y unos hábitos de gasto adecuados a las posibilidades económicas de cada sujeto y, una vez establecidos, respetarlos y ajustarse a ellos.



Muchas personas son incapaces de controlar los gastos constantes y desmedidos que desbordan su capacidad económica, incluso cuando tienen ingresos medios o altos. En estos casos no se trata de que los gastos ordinarios o imprevistos les hagan vivir con dificultades, sino que hay una absoluta incapacidad de controlar racionalmente la economía personal o familiar y disciplinar los gastos, por superfluos que sean. Esta falta de autocontrol tiene una de sus expresiones más intensas en lo que se ha definido como adicción al crédito, que suele ser uno de los componentes más frecuentes de la adicción al consumo y que hace que los consumidores entren en la rueda de “vivir a crédito” en la que van enlazando unos préstamos con otros, aumentando sin cesar su número y la cantidad con la que se endeudan, hasta que llegan a una situación de insolvencia y total quiebra personal.

A partir de los años ochenta del siglo pasado resultó patente el espectacular aumento del número de personas con estos problemas de autocontrol en el gasto y con tendencia a un endeudamiento excesivo. Sin embargo, la falta de sensibilidad y atención social hacia los excesos en una actividad tan habitual como la compra, el gasto y el endeudamiento, hizo que fueran considerados como asuntos menores e incluso, en los casos más graves, se hacía referencia a la figura del comprador “pródigo” que siempre había existido. Pero el aumento de la incidencia de los problemas relacionados con la compra y el gasto se producía a la vez que se extendían en la sociedad las actitudes y comportamientos más consumistas. Por ello, parecía lógico pensar que estos casos extremos no eran sino “la punta del iceberg”, la manifestación más intensa de un problema general, que afectaba, en mayor o menor medida, a una gran parte de la población.

Gráfico Nº 13. EFECTO DE LA “CULTURA DEL ENDEUDAMIENTO” Y LA FRIVOLIZACIÓN DEL CRÉDITO



De acuerdo con este enfoque, actualmente ya mayoritario entre los investigadores especializados, y que queda reflejado, existe un continuo entre el consumidor medio y las personas con mayores problemas de compra impulsiva, adicción al consumo o sobreendeudamiento activo. Los condicionamientos, tentaciones y continuas invitaciones a la com-

pra y al gasto que rodean a estas personas, son los mismos que soporta cualquier ciudadano en su vida cotidiana y que, en mayor o en menor grado, adormecen su sensatez y sentido común. Por ello es posible establecer los tres niveles en el estudio de la incidencia actual de este tipo de problemas que se reflejan en el gráfico.

La incidencia actual de estos problemas de comportamiento en los consumidores es tan alta que explica, por sí sola, un porcentaje significativo de los problemas de sobreendeudamiento, sobre todo de tipo activo. Es el producto de la influencia social, a que estamos haciendo referencia, en una personalidad predispuesta y habitualmente marcada por la falta de control de los impulsos, el hedonismo y un nivel alto de materialismo.

De acuerdo con el amplio estudio realizado en varios países europeos, entre ellos en España, el 32,22% de los consumidores adultos europeos tiene problemas de descontrol en la compra o en el gasto, es decir, aproximadamente la tercera parte de estos consumidores son propensos al consumo irreflexivo o innecesario y tienen problemas graves de compra impulsiva, o una evidente falta de autocontrol económico y tendencia al sobreendeudamiento. Este porcentaje es del 32% en el caso de los hombres y del 34% en las mujeres. Dentro del grupo de personas que tienen estos problemas el 55% (18% del total) presenta un nivel leve o moderado, y el 45% (15% del total) tienen problemas importantes. El 3% llega a niveles de descontrol del consumo y el gasto muy elevados que afectan gravemente su vida personal y social.

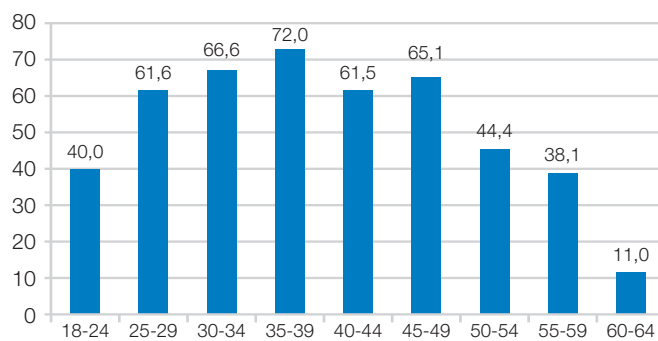
Otra de las conclusiones más claras de este Estudio Europeo, es que los más jóvenes presentan este tipo de problemas mucho más frecuentemente, hasta el punto de que

el 46% tiene problemas de autocontrol económico. Dentro de este grupo el 44% presenta problemas leves o moderados y el 56% importantes. Aproximadamente el 8% de estos jóvenes tiene un nivel de adicción al consumo o de falta de autocontrol en el gasto muy acusado. Teniendo en cuenta estos datos es de temer que, si no se toman las medidas formativas adecuadas, una parte importante de las nuevas generaciones acabe convirtiéndose en adultos extremadamente consumistas, obsesionados por la compra y con problemas de endeudamiento crónico.

### **3.2.15 Endeudamiento y edad: el endeudamiento excesivo como precio de la emancipación juvenil en España y como seña generacional. Sectores más desfavorecidos**

Aunque la naturaleza solidaria y familiar de muchos de los préstamos hace que la relación entre edad y endeudamiento sea compleja, los datos muestran que el mayor nivel de endeudamiento se da en España entre las personas cuya edad se sitúa entre los 30 y 49 años. Concretamente en el tramo de 35-39 años es donde el porcentaje de endeudamiento es máximo, puesto que casi tres de cada cuatro personas de esa edad están endeudados. Por debajo de los 24 años el porcentaje de endeudamiento desciende debido a que la mayoría de jóvenes no tienen, a esta edad, la independencia económica necesaria para que se les concedan préstamos.

Gráfico N° 14. PAGO DE CRÉDITO SEGÚN EDAD



Fuente: Revista Estudios sobre Consumo

A partir de los 50 años va descendiendo progresivamente el porcentaje de personas endeudadas, invirtiéndose los datos, puesto que la mayoría de los que superan esta edad no tiene préstamos pendientes de pago, y a partir de los 60 años sólo están endeudados, por término medio, uno de cada ocho consumidores. En resumen la mayoría del endeudamiento en España está siendo soportado por personas que tienen entre 25 y 50 años, tal y como se comprueba en el Gráfico n° 14 con datos procedentes de un estudio del año 2007. Coincide con estos datos la Asociación Hipotecaria Española cuando manifiesta que, en la actualidad, los hogares que soportan mayor nivel de endeudamiento son aquellos cuyos cabezas de familias son menores de 35 años y ha contratado su préstamo hipotecario después de 2002.

Parece lógica de vida que las personas más jóvenes sean las que estén endeudadas, sobre todo para comprar vivienda y, en cambio los de mayor edad la tengan ya pagada. Pero hay otro aspecto detrás de las enormes diferencias en el endeudamiento en relación con edad, que tienen que ver con las actitudes generales hacia el endeudamiento, propias de cada generación.

Cuando se estudian datos referidos al conjunto de préstamos solicitados por una persona en algún momento de la vida, independientemente de que estén o no pagados en el momento actual, las cifras de endeudamiento deberían invertirse, puesto que son las personas mayores las que, al tener más años de vida, deberían haberse endeudado, al menos en alguna ocasión. Sin embargo, no es esto lo que sucede. Los datos del Estudio del que proceden los datos anteriores muestra que sólo el 40% de las personas mayores de 65 años han pedido alguna vez en su vida un crédito o préstamo, mientras que en la población general este porcentaje es más del doble: el 81% de las personas menores de 65 años han estado alguna vez endeudadas. Es un dato de la máxima importancia que refleja que las personas mayores han tenido, toda su vida, más aversión al riesgo que supone endeudarse y por lo tanto, han sido más prudentes en cuanto a la solicitud de préstamos, que las siguientes generaciones. Confirma este dato que la aceptación del endeudamiento, como situación normalizada del ciudadano es una consecuencia de cambios en las actitudes y valores de las nuevas generaciones, que solicitan préstamos de una forma más despreocupada, frente a las generacio-

nes anteriores que, como hemos dicho, tenían la idea de que la austeridad, el ahorro y el sacrificio son los principios que deben regir la economía personal y familiar.

No obstante lo anterior, no se puede negar que el continuo aumento del precio de la vivienda junto con los otros factores que hemos señalado, están abocando a la generación de jóvenes actuales a asumir un altísimo nivel de endeudamiento. Entre los años 2005 y 2008 el esfuerzo medio de compra de una vivienda libre ha estado entre el 50% y el 60% del salario medio de los jóvenes, o entre el 30% y el 40% en el caso de que se estuviera comprando en un hogar compuesto por dos jóvenes. Añadamos a esto que para los jóvenes españoles la emancipación lleva aparejada la necesidad de compra de una vivienda, puesto que la mayoría de ellos no contemplan la opción del alquiler y entenderemos por qué emanciparse significa, para la mayoría de los jóvenes, asumir un fuerte endeudamiento para muchos años. Si tenemos en cuenta además, que tras el precio de la vivienda, el siguiente problema de la juventud para emanciparse es la inestabilidad e inseguridad laboral, comprenderemos hasta qué punto el peligro del sobreendeudamiento y la insolvencia está afectando, en la actual época de crisis, a una gran parte de los jóvenes emancipados.

Sin duda alguna, existen algunos segmentos de población que, por sus características, están sufriendo con mayor intensidad las consecuencias del sobreendeudamiento.

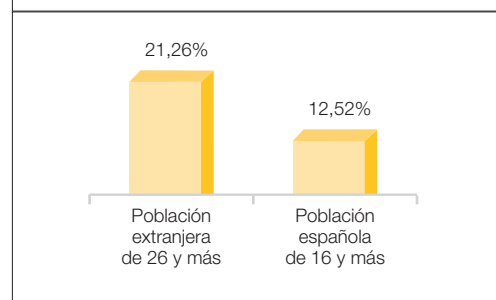
Apuntando a la pérdida de ingresos que provoca la caída del empleo podemos aproximarnos a los colectivos con mayores dificultades por sobreendeudamiento.

Entre las cifras que ponen de manifiesto una especial situación de gravedad de la población inmigrante en relación al sobreendeudamiento familiar destacan las cifras de paro para este colectivo. La población

extranjera presenta tasas de desempleo del 21,26% frente al 12,52% de la población española. Por tanto se trata de un colectivo que casi duplica la tasa de paro de los nacionales.

Según datos de la Asociación Nacional de Establecimientos Financieros de Crédito (Asnef-Equifax), a cierre de 2008 cerca de 634.800 inmigrantes figuraban en los llamados "registros de morosos", habiendo crecido un 46% desde el pasado verano de 2008. Del volumen de deudas impagadas por personas físicas – alrededor de 16.400 millones de euros- unos 13.000 millones correspondía a españoles y otros 3.400 millones a inmigrantes. En comparación con el cierre de junio de 2008, el saldo moroso declarado de los particulares españoles aumentó un 50,7%, mientras que el de los inmigrantes se incrementó en un 97%.

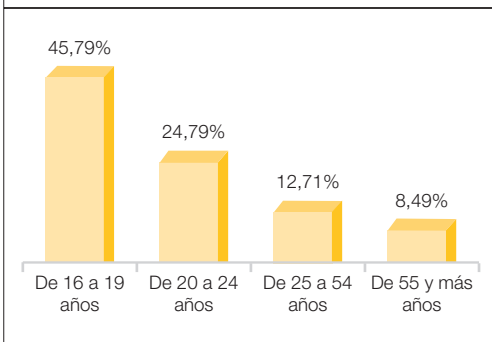
Gráfico N° 15. TASA DE PARO



Fuente: elaboración propia a partir de datos de INE

Otro de los grandes colectivos afectados por el sobreendeudamiento son los jóvenes. Durante los últimos años los precios medios de la vivienda libre superaban substancialmente las capacidades de una persona joven, que en la mayoría de casos compartían la carga en pareja. Con datos del último trimestre de 2008 observamos como la tasa de paro alcanza sus valores máximos en el segmento más joven, menores de 25 años, con una tasa conjunta del 29,16% frente al 12,18% a partir de esta edad.

Gráfico N° 16. TASA DE PARO POR GRUPOS DE EDAD



Fuente: elaboración propia a partir de datos de INE

Como se ha apuntado anteriormente, el riesgo de morosidad se está trasladando del tipo de interés hacia el paro, de forma que afectará especialmente a los segmentos de población más expuestos al desempleo como jóvenes y población extranjera. Así mismo también resultan preocupantes, por su exposición a mayores tasas de desempleo los hogares cuyo sustentador principal es la mujer y los monoparentales de que dependen de los ingresos de este segmento.

### 3.2.16 Análisis general de las situaciones de sobreendeudamiento familiar: concepto y tipos de sobreendeudamiento

Se define el sobreendeudamiento como un endeudamiento excesivo al que no se puede hacer frente en las condiciones actuales. En esta definición se suele distinguir entre un criterio objetivo, en el que se atiende sólo a que una persona tenga un endeudamiento cuantitativamente importante, al margen de sus ingresos y el volumen porcentual que en su renta suponen las deudas, y un criterio subjetivo, en el que se atiende únicamente a que existan problemas financieros para hacer frente a las deudas contraídas. Siguiendo el criterio objetivo, que no tiene en cuenta las diferencias de renta, en Europa se establece que cualquier persona endeudada por encima de entre el 50-70% de los ingresos disponibles, se

encuentra en situación de sobreendeudamiento. Pero resulta obvio que una situación de sobreendeudamiento puede tener consecuencias muy diferentes según el nivel de ingresos familiares de que se trate, por eso nosotros seguiremos el criterio subjetivo que atiende a la realidad social y que permite concretar más la naturaleza común de las situaciones de sobreendeudamiento familiar en la imposibilidad de hacer frente al conjunto de las obligaciones suscritas. Normalmente supone la acumulación de una gran diversidad de deudas, con orígenes distintos, (créditos al consumo, préstamos hipotecarios, facturas de electricidad, gas o teléfono, pensiones alimentarias en caso de separaciones y divorcios, etc.) que impide disponer de ingresos suficientes para pagar las deudas y financiar los gastos de bienes y servicios básicos que permiten mantener unas condiciones de vida dignas.

Una distinción fundamental en el tema del sobreendeudamiento es la que se establece entre el sobreendeudamiento pasivo y el activo. El sobreendeudamiento pasivo se da por causas sobrevenidas y ajenas a la voluntad o comportamiento de la persona sobreendeudada: paro, enfermedad, separación o muerte del cónyuge, suelen ser las causas más frecuentes. Este tipo de sobreendeudamiento se conoce también con el nombre de sobreendeudamiento "colectivo" cuando, como en la presente situación, afecta de manera simultánea y colectiva a un porcentaje importante de la población, por razones de carácter macroeconómico, exigiendo especiales medidas de protección desde las Administraciones Públicas.

El sobreendeudamiento activo o imputable al sobreendeudado, viene determinado por su imprevisión o descontrol en la asunción de deudas. Este tipo de sobreendeudamiento queda encuadrado en los comportamientos de adicción al consumo o uso inadecuado de los instrumentos de crédito, a que ya nos hemos referido. En este supuesto, las características individuales determinan la ayuda y tratamiento más adecuado a su personalidad y a sus disponibilidades económicas.

### 3.2.17 Causas de la actual situación de sobreendeudamiento

De lo analizado hasta ahora se deduce que en la situación actual de sobreendeudamiento familiar en España, concurren tres tipos de causas:

1. Las de sobreendeudamiento colectivo, debido fundamentalmente a las variables macroeconómicas adversas de un periodo de crisis intensa (aumento del paro y empeoramiento general de la situación económica) que ha seguido a una etapa de excepcional y descontrolado aumento del nivel de endeudamiento familiar.

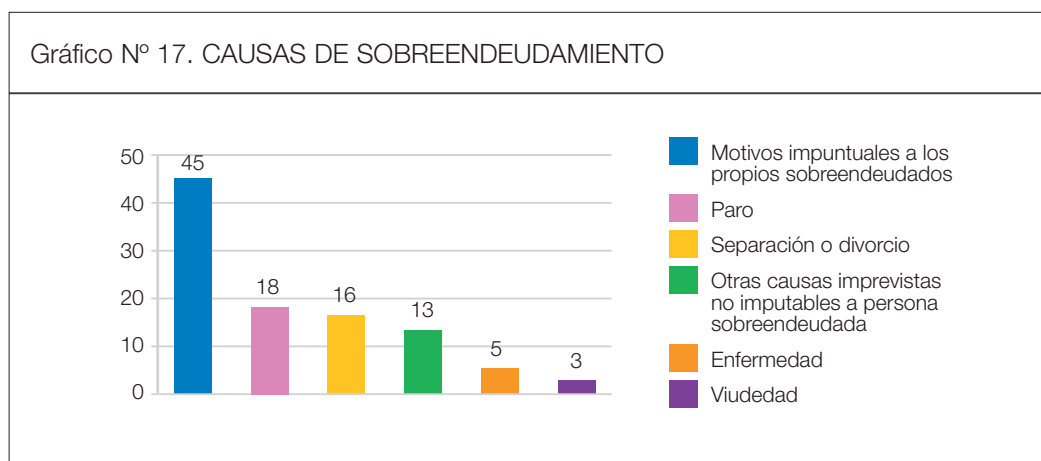
2. Las propias del sobreendeudamiento pasivo, es decir la incidencia de circunstancias sobrevenidas o imprevistas, después de haber

asumido el endeudamiento y que son, principalmente:

- Desempleo propio o de la persona con cuyos ingresos se contaba en la unidad familiar.
- Fallecimiento del cónyuge o persona con cuyos ingresos se contaba o enfermedad propia o de la persona con cuyos ingresos se contaba en la unidad familiar.
- Separación o divorcio.
- Cambios súbitos en la valoración de activos patrimoniales (bajada de la bolsa, de los inmuebles, etc.).

3. Las propias del sobreendeudamiento activo o imputable a un comportamiento económico poco previsor o prudente.

Gráfico Nº 17. CAUSAS DE SOBREENDEUDAMIENTO



Fuente: Revista Estudios sobre Consumo

Es evidente que en cada situación de sobreendeudamiento se pueden solapar cada una de estas causas, y de hecho es muy frecuente la concurrencia de varias de ellas. No obstante un estudio realizado en los meses anteriores a la crisis nos permite realizar una valoración aproximada de la incidencia de las causas no colectivas en España. Estos datos, que exponemos en porcentajes en el Gráfico nº 17, resultan de extremo interés: menos de la mitad de las respuestas (45%) se refieren a

que el sobreendeudamiento se ha debido a causas imputables a las propias personas sobreendeudadas: imprevisión económica, mala administración o gastos excesivos e innecesarios, etc. Frente a estos, entre los casos que podemos considerar como de "sobreendeudamiento pasivo o no imputable" la primera causa mencionada es el paro (18%), la segunda la separación o el divorcio (16%), la tercera la enfermedad (4%) y finalmente, como cuarta causa la viudedad (3%).

Si tenemos en cuenta que un 13% de las respuestas se refieren a “otras causas imprevistas no imputables a las personas sobreendeudadas” podemos concluir que hay más casos de sobreendeudamiento pasivo, no imputable al consumidor (55%) que casos imputables a la mala administración o descontrol en el gasto de las personas sobreendeudadas (45%). En el momento actual, se considera que la incidencia de la crisis está provocando un extraordinario aumento de las familias sobreendeudadas, cuyo número se habría multiplicado por dos respecto a hace un año. Este crecimiento puede ser constatado a través del aumento de las tasas de morosidad y de los procedimientos concursales a que nos referiremos a continuación.

Coincidiendo, en lo esencial, con lo que hemos indicado para España, el Informe elaborado por diversas instituciones y expertos dentro de la Comisión Europea en 2008 (“Towards a common operational European definition of over-indebtedness”) señala que las principales razones que están conduciendo a las familias a tener problemas financieros son:

- La crisis financiera sobrevenida
- Situación permanente de bajos ingresos.
- Gestión inadecuada de sus ingresos
- Haber adquirido demasiadas deudas y obligaciones.
- Consumo demasiado elevado.

Este Informe señala también que las familias no suelen reconocer sus propias culpas y “externalizan” las causas de su sobreendeudamiento. La atribución de causas más frecuentes que se realizan son los bajos ingresos (45%), la pérdida del trabajo (19%) y la enfermedad (11%). Respecto a los factores objetivos y subjetivos relacionados con las situaciones de sobreendeudamiento, según este Informe Europeo los más determinantes serían, por este orden: (1) la edad: el problema es mayor entre los que tienen entre 25 y 35 años; (2) el número de niños y de adultos: el sobreendeudamiento es menor en las familias donde más de un adulto trabaja y

crece en proporción al número de menores; (3) bajos o nulos ingresos; (4) abuso del crédito; y (5) deficiencias en los comportamientos de pago-ahorro/planificación.

### 3.2.18 Cuantificación de las situaciones de sobreendeudamiento familiar en España dentro del marco europeo y en el contexto de la crisis

A la hora de realizar un análisis comparativo de los problemas del sobreendeudamiento en los diferentes países europeos, nos encontramos con el problema de que, como se señala en el Informe de la Comisión Europea (CE) de 2008 a que nos hemos referido, no se ha llegado a un acuerdo para definir oficialmente el “sobreendeudamiento”. No obstante hay varias propuestas que se están debatiendo actualmente para identificar y tipificar las situaciones en las que las familias son incapaces de hacer frente a las deudas, y probablemente pronto dispondremos de esas definiciones que permitan homogenizar los criterios. Entre tanto se llega a este consenso, debemos de acudir a los procedimientos que utiliza la Comisión Europea (CE) que tiene dos maneras de medir los impagos y los retrasos en los pagos: el Eurobarómetro y The European Statistic of Incoming and Living Conditions (EU-SILC). Estas dos fuentes, aunque ofrecen datos anteriores a la crisis, resultan muy importantes para situar a España en el contexto europeo, en relación el sobreendeudamiento.

**1. Eurobarómetro.** Ofrece datos sobre personas que tienen dificultades para el pago de deudas, en el que se incluyen tanto los préstamos hipotecarios como los préstamos ordinarios o cualquier otro tipo de factura. En este caso, dificultad no significa que se haya producido impago. De acuerdo con los datos del Eurobarómetro del año 2006, España estaba ya por encima de la media, tanto en el porcentaje de los que afirmaban habían tenido dificultades de pago (“Difficulty paying bills: totally agree”) que era del 14%, frente al 13% del total de la EU, como en los que habrían podido tener algunas dificultades para hacerlo (“Difficulty paying bills:



tend to agree”) que era el 33% en España, frente al 25% de la población total de EU.

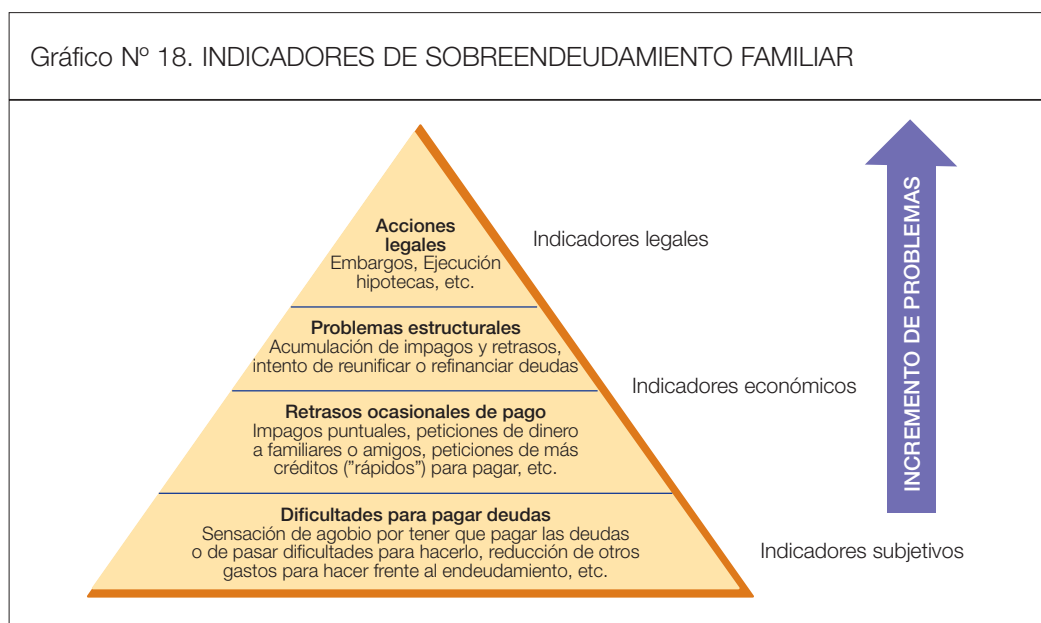
**2. Encuesta Europea sobre Ingresos y nivel de vida** (The European Statistic of Incoming and Living Conditions (EU-SILC)). Es más amplia y se refiere a los retrasos en el pago, teniendo en consideración cualquier retraso que un consumidor haya tenido en los últimos doce meses en el abono de cualquier factura: hipotecas, préstamos, créditos al consumo, alojamiento, etc. En el año 2005, en el que el problema, como hemos visto, no era tan acuciante como en la actualidad, el porcentaje de personas con problemas de retrasos en el pago en España era del 14%, cuatro puntos más que la media del total de la UE.

En cualquier caso los porcentajes de familias afectadas por problemas de sobreendeudamiento cambian según se utilicen indicadores subjetivos, económicos o judiciales. Según se utilizara cada uno de estos tres tipos de indicador, en estos momentos en España se podría decir que más de la tercera parte de

las familias tienen problemas de sobreendeudamiento (criterio subjetivo: sensación de dificultad económica para poder hacer frente a las deudas), que los tienen cerca del 20% de las familias (retrasos, “números rojos” o impagos puntuales) o de que los tienen cientos de miles de familias (amenaza de acciones judiciales por impagos).

En el Gráfico 18 se presenta el proceso de evolución de la disminución de porcentajes de familias afectadas e incrementos de problemas de estas familias, que refleja cada indicador. Hay que remarcar que los indicadores no cuantifican familias con diferentes problemas, sino familias con un mismo problema, el sobreendeudamiento familiar, que están atravesando distintas etapas. Las facilidades que existían hasta ahora de “estirar” el problema, a través de la refinanciación o reunificación de deudas, o de ir solicitando nuevos créditos para pagar los anteriores podían hacer que pasasen más de diez años desde que un consumidor estaba técnicamente en una situación de sobreendeudamiento, hasta que comenzaba a tener problemas legales.

Gráfico Nº 18. INDICADORES DE SOBREENDEUDAMIENTO FAMILIAR



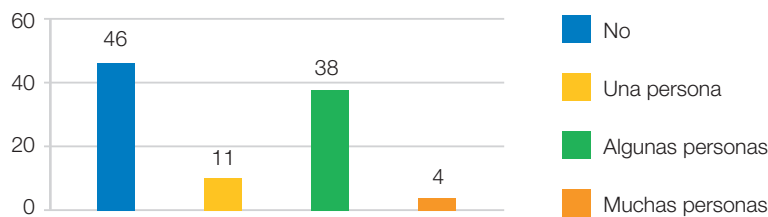
Fuente: reelaboración de J.G.P./A.S.A. a partir de propuesta de Observatoire de l'Épargne Européenne, Centre for European Policy Studies y Personal Finance Research Centre.



Una vía para medir la incidencia del endeudamiento previa a los indicadores económicos y legales es preguntar a los propios consumidores sobre los problemas del sobreendeudamiento en su entorno. Se obtienen así datos socialmente muy significativos, aunque sin valor estadístico, puesto que un mismo caso puede ser reportado por varias personas. En el Gráfico 19 se recogen las respuestas de una muestra de quinientos consumidores españoles ante la pregunta de si conoce alguna persona sobreendeudada. Aunque son datos del 2007, ya eran más de la mitad, el 53%, los que decían que sí. Incluso el 38% decía conocer a más de una persona y el 4% afirmaba conocer muchas personas en esa situación.

Refiriéndonos a la actual situación de España en el momento actual, las señales sociales de que la incidencia de los problemas de insolvencia y sobreendeudamiento está creciendo de forma exponencial en los últimos meses (finales del año 2008 y principios de 2009) se acumulan. Los medios de comunicación, ahora sí, están dedicando grandes espacios a dar cuenta de ello y se están produciendo movimientos sociales muy importantes de colectivos de hipotecados y Asociaciones de Consumidores, que reclaman respuestas ante la desesperada situación de cientos de miles de familias hipotecadas que están en camino de perder su vivienda.

Gráfico Nº 19. ¿CONOCE PERSONAS QUE ESTÉN SOBREENDEUDADAS, CON DIFICULTADES PARA PAGAR LOS PRÉSTAMOS QUE DEBEN?

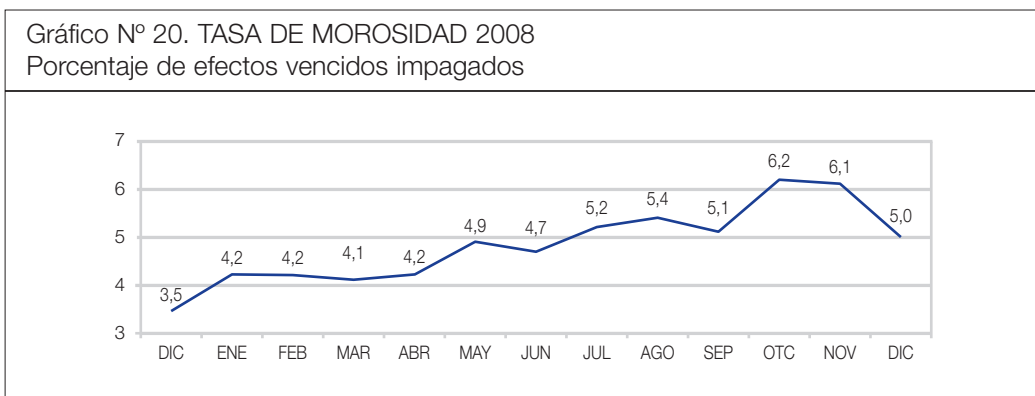


Fuente: Revista Estudios sobre Consumo

Los datos oficiales también lo confirman: las suspensiones de pagos y situaciones de insolvencia se han multiplicado por tres desde en el año 2008 y la Central de Información de riesgos del Banco de España, CIRBE, señalaba a finales del año 2008, que la masa de créditos dudosos, en lo que a hipotecas se refiere, alcanzan los 11.003 millones de euros, lo que supondría que unas cien mil familias han dejado ya de pagar sus préstamos. Por otro lado, según el Consejo General del Poder Judicial en 2008 se han producido 58.686 ejecuciones hipotecarias (más del doble que en todo 2007), y de acuerdo con las proyecciones que recoge ADICAE podrían llegar a 90.000 las nuevas ejecuciones en 2009 y más de

120.000 en 2010. Es decir, cerca de las 300.000 ejecuciones hipotecarias y embargos en tres años.

El aumento de las tasas de morosidad también muestra el crecimiento de los problemas de liquidez, insolvencia y sobreendeudamiento que se producen, sobre todo a partir del segundo trimestre de 2008, tanto de las familias como de los demás agentes económicos. En el Gráfico 20 se muestra la evolución de los efectos vencidos e impagados durante dicho año 2008. Estos efectos, en el mes de Octubre, ascendieron a 2.302 millones de euros, cifra un 91,5% superior a la del mismo mes de 2007 y la más alta de toda la serie, iniciada en 2002 (datos INE).



Fuente: Banco de España

Más significativos son aún, por su específica referencia al endeudamiento familiar, los datos que figuran en el Cuadro de datos n° 5 y en el Gráfico n° 21 que muestra el crecimiento de las ratios de morosidad financieras de los hogares españoles desde el año 2002, tanto en los préstamos de vivienda, como en los de consumo. En el primer caso se han multiplicado por 3, pasando del 0,42 al 1,31 del año 2008, y en los préstamos al consumo se ha pasado del 1,79 al 4,33. Este aumento ha tenido lugar sobre todo en los años 2007 y 2008, y hay que tener en cuenta que los pronósticos señalan que estas tasas de morosidad van a continuar subiendo, de una forma aún más acusada, durante el año 2009.

Es necesario prestar atención al hecho de que, según cálculos aproximados, el 40% de las familias que se encuentran en situación de sobreendeudamiento o morosidad son inmigrantes. Durante estos años cerca de 500.000 familias compuestas por personas no españolas han suscrito hipotecas en una situación de solvencia y en unas condiciones económicas peores que las de los nacionales. Este colectivo de inmigrantes se encuentra especialmente afectado por el rapidísimo aumento del paro, que ha colocado a una gran parte de familias inmigrantes hipotecadas en una situación económica dramática, y con una perspectivas muy pesimista de

poder volver a encontrar trabajo, por lo que sus posibilidades de poder hacer frente a sus hipotecas son mínimas.

### 3.2.19 Sobreendeudamiento, insolvencia familiar y exclusión financiera como causas de exclusión social. Situación de los colectivos especialmente vulnerables

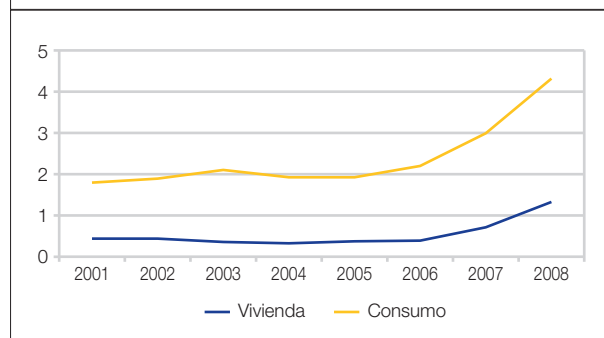
La mayor vulnerabilidad al endeudamiento de determinados colectivos, no sólo viene dada en términos de sus disponibilidades económicas, sino que tiene que ver también con su nivel sociocultural y con otras circunstancias, como ocurre en el caso de la población inmigrante, donde se ha producido el sobreendeudamiento en cadena, al haberse avalado mutuamente en los préstamos hipotecarios, multiplicando así la deuda contraída. Como ya hemos señalado, el desempleo, el sobreendeudamiento y la insolvencia derivadas de la crisis golpean con más fuerza a los colectivos más débiles y menos integrados, como puede ser el caso de los inmigrantes o las minorías étnicas. Sin duda, son estos colectivos los que se enfrentarán, a su vez, con mayor intensidad a la exclusión financiera consecuente que puede llevar, en no pocas ocasiones, a la exclusión social.

Cuadro Nº 5. RATIO DE MOROSIDAD EN LA FINANCIACIÓN A LOS HOGARES

Año	Vivienda	Consumo
2001	0,42	1,79
2002	0,42	1,91
2003	0,35	2,09
2004	0,29	1,97
2005	0,38	1,91
2006	0,41	2,23
2007	0,72	2,99
2008	1,31	4,33

Fuente: Banco de España

Gráfico Nº 21. RATIO DE MOROSIDAD EN LA FINANCIACIÓN A LOS HOGARES



Fuente: INE

En estos momentos de crisis, la exclusión financiera viene especialmente provocada por la reacción de las entidades financieras a la crisis económica, restringiendo el crédito, endureciendo sus condiciones y encareciendo su coste. Pero este problema, como el del sobreendeudamiento y la insolvencia familiar no debe entenderse como resultado de la actual crisis. Lo que sucede es que el impacto de esta crisis se acentúa en los colectivos más desfavorecidos, porque pone en riesgo aspectos vinculados a la supervivencia de determinados estratos de la población.

Tal y como señala el estudio «Financial Services Provision and Prevention of Financial Exclusion» (Prestación de servicios financieros y prevención de la exclusión financiera) realizado por la Unión Europea, el acceso a los servicios financieros se ha convertido en una condición necesaria para participar en la vida económica y social. La exclusión financiera está profundamente vinculada a la exclusión social. Sin embargo, en el momento actual, en los países de la Unión Europea dos de cada diez adultos carecen de acceso a servicios bancarios transaccionales, aproximadamente tres de cada diez no tienen ahorros y cuatro de cada diez no tienen facilidades de crédito.

Hay que tener en cuenta que la situación de sobreendeudamiento, con todos los efectos sociales que conlleva (pérdida de la vivienda,

embargos, impagos, retención de ingresos, imposibilidad de hacer frente a los pagos más esenciales, etc.) es un problema que acaba afectando toda la vida personal y las relaciones sociales, convirtiéndose en un estigma del que no está ajeno ningún miembro de la familia, incluso los más pequeños, y puede conducir a situaciones de exclusión social. Es verdad que la actual situación de crisis financiera hace que los bancos prefieran renegociar al máximo los préstamos, antes que hacerse con una vivienda, cuya venta y precio son inciertos. Pero la realidad es que una gran parte de los que han dejado de pagar sus hipotecas son insolventes, o viven con un subsidio con el que es imposible que hagan frente a los mismos préstamos que pagaban, muchas veces ya con apuro, cuando trabajaban. Además, con el aumento del paro de larga duración la situación es especialmente dramática, puesto que no se trata de un periodo transitorio sino de un pozo económico en el que se encuentran hundidos muchos hogares y del que difícilmente podrán salir.

Por ello es especialmente importante que los poderes públicos tengan en cuenta la reciente recomendación de la Comisión Europea contenida en el Memorandum de la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades que establece como recomendación política a los Estados Europeos que «Las políticas para garantizar la capa-

cidad financiera de las instituciones bancarias, la protección del consumidor y la transparencia de las relaciones entre los proveedores de servicios financieros y los clientes deben tener plenamente en cuenta las situaciones y necesidades de los grupos vulnerables. Se debe garantizar el acceso de las personas sobreendeudadas a servicios bancarios básicos. Es necesario desarrollar asesoramiento y educación en materia financiera, así como fomentar y supervisar la responsabilidad social de las instituciones financieras”.

### 3.3 Endeudamiento y sobreendeudamiento familiar. Análisis económico-estadístico

En un momento en que el endeudamiento y sobreendeudamiento de los agentes económicos ha causado un efecto sin precedentes sobre la marcha de la economía española.

Hacemos un análisis económico y estadístico de las diferentes variables y atenuantes del endeudamiento de las familias españolas. Así mismo, se analizan las situaciones de sobreendeudamiento y sus consecuencias dentro del marco actual de crisis y rescisión económica.

#### 3.3.1 Visión global de las economías domésticas

Las economías domésticas, consumidores o familias son clave del desarrollo económico. La dimensión económica del consumo de los hogares constituye el principal componente de la demanda interna de un país, y en su fortaleza se sustenta el crecimiento económico. Por ello, cuando se analizan las economías domésticas interesa la capacidad de gasto. Esta capacidad dependerá de su nivel de renta, es decir, de los ingresos que se perciban por remuneración del trabajo y/o capitales.

Durante los últimos años, diferentes variables como el aumento de la renta disponible, el

incremento en el empleo y la reducción del paro, el mantenimiento de facilidades crediticias y el “efecto riqueza” derivado de la revalorización tanto de activos bursátiles y financieros como de los inmobiliarios han generado en las economías familiares aumentos de los ingresos presentes y han propiciado la formación de expectativas halagüeñas sobre la renta futura de los hogares con el consiguiente efecto positivo sobre la demanda de consumo privado.

La valoración social de ahorro y consumo también ha cambiado sustancialmente en las últimas décadas, de manera que los hogares, cada vez más, redujeron su capacidad de ahorro y recurrieron al crédito para financiar el consumo.

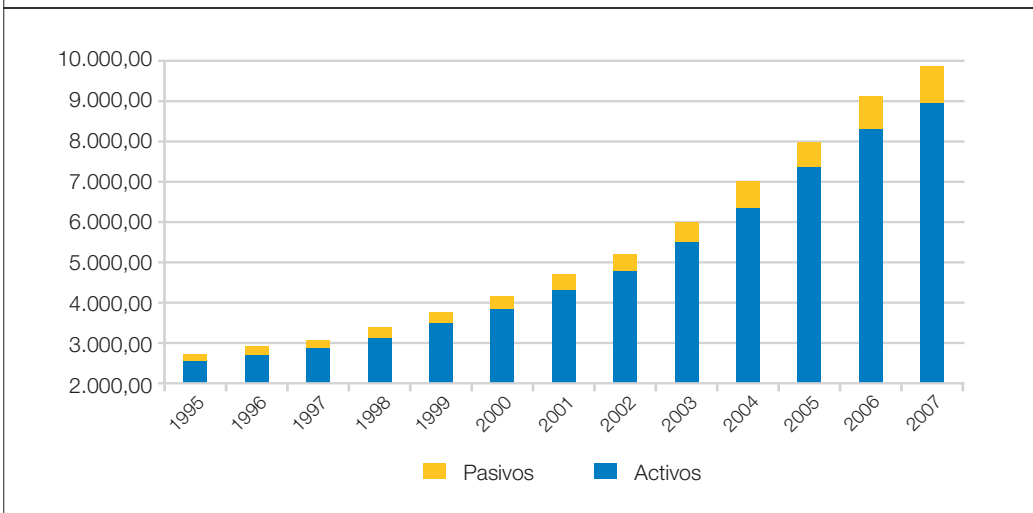
Hoy, dentro de la economía internacional España se encuentra inmersa en una crisis propia, consecuencia en parte, de la falta de previsión y control en las tendencias consumistas de la sociedad española en estos últimos años. Así, desde mediados de los años noventa asociaciones de consumidores y organismos públicos alertaban de los peligros de la situación y sobre los riesgos que estas conductas podrían acarrear en un futuro próximo, comenzando a adquirir especial relevancia el concepto de “sobreendeudamiento”.

#### 3.3.2 Evolución del patrimonio de los hogares

El patrimonio neto familiar representa la totalidad de los bienes, como la vivienda y las cuentas bancarias que forman el denominado “activo”, menos las deudas como las hipotecas y créditos de tarjetas, que forman el “pasivo”.

En el gráfico 22 se puede observar como el patrimonio de los hogares españoles ha seguido una pauta de crecimiento continuado en los últimos años debido principalmente a las revalorizaciones los activos inmobiliarios y financieros.

Gráfico N° 22. EVOLUCIÓN DEL PATRIMONIO FAMILIAR



Fuente: Elaboración propia a partir de Fundación de Cajas de Ahorros, Patrimonio de la economía española

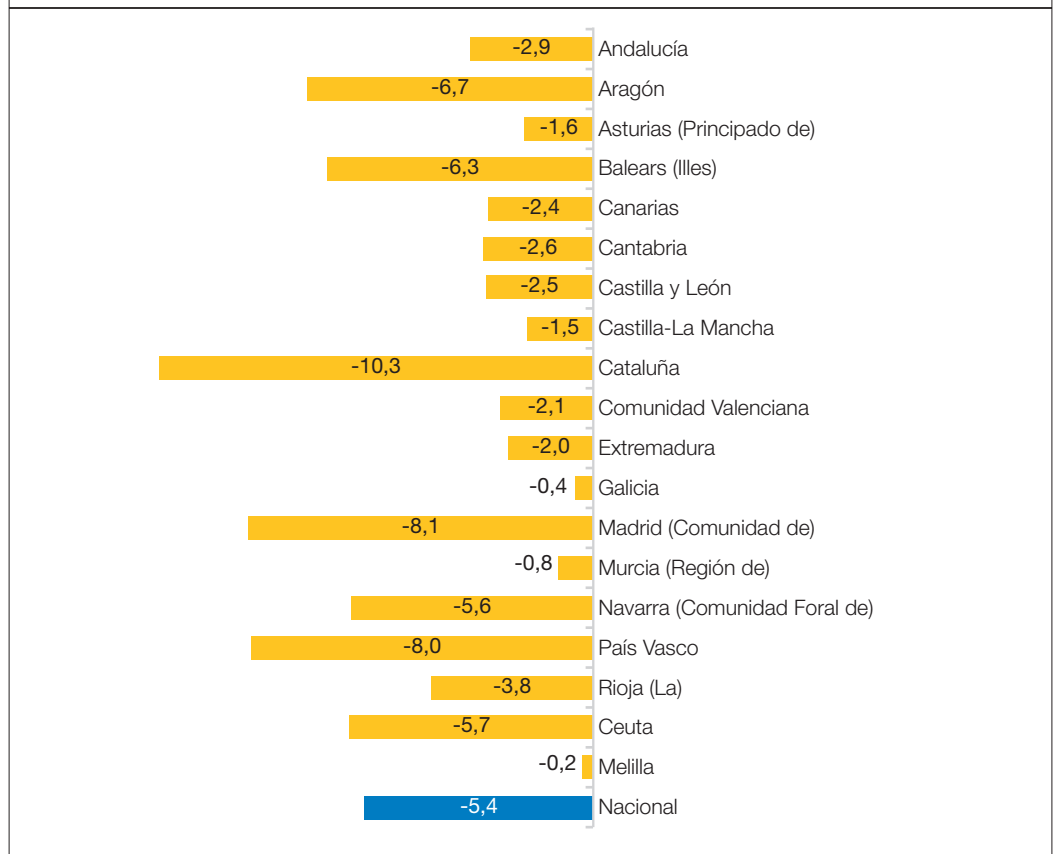
En poco más de 10 años, el patrimonio de las familias se triplicó, pasando de 2.841,60 millones de euros en 1998 a 7.962,60 en 2007. En términos porcentuales el patrimonio familiar aumentó un 267% a un ritmo continuo que se mantenía entre el 10% y el 15% anual, hasta que en 2007 se registraron los primeros datos que mostraban una importante ralentización en el ritmo de crecimiento y que representaban el avance de los acontecimientos actuales.

Con datos de 2008 se estima la pérdida de valor del patrimonio de los hogares en, al menos, un 20%. Sólo el desplome del valor de las acciones, tanto cotizadas como no cotizadas, y la depreciación de otros activos de carácter no inmobiliario, han costado a los hogares españoles, según datos del Banco de España, 183.346 millones de euros en apenas nueve meses -durante los tres primeros trimestres de 2008-. Además, hay que considerar los descensos en los precios de los

inmuebles, según los últimos datos publicados por el INE el índice anual de precios de la vivienda cayó un 5,4% en el cuarto trimestre de 2008. Estos factores han provocado importantes reducciones en la riqueza del sector privado, y especialmente en los patrimonios familiares que se enfrentan a importantes dificultades financieras generadas por la nueva situación económica.

Otro de los principales problemas de las economías familiares ha sido el creer que un patrimonio elevado garantizaba la estabilidad económica y financiera del hogar. Pero la realidad es más compleja y requiere del análisis del conjunto de activos y pasivos de la unidad familiar, puesto que no todos los activos deben considerarse buenos ni todos los pasivos malos. La calidad de los activos debe determinarse en función de la estabilidad patrimonial que ofrezcan y su liquidez; por su parte, en los pasivos es fundamental su estabilidad y plazo de exigibilidad.

Gráfico N° 23. EVOLUCIÓN ANUAL DEL ÍNDICE DE PRECIOS DE LA VIVIENDA



Fuente: INE

Aunque debe buscarse el equilibrio entre las variables indicadas podemos considerar buenos activos familiares las cuentas a la vista y depósitos a plazo, que ofrecen una liquidez inmediata o a plazo determinado y que mantienen su valor en tramo estable al compensar el efecto inflación con la generación de intereses. La vivienda históricamente se había considerado como un buen activo, pero el crecimiento insostenible de su valor en los últimos años hizo que se desplazaría a posiciones

menos privilegiadas por los riesgos de la inminente explosión de la burbuja inmobiliaria. A día de hoy, las propiedades inmobiliarias continúan siendo buenos activos, susceptibles de constituir garantía hipotecaria, aunque para aquellas familias en que estos activos representen la práctica totalidad del patrimonio supone importantes efectos adversos. Las familias necesitan mantener un equilibrio en sus activos y no concentrar todo su patrimonio en un determinado tipo de bienes.

Cuadro Nº 6. DISTRIBUCIÓN DEL VALOR DE LOS ACTIVOS FINANCIEROS DE LOS HOGARES

Características de los hogares	Vivienda principal	Otras propiedades inmobiliarias	Negocios por trabajo por cuenta propia	Joyas, obras de arte, antigüedades	Total	Promemoria:
						activos reales como porcentaje de activos totales
Todos los hogares						89,0
Percentil de renta	66,2	23,8	9,4	0,6	100,0	89,0
Menor de 20	79,4	18,7	1,5	0,4	100,0	91,8
Entre 20 y 40	79,2	16,4	4,1	0,3	100,0	94,4
Entre 40 y 60	75,7	19,1	4,9	0,4	100,0	91,9
Entre 60 y 80	69,5	23,6	6,5	0,4	100,0	90,7
Entre 80 y 90	61,1	25,4	13,0	0,5	100,0	88,5
Entre 90 y 100	48,8	31,8	18,3	1,1	100,0	83,0

Fuente: INE

En la Encuesta Financiera de las Familias (EFF) del Banco de España, apreciamos como el conjunto de propiedades inmobiliarias representan

el 90% de de los activos reales de los hogares, este porcentaje crece hasta un 98,1% cuando observamos los tramos más bajos de renta.

Cuadro Nº 7. TENENCIA DE ACTIVOS REALES POR PARTE DE LOS HOGARES

Características de los hogares	Cuentas y depósitos utilizables para realizar pagos	Cuentas no utilizables para realizar pagos y cuentas vivienda	Acciones cotizadas en bolsa	Fondos de inversión	Valores de renta fija
Todos los hogares					
Percentil de renta	26,6	14,7	11,1	13,2	1,7
Menor de 40	40,6	20,0	5,8	12,8	1,9
Entre 40 y 60	35,1	22,3	7,4	7,8	2,9
Entre 60 y 80	36,8	21,1	6,6	8,9	1,9
Entre 80 y 90	25,2	14,5	9,9	9,2	2,0
Entre 90 y 100	16,4	8,5	15,9	18,1	1,1

Fuente: BDE EFF 2005

Cuadro Nº 8. DISTRIBUCIÓN DEL VALOR DE LOS ACTIVOS FINANCIEROS DE LOS HOGARES					
Planes de pensiones y seguros de vida de inversión o mixtos	Acciones no cotizadas y participaciones	Otros activos financieros	Total	Promemoria: activos financieros como porcentaje de activos locales	Características de los hogares
20,0	9,2	3,5	100,0	11,0	Todos los hogares Percentil de renta
14,6	2,3	2,1	100,0	6,7	Menor de 40
16,7	3,2	4,6	100,0	8,1	Entre 40 y 60
19,0	2,6	3,1	100,0	9,3	Entre 60 y 80
32,5	3,4	3,3	100,0	11,5	Entre 80 y 90
18,5	17,7	3,9	100,0	17,0	Entre 90 y 100

Fuente: BDE EFF 2005

A la espera la nueva Encuesta Financiera de las Familias del Banco de España, resulta de interés para conocer la estructura más reciente del patrimonio de las familias españolas. A partir de los datos que aporta el estudio “Patri-

monio total de los hogares 1995-2007” de la Fundación de Cajas de Ahorros podemos simplificar la estructura del patrimonio de los hogares en los siguientes cuadros.

Cuadro Nº 9. ACTIVO TOTAL DE LOS HOGARES (Miles de millones de euros)									
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Activos no financieros</b>	<b>2.412,8</b>	<b>2.745,4</b>	<b>3.149,0</b>	<b>3.627,3</b>	<b>4.208,5</b>	<b>4.948,6</b>	<b>5.734,5</b>	<b>6.474,8</b>	<b>6.981,2</b>
Inmobiliario total	2.264,3	2.588,3	2.982,0	3.448,0	4.015,1	4.743,8	5.518,5	6.246,5	6.740,8
Bienes afectos a activ. comer. e indu. de P.F.	127,8	134,9	143,0	153,6	166,2	175,9	184,8	195,0	204,8
Ajuar doméstico y otros	20,7	22,2	24,0	25,7	27,2	28,9	31,2	33,3	35,6
<b>Activos financieros</b>	<b>1.029,0</b>	<b>1.048,3</b>	<b>1.104,7</b>	<b>1.116,5</b>	<b>1.271,9</b>	<b>1.387,1</b>	<b>1.572,0</b>	<b>1.820,7</b>	<b>1.914,0</b>
Efectivo y depósitos	374,9	416,9	445,9	472,4	498,5	540,5	590,5	671,2	729,5
Valores a corto plazo	2,6	2,7	2,6	2,1	2,7	2,0	2,4	4,0	6,0
Valores a largo plazo	21,5	23,9	22,4	26,1	34,9	29,4	30,8	37,2	41,7
Acciones y otras participaciones	303,6	279,6	298,0	269,4	349,5	389,8	472,0	590,9	616,0
Fondos de inversión y seguros	295,0	289,0	302,2	308,6	346,7	380,6	426,3	455,3	455,8
Otros	31,4	36,2	33,6	37,9	39,6	44,8	50,0	62,1	65,0
<b>Total activo</b>	<b>3.441,8</b>	<b>3.793,7</b>	<b>4.253,7</b>	<b>4.743,8</b>	<b>5.480,4</b>	<b>6.335,7</b>	<b>7.306,5</b>	<b>8.295,5</b>	<b>8.895,2</b>

Fuente: Fundación de Cajas de Ahorros, *Patrimonio total de los hogares 1995-2007*

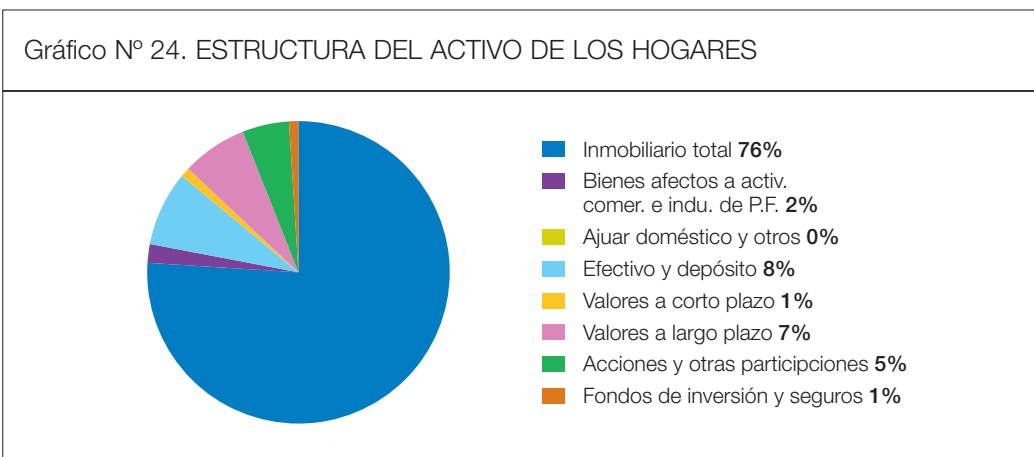


Cuadro N° 10. PASIVO TOTAL DE LOS HOGARES (Miles de millones de euros)									
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Préstamos	248,1	291,3	327,5	379,8	451,1	541,9	653,5	780,8	878,2
Otros	47,3	50,4	50,2	51,1	52,1	49,2	50,5	57,4	54,7
<b>Total pasivo</b>	<b>295,4</b>	<b>341,7</b>	<b>377,7</b>	<b>430,9</b>	<b>503,2</b>	<b>591,1</b>	<b>704,0</b>	<b>838,2</b>	<b>932,9</b>
<b>Renta disponible bruta</b>	<b>369,9</b>	<b>421,7</b>	<b>450,4</b>	<b>478,9</b>	<b>511,1</b>	<b>547,9</b>	<b>589,4</b>	<b>628,3</b>	<b>666,6</b>
Gasto en consumo final	331,0	375,4	402,3	425,1	451,2	487,1	524,9	563,2	600,2
Ahorro bruto	41,0	47,1	50,2	54,5	61,4	61,9	64,7	65,8	68,9
Deuda (pasivos)/Renta disponible bruta (%)	79,9	81,0	83,9	90,0	98,5	107,9	119,4	133,4	139,9

Fuente: Fundación de Cajas de Ahorros, *Patrimonio total de los hogares 1995-2007*

Analizada la composición de los activos de los hogares españoles destaca la importancia de los activos inmobiliarios que representan más del 75% del activo, en cambio, efectivo y depósitos escasamente representan el 8% de los activos familiares. La consideración de

estos datos, como final de una tendencia mantenida durante los últimos 15 años, ya dejaba entrever las serias dificultades en que se encontrarían los consumidores ante la anunciada situación de crack inmobiliario y recesión económica.

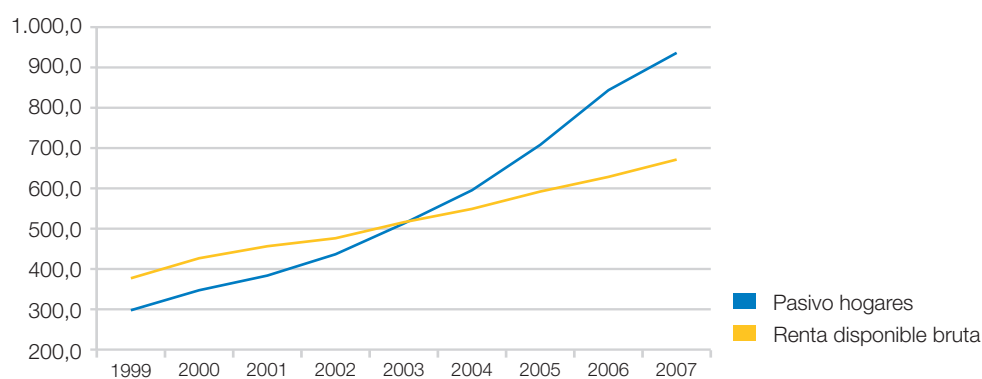


Fuente: Elaboración propia a partir de Fundación de Cajas de Ahorros, *Patrimonio total de los hogares 1995-2007*

La condición de malos activos se reserva a aquellos bienes innecesarios, que no representan riqueza tanto por falta absoluta de constituir liquidez como por carecer de valor real y utilidad. Numerosas familias han caído en un estado crónico de consumismo y han acumulado importantes activos carentes de valor, tanto en mercado como personal.

Por su parte, la estructura de los pasivos presenta especial relevancia cuando se comparan las deudas con la renta disponible de los hogares. Se observa como las deudas de los hogares se han incrementando hasta situarse en valores que superan el 140% de la renta disponible.

Gráfico N° 25. RELACIÓN DEUDA/RENDA DISPONIBLE BRUTA



Fuente: Elaboración propia a partir de Fundación de Cajas de Ahorros, *Patrimonio total de los hogares 1995-2007*

Aunque en términos económicos, el endeudamiento presenta múltiples ventajas, puesto que posibilita la inversión de los fondos captados y contribuye al crecimiento económico del país, la capacidad de endeudamiento familiar requiere de la virtud de prever la disposición futura de rentas, vinculadas principalmente a la solidez económica y estabilidad laboral.

En datos del Banco de España conocemos que la deuda de las familias españolas está compuesta principalmente por préstamos y créditos; siendo los préstamos hipotecarios para la vivienda los que más extendidos. El endeudamiento familiar ha crecido a un ritmo medio de 10% anual durante los últimos años, situándose a partir del 2004 por encima de la renta disponible.

Los datos del Banco Central reflejan que el endeudamiento de los hogares se sitúa ya – cuarto trimestre de 2008- en 958.838 millones, alrededor de un 95% del PIB, lo que supone un aumento de 31.434 millones de euros respecto de los datos a finales de 2007. En esta evolución resulta especialmente relevante el creciente peso de la deuda motivada por la compra de viviendas, superior al 81% y, sobre todo, el acentuado crecimiento

del porcentaje de renta que los hogares destinan al pago de deudas.

### 3.3.3 Cambio recientes en la estructura patrimonial de las familias. Pérdida del ahorro.

Aunque en algunos estudios se considere la inversión como ahorro, lo cierto es que el ahorro representa el excedente de los ingresos, una vez realizados los gastos. Este excedente representa un margen de maniobra para el consumidor, que permite hacer frente a gastos o situaciones imprevistas. Cabe considerar que la pérdida del hábito de ahorrar suele estar presente en los casos de mayores índices de endeudamiento.

El crecimiento del endeudamiento familiar en los últimos años ha dado lugar a un cambio significativo en la estructura patrimonial. De acuerdo, con los datos del Banco de España, si bien durante la década de los años noventa la tasa de ahorro familiar se situó en un nivel medio del 13,5%, posteriormente descendió en más de tres puntos porcentuales, coincidiendo con la revalorización de la vivienda y expansión correspondiente del crédito hipotecario.

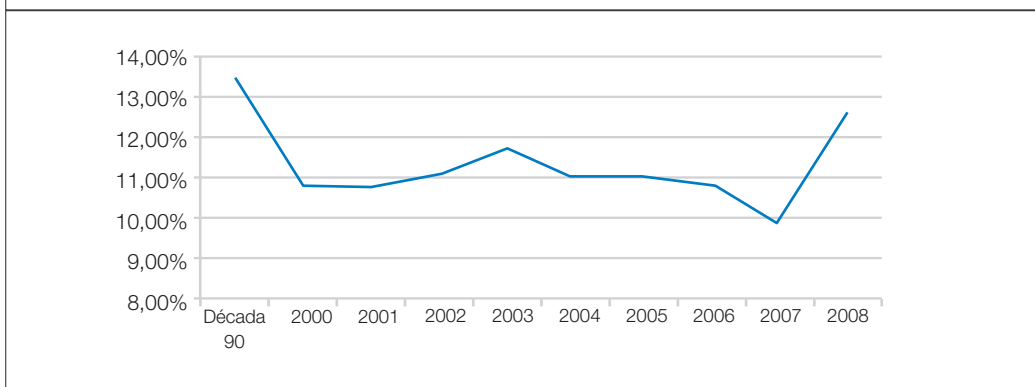
La revalorización de la vivienda en España derivó en unas mayores necesidades de financiación para su adquisición, no siendo suficiente el recurso al crédito hipotecario, pese a que éste aumentó en más de un 100% entre 1997 y 2008. En la compra de inmuebles fue necesario emplear además otras fuentes adicionales de recursos, lo que limitó la capacidad de ahorro familiar. En 2007 la tasa de ahorro familiar apenas alcanzaba el 10% de la renta disponible.

El cambio de ciclo económico y la aceptación de la situación de recesión por parte de

los consumidores ha paralizado el consumo, que muestra una caída opuesta al aumento del ahorro. El ahorro de las familias ha marcado un récord, los españoles ahorraron el 23,7% de su renta disponible en el cuarto trimestre de 2008, lo que supone el mayor nivel de la serie histórica que se elabora desde 2000.

A partir de las “Cuenta no financieras” publicadas por el INE se aprecia como la tendencia al alza en la tasa de ahorro de las familias, se situó en 2008 en el 13% de la renta disponible.

Gráfico N° 26. EVOLUCIÓN DE LA TASA DE AHORRO FAMILIAR



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE

Aunque la recuperación de la tasa de ahorro permitiría, en términos teóricos, reducir el endeudamiento adquirido por las familias en el anterior ciclo expansivo, parece poco probable que dicha tasa de ahorro pueda elevarse sustancialmente a lo largo de este año, puesto que el deterioro del mercado laboral parece no detenerse.

La tasa de ahorro respecto a la renta disponible más bien podría disminuir en los próximos meses debido a la reducción de ingresos que sufren las familias como consecuencia de la pérdida de empleo.

En situaciones de desempleo las familias ven reducidos sustancialmente sus ingresos, que en el mejor de los casos la pérdida representa el 20-40% de las rentas anteriores, en otros casos puede representar una reducción superior al 70% o 100% si no se dispone de prestación. Durante el 2009 se prevé un importante aumento de las situaciones de paro de larga duración y consiguiente agotamiento de subsidios por desempleo. En todas estas situaciones las familias deberán utilizar sus ahorros para financiarse, de modo que la tasa de ahorro disminuirá.

### 3.3.4 Deterioro del patrimonio familiar

La crisis financiera y, en general, el desplome de la actividad productiva ha provocado un importante deterioro en el patrimonio de los hogares. En 2006, la riqueza financiera de los hogares representó el 100,1% del PIB; un año más tarde bajó hasta el 93,2% del Producto Interior Bruto; mientras que en el segundo trimestre de 2008 ya había descendido hasta el 77,4% del PIB.

La crisis económica no sólo se está cobrando una dura factura en términos de empleo. El desplome del valor de las acciones -tanto cotizadas como no cotizadas-, y la depreciación de otros activos de carácter no inmobiliario, ha costado ya a los hogares españoles 213.692 millones de euros, es decir, aproximadamente un 20% de su riqueza. Ese hundimiento no ha podido ser compensado con el incremento del efectivo y los depósitos en poder de los hogares que, para hacer frente a la crisis financiera, decidieron aumentar sus posiciones en activos más seguros: en efectivo y en depósitos.

La realidad es que miles de familias han visto caer sus inversiones – fondos de pensiones y otros activos financieros que creían asegurados como consecuencia de la crisis financiera. Los hogares españoles se han visto envueltos en una serie de escándalos financieros que han provocado una pérdida inesperada de ahorros, así como la salida a la luz

de cientos de productos de inversión de riesgo colocados con dudosa ética comercializadora a usuarios que demandaban estabilidad en sus ahorros.

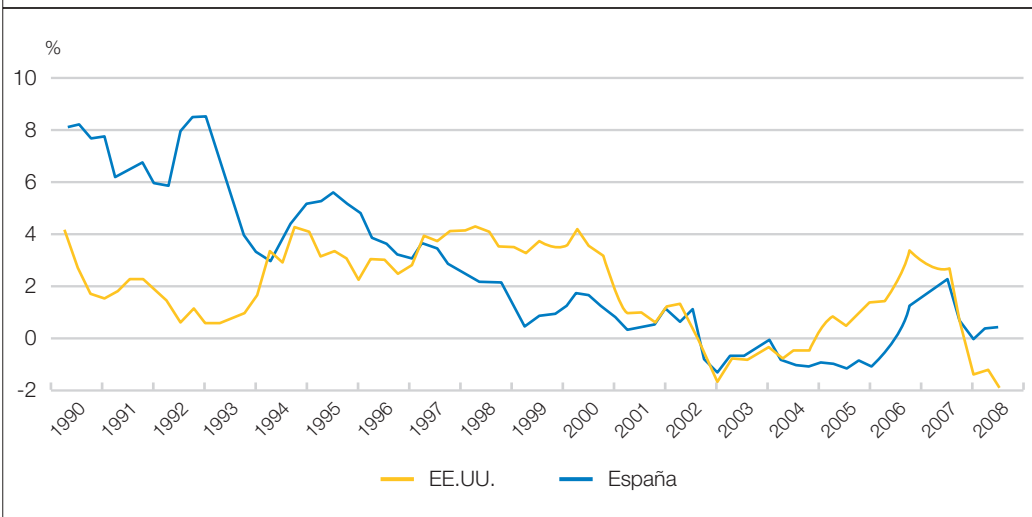
En este sentido, y aunque no se dispone de cifras oficiales que valoren las pérdidas derivadas de estos acontecimientos sirven como ejemplo la quiebra del banco inversor Lehman Brothers, cuarta entidad bancaria de EE.UU. que ha dejado sin ahorros a miles de pequeños ahorradores, estimándose en España cerca de 20.000 afectados; la estafa del financiero estadounidense Bernard Madoff, en la que inversores españoles han podido perder más de 2.300 millones de euros.

### 3.3.5 Situación del endeudamiento familiar

En España, el endeudamiento se ha ido desarrollando con relación a antecedentes históricos principalmente de carácter económico. El crecimiento del empleo, las buenas expectativas de crecimiento económico y los bajos tipos de interés motivaron el incremento en la demanda de créditos y préstamos.

**Bajos tipos de interés:** El bajo nivel de los tipos de interés reales redujeron considerablemente el coste de la financiación y la rentabilidad de las inversiones. En España, al igual que diversos países, incluso en EE.UU. los tipos de interés real –tipo de interés nominal menos inflación– fueron negativos durante el período 2002-2006.

Gráfico N° 27. TIPOS DE INTERÉS INTERBANCARIO A UN AÑO REALES



Fuente: Documentos de Economía La Caixa.

Los bajos intereses de los últimos años fomentaron la solicitud de préstamos y créditos de las familias, vivimos uno de los momentos históricos en los que menos costaba endeudarse, pocos querían considerar las consecuencias futuras que provocaría una subida de tipos.

Por otra parte, la baja rentabilidad de los depósitos a plazo derivada de los bajos tipos de interés, produjo que los depósitos bancarios tradicionales ofreciesen escasa rentabilidad, por lo que las familias decidieron prescindir del ahorro y desviaron los fondos hacia otras inversiones.

**Crecimiento económico:** La expansión económica vivida en los últimos años asentó la confianza de los consumidores para afrontar futuros gastos y multiplicó sus expectativas y posibilidades reales de pago. Así mismo se produjo una importante expansión de los sectores productivos y una continua trayectoria de creación de puestos de trabajo, incrementando la confianza de los consumidores a pesar de que muchos empleos eran temporales y precarios.

El auge del sector inmobiliario motivó el endeudamiento dirigido a inversiones en este.

En España tiene especial incidencia el fenómeno de la segunda residencia en propiedad, este factor ocasionó un alto grado de demanda en el sector de la construcción en los ochenta y noventa, y contribuyó a la burbuja inmobiliaria especialmente en las áreas costeras, donde se encuentra el mayor número de viviendas vacacionales de españoles y extranjeros. La elevada inmigración en España llevada a cabo durante el período de 1995 al 2005 especialmente, también ocasionó que aumentara la demanda inmobiliaria ocasionando importantes subidas en precios que representaban altas rentabilidades para las inversiones en el sector.

La expansión del sector financiero y del crédito al consumo también ha sido condicionantes clave en el aumento del endeudamiento familiar. La deuda española creció en principio como consecuencia del aumento de los préstamos a largo plazo. Pero no fue hasta el año 1990, con la expansión de cajas de ahorros y financieras que se abrió una amplia oferta crediticia de nuestro país. El crecimiento de la oferta financiera, elevó sustancialmente el número de créditos ofrecidos como la facilidad para adquirir los mismos llevando a la utilización excesiva del crédito

con la finalidad de cubrir necesidades de ocio. Uno de los factores de gran incidencia ha sido la agresividad competitiva que ha llevado a las entidades crediticias a la comercialización indiscriminada de productos de financiación, junto con la falta de planificación y formación de los contratantes.

Hasta verano de 2008 en la comercialización de préstamos y créditos las entidades financieras recurrieron de forma generalizada y habitual a prácticas y fórmulas que han situado a los consumidores en una situación especialmente grave frente a una crisis anunciada: concesión de importes que superaban el 100% de los valores de tasación, llegando en determinados casos al 120%; aplicación de nuevas fórmulas de cálculo que generaban hipotecas de cuota crecientes con una falsa sensación de capacidad de pago del préstamo; y proliferación, mediante publicidad agresiva, de todo tipo de créditos y tarjetas que incitaban a un consumo muy por encima de las capacidades de pago de las familias.

Estos y otros muchos factores ocasionaron que la deuda familiar española cobrara especial relevancia a partir de 1997 y comenzara a hablarse de sobreendeudamiento. Hoy la deuda familiar ha alcanzado niveles que his-

tóricamente no se habían registrado, superando en los 555.000 millones de euros aproximadamente.

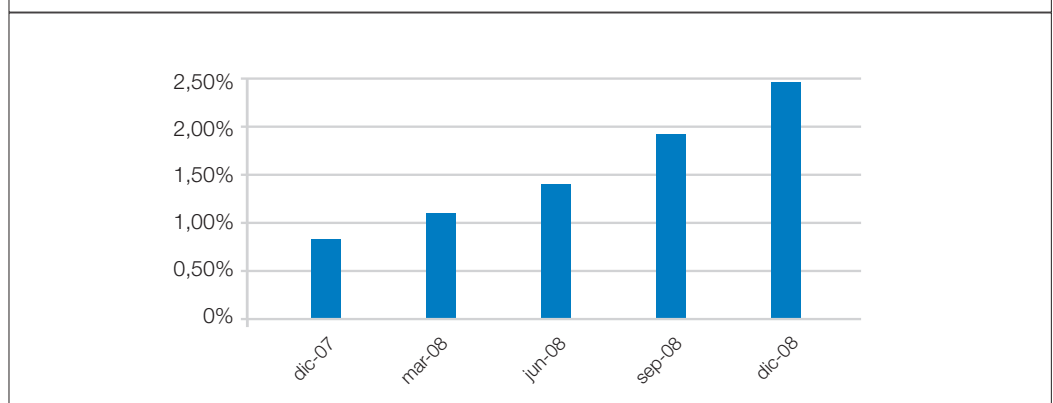
### 3.3.6 Dudosidad hipotecaria

Los informes de la Asociación Hipotecaria Española (AHE) aportan datos sobre la dudosa del crédito hipotecario a los hogares para adquisición de vivienda. Considerando que el pago de las deudas hipotecarias son las últimas en desatenderse estos datos tienen especial importancia para cifrar el sobreendeudamiento actual de las familias.

Los incrementos de los ratios de dudosa hipotecaria de los hogares registrados durante 2007 y 2008 se atribuyen, fundamentalmente, al crecimiento de los tipos de interés, que ha ocupado históricamente el principal riesgo de morosidad, sin embargo, las recientes bajadas de tipos no parecen haber producido efecto alguno en la reducción de la dudosa apuntando como nueva causa de morosidad al desempleo.

La dudosa hipotecaria se situó en diciembre de 2008 en el **2,36%**, en comparación con el 1,83% registrado el trimestre anterior y el 0,72%, de diciembre de 2007.

Gráfico Nº 28. PORCENTAJE DE DUDOSIDAD EN EL CRÉDITO HIPOTECARIO DE LOS HOGARES PARA ADQUISICIÓN DE VIVIENDA



Fuente: elaboración propia a partir de datos AHE

### 3.3.7 Ejecuciones judiciales

La descripción de la situación de sobreendeudamiento de los hogares españoles se completa con la consideración de los datos publicados por el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) sobre ejecuciones hipotecarias. Las ejecuciones hipotecarias, que solicitan principalmente las entidades financieras, se dispararon sobre todo en los últimos tres meses de 2008, hasta alcanzar la cifra récord de 21.211, frente a los 13.487 procesos del

trimestre anterior y muy por encima de los 8.836 del mismo período de 2007.

La crisis económica y, por consiguiente, la elevada tasa de desempleo está provocando que el número de morosos se dispare. Así, durante el pasado 2008 se registraron hasta 58.686 ejecuciones hipotecarias, un 126,2% más que el año anterior. Para 2009, el CGPJ espera un crecimiento algo más moderado, del 43,5%, lo que implicaría otras 76.463 actuaciones.

Gráfico Nº 29. EJECUCIONES HIPOTECARIAS POR COMUNIDAD AUTÓNOMA

Comunidad Autónoma	Total 2007	Total 2008	Diferencia %
Andalucía	4.595	11.458	149,4
Aragón	545	1.254	130,1
Asturias	546	756	38,5
Baleares	723	1.754	142,6
Canarias	1.436	3.216	124,0
Cantabria	275	561	104,0
Castilla y León	888	1.876	111,3
Castilla-La Mancha	1.235	2.845	130,4
Cataluña	4.538	11.240	147,7
Comunidad Valenciana	5.369	10.591	97,3
Extremadura	361	723	100,3
Galicia	701	1.369	95,3
Madrid	2.802	6.501	132,0
Murcia	1.013	2.715	168,0
Navarra	178	451	153,4
País Vasco	584	985	68,7
La Rioja	154	391	153,9
<b>Total</b>	<b>25.943</b>	<b>58.686</b>	<b>126,2</b>

Fuente: Consejo General del Poder Judicial

### 3.3.8 Expectativas futuras

Atendiendo a la actual situación económica el transcurso del 2009 se presenta con una serie de dificultades para aquellas familias con riesgo, más o menos remoto, de verse afectadas por el desempleo de alguno de sus miembros puesto que deberán soportar las

cargas financieras adquiridas en los últimos años, exponiéndose a tensiones presupuestarias, que serán más intensas cuanto mayor sea el nivel de deuda contraída.

Por el contrario, aquellas familias que no tengan en su horizonte familiar ningún riesgo de paro, como funcionarios o empleados de

empresas sólidas soportaran un menor coste financiero de sus deudas gracias al descenso de los tipos de interés, y verán aumentada su renta disponible.

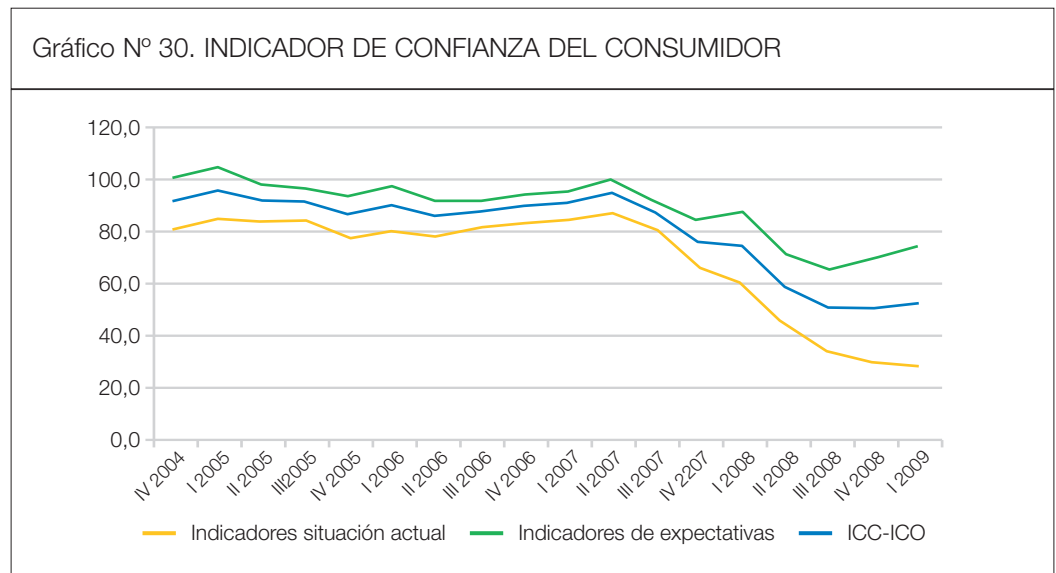
En términos generales se detecta una tendencia al ahorro derivada inhibición psicológica para abordar nuevas inversiones, aunque este ahorro no parece sostenible al considerar las tasas de desempleo y las crecientes situaciones de paro de larga duración.

### 3.3.9 Indicador de confianza de los consumidores

A través del Indicador de Confianza del Consumidor del Instituto de Crédito Oficial

(ICC-ICO) podemos conocer, desde el punto de vista de los consumidores, su percepción actual y las expectativas de futuro para la economía del país, su economía familiar y el empleo. Si tenemos en cuenta que el consumo de los hogares representa cerca del 60% del PIB español. Estos datos resultan especialmente útiles para interpretar y predecir la evolución del consumo privado en España.

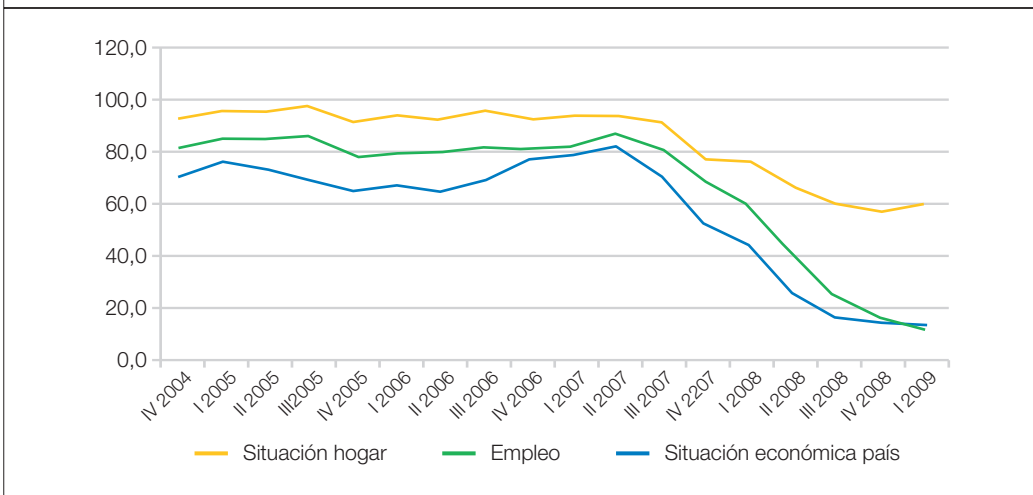
Si profundizamos en el Indicador de la situación actual, basada en la situación económica del país, la situación del hogar y el empleo, observamos la importante caída de los tres indicadores, donde el empleo no muestra signos de recuperación.



Fuente: elaboración propia a partir de datos ICO



Gráfico Nº 31. INDICADOR DE SITUACIÓN ACTUAL



Fuente: elaboración propia a partir de datos ICO

Respecto a marzo de 2008, los consumidores muestran menores expectativas de subidas de precios y esperan bajadas de tipos de interés, hecho confirmado por la reciente decisión del BCE que ha rebajado los tipos básicos de interés en la zona euro hasta el 1,25% actual, un nivel históricamente bajo. A pesar de ello, también son menores las perspectivas de los consumidores sobre su capacidad de ahorro y de consumo de bienes duraderos. Este dato pone de manifiesto las dificultades financieras que anticipan los consumidores por pérdida de ingresos. Los consumidores prevén reducciones en el consumo y necesidad de cubrir los gastos con ahorro.

### 3.3.10 Evitar y superar el sobreendeudamiento

El primer paso para evitar el sobreendeudamiento es valorar objetivamente el presupuesto familiar mensual. Es necesario que cada familia conozca su límite de capacidad de deuda determinando de qué ingresos fijos dispone y cuánto dinero se necesita para

cubrir los gastos básicos. Esta diferencia entre ingresos y gastos mensuales es representativa de la capacidad para asumir nuevas deudas: pagos a plazos, compras con tarjeta... Además conviene evaluar en qué medida se incrementan los gastos fijos y la verdadera necesidad del producto o servicio que se va a adquirir recordando que los créditos al consumo suelen ser productos con un interés más elevado que, por ejemplo, los préstamos hipotecarios.

El ahorro es una garantía para evitar situación de sobreendeudamiento, la pérdida del hábito de ahorrar suele estar presente en los casos de mayores índices de endeudamiento. Recuperar este hábito ayuda a controlar los gastos, no siendo necesario consignar grandes sumas de dinero al ahorro, sino realizarlo regularmente. Se demuestra que las personas ahorradoras controlan sus gastos.

Otro aspecto clave es conocer con detalle las condiciones de los créditos que se contratan: plazos, tipo de interés efectivo e índice de referencia, cláusulas..., así como evitar los denominados créditos rápidos o dinero

express por las elevadas comisiones e intereses que cobran. Deben estudiarse todas las condiciones especiales por las ventajas e inconvenientes que pueden representar, algunas entidades financieras, por ejemplo, ofrecen la posibilidad de aplazar el pago si se produce una situación de paro mientras se tienen obligaciones de pago, aspecto que puede representar un valor añadido a la oferta presentada.

Una vez nos encontramos en una situación de sobreendeudamiento las salidas son limitadas. Una posible solución, aunque debe ir acompañada de un buen asesoramiento financiero y análisis completo de la situación familiar particular puede ser la reunificación de deudas, que es una forma de unificar las deudas que se tienen en una sola, con el fin de realizar un solo pago. Ésta modalidad puede ser útil para aquellos que tienen muchas deudas a corto plazo y puedan salir del sobreendeudamiento uniéndolas y convirtiendo la deuda a largo plazo. Aunque siempre representará un mayor coste financiero debido a la extensión del plazo, ha permitido a numerosas familias adaptar su nivel de endeudamiento a la renta disponible.

Es evidente que las medidas de que disponen las familias para superar el endeudamiento contraído en los últimos años resultan insuficientes frente a la situación económica actual. La reciente medida de moratoria hipotecaria aprobada por el Gobierno deja fuera de alcance a las hipotecas superiores a 170.000€, esto resulta especialmente preocupante si tenemos en cuenta que en ciudades como Madrid, Valencia o Barcelona el valor medio de la vivienda superaba esta cifra desde el año 2005-2006.

Por otra parte también se han anunciado medidas como la ampliación de posibilidades para el rescate de los fondos de pensiones o la anticipación en las devoluciones de impuestos y ampliación de posibilidades de aplazamientos que en algunos casos podrán dar un respiro a las familias y contribuir a la superación de la situación. A pesar de ello, es

necesario insistir en la insuficiencia de medidas disponibles y la necesidad de adoptar opciones más enérgicas que contribuyan a paliar el fondo del problema y permitan generar mayor confianza entre los consumidores.

## 3.4 El sobreendeudamiento de los consumidores desde una perspectiva jurídica

### 3.4.1 Cuestiones generales. Introducción

Una de las características de la economía moderna en los países ricos es el claro tránsito de una economía de producción a una de consumo. En éstas, la riqueza se genera esencialmente a través del consumo y éste se estimula mediante el crédito. El acceso al crédito pasa a ser el presupuesto necesario para ese consumo que alimenta el crecimiento económico. El mejor funcionamiento del modelo reclama facilitar al máximo la obtención del crédito, de manera que los ciudadanos, significativamente denominados consumidores, tienen a su alcance multitud de formas de obtener crédito, desde los modelos más clásicos, pensados para la adquisición de bienes muy costosos y que suelen llevar aparejadas garantías reales (créditos hipotecarios, fundamentalmente), hasta productos más modernos que permiten acceder rápidamente a créditos de importes no muy elevados, orientados a la financiación del consumo y que no suelen tener garantías reales, a cambio de un precio más alto en forma de intereses (créditos rápidos y tarjeta de crédito, esencialmente). La extensión de este modelo ha hecho crecer el fenómeno del sobreendeudamiento. La definición de este término no es uniforme, pero en general suele referirse a los casos en los que el consumidor no puede hacer frente al pago del crédito asumido o no puede hacerlo sin grandes dificultades. Las razones que llevan a este punto son también diversas, pero muchas veces derivan de cambios drásticos perjudiciales para

el nivel de ingresos o el de gastos (pérdida del puesto de trabajo, enfermedad, rupturas familiares, etc.). Aunque no siempre es así, en un buen número de ocasiones esta circunstancia produce graves quebrantos a estas personas y suele generar problemas de exclusión social bien conocidos.

La extensión del fenómeno del sobreendeudamiento ha estimulado la aparición de iniciativas políticas tendentes a su prevención y al combate de las consecuencias perjudiciales. La diversidad de causas y efectos imponen un afrontamiento multidisciplinar, en el que las disciplinas económicas y sociológicas tienen un papel fundamental. Sin embargo, a la hora de articular mecanismos eficaces de prevención y lucha contra este fenómeno, los instrumentos jurídicos revisten una importancia central, pues proporcionan las estructuras generadoras de obligaciones y derechos destinados a prevenir estas situaciones o a sanar, en la medida de lo posible, sus perniciosas consecuencias. La necesidad de afrontar sistemáticamente esta materia en el plano jurídico es, pues, incontestable y está empíricamente demostrada por los planteamientos que han adoptado los derechos más avanzados en esta materia, cuya eficacia parecen venir demostrando los estudios en torno a los efectos reales de tales políticas.

La actuación preventiva tiene un alcance más amplio que el estrictamente jurídico, pues suele requerir programas de formación financiera de amplia extensión, pero el estudio lo centraremos en los dos aspectos más relevantes desde el punto de vista de la fijación de normas orientadas en este sentido y que atribuyan derechos y obligaciones concretas a quienes participan en el mercado. Uno, el de la necesidad de articular sistemas de asesoramiento financiero a los consumidores. Si bien muchos de ellos forman parte de políticas públicas de contenido más amplio, la clave en este punto consiste en determinar si el empleo de tales programas es un derecho directamente exigible o, incluso, una obligación para los consumidores afectados que

pretenden recurrir a sistemas de alivio en este tipo de situaciones. El segundo es el de la fijación de un sistema normativo que garantice el préstamo responsable por los profesionales del crédito. En este punto hay ya iniciativas bien conocidas, que se dirigen a imponer estrictas obligaciones de información, pero sigue habiendo un campo abierto en otros aspectos, como el de la responsabilidad por la concesión responsable de crédito o la tutela frente a la usura.

Un segundo paso, desde una perspectiva estrictamente jurídica, es el relativo a la gestión de las situaciones problemáticas. Una vez que se ha producido el sobreendeudamiento, el consumidor suele enfrentarse al problema de las dificultades para el cumplimiento de sus obligaciones. Dificultades que suelen extenderse a cualquiera de ellas y no sólo a las financieras (pago de recibos del gas o la luz, de las mensualidades del crédito hipotecario, etc.). En este punto, la experiencia está demostrando, en primer lugar, la frecuencia de una presión excesiva sobre el consumidor a la hora de reclamarle el pago de las deudas vencidas e impagadas fuera de los procedimientos judiciales. Bien sea el propio proveedor, bien empresas especializadas en cobro de impagados, lo cierto es que los procedimientos empleados no siempre son razonables. En interés del deudor, pero posiblemente también de los acreedores, a los que estos sistemas de cobro extrajudicial les resultan sin duda más beneficiosos, conviene analizar si es aconsejable la regulación legal de estos sistemas, en tutela de quien, queriendo, no puede pagar. Al mismo tiempo, y sin perjuicio de la posibilidad de emplear los sistemas de pago forzoso que protegen el derecho indiscutible del acreedor a obtener la prestación debida, debe analizarse si resulta útil o aconsejable crear mecanismos de composición extrajudicial que permitan resolver estas situaciones antes de llegar al procedimiento judicial.

Por último, ciertos casos son irreversibles y a ellos hay que proporcionar soluciones eficaces. En un cierto número de consumidores el

pago de la totalidad de sus deudas resulta completamente imposible. De ser así, no hay duda de que el derecho les debe proporcionar una mínima tutela que les asegure el mantenimiento de una vida digna a pesar de sus acreedores. Para ello existe en todos los ordenamientos la fijación de un patrimonio inembargable que queda fuera de la capacidad de ejecución de los acreedores. La protección de los consumidores en los casos más extremos de endeudamiento tiene en este punto uno de sus primeros apoyos. Además, y dado que en estos casos nos encontramos en el campo estricto de los procedimientos concursales, suele ser frecuente que haya previsiones normativas expresadas en este campo dirigidas al deudor consumidor, cuyo objetivo suele ser la fijación de un sistema de exoneración de las deudas pendientes tras el paso por el procedimiento concursal.

### 3.4.2 Cuestiones conceptuales en torno al sobreendeudamiento

Ha de tenerse en cuenta, en primer lugar, que el término admitiría dos enfoques distintos, pues puede hacer referencia solamente a las dificultades subjetivamente percibidas por el deudor para cumplir sus obligaciones o a datos estrictamente objetivos. En segundo lugar, desde el punto de vista estrictamente jurídico, el empleo de un término útil sociológica o económicamente hablando puede no tener excesivo interés, pues este último puede resultar relevante para las políticas públicas de apoyo, formación, recepción de datos estadísticos, etc., pero plantear serios problemas de seguridad jurídica en la aplicación de normas que atribuyan derechos u obligaciones concretos inmediatamente exigibles. En tercer lugar, el término sirve también para delimitar las situaciones merecedoras de protección y, en particular, como mecanismo de selección de los sujetos protegibles. Con ello se expulsa de los sistemas de protección a aquellos deudores que no se considere merecedores de protección, por derivar su situación de decisiones imputables al propio consumidor. Esto es especialmente importante cuando la

norma aplicar impone sacrificios a los acreedores, sobre todo por la pérdida de su derecho a exigir el pago al deudor.

Lo recién indicado remite a la clásica distinción entre el sobreendeudamiento pasivo y el activo. En el primero las dificultades o imposibilidad de cumplimiento derivan de hechos exógenos al deudor y por tanto, difícilmente atribuibles a un comportamiento más o menos negligente por su parte (reducción notable de ingresos por problemas de salud, familiares, laborales, etc.). En el segundo, se trata de sujetos que han asumido voluntariamente una carga deudora excesiva y de difícil cumplimiento por su parte (recurso exagerado al crédito para financiar un consumo excesivo o extravagante). Sin descartar la presencia de supuestos intermedios que plantean mayores problemas, en última instancia se tratará de una decisión política, pero conviene anotar que el tratamiento favorable del deudor, en perjuicio de sus acreedores, probablemente sólo quepa en aquellos casos en los que la situación no le sea directamente imputable. Se trata de un problema que se advierte sobre todo en los casos extremos, en los que la normativa impone a los acreedores ciertos sacrificios, señaladamente cuando a raíz de un procedimiento concursal que afecta al patrimonio del deudor, se le reconoce a éste el derecho a quedar liberado de las deudas pendientes que no han podido ser satisfechas en el procedimiento concursal. En esos procedimientos el problema suele enfocarse indirectamente, atendiendo a la buena o mala fe del deudor que solicita el beneficio, refiriéndola, en ocasiones, al conocimiento o desconocimiento negligente al recurrir al crédito de la imposibilidad de hacer frente en el futuro a las deudas asumidas. En términos generales, sin embargo, no se debería descartar proteger al deudor en todos los casos, aunque un factor de corrección en su perjuicio puede venir dado por las normas específicas de protección en los procesos previos a la asunción del crédito (normas de publicidad sobre créditos de consumo o restricciones legales de las entidades en aras a la consecución de un

sistema de concesión responsable del crédito para las entidades financieras).

El concepto de sobreendeudamiento de los consumidores desde una perspectiva estrictamente jurídica no es, en realidad, necesario para una buena parte de las instituciones que tratan de atacar este problema. La creación de políticas públicas de prevención o la intervención de organismos públicos o semipúblicos en la solución de las dificultades de pago probablemente pueden contar con una noción genérica, de corte economicista o incluso de corte estrictamente subjetivo. Sin embargo, cuando se pasa a un ámbito de regulación que impone sacrificios determinados a los acreedores o fija procedimientos imperativos de solución, es imprescindible determinar con mayor precisión el concepto, pues en este caso sirve para definir el supuesto de hecho al que la ley anuda consecuencias jurídicas concretas y la necesaria seguridad jurídica así lo impone. De ahí que los ejemplos comparados permitan observar que en tales situaciones se pasa a determinar un concepto más o menos nítido que, en términos generales, remite al presupuesto objetivo que determina la apertura de un procedimiento concursal o similar que implica restricciones severas a los derechos de los acreedores y que se sustenta en datos objetivos, abandonando referentes de percepción estrictamente subjetiva. Ha de señalarse, en todo caso, que si a veces se recurre al concepto tradicional de insolvencia (incapacidad de pago, como es el caso del ordenamiento alemán, §18 InsO), en otros supuestos se ha terminado por imponer un concepto más amplio que incluye las dificultades serias de pago, lo que permitiría anticipar el procedimiento para tratar de evitar llegar a la situación de incapacidad completa (es el caso, por ejemplo, del ordenamiento francés, en el que la definición de sobreendeudamiento como “imposibilidad manifiesta de hacer frente al conjunto de las deudas” –art. L. 331-2 Code de la Consommation– ha acabado interpretándose de manera especialmente amplia). En el fondo, como puede observarse, tras esa opción subyace también

una decisión de política jurídica sobre la finalidad de los procedimientos diseñados y, sobre todo, si las renunciaciones que imponen a los acreedores son aceptables no sólo para solucionar las situaciones irreversibles, sino también para prevenirlas y evitar que eventualmente pueda llegarse a ellas.

Un segundo punto relevante es la definición del propio término de consumidor desde el punto de vista de la delimitación del ámbito subjetivo de aplicación de la normativa de tutela frente al sobreendeudamiento. Aquí vuelven a ser relevantes las consideraciones antes apuntadas con relación a los distintos perfiles del concepto y la utilidad de los mismos desde una perspectiva estrictamente jurídica. Nuevamente, el problema se planteará en los casos en los que el ordenamiento asigne consecuencias jurídicas concretas y, en especial, cuando imponga a los acreedores sacrificios importantes en interés del deudor al que se considera merecedor de protección. En ese punto, conviene anotar que, al conectarse con los procedimientos concursales, la solución suele venir dada en gran medida por la opción de política jurídica en cuanto a los sujetos que pueden someterse a ese procedimiento, de manera que cuando el procedimiento concursal puede ser abierto sobre el patrimonio de cualquier deudor, la condición de consumidor cede a favor de la condición de persona física (es el caso, por ejemplo, de la normativa alemana aunque con ciertas particularidades, v. §§ 286 y 304 InsO), mientras que si el procedimiento se reserva a los deudores empresariales la articulación de un sistema específico parte de la limitación del mismo a los consumidores en sentido estricto, con exclusión de los deudores empresariales, que son remitidos al procedimiento concursal (así, en el derecho francés, v. art. L330-1 Code de la Consommation).

### 3.4.3 Evolución del tratamiento normativo del sobreendeudamiento

El ordenamiento comunitario carece de una regulación específica en materia de sobre-

deudamiento, aunque se pueden observar diferentes hitos históricos en esta materia, tanto en lo que se refiere a los intentos de armonizar esta cuestión con carácter general, como en aspectos particulares que, sin duda, se asocian al problema del sobreendeudamiento y su tratamiento legal. Los primeros intentos se remontan al año 1992, y, más concretamente a la Resolución del Consejo de 13 de julio de 1992 sobre futuras prioridades en el desarrollo de la política de protección de consumidores (DOCE n.º C 186, 23 julio 1992) y al dictamen del Comité Económico y Social, sobre “El consumidor y el mercado interior” de 26 de noviembre de ese mismo año (DOCE n.º C 19, 25 enero 1993). Algo más adelante, en el año 1995 se publica el Informe sobre aplicación de la Directiva 87/102 CEE relativa a la aproximación de disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los estados miembros en materia de crédito al consumo [COM(95), 117 final de 11 mayo 1995], cuyos apartados 35 y 364 a 383 se refieren específicamente al problema del “sobreendeudamiento”, contexto en el que se incorporan las propuestas de una serie de expertos reunidos en el denominado European Consumer Law Group. El desarrollo de una política europea frente al sobreendeudamiento de los consumidores aparece también en la Comunicación de la Comisión «Servicios Financieros: reforzar la confianza del consumidor» que recoge las medidas de seguimiento de su Libro Verde sobre «Servicios financieros: cómo satisfacer las expectativas de los consumidores» (COM 1997, 309 final, de 26 junio de 1997). La insistencia de la Comisión en cuanto a la voluntad de impulsar una política frente al sobreendeudamiento de los consumidores aparecerá también en la Comunicación de la Comisión «Plan de acción sobre política de los consumidores 1999-2001» [CON (1998) 696 final de 1 diciembre de 1998].

En el marco comunitario, los hitos principales pueden considerarse el «Informe sobre el sobreendeudamiento en los hogares» (CES

212/2000), preparado por el Comité Económico y Social y aprobado el 12 de julio de 2000; la resolución del Consejo de 26 de noviembre de 2001, relativa al crédito y al endeudamiento de los consumidores (DOCE C364, de 20 de diciembre de 2001) y el dictamen de iniciativa elaborado por el Consejo Económico y Social sobre «el sobreendeudamiento de los hogares» (CES 511/2002). En los tres casos, los documentos señalan los problemas que presenta la situación de sobreendeudamiento de los consumidores e insisten en la necesidad de promover una política común en esta materia.

Paralelamente, y sin duda por efecto de la inacción comunitaria en este punto, el Consejo de Europa ha dedicado atención a este problema afrontándolo desde la perspectiva de la tutela de los derechos fundamentales, fruto de la cual han sido la Resolución núm. 1 de los Ministros europeos de Justicia emanada de la 26ª Conferencia celebrada en Helsinki en Abril de 2005 (“A la búsqueda de soluciones legales a los problemas de endeudamiento en una sociedad de crédito”), de la que surgiría el “Informe sobre la búsqueda de soluciones legales a los problemas de endeudamiento en las sociedades de crédito” (elaborado por encargo del CDCJ por J. Niemi-Kiesiläinen y A.-S. Henrikson, publicado bajo la referencia CDCJ-BU (2005) 11 rev el 11 de octubre de 2005), origen a su vez de una resolución final del Grupo de Especialistas para las Soluciones Legales a los Problemas de Endeudamiento de 8 de diciembre de 2006 (CJ-S-DEBT (2006) 6 Final), en el que se incorporan una serie de recomendaciones en esta materia, que insisten particularmente en la necesidad de afrontarla desde una perspectiva amplia y a través de medidas de índole política, jurídica y económica.

El ordenamiento español, como sucede con el comunitario, carece también de una regulación global del problema del sobreendeudamiento, lo cual no significa, como en el ámbito europeo, la inexistencia de iniciativas.



Concretamente, en nuestro derecho ha habido dos intentos directamente conectados a esta cuestión. El primero es la Proposición de Ley 122/000295, relativa a la prevención y el tratamiento del sobreendeudamiento de los consumidores, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista el 30 de abril de 2003 (BOCG, Congreso de los Diputados, VII Legislatura, serie B, iniciativa B-336-1, de 9 de mayo de 2003), que seguía el modelo ya implantado por aquél entonces en el ordenamiento francés. Esta Proposición fue admitida a trámite por la mesa de la Cámara con fecha 6 de mayo de 2003 pero, aun cuando fue apoyada por el Bloque Nacionalista Galego, el Grupo Parlamentario Vasco (PNV) y el Grupo Parlamentario Federal de Izquierda Unida, finalmente no prosperó, al oponerse a ésta el Grupo Popular y abstenerse el Grupo Parlamentario Catalán Convergència i Unió, así como Coalición Canaria, rechazándose la proposición en el pleno del Congreso de los Diputados el 16 de septiembre de 2003 por 161 votos en contra, frente a 109 votos a favor y 17 abstenciones, probablemente por los problemas de financiación y las cuestiones de orden competencial (BOCG, serie B, 19 de septiembre de 2003). En la misma línea de tutela de los consumidores frente al sobreendeudamiento, aunque esta vez en conexión con el concurso y siguiendo un modelo alternativo, como el del derecho alemán, se encuentran las enmiendas números 321 y 322 del Grupo Parlamentario en el Senado Convergència i Unió durante la tramitación de la Ley Concursal, que abogaron infructuosamente por introducir en nuestro derecho la figura de la exoneración de las deudas residuales del deudor persona física mediante la adición de un último inciso al art. 178 y la introducción de un artículo 178bis con esa finalidad (BOCG Senado, serie II, número 120c, de 9 de mayo de 2003).

Las iniciativas comunitarias y nacionales indicadas son aquellas que se refieren al sobreendeudamiento como un fenómeno multifacial y que pretenden abordarlo desde una pers-

pectiva global. Sin embargo, no puede dejar de recordarse que una buena parte de la normativa comunitaria y nacional tiene presente el sobreendeudamiento a la hora de regular ciertos institutos particulares, de manera que su regulación está claramente orientada hacia la prevención de este fenómeno con diferentes instrumentos. El ejemplo más claro, del que luego nos ocuparemos, es el régimen fijado para el crédito al consumo, en el que las especiales exigencias de publicidad, documentación o el derecho al desistimiento deben verse como instrumentos de protección del consumidor frente a un endeudamiento excesivo por la vía de su prevención. Por esa razón, no debe considerarse que la inexistencia de un régimen que afronte de manera globalizada este fenómeno haya de considerarse sinónimo de su inexistencia. Como se tendrá oportunidad de ver, hay normativa que sólo se explica en este contexto.

#### **3.4.4 Prevención del sobreendeudamiento. Asesoramiento financiero**

Está generalmente aceptado que una de las piezas fundamentales en la lucha contra el sobreendeudamiento, desde el punto de vista de su prevención, es el asesoramiento de naturaleza financiera a los consumidores y, en especial, proporcionar servicios de ayuda en la gestión de las deudas asumidas. La existencia de estos servicios está muy asociada a la formación general de los ciudadanos sobre este tipo de cuestiones, es decir, la existencia de programas de formación en materia financiera y de gestión de la economía personal y doméstica. Sin embargo, se trata de dos realidades diferentes, pues la primera de ellas puede tener una relevancia importante desde el punto de vista jurídico si, como veremos, puede establecerse legalmente un mecanismo de asesoramiento o ayuda como paso previo para el acceso a los sistemas de rehabilitación dispuestos en beneficio de los consumidores sobreendeudados. La formación más amplia de los consumidores en este punto, sin embargo, se

proyecta más sobre un plano político, pues se refiere a la promoción desde los poderes públicos de programas eficaces, bien sea mediante la introducción de este tipo de disciplinas de manera obligatoria en la enseñanza pública, bien sea mediante el estímulo para el análisis de estas cuestiones en los diseños curriculares, o bien sea favoreciendo este tipo de programas por parte de instituciones privadas o públicas fuera de los programas educativos. Por este motivo, conviene señalar que, siendo el objeto del informe el análisis de las cuestiones estrictamente jurídicas asociadas al sobreendeudamiento, la existencia, desarrollo o promoción de programas de formación de los consumidores en materia financiera o de economía personal o doméstica, no será objeto de atención en el mismo, centrandó el análisis del asesoramiento financiero en la consultoría en esta materia.

El asesoramiento financiero constituye, como se ha señalado, una pieza clave en la lucha contra el sobreendeudamiento, no sólo en cuanto mecanismo de prevención, sino porque la rehabilitación plena del consumidor sobreendeudado requiere tanto la solución estrictamente económica (a través, en su caso de la exoneración de las deudas pendientes), como resolver definitivamente el problema de fondo planteado, asegurando al deudor nuevamente el acceso al mercado crediticio. Ello requiere el desarrollo de un proceso de apoyo duradero en el tiempo. Desde una perspectiva jurídica, sin embargo, la consultoría en materia de endeudamiento es especialmente trascendente cuanto ésta se integra como una parte o un requisito previo para que el deudor acceda a los sistemas de rehabilitación en los supuestos extremos. En estos casos, la concesión al deudor del derecho a liberarse de las deudas no satisfechas en el procedimiento concursal (o alternativas equivalentes) requiere el paso, previo o simultáneo al procedimiento, por esos servicios. Antes de ver las soluciones adoptadas, conviene anotar algunas cuestiones generales sobre este tipo de asesoramiento.

El asesoramiento financiero o consultoría en materia de endeudamiento abarca distintos elementos, todos ellos orientados a una prevención de las situaciones problemáticas o a una mejor gestión de las mismas. Desde el análisis de ingresos y gastos y el consejo sobre el presupuesto familiar y su gestión, hasta la colaboración en el diseño de un acuerdo de pago con los acreedores, pasando por el desarrollo de una planificación financiera, la supervisión de las reclamaciones de los acreedores o la formación más exhaustiva en estas materias. Se trata de un sector que se ha desarrollado grandemente en los últimos tiempos, sobre todo en aquellos países que tienen instituido un procedimiento de insolvencia para los consumidores, demostrándose así la conexión que existe entre ambas realidades, acrecentada por la evidencia de que el asesoramiento financiero tiene un mayor desarrollo en aquellos países donde hay una mayor tradición en este tipo de servicios.

Un primer problema que se plantea con relación a estas actividades, desde el punto de vista jurídico, es la necesidad de su regulación legal. Se trata de una cuestión que no está resuelta de manera estándar en los países europeos, no sólo porque algunos los regulan y otros no, sino porque incluso entre quienes lo regulan no hay un planteamiento uniforme, pues se oscila entre la exigencia de licencias específicas para su prestación y la fijación de las actividades permitidas o, incluso, prohibidas para los prestadores de este tipo de servicios. Debe insistirse en que la fijación de este tipo de normas adquiere su relevancia plena cuando se prevé la intervención obligatoria de este tipo de asesores en los casos de sobreendeudamiento, pues es entonces cuando debe resolverse quién puede proporcionar una asesoría admisible desde ese punto de vista. De ahí que una regulación de este tipo podría no considerarse necesaria en ausencia de tal previsión. No debe descartarse, sin embargo, la utilidad de una restricción legal de este tipo de servicios por la vía del requerimiento de una particular cualificación para poder ser prestados, evi-



tándose de esa manera la aparición en el mercado de oferentes carentes de cualificación para ello. En ese caso, la figura de la licencia obligatoria es, sin duda, la más útil.

Un segundo problema de índole jurídico es la fijación de los requisitos que deberían cumplir quienes pretenden acceder legítimamente a la prestación de los servicios de asistencia financiera. Lo primero que se debe aclarar es que, en general, este tipo de servicios pueden ser prestados por instancias públicas. Así sucede, por ejemplo, en algunos países nórdicos, donde esta tarea es prestada fundamentalmente por los ayuntamientos, que la proporcionan con su propio personal o contratan a asesores para ello (es el caso, por ejemplo, de Finlandia). Sin embargo, en todos los ordenamientos, haya o no participación pública en la prestación de estos servicios a los consumidores, hay un amplio abanico de entidades privadas que se dedican a ello específicamente. Los principales problemas en estos casos son, naturalmente, si se puede admitir a sujetos que prestan tales servicios con ánimo de lucro, cómo puede determinarse su capacidad para el desarrollo de esta tarea y qué entidad pública debe tener asumida la competencia para la supervisión y el control de las mismas. En general puede observarse que la prestación de estos servicios se condiciona a que se trate de entidades privadas sin ánimo de lucro y que cuenten con unos recursos técnicos y humanos mínimos y con asesores especialmente cualificados. En cuanto a la supervisión, los modelos varían y abarcan desde las instituciones nacionales en materia de asesoramiento, los consejos de consumidores o ayuntamientos o los ministerios competentes.

La clave principal en la implantación y desarrollo de este tipo de actividades se encuentra en el papel que se les ha de atribuir en el contexto del problema del sobreendeudamiento. En un primer momento este tipo de actividades estaban vinculadas a los servicios sociales, como una prestación necesaria para el tratamiento de las claras repercusiones de

la situación desde el punto de vista social, lo que explica el papel preponderante de ciertas ONGs en la prestación de estos servicios, como Caritas, asociaciones de consumidores, la Cruz Roja, etc. Sin embargo, las transformaciones de las últimas décadas y la consolidación en muchos países de los procedimientos de insolvencia de los consumidores han provocado un claro giro de la actividad hacia un perfil netamente mixto que supone nuevos desafíos, pues abarca papeles de índole social, jurídica y económica. En ese sentido, por ejemplo, la participación de los prestadores de servicios de asesoría financiera en los procedimientos en materia de insolvencia de los consumidores, sea obligatoria o voluntaria, les obliga a un conocimiento profundo de los mecanismos legales y a un análisis exhaustivo de las condiciones económicas de quienes recurren a sus servicios. Por otra parte, su integración en el proceso de solución del sobreendeudamiento asocia su actividad a la de un asesor legal en los procedimientos de negociación de deudas que pueden, o deben, darse con anterioridad al recurso a un procedimiento concursal para dar solución al problema. En ese sentido, estas funciones requieren una correcta evaluación de los requisitos para el reconocimiento de las entidades que prestan estos servicios, si es que se opta por exigir una licencia específica para ello.

Un elemento central relativo al papel del asesoramiento financiero en materia de sobreendeudamiento, al menos desde la perspectiva jurídica, es la función que deben tener en las fases previas a los procedimientos concursales de los consumidores o la que ha de atribuirse en su desarrollo. En definitiva, se trata de resolver si el acceso a un procedimiento de este tipo, que implica grandes sacrificios para los acreedores, a los que se les obliga a renunciar al derecho a obtener el pago de sus créditos, al menos en parte, requiere un proceso previo en el que el consumidor trate de asesorarse sobre la adecuada gestión de su presupuesto y las soluciones viables antes de optar por el procedimiento concursal. Se

trata de una cuestión que está en parte vinculada con la existencia de procedimientos de solución a los problemas de pago previos al concurso, normalmente de naturaleza extrajudicial y a su carácter voluntario o forzoso. Sin embargo, puede ir algo más allá y referirse a la necesidad de acreditar la existencia del asesoramiento financiero previo. Un modelo especialmente claro de esta opción es el adoptado por los EE.UU. (pioneros en la existencia de un procedimiento de insolvencia del consumidor especialmente ventajoso para él) a raíz de la reforma de su normativa concursal de 2005. Desde ese año, todo consumidor que quiere acceder al procedimiento concursal tiene que haber pasado por un asesoramiento crediticio en los 3 meses (180 días) anteriores a la solicitud, además de seguir un proceso de formación adicional a lo largo del procedimiento concursal para obtener la liberación de las deudas pendientes. La prestación de este servicio se limita a ciertos proveedores aprobados por el Ministerio de Justicia estadounidense. Ambas medidas se apoyan en lo ventajoso para un consumidor sobreendeudado de una negociación previa de pago voluntario y la necesidad de una formación plena para solventar la raíz del problema, pero el modelo está sufriendo notables críticas. Así, supone en principio un incremento de los gastos, pues la prestación de estos servicios es retribuida en los EE.UU.; se ha transformado en un requisito puramente formal (se hace por internet en menos de 20 minutos); los resultados observados en otros ordenamientos no son tan esperanzadores (en Canadá, por ejemplo) y existen ciertas conexiones reales que parecen desmentir la ausencia del ánimo de lucro en ciertos prestadores de estos servicios.

Un modelo alternativo, aunque también en parte cuestionado en los últimos años, es el holandés, en el que las actividades de los prestadores de servicios de asesoramiento financiero se integran en una estructura más amplia de lucha contra el sobreendeudamiento y juegan un papel central en los pro-

cedimientos de solución a través de un sistema de arreglo amistoso. En este país, la asesoría es de competencia municipal y, aunque se carece de una regulación nacional, pues se deja a los ayuntamientos, existe un Código de Buenas Prácticas desarrollado por la Asociación Holandesa de Bancos Municipales (NVKK, un organismo, por otra parte, cuyos miembros juegan un papel determinante en la prevención y solución del sobreendeudamiento). Las agencias que prestan este tipo de servicios suelen desarrollar su tarea en un doble plano: por una parte proporcionan a los deudores sobreendeudados programas de formación y, por la otra, asesoran sobre sus obligaciones, preparando un plan de pagos que ofrecen a los acreedores, llegando incluso a gestionar el cumplimiento mismo del plan. Se trata de un modelo que históricamente ha resultado muy fructífero en la lucha contra el sobreendeudamiento, pero que con la aprobación de un régimen específico para la rehabilitación de las personas físicas sobreendeudadas (WSNP) está en cuestión, dado el obvio descenso en estos procedimientos amigables a favor del procedimiento de rehabilitación. Precisamente por ese motivo la normativa holandesa ha sido reformada a principios de 2008 para estimular la opción por el arreglo amistoso, por ejemplo permitiendo a los jueces obligar a los deudores a que cooperen en este tipo de arreglos.

### 3.4.5 Préstamo responsable

Una segunda línea de actuación dirigida a prevenir la situación de sobreendeudamiento es la que podría articularse bajo la genérica denominación del préstamo responsable. Bajo este término se quiere hacer referencia a la necesidad de que las partes de cualquier operación crediticia actúen responsablemente al conceder o asumir el crédito. Naturalmente y desde el punto de vista de política jurídica, hay que considerar que el prestamista profesional está en mejores condiciones de apreciar de forma objetiva si resulta razonable el grado de endeudamiento asumido por el

consumidor, de manera que habitualmente la intervención legislativa en este punto se caracteriza por la creación de mecanismos que faciliten la toma de decisión por las entidades financieras y que requieran de ellas una actuación crítica en la concesión del crédito. No puede olvidarse, sin embargo, que a veces es precisa la fijación de sistemas específicos de tutela del consumidor para favorecer una apreciación racional por su parte del compromiso que está asumiendo o, en casos extremos, le permita retractarse más adelante cuando, en su asunción, pueda entenderse que su voluntad puede estar más o menos condicionada por la asimetría informativa o la propia presión psicológica del prestamista. En este sentido y aunque el contenido no es limitativo y podrían encontrarse otras cuestiones dignas de incorporarse en este epígrafe, hemos considerado oportuno referirnos, en primer lugar, a la existencia, gestión y empleo de ficheros de solvencia como instrumento para facilitar la concesión responsable del crédito por las entidades financieras. En segundo lugar, a los mecanismos de tutela creados en el marco de la concesión de crédito al consumo. En tercer y último lugar, nos ocuparemos del papel que podría llegar a jugar la normativa contra la usura como restricción de un comportamiento reprochable por parte de los prestamistas profesionales que puede estar en el origen de un endeudamiento excesivo.

### 3.4.6 Ficheros de datos sobre la solvencia de los clientes

La relevancia de la información en el mercado crediticio es indiscutible, puesto que la concesión de crédito depende en buena medida de que se considere que el destinatario es capaz de devolverlo. Los cambios tecnológicos de las últimas décadas han favorecido un salto cualitativo en el acceso y la gestión de esa información que ha provocado el desarrollo de registros informatizados de los datos económicos y de solvencia de los clientes potenciales de las entidades financieras. Lo más reseñable de esta evolución, aspectos técnicos al margen, es el hecho de

que el modelo tradicional contemplaba la recepción y gestión de los datos de los deudores morosos, mientras que en el momento actual ha comenzado a resultar de utilidad el registro de datos de deudores no morosos para clasificarlos de acuerdo a su capacidad crediticia. Por ser más preciso, en este tipo de registros ya no se trata de registrar los incumplimientos de las obligaciones dinerarias con las entidades financieras, sino que recogen datos concretos sobre riesgos (créditos, préstamos, avales u otras garantías) y capacidad financiera (situación económica, saldos en cuentas) con relación a las entidades crediticias y el comportamiento de los deudores en el cumplimiento de sus obligaciones

Este tipo de registros pasan a tener una gran relevancia, sobre todo en lo referente a la obligación de desarrollar políticas de préstamo responsable. La responsabilidad de las entidades financieras en la concesión del crédito a los consumidores se sustenta, entre otras cosas, en la posibilidad de que éstas cuenten con información precisa sobre sus condiciones económicas y de solvencia. La fijación de restricciones para las entidades o de responsabilidades producto de una concesión irresponsable de crédito sólo puede sustentarse cuando éstas cuenten con datos suficientes como para considerar que no procedieron de forma responsable en esa concesión. La conexión entre ambas cuestiones se evidencia por la misma regulación comunitaria en materia de crédito al consumo, en la que se evalúa la existencia de mecanismos registrales de solvencia y su utilidad en la política más amplia de prevención del sobreendeudamiento (así, v. el Informe sobre la aplicación de la Directiva 87/102/CEE, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en materia de crédito al consumo [COM(95) 117 final, de 11 de mayo de 1995], ya citada). De hecho, los datos más fiables consolidados sobre esta cuestión se encuentran en el mencionado documento y en las respuestas al informe realizadas por los Estados.

Es fundamental diferenciar entre los denominados registros positivos y los negativos. Los primeros informan, en general, de la posición deudora de un determinado sujeto, de manera que se tiene acceso a todas las operaciones de crédito del mismo. Los segundos recogen simplemente los incumplimientos o retrasos en la devolución. Esta distinción es muy importante para la función preventiva del sobreendeudamiento que puede tener semejante sistema registral, dado que los registros positivos son indiscutiblemente más útiles, pues permiten a las entidades financieras calcular el índice global de endeudamiento. Los negativos, en cambio, sólo dan la posibilidad de conocer al "mal pagador", con lo que no se puede evaluar a priori si el nivel de endeudamiento del solicitante es lo suficientemente alto como para desaconsejar la concesión de más crédito. Como es natural, la ventaja que supone el registro positivo, de la que se deriva también la mayor facilidad de sancionar la concesión irresponsable del crédito, se enfrenta a reticencias notables. La más importante de ellas es, evidentemente, las dudas que presenta un sistema semejante en cuanto a la privacidad de los datos personales y su tratamiento en el mercado crediticio, sobre la que se volverá más adelante.

Con carácter general, puede señalarse la existencia de diferentes modelos en cuanto a la creación y gestión de estos registros, que son de naturaleza estrictamente nacional. En unos casos son entidades estrictamente privadas quienes lo hacen, de manera que el contenido es ofrecido a las entidades de crédito como un producto más (por ejemplo, así sucede en Gran Bretaña, Irlanda o Suecia). En otros, aunque la gestión se encomienda a entidades de derecho privado, se trata de organizaciones profesionales o entidades sin ánimo de lucro que no tratan esa información como un servicio de mercado (es el caso de los Países Bajos, Austria, Alemania o Bélgica). En otros, en fin, existe un registro de naturaleza pública cuya consulta es obligatoria para las entidades de crédito con carácter

previo a la concesión de préstamos (así, en Francia). En términos generales, puede afirmarse que los registros positivos suelen ser de naturaleza privada, mientras que las entidades públicas gestionan registros de tipo negativo.

España cuenta con distintos tipos de registros de solvencia. El más relevante, por su naturaleza, es la Central de Información de Riesgos. Se trata de un sistema creado en 1962 a raíz de la reorganización del Banco de España (Ley 18/1962, de nacionalización y reorganización del Banco de España) y que cuenta con un régimen específico contenido en la Ley 44/2002, de 22 de noviembre de Reforma del Sistema Financiero, que dedica su capítulo VI (arts. 59 a 69 a esta cuestión), a su vez desarrollada en otras disposiciones normativas de la que destaca la Orden ECO/697/2004, de 11 de marzo, sobre la Central de Información de Riesgos y la Circular del Banco de España 3/1995, de 25 de septiembre (expresamente declarada vigente por la Orden del 2004). La CIRBE es un servicio público gestionado por el Banco de España que tiene por finalidad recabar de las entidades financieras datos e informaciones sobre los riesgos de crédito, para facilitar a las entidades declarantes datos necesarios para el ejercicio de su actividad, entre otras finalidades. El sistema se sustenta en la obligación de las entidades de remitir a la Central de Riesgos información precisa sobre los riesgos directos con titulares residentes cuyo importe sea igual o superior a los 6.000€ en el conjunto de negocios en España o a 60.000€ en cualquier otro país. Respecto a no residentes, resulta obligatorio declarar a partir de 300.000€. En cuanto a los riesgos indirectos (avales, garantías y similares), se declaran aquellos por un valor superior a los 60.000€ (las cuantías están establecidas en la Circular 3/1995, de 25 de septiembre, del Banco de España). Además del importe de riesgo, las entidades están obligadas a declarar específicamente los datos "que reflejen una situación de incumplimiento, por la contraparte, de sus obligaciones frente a la enti-

dad declarante, así como los que pongan de manifiesto una situación en la cual la entidad estuviera obligada a dotar una provisión específica en cobertura de riesgo de crédito” (art. 60 de la Ley 44/2002, de Reforma del Sistema Financiero), lo que, por ejemplo, supone la obligatoria declaración de la apertura de un procedimiento concursal u otras circunstancias que hagan dudoso el cobro del crédito.

Además del CIRBE, son sobradamente conocidos en nuestro país otros registros de naturaleza privada que prestan a terceros los servicios de análisis de solvencia o que ponen a su disposición los datos objetivos en esta materia. Los más conocidos son Equifax/Asnef y el RAI. El primero es un fichero a cargo de la Asociación Nacional de Entidades de Financiación, referente al cumplimiento o incumplimiento de obligaciones dinerarias cuyos datos proceden de los acreedores, que facilitan la información que se incluye. En cuanto al RAI o Registro de Aceptaciones Impagadas es un fichero de incumplimiento de obligaciones dinerarias. En este caso se recogen los impagos de personas jurídicas, de cuantía igual o superior a 300 euros, que se produzcan en letras aceptadas, pagarés cambiarios o de cuenta corriente y cheques fundamentalmente, o en recibos que suplan a letras de cambio en los que conste la aceptación del deudor con su firma. La información también es aportada por Bancos, Cajas de Ahorro, Cajas Rurales y Cooperativas de Crédito.

Los sistemas informáticos de registro de los datos financieros relevantes de los deudores se enfrentan a un problema de protección de la privacidad. Aunque en algunos casos hay una normativa particular sobre los datos que pueden ser recogidos y de qué modo han de gestionarse, lo cierto es que suele ser materia a resolver con arreglo a la normativa general de protección de datos, como es nuestro caso. Esta cuestión, además, se presenta sobre todo para los registros de naturaleza positiva, por definición los más útiles como

instrumento de prevención frente al sobreendeudamiento, pero los más delicados desde este punto de vista por resultar muy discutible la admisión del registro informático de los datos propios de estos registros (niveles de endeudamiento, créditos vivos, ingresos medios, etc.). En España, como he indicado, el tratamiento de este tipo de registros queda sujeto al régimen fijado en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, desarrollada por el Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal. En ambos casos las normas contemplan un régimen específico para los registros de solvencia. Se trata del art. 29 de la Ley y del art. 37 del Reglamento de desarrollo.

El art. 29 de la Ley 15/1999 dispone que sólo se pueden tratar datos de carácter personal obtenidos de los registros y las fuentes accesibles al público establecidos al efecto o procedentes de informaciones facilitadas por el interesado o con su consentimiento, así como los datos de carácter personal relativos al cumplimiento o incumplimiento de obligaciones dinerarias facilitados por el acreedor o por quien actúe por su cuenta o interés, con la obligación de notificar al interesado, en el plazo de treinta días desde dicho registro, una referencia de los que hubiesen sido incluidos, informándole del derecho a obtener la información de la totalidad de ellos. En ambos casos, el interesado puede solicitar que se le comunique no sólo los datos, sino también las evaluaciones y apreciaciones que sobre el mismo hayan sido comunicadas durante los últimos seis meses y el nombre y dirección de la persona o entidad a quien se hayan revelado los datos.

El régimen legal es objeto de desarrollo reglamentario en los artículos 37 a 44 del RD 1720/2007. Ese desarrollo reglamentario resulta relevante no sólo por el mayor detalle de la regulación, sino porque delimita con



precisión dos tipos distintos de ficheros, diferencia apuntada en los dos primeros párrafos del art. 29 de la ley, aunque no con la suficiente nitidez: aquellos que recogen datos relevantes sobre la solvencia patrimonial y crédito y aquellos relativos al cumplimiento e incumplimiento de obligaciones dinerarias facilitados por el acreedor o quien actúe por su cuenta o interés. La diferencia determina un régimen jurídico distinto, en tanto que los primeros se sujetan a lo establecido con carácter general en la Ley de Protección de Datos y el Reglamento de desarrollo, mientras que el detallado régimen dispuesto en los arts. 38 a 44 del mismo sólo es aplicable al segundo tipo de ficheros. Su análisis en profundidad no procede, por lo que nos remitimos al texto reglamentario para mayor información.

Con relación a este tipo de ficheros, debe tenerse también en cuenta la Instrucción 1/1995, de 1 de marzo, relativa a la prestación de servicios de información sobre solvencia patrimonial y crédito (que, sin embargo, se refiere a la normativa precedente y, por tanto, contiene referencias que deben ser convenientemente ajustadas) y unas Recomendaciones de 12 de julio de 2002, dictadas por el Director de la Agencia de Protección de Datos.

La viabilidad de este tipo de registros plantea un segundo problema que se ha presentado recurrentemente, al menos en nuestro ordenamiento. Se trata de su admisibilidad desde el punto de vista de la normativa sobre competencia. Naturalmente la recolección de estos datos presenta aspectos muy positivos, entre otros una función de saneamiento en el tráfico y, una prevención del sobreendeudamiento de los particulares. Sin embargo, lo cierto es que tales registros incorporan todo un elenco de datos que podrían ser considerados como parte del secreto comercial (todas las entidades tienen sus propios registros de solvencia, naturalmente) y la creación de una central de riesgos facilitaría una respuesta homogénea de las entidades financie-

ras frente a sus clientes, lo que produciría una indudable afectación negativa a la competencia en ese mercado. A estos efectos resulta indispensable diferenciar los registros negativos, o registros de morosos, de los registros positivos, o registros de solvencia. La razón de ello es que para los primeros existe una numerosa serie de pronunciamientos del antiguo Tribunal de Defensa de la Competencia (hoy Comisión Nacional de la Competencia), en el marco del régimen anterior a la actual Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, referente a la posibilidad de autorizar la creación de ficheros conjuntos que, aunque pueden afectar negativamente a la competencia, presentan ventajas de otra índole que justifican su autorización. La doctrina consolidada en esta materia se ha plasmado en el RD 602/2006, de autorización de los acuerdos de intercambio de información sobre morosidad en un mismo mercado, que somete la autorización al cumplimiento de una serie de requisitos que no es preciso detallar aquí. El caso de los registros positivos, o de solvencia, sin embargo, es más complejo y existen dudas de su posible amparo legal o licitud de los mismos, dado que una transparencia demasiado alta sobre la condición y posición crediticia de los deudores potenciales puede conducir a una eliminación completa del riesgo competencial en ese punto. Aunque ya no es precisa una autorización singular por parte del organismo regulador, desde la reforma del régimen de competencia por virtud de la actual Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, la licitud de este tipo de registros accesibles por cualquier entidad sigue estando en entredicho, arriesgándose los participantes a la sanción correspondiente.

#### **3.4.7 Sistemas de protección en los contratos de crédito. Regulación del crédito al consumo**

La protección frente a un endeudamiento excesivo proviene no sólo del establecimiento de mecanismos que permitan al acreedor valorar adecuadamente el grado de endeudamiento

damiento antes de conceder un crédito, a lo que sirven los registros de solvencia antes analizados. Para alcanzar esa finalidad también es preciso establecer sistemas que faciliten al posible deudor una decisión razonada sobre el recurso al crédito, asegurándole una adecuada información antes de la celebración del contrato, en el momento de la misma y, en los casos extremos, permitiéndole anular una operación ya concertada. Con este objetivo existen diferentes normas en nuestro derecho, siendo el grupo más significativo de las mismas las que se incorporan bajo la normativa sobre crédito al consumo. En el momento actual este tipo de operaciones están sometidas a la Ley 7/1995, de Crédito al Consumo. El objeto de esta norma es disponer un sistema específico de protección al consumidor en los contratos en los que un empresario concede crédito a un consumidor para financiar la adquisición de bienes y servicios, a través de diferentes herramientas. La Ley de Crédito al Consumo, en realidad, es el producto de la trasposición a nuestro ordenamiento de la Directiva 87/102/CEE, de 22 de diciembre de 1986 que, en el marco de la política de protección del consumidor, pretendió la armonización de este tipo de operaciones con distintas finalidades, pero esencialmente para asegurar una protección equiparable entre todos los estados miembros, entre otras vías, mediante la recepción de una información adecuada sobre las condiciones del crédito y sus obligaciones, la fijación de ciertos requisitos para todas las formas de crédito o la obligación de documentar por escrito los contratos. Conviene reseñar, sin embargo, que la regulación comunitaria ha sido objeto de reforma recientemente, a raíz de la aprobación de la Directiva 2008/48/CE, de 23 de abril de 2008, un texto que afectará de manera necesaria al régimen interno en esta materia y que deberá ser incorporado antes del 12 de mayo de 2010, según dispone el art. 27 de la misma. Se trata, además, de una norma de máximos y no de mínimos que impedirá a los Estados miembros mantener o adoptar normas

nacionales con un régimen distinto del que fija la nueva directiva.

El régimen específico de crédito al consumo, tal y como está ahora en vigor, se aplica no sólo a las operaciones crediticias de las entidades financieras, sino que abarca cualquier contrato en el que un empresario concede un crédito en cualquier forma (pago aplazado, préstamo, apertura de crédito) para que un consumidor satisfaga necesidades personales (art. 1 LCC), si bien el régimen no afecta en absoluto a ciertas operaciones (las inferiores a 150 euros, la concesión gratuita de crédito, aquellas en las que la obligación de reembolso no supere un plazo superior a tres meses o cuatro plazos en un año) o se limita a ciertas disposiciones para otras (las superiores a 20.000€, los créditos en cuenta corriente concedidos por una entidad de crédito que no sean cuentas de tarjeta de crédito o los contratos con garantía hipotecaria). Se trata, en principio, de limitarse en unos casos a los supuestos de consumidores medios (la cuantía máxima parece apuntar en esa línea) y, en otros, de respetar la existencia de normas específicas para ciertas operaciones. Esta línea se mantiene, aunque con pequeñas variaciones, en la nueva directiva comunitaria. La normativa es compleja y abarca aspectos variados, pero nos detendremos en aquellos puntos en los que puede detectarse una conexión clara con los mecanismos de prevención del sobreendeudamiento de los consumidores, referidos a la necesidad de información y a la concesión de derechos especiales para los casos en los que una valoración más detenida de la operación les haga cambiar la decisión inicialmente adoptada.

Desde el punto de vista de la información, la existencia de un régimen específico para el crédito al consumo no impide su sometimiento a normas de índole general en este punto. Así, este tipo de operaciones quedan sujetas a la regulación en materia de publicidad engañosa dispuesta en la Ley 24/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad,

así como en lo relativo a los actos de engaño, en tanto comportamientos desleales tipificados en la Ley 3/1991, de 10 de Enero, de Competencia Desleal. Además, en lo que se refiere a operaciones crediticias llevadas a cabo por entidades de crédito, sería aplicable el régimen general dispuesto en esta materia en cuanto a la transparencia de las operaciones y la protección de los clientes (sustancialmente, la Circular 8/1990 del Banco de España, sobre transparencia de las operaciones y protección de la clientela).

El régimen general se ve claramente superado en la regulación específica del crédito al consumo, no sólo por su superior ámbito de aplicación al abarcar todo tipo de empresarios, sino por las particulares exigencias de información previa a la celebración del contrato. Así, los arts. 16 y sigs. LCC exigen específicamente:

1. Que cualquier publicidad que incluya el tipo de interés o cualesquiera otras cifras relacionadas con el coste del crédito mencione la tasa anual equivalente a través de un ejemplo representativo. La regulación aclara qué ha de entenderse tanto por los conceptos incluidos en el coste del crédito, como por tasa anual equivalente.
2. La entrega por el empresario al consumidor, a solicitud de éste, de un documento con todas las condiciones del crédito como oferta vinculante, que habrá de mantener durante un plazo mínimo de 10 días hábiles, salvo circunstancias extraordinarias. Esta exigencia permitirá al consumidor una valoración pausada de las condiciones y la comparación con otras ofertas.

La nueva Directiva comunitaria obligará a profundizar aún más en las obligaciones del concedente del crédito previas a la celebración del contrato. Por una parte, se fijan normas especiales para ciertas modalidades de crédito al consumo que se han desarrollado en tiempos recientes (sistemas telefónicos o telemáticos). Por otra, se potencia con clari-

dad la información precontractual al prever la obligación del prestamista de facilitar la información precisa para comparar las diversas ofertas en un soporte duradero con arreglo a un modelo normalizado que se acompaña como anexo a la Directiva. A diferencia de lo que sucede en nuestro ordenamiento actualmente, la oferta no será necesariamente vinculante, lo que dejará a los Estados miembros libertad para decidir en este punto. Además, mostrando una clara conexión con los sistemas de prevención del sobreendeudamiento y las obligaciones de las entidades de conceder crédito responsablemente, se impone al prestamista una obligación de asesoramiento precontractual (art. 5.6), así como la de evaluar la solvencia del consumidor (si bien dejando la concreción de este punto a los Estados miembros), con arreglo no sólo a los datos proporcionados por el consumidor sino mediante los que pueda obtener del acceso a bases de datos de solvencia. Estas previsiones suponen una nítida recepción del principio del "préstamo responsable", aunque la remisión a la normativa nacional y la ausencia de un sistema sancionador expreso por el incumplimiento diluye un tanto su utilidad (v. art. 8).

Aunque tiene una conexión menos clara con la protección frente al sobreendeudamiento, conviene reseñar que la regulación legal vigente y la que se proyecta sobre la base de la Directiva 2008/48/CE imponen estrictas obligaciones de documentación del contrato. Según el art. 6 LCC, todos los contratos sometidos a la norma deben ser formalizados por escrito, tasándose un contenido mínimo que debe aparecer documentado que comprende la tasa anual equivalente (o el interés anual y los gastos aplicables desde que se celebre el contrato, si no es posible calcular ésta), más la relación de los pagos, su número, periodicidad e importe y la relación de los elementos que componen el coste total del crédito. La Directiva recién aprobada contempla un sistema similar, aunque con un mayor nivel de detalle en lo que se refiere al contenido que ha de constar de manera obligatoria.



Por último, uno de los mecanismos más eficaces desde el punto de vista de la prevención de un endeudamiento excesivo, al mismo tiempo que instrumento de promoción de la competencia en este mercado, es la concesión de un derecho de desistimiento a favor del consumidor, que le otorga un “plazo de reflexión” posterior a la asunción del compromiso. La normativa vigente en materia de crédito al consumo no contempla esta posibilidad. Simplemente, reconoce el derecho del consumidor a un reembolso anticipado que no implique la obligación del pago de los intereses pendientes, sino tan sólo, si así se pactara, una indemnización por ese reembolso anticipado, que legalmente se limita al 1,5% o al 3%, según el tipo de contrato ante el que se esté (art. 10 LCC). Ese derecho de desistimiento sí se contempla, en cambio, en otras normas asociadas al empleo del crédito para el consumo, como es el caso de la Ley de Venta a Plazos de Bienes Muebles, cuyo artículo 9 reconoce para el comprador la posibilidad de desistir del contrato celebrado en los siete días hábiles siguientes a la entrega del bien, si se cumplen ciertos requisitos que no es necesario detallar aquí. Igualmente, la necesidad de trasponer a nuestro derecho la Directiva 2002/65/CE relativa a la prestación a distancia de servicios financieros ha supuesto el reconocimiento de ese derecho por un plazo de 14 días por el art. 10 de la Ley 22/2007, de 11 de julio, sobre comercialización a distancia de servicios financieros destinados a los consumidores. De gran relevancia práctica es también la norma expresa en los contratos celebrados a distancia que impliquen el acceso a una financiación vinculada al contrato, dado que en tales supuestos, el desistimiento por el consumidor del contrato celebrado, al que tiene derecho, en términos generales en los siete días siguientes (art. 71 TRLGDCU), implica al mismo tiempo la resolución del crédito concedido por el empresario contratante o un tercero con el que éste tenía un acuerdo previo para la concesión del mismo, sin penalización alguna para el consumidor (art. 77 TRLGDCU)

Una situación equivalente, aunque en ocasiones más claramente protectora del consumidor, se da en otros ordenamientos europeos, en los que o bien la normativa sobre crédito al consumo promulgada para trasponer la Directiva 87/102/CEE, o bien la aprobada para trasponer la Directiva 2002/65/CE relativa a la prestación a distancia de servicios financieros, reconoce semejante derecho de desistimiento al consumidor. Así, por poner dos ejemplos, sucede en el derecho alemán, que ha incorporado ese derecho en el Código Civil (§495 BGB, que se remite al §355 en cuanto al contenido y forma de ejercicio) o el francés (art. L121-20-12, del Código de Consumo). Este planteamiento uniforme hay que pensar que terminará consolidándose a raíz de la aprobación de la Directiva 2008/48/CE. En efecto, una de las grandes novedades de este texto legal es que reconoce al consumidor el derecho de desistimiento en las operaciones de crédito al consumo, siguiendo el modelo creado por la Directiva 2002/65/CE relativa a la comercialización a distancia de servicios financieros destinados a los consumidores. Así, el art. 14 de la primera permite a los consumidores desistir del contrato celebrado en un plazo de catorce días (se duplica, por tanto, el plazo habitual hasta ahora en nuestro derecho cuando se reconoce un derecho de desistimiento), computados desde la celebración del contrato o, en caso de que no se hayan cumplido las especiales exigencias de información que se establecen a cargo del prestamista, desde que el consumidor recibiera el documento con las condiciones contractuales. En caso de que el consumidor opte por el desistimiento, tendrá que restituir lo recibido del prestamista más el interés generado desde su percepción hasta la devolución.

El reconocimiento expreso a los consumidores de un derecho a desistir del contrato de crédito pactado es un instrumento muy poderoso frente al sobreendeudamiento. No debe olvidarse que, con las nuevas formas de crédito, muchas veces los consumidores tienen poco tiempo para decidir de manera

pausada la asunción de las obligaciones que implica y toman la decisión, en no pocas ocasiones, en un entorno en el que la capacidad de presión del proveedor o la asimetría informativa provocan una decisión apresurada, poco informada y apenas meditada. La existencia de ese plazo de reflexión permitiría que el consumidor, cuando puede meditar con más tranquilidad, en un entorno de menos presión y quizás con el asesoramiento de personas independientes, resolviera el crédito, evitando así un compromiso de pago futuro que quizás no sea sólo poco oportuno o ventajoso, sino que simplemente no podrá asumir.

#### **3.4.8 Prohibición de los intereses usurarios**

Un sistema de protección alternativo en beneficio de los deudores y que puede servir también como una parte de las medidas destinadas a garantizar el préstamo responsable, es el relativo a la tutela frente a la usura. Como tal, se encuentra presente en diversos ordenamientos, de los que un buen ejemplo es el francés, en cuya normativa de protección de los consumidores se encuentra una definición precisa de lo que ha de entenderse por intereses usurarios en el art. L313-3 del Code de la Consommation, que los define como aquel "tipo de interés efectivo global que, en el momento de la concesión de aquél, exceda en más de un tercio el tipo efectivo medio aplicado por las entidades de crédito durante el trimestre anterior a las operaciones de idéntica naturaleza que conlleven unos riesgos análogos, según la definición que efectúe la autoridad administrativa, previo dictamen del Consejo nacional del crédito". Las consecuencias asignadas a la concesión usuraria de crédito son tanto de estricto derecho privado (la imposibilidad de cobrar el exceso o de restituir lo excesivamente cobrado, art. L313-4), como de derecho público (la imposición de penas de prisión y/o multa y una publicidad específica de la condena, art. L313-5). El contraste, con una apreciación muy clara de los efectos

nocivos que tiene la eliminación de las restricciones a la usura, puede observarse en el ordenamiento estadounidense, en el que desde 1978, a raíz de la sentencia del Tribunal Supremo de ese país conocida como *Marquette vs. First Omaha Service Corp.*, las entidades financieras han podido imponer a sus clientes la normativa más favorable para sus intereses al ser competencia estatal, siendo evidente por los estudios realizados el notable incremento en las tasas de interés impuestas a los consumidores, hasta alcanzar cifras exageradamente altas dado que no hay topes legales en este punto en diferentes estados. Se trata de una situación tan claramente nociva para los consumidores que, con independencia de la existencia de reglas específicas en algunos estados, se ha intentado, sin éxito, la promulgación de una norma federal contra la usura (S.2387, conocida como *Protecting Consumers from Unreasonable Credit Rates Act*, que fijaba un tope de tasa de interés en un 36%).

En nuestro ordenamiento la legislación en materia de usura está constituida por la denominada Ley de Usura de 23 de julio de 1908, tradicionalmente denominada Ley Azcárate. La finalidad de la norma es nítida, evitar la usura, y el mecanismo de protección especialmente eficaz, la declaración de nulidad del contrato y la pérdida de cualquier interés percibido o por percibir por el acreedor, dado que el deudor simplemente debe restituir aquello que recibió, en lógica consecuencia de la sanción de nulidad del contrato (art. 3). El contraste con la normativa francesa es claro, pues ésta permite al acreedor la percepción del interés que no sobrepasa el límite de lo usurario. La aplicación de la norma con las consecuencias señaladas requiere que el préstamo sea usurario o leonino, esto es, oneroso en tal forma que el deudor sólo lo aceptó "a causa de su situación angustiosa, de su inexperiencia o de lo limitado de sus facultades mentales" (art. 1).

La regulación española en materia de usura presenta dos grandes ventajas. La primera de

ellas es que el concepto de usura, usurario o leonino se configura voluntariamente como un concepto jurídico indeterminado, a diferencia de la regulación francesa que emplea un referente cerrado y objetivo. Aunque esa circunstancia pueda ser criticable, pues deja un evidente margen al juez, permite una absoluta adaptación a las circunstancias del caso, dado que el interés usurario vendrá determinado cuando sea “notablemente superior al normal del dinero y manifiestamente desproporcionado con las circunstancias del caso”. Ello significa que la decisión pertenece al juzgador y da lugar a que las cifras que marcan el límite sean claramente variadas en función de los supuestos. La ventaja principal que tiene este sistema es que aparentemente permite evitar el riesgo principal de la fijación de topes estandarizados: la expulsión del mercado del crédito de aquellos deudores en los que, dado el riesgo, la entidad sólo acepta la concesión de crédito contra un tipo de interés manifiestamente superior al generalmente empleado (razón, por otra parte, que fue constantemente aducida en la tramitación parlamentaria de la propuesta de una normativa federal contra la usura en los EE.UU.). En cualquier caso, en el contexto de una regulación nueva en materia de usura, insertada en la política de lucha contra el sobreendeudamiento, se tratará de una decisión de estricta política jurídica entre la seguridad jurídica que proporciona un modelo como el francés y la flexibilidad característica de nuestro sistema tradicional.

Una segunda ventaja del modelo de la Ley de Usura merece ser destacada. La amplia definición del ámbito de aplicación de la norma, en cuanto a las operaciones contempladas. A pesar de que, al hablar de usura, se piensa prioritariamente en préstamos, lo cierto es que el prestamista puede alcanzar un resultado económico equivalente empleando operaciones alternativas, como, por ejemplo, una venta con pacto de recompra y la entrega en alquiler del bien vendido por un precio que encubre la restitución del préstamo más los intereses usurarios. Se trata de una moda-

lidad empleada en ocasiones, según se desprende de la jurisprudencia en esta materia y que se evita entre nosotros desde el momento en que el art. 9 de la Ley de Usura somete a su régimen no sólo los préstamos en dinero, sino “cualquier operación esencialmente equivalente” a ellos, como acertadamente han decretado los tribunales en situaciones de ese tipo. Nuevamente, sin embargo, el empleo de un concepto indeterminado plantea la difícil decisión entre la seguridad jurídica y la flexibilidad en la aplicación de la norma para asegurar su máxima eficacia.

#### **3.4.9 Gestión de las dificultades de pago. Gestión privada del cobro**

La existencia de una deuda pendiente de cumplimiento, vencida y exigible genera para el acreedor la necesidad de reclamarla. Es muy frecuente que esa reclamación no se haga empleando los instrumentos legales que permiten exigir coactivamente el pago. Las razones son variadas, pero suele obedecer a que este tipo de mecanismos son más costosos que intentar el cobro de la deuda con reclamaciones de naturaleza extrajudicial. El recurso habitual a estos procedimientos para obtener el pago por parte de los morosos ha provocado la aparición de sujetos especializados en ese tipo de gestiones (agencias de gestión de morosos, agencias de cobro o de recuperación de créditos). La existencia de estas empresas se explica porque los acreedores obtienen grandes ventajas recurriendo a ellas. En unos casos, porque les gestionan la totalidad de los problemas en el cobro de sus créditos de forma más eficiente de lo que el acreedor haría, dada su especialización. En otros, porque es más ventajoso para el acreedor desligarse del incómodo proceso de exigir extrajudicialmente el pago de sus deudores morosos. El recurso a sujetos especializados en la gestión privada de este tipo de situaciones presenta, sin embargo, ciertos problemas, que se acrecientan cuando el deudor es un consumidor, lo que ha estimulado en otros ordenamientos la elabora-

ción de un régimen legal para evitarlos. Sin perjuicio de otras cuestiones de detalle, los puntos centrales de esa regulación son la necesidad de un control público sobre este tipo de actividades, en lo que a sus prestadores se refiere, y la delimitación de sus facultades o la existencia de prohibiciones en cuanto al comportamiento material en la gestión del impago y el trato con el deudor, sobre todo cuando éste es un consumidor.

La primera de las cuestiones es la necesidad de que haya un control administrativo de algún tipo sobre este tipo de empresas. La razón es que las tareas desempeñadas varían y en ciertas ocasiones se hace necesario que quienes operan en este mercado cuenten con una cierta cualificación. Piénsese que este tipo de empresas a veces anticipan el importe de esos créditos dudosos, con lo que se acercan a entidades financieras; a veces garantizan el pago, de modo parecido a como lo haría una aseguradora en un seguro de crédito y caución; o a veces llegan no sólo a comprometerse en la gestión privada, sino que asumen el desarrollo de los procedimientos judiciales, con lo que pasan a cubrir funciones típicas de asesoría legal y dirección letrada. Por esas razones, en determinados ordenamientos este tipo de agencias están sometidas a una autorización administrativa especial, cuya finalidad es asegurar su solvencia y capacitación, de modo parecido a como se articula en los mercados financieros. Los modelos varían, pero exigir una licencia implica normalmente la presencia de un organismo regulador, al que también habría de darse facultades de control sobre el funcionamiento de esas entidades para asegurar su corrección y le permitieran la sanción de los comportamientos ilegítimos. El Derecho belga, que puede tomarse como ejemplo en este punto, exige a este tipo de empresas la inscripción en el Ministerio de Economía y la obligación de contar con garantías suficientes que cubran su posible responsabilidad por incumplimiento de las normas que regulan el ejercicio de sus actividades que, según el régimen reglamentario (Decreto de 17 de febre-

ro de 2005) consiste básicamente en la suscripción de un seguro de responsabilidad.

La segunda clave se refiere a la regulación de las prácticas mismas que puedan ser empleadas por las agencias encargadas de la gestión de morosos. Se trata de una cuestión indudablemente delicada y en la que la protección del deudor, en especial cuando es un consumidor, pasa a un primer plano. La finalidad es evitar aquellos comportamientos que supongan una presión excesiva sobre el deudor y asegurarle la máxima información a lo largo del proceso. Aunque no todos los países de nuestro entorno cuentan con un régimen específico en esta materia, lo cierto es que ya son muchos los ordenamientos que han optado por regular específicamente los sistemas de reclamación privada de las deudas, imponiendo restricciones concretas a este tipo de agencias. En unos casos, el régimen se ha diseñado específicamente para estas actividades y, en otros, las prácticas de estas agencias vienen condicionadas por una normativa más genérica en protección de los deudores.

Un buen ejemplo del primer modelo lo encontramos en el Derecho belga, que cuenta con un régimen específico en materia de procedimientos amigables de cobro de deudas de los consumidores, recogido en una ley particular de 20 diciembre de 2002. Esta norma prohíbe, en general, cualquier comportamiento que atente contra la dignidad o la vida privada del consumidor, así como los que puedan inducirle a error (art. 3.1). La norma se acompaña de una enumeración ejemplificativa de este tipo de actos (art. 3.2), como, entre otros, las notificaciones con datos incorrectos o informaciones falsas sobre las consecuencias jurídicas del impago, intentos de cobro contra quien no es el deudor o con presencia de terceros sin consentimiento de éste o la presión indebida sobre un deudor que ha manifestado su oposición a la existencia de la deuda. Entre los comportamientos vetados a estas agencias llama la atención la prohibición expresa de las llamadas telefónicas o las visitas domiciliarias de 8 de la tarde

a 8 de la mañana. Además de las prohibiciones, la norma fija el procedimiento que debe seguirse para este tipo de gestiones, con la clara finalidad de proporcionar la máxima seguridad y protección al deudor. Este procedimiento debe comenzar obligatoriamente con un emplazamiento por escrito, en el que consten todas las circunstancias relativas al crédito y una serie de datos que se fijan en el art. 5.2 de la ley. Además, se regulan en concreto las obligaciones del gestor en los casos de visitas domiciliarias, que implican la presentación de un documento escrito con una serie de datos, entre los que se encuentra la identificación de quien la hace y el derecho del consumidor a denegar la visita (art. 7). Por último, la normativa contempla un régimen inspector y sancionador asignado al Ministerio de Economía y el reconocimiento de una acción de cesación de comportamientos ilegales que puede ser ejercitada por asociaciones de consumidores (arts. 10 y siguientes).

Una posible alternativa es regular, con carácter general, los derechos del deudor frente a cualquier procedimiento de reclamación de deuda. Es, por ejemplo, lo que se hace en el ordenamiento irlandés. Este derecho no cuenta con una regulación específica de los derechos del consumidor frente a las agencias de cobro, pero sí con un régimen general de protección que resultaría finalmente aplicable. Sus términos, como es natural, son menos precisos que la normativa belga, pero el contenido es muy similar. El régimen legal se incluye en el art. 11 de la *Non-Fatal Offences Against Person Act*, de 1997, un precepto que significativamente se rubrica "Reclamaciones de pago de deudas causando alarma, etc.". Ese artículo condena las reclamaciones que, por su frecuencia, está diseñadas para alarmar, presionar o humillar al deudor o a los miembros de su familia; las que falseen las consecuencias del impago; las que impliquen una falsa imagen de autoridad pública o supongan la presentación de un documento con esas características. En todos esos casos, el culpable se enfrenta a cárcel o multa. Parece bastante obvio que, aun no

estando específicamente diseñada para las agencias de cobro, se trata de una normativa que indiscutiblemente les impone deberes especiales en sus actividades.

Desde el punto de vista de una regulación española en este punto, sería necesario decidir entre ambos modelos. En esta decisión sería preciso tener en cuenta que la protección de los consumidores frente a estos comportamientos no sólo es recomendable frente a las agencias de cobro, sino con carácter general. Las presiones para exigir el pago pueden ser practicadas por el acreedor directo, por una parte. Y, por la otra, en ocasiones quien reclama al consumidor es alguien que ha "comprado" el crédito dudoso, generalmente en paquetes, al acreedor originario, que se desentiende del riesgo y obtiene un precio inmediato con una rebaja. En esos casos, no es infrecuente que la regulación especializada excluya a estos sujetos de su ámbito de aplicación (Italia, por ejemplo), considerando que una cosa es una agencia de cobro y otra muy distinta una empresa de factoring o similar, dándose así una protección inferior a la inicialmente prevista.

#### 3.4.10 Mecanismos de composición extrajudicial

Un deudor afectado por un problema de sobreendeudamiento se ve abocado, inevitablemente, a la actuación de sus acreedores que le reclaman el pago de las deudas vencidas. En esos casos, tanto al deudor como a los acreedores se les presentan dos posibles alternativas: (a) optar por un sistema de solución informal y desjudicializada del problema, buscando un acuerdo privado que permita dar una salida a la situación, o (b) recurrir a los mecanismos de protección de crédito de naturaleza judicial, generalmente a través de la exigencia del pago forzoso de las obligaciones debidas por el consumidor. Como es natural, las dos alternativas presentan ventajas e inconvenientes y, por otro lado, la particular situación en la que se generan reclama soluciones especiales.

En primer lugar, aunque para deudores y acreedores siempre existe la posibilidad de alcanzar acuerdos extrajudiciales que afecten al cumplimiento de la obligación, es cierto que el sobreendeudamiento implica una situación especial que obliga a adaptar esos mecanismos. La razón es que este tipo de acuerdos no deben ser planteados como acuerdos individuales entre deudor y acreedor, aun siendo varios, que es el modelo estándar del derecho privado. Por el contrario, las alternativas informales y extrajudiciales de solución del problema deben ser planteadas como sistemas colectivos. El deudor sobreendeudado, con independencia del peso de cada uno de sus acreedores, no suele tener un problema con uno solo de ellos, sino que se ve afectado por una situación que, por definición, implica dificultades de pago de la generalidad de sus obligaciones. La solución individual, por tanto, no es útil, haciéndose necesario que cualquier sistema de composición extrajudicial se desarrolle entre el deudor y el conjunto de sus acreedores. Por sus propias características, esta necesaria adaptación del esquema de solución convencional extrajudicial a los problemas de pago conviene articularse legalmente.

En segundo lugar, y a pesar de sus indiscutibles ventajas frente a los procedimientos judiciales, lo cierto es que este tipo de soluciones a los problemas de pago presentan grandes inconvenientes. Por destacar los más importantes, habría que señalar que no todos los acreedores tienen un mismo perfil, de modo que su actitud ante ellos es bien distinta: no tienen el mismo planteamiento los suministradores de gas o electricidad que las entidades financieras, con relación al tipo de acuerdo al que están dispuestos a llegar con el deudor o, incluso, con la admisión de mecanismos de composición extrajudicial. Por otra parte, los acreedores suelen recelar de estos sistemas, en buena medida porque su desjudicialización les hace dudar de que las decisiones que adopten en ellos se basen en una información fiable y completa de la situación real de su deudor. Esta asimetría

informativa se diluye notablemente cuando el procedimiento, por su naturaleza judicial, implica la intervención de un juez con amplias facultades para asegurar un conocimiento exacto de la situación antes de tomar una decisión. Por último, no debe perderse de vista que ciertos efectos derivados de los procedimientos judiciales no pueden obtenerse fuera de ellos, por la sencilla razón de que requieren la intervención de este órgano (por ejemplo, la paralización de las ejecuciones individuales o el sometimiento de la totalidad de los acreedores al acuerdo alcanzado por la mayoría).

Sin embargo, la existencia de estos inconvenientes y otros más que podrían añadirse no elimina las ventajas que presentan este tipo de alternativas frente a la solución judicializada a las dificultades para el cumplimiento. Una de las ventajas es evidente. Se trata de procedimientos mucho menos costosos, en tiempo y en dinero, que los judiciales y que pueden simplificarse de manera notable. En una situación de dificultades de pago no resulta lógico recurrir a una alternativa que implica una serie de gastos que disminuyen aún más las posibilidades de cobrar. Esta solución extrajudicial es, por tanto, ventajosa para los acreedores, pues acelera la solución e incrementa las posibilidades de pago al reducir los costes. Al mismo tiempo, el sistema también es ventajoso para el deudor, porque su carácter informal lo hace más discreto. Ambas partes, en fin, obtienen ventajas directas e indirectas de su empleo. Primero, porque suelen proporcionar soluciones más ponderadas, que implican la participación de diferentes profesionales que tras un estudio de la situación patrimonial preparan planes de pago individualmente diseñados que, por ese motivo, suelen suponer no sólo un mayor índice de satisfacción de los acreedores, sino una mayor probabilidad de cumplimiento. Segundo, porque el intento por el deudor de evitar la solución judicial le estimula a esforzarse por ofrecer la mejor alternativa posible a sus acreedores, para conseguir su aceptación y evitar así las negativas



consecuencias del recurso al procedimiento judicial, entre las que el mismo estigma que genera no es un factor despreciable.

Las ventajas recién expuestas explican por qué, en la generalidad de los ordenamientos, se considera que ha de promoverse la existencia de mecanismos de composición extrajudicial para los casos de sobreendeudamiento que, ajustados a las particulares necesidades de este supuesto y diseñados para reducir los inconvenientes que presentan, permitan a los deudores en esta situación ofrecer a sus acreedores un acuerdo en su seno que evite la necesidad de recurrir a un procedimiento judicial. El diseño de estos sistemas varía según los ordenamientos, pero importa indicar que, desde un punto de vista estructural, hay dos elementos de particular relevancia. Uno de ellos es el papel que debe concederse al poder público en los mismos, normalmente a través de la figura del juez. El otro es la conexión con los procedimientos concursales para los consumidores, en tanto que resulta necesario decidir cómo coordinar ambos sistemas y, sobre todo, si el acceso a un procedimiento concursal que implica importantes renunciaciones para los acreedores debe exigir que antes se haya intentado un acuerdo con ellos.

Los países de nuestro entorno cuentan, en general, con procedimientos específicos de composición extrajudicial entre el deudor sobreendeudado y sus acreedores, siendo bien pocos los que, como nosotros, carecen de un sistema implantado con esta finalidad. Entre los diferentes ejemplos que pueden encontrarse, algunos resultan especialmente reseñables: es el caso del Derecho holandés y del irlandés, de los que es útil anotar sus notas características. El primero de los casos es el de un país en el que, antes de la introducción de un régimen específico para el sobreendeudamiento, ya contaba con una asentada tradición de acuerdos extrajudiciales, en los que los bancos municipales (GKB) tienen una importante participación y que suponen una implicación notable por parte de las autoridades municipales, que

pueden incluso financiar parte del cumplimiento del plan de pagos diseñado por un asesor financiero que actúa como intermediario entre el deudor y sus acreedores. Este tipo de acuerdos suelen acomodarse a los criterios adoptados en un Código de Conducta elaborado por la asociación de bancos municipales, que fija un límite de ingresos asignables al deudor, destinándose el resto al pago de los acreedores, que los reciben en igualdad de condiciones aunque los privilegiados cobran el doble que los demás, de manera que, transcurrido un período de tres años, los acreedores renuncian a la parte pendiente de pago. Aunque este procedimiento se asemeja mucho a los procedimientos concursales de los consumidores, la gran diferencia es que, al estar desjudicializado, depende de que los acreedores lo acepten libremente. Por otra parte, el sistema estaba asentado mucho antes de la elaboración de una norma específica en materia de sobreendeudamiento de los consumidores y, a tenor de los datos, funcionaba razonablemente bien.

El ordenamiento irlandés por el contrario, desarrolló un sistema específico dirigido a estimular el logro de acuerdos extrajudiciales en el contexto de la incorporación de un procedimiento concursal para consumidores. En el caso irlandés, el papel central en este sistema lo tiene el ya referido MABS, entre cuyas funciones no sólo se encuentra el asesoramiento financiero y la educación de los consumidores en este punto, sino también la participación en las negociaciones entre el deudor y los acreedores en los casos de dificultad en el pago. Como en el caso holandés, además, ciertas instituciones financieras (las Credit Unions) juegan un papel determinante en la ejecución del acuerdo y la viabilidad de su cumplimiento por parte del acreedor (por ejemplo, actuando como intermediarios, recibiendo el dinero que el deudor puede destinar para el pago a los acreedores, gestionando los pagos con cargo a ello con arreglo al orden pactado y reservando una pequeña cantidad del mismo en beneficio del deudor que le asegure un ahorro mínimo después de cumplido el plan de pago).

Los modelos expuestos parecen haber resultado más o menos exitosos, pero no son los únicos disponibles. En ambos casos el procedimiento se desliga de la intervención judicial o administrativa o, al menos, de una intervención directa relevante. Sin embargo, otros países han optado por un sistema fuertemente administrativizado que opera con carácter previo a los procedimientos judiciales. El caso ejemplar es el francés, en el que existe un procedimiento específico de sobreendeudamiento que se desarrolla, a solicitud del deudor, ante un órgano administrativo diseñado ad hoc (la Comisión de Sobreendeudamiento), compuesta por representantes del Banco de Francia, la banca local, las asociaciones de consumidores y la administración (art. L331-1 del Code de la Consommation). Esta comisión cuenta con amplios poderes para obtener la información del deudor y para facilitar la negociación entre éste y los acreedores, diseñando un plan de pagos que debe ser aprobado por ambos, en el que pueden incorporarse modificaciones sustanciales de la posición deudora, y que, en casos excepcionales puede incluso llegar a ser impuesto por el juez a los acreedores disidentes (arts. L331-2 y sigs. del Code de la Consommation). Conviene destacar que la fuerte administrativización del procedimiento, así como el papel que también desempeña el órgano judicial bajo cuya competencia se desarrolla, justifica ciertas medidas excepcionales que no pueden darse en otros sistemas: por ejemplo, su solicitud puede suponer la paralización de cualquier ejecución y el desahucio del deudor (art. L331-5 del Code de la Consommation).

El presente análisis no puede concluir sin anotar uno de los puntos críticos de este tipo de procedimientos: su engarce con los procedimientos concursales que reconocen al deudor el derecho a exonerarse de las deudas preexistentes y no satisfechas en el concurso. Este tipo de medidas es sumamente excepcional, de tal modo que la generalidad de los ordenamientos que las contemplan requiere en todo caso que el deudor haya intentado

previamente alcanzar un acuerdo extrajudicial con sus acreedores. En los casos en los que existe un procedimiento específicamente diseñado o estandarizado (Holanda, por ejemplo), que se cumpla; en otros (Alemania, por ejemplo), que simplemente se acredite que se ha intentado un acuerdo de ese tipo (en este ordenamiento, sin embargo, el procedimiento concursal contempla un intento de convenio antes de conceder el derecho a exonerarse de la deuda pendiente, v. §§ 305 y sigs. InsO). La razón es sencilla: antes de limitar de forma tan drástica los derechos de los acreedores el deudor debe haber intentado llegar a un acuerdo previo con ellos. Aunque esta regla es perfectamente lógica y, por tanto, la exoneración de las deudas pendientes es una pieza más dentro de un sistema más amplio en el que sólo procede aplicarla en un segundo momento, la verdad es que la experiencia sugiere que, en la práctica, genera efectos no deseados. En particular, parece que la exoneración de las deudas pendientes desincentiva el recurso al procedimiento extrajudicial o que éste es meramente formal y rara vez se alcanzan acuerdos en él. Así, en 1992 un 50% de los procedimientos de arreglo amistoso terminaban en Holanda con un acuerdo entre deudor y acreedores, pero en 2005 esa proporción descendió hasta el 5% (los datos se extraen de KORCZAK, D., "Amnesty of debts: Amicable Agreement and Statutory Solution", Working Paper, disponible en <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2006/amnesty-of-debts-a-three-step-solution>). No puede descartarse, sin embargo que haya otras razones que lo expliquen.

#### **3.4.11 Protección en las situaciones irreversibles. Fijación de elementos patrimoniales exentos de ejecución por los acreedores. El patrimonio inembargable como sistema general de protección**

Una primera línea de tutela de los consumidores, en tanto personas físicas, frente a las situaciones en las que los acreedores recla-



man la restitución de los créditos, es la institución de los bienes inembargables. Por su propia naturaleza, la fijación legal de la inembargabilidad se vincula a la exigencia de protección de un mínimo patrimonial que asegure la subsistencia de la persona en condiciones razonables. Las propias instancias europeas recomiendan, de hecho, la fijación legal de un mínimo que debe quedar a salvo de los acreedores ("activos patrimoniales esenciales e ingresos [...] tales como el menaje doméstico básico, ingresos sociales o el dinero preciso para atender las necesidades médicas esenciales y las herramientas de trabajo imprescindibles", Recomendación Rec(2003)17 del Comité de Ministros del Consejo de Europa). Nuestro derecho fija el catálogo de bienes inembargables en la normativa procedimental civil, concretamente en los arts. 605 y sigs. de la Ley de Enjuiciamiento Civil. El catálogo de elementos patrimoniales que la ley declara inembargables es más amplio, pues abarca otras realidades, pero en lo que aquí interesa, la protección de las personas físicas en este punto supone la imposibilidad de que los acreedores embarguen:

- a. El mobiliario y el menaje de la casa, así como las ropas del deudor y de su familia en lo que no pueda considerarse superfluo. Igualmente, aquellos bienes como alimentos, combustible y otros que, a juicio del tribunal, resulten imprescindibles para que el deudor y las personas que de él dependen puedan atender con razonable dignidad a su subsistencia.
- b. El salario, sueldo, pensión, retribución o equivalente, aunque en este caso se fijan diferentes escalas en función de su importe. Así, es inembargable hasta la cuantía del salario mínimo interprofesional, el 70% de lo que supere esa cifra hasta el doble del SMI, el 50% hasta el triple, el 40% hasta el cuádruple, el 25% hasta el quintuple y el 10 de todo lo que exceda del esa referencia. Esos importes pueden ser objeto de moderación por el tribunal

en atención a las cargas familiares, pues el juez puede aplicar una reducción de entre el 10 y el 15% de los porcentajes hasta el importe de retribución que se corresponde con el quintuple del salario mínimo interprofesional.

Como puede observarse, en ambos casos el legislador determina la parte del patrimonio personal inatacable por los acreedores, con una finalidad clara de protección del deudor y para asegurarle una dignidad mínima en el futuro. Una idea similar se encuentra detrás de la prohibición de embargo de los "libros e instrumentos necesarios para el ejercicio de la profesión a que se dedica" el deudor (art. 606.2º LEC), que trata de garantizar la posibilidad de generación de los ingresos que suponen su sustento y el de las personas que de él dependen.

La determinación del patrimonio inembargable y, por tanto, protegido de la acción de los acreedores es una cuestión de política jurídica que no está condicionada en cuanto a su alcance por limitaciones técnicas, sino estrictamente políticas. Con ello se quiere decir que el catálogo de elementos patrimoniales contra los que los acreedores no pueden actuar para exigir el pago forzoso de las deudas es una decisión que depende de los planteamientos políticos, con lo que puede reducirse o ampliarse a elección del legislador. En ese sentido, el contraste con otros ordenamientos muestra con claridad que el ámbito de lo inembargable está estrechamente asociado a la estructura social y las necesidades de tutela que en cada caso se estime que han de ser cubiertas. Por poner un ejemplo, los países con una estructura social en la que la actividad agrícola de subsistencia es frecuente suelen ampliar la inembargabilidad a bienes o animales o, en todo caso, precisar mejor lo que ha de entenderse comprendido bajo la noción genérica de las herramientas precisas para el oficio en el caso de las actividades agrícolas y ganaderas. Esta apreciación es especialmente relevante porque supone, desde el punto de vista de la regulación, que

no se trata de una materia necesariamente cerrada, sino que en última instancia queda a la decisión del legislador, quien, atendiendo a la realidad social existente, puede decidir modificaciones que amplíen, o reduzcan, el catálogo de activos patrimoniales que están a salvo de la actuación de los acreedores como medida de protección de los deudores. Conviene señalar, en todo caso, que, en la generalidad de los ordenamientos, la inembargabilidad no alcanza nunca a los bienes empleados como garantía especial y, en particular, a los bienes gravados con una garantía hipotecaria. Cuando se considera conveniente someter este tipo de bienes a un régimen especial en esta materia no se opta por excluir la posibilidad de embargo, sino medidas alternativas que pueden proporcionar al deudor una protección intermedia.

En el contexto mencionado no puede dejarse de mencionar que la voluntad de protección de ciertos elementos patrimoniales, en atención a proteger intereses específicos, se ha concretado en numerosas ocasiones a través de institutos específicos en nuestro ordenamiento y en otros de nuestro entorno. Para ello se han seguido diferentes modelos. Uno es el reconocimiento de la figura de los patrimonios separados, que aparentemente permiten romper con el principio de responsabilidad patrimonial universal, salvaguardando los activos de esos patrimonios del ataque de los acreedores. Esta figura existe específicamente entre nosotros como sistema de protección de las personas con discapacidad y fue introducida por la Ley 41/2003, de 18 de noviembre, de protección patrimonial de las personas con discapacidad y de modificación del Código Civil, de la Ley de Enjuiciamiento Civil y de la Normativa Tributaria con esta finalidad. Los arts. 1 a 7 de esa norma reconocen la existencia de un patrimonio protegido, sometido a normas especiales en cuanto a su administración, constitución y publicidad. Ha de señalarse, sin embargo, que nuestro legislador no ha querido sancionar expresamente la protección de los elementos que lo integran frente a la acción de

los acreedores, lo que impide en principio la derogación del principio de responsabilidad patrimonial universal, algo que tendrá especial importancia en los casos en los que haya de recurrirse a un procedimiento concursal por carecer de la capacidad de pago.

Un paso más allá de nuestra normativa se puede observar en el ordenamiento italiano, en el que desde hace tiempo se reconoce la posibilidad de acotar una parte de patrimonio, bajo la designación de fondo patrimonial, que no puede ser objeto de ataque por parte de los acreedores, salvo en lo que se refiere a las deudas asumidas en atención de la familia (arts. 167 y sigs. Codice Civile). Interesa destacar, en cualquier caso, que ese mecanismo de protección está directamente asociado al desarrollo de una actividad empresarial, de cuyas responsabilidades se pretende aislar al patrimonio estrictamente familiar. Por este motivo y con independencia de que pueda tomarse como modelo, no se trata tanto de una norma orientada a la protección del consumidor o del deudor físico, cuanto una alternativa a los modelos de sociedades unipersonales como instrumento jurídico de acotación del patrimonio que habrá de responder por las actividades empresariales o profesionales. Se trata de un modelo que se sigue en otros países (por ejemplo, en Portugal) y que, con menos ambición, tiene un reflejo en el ordenamiento francés, con la limitación en este caso de que la restricción se refiere exclusivamente a la vivienda habitual. En este último, quien desarrolla una actividad independiente puede identificar ante notario esta vivienda para declararla inembargable en beneficio de los acreedores derivados de esa actividad (arts. 526-1 a 4 del Code de Commerce, según redacción dada por Ley de 1 de agosto de 2003). Conviene señalar, en todo caso, que tanto el modelo del derecho francés, como el italiano, siguen el ejemplo marcado por la figura del homestead estadounidense, si bien actualizándolo a la realidad presente en la que la protección de la explotación agraria familiar (origen de la figura norteamer-

ricana, concretada de maneras distintas según los estados) no es tan necesaria como la de la vivienda habitual, como se corresponde con la evolución hacia una sociedad más urbana y menos rural. Ese modelo, que protege especialmente el hogar familiar de las agresiones de los acreedores, delimitándolo de manera más o menos amplia, ha sido, de hecho, acogido por diferentes legislaciones bajo una terminología variada (la expansión, al margen de los ejemplos europeos a los que habría que añadir el del derecho suizo, se observa sobre todo en el contexto sudamericano –Argentina, México, Brasil, Uruguay, Venezuela, Colombia o Perú, entre otros).

#### **3.4.12 Alternativas a la inembargabilidad**

La fijación de una parte del patrimonio como inembargable admite otras alternativas que pueden resultar de mucha utilidad. Una de ellas es que sea posible alterar de alguna manera las obligaciones de pago más relevantes a las que se vincula el endeudamiento de un consumidor. No se trata tanto de condonar la obligación, como de admitir una reducción razonable de la misma o de establecer sistemas de pago que lo hagan más llevadero para el consumidor y le permita afrontar una situación problemática que puede tener salida. La posibilidad de que una autoridad judicial modifique parte de los términos del cumplimiento de una obligación para la que el acreedor ha concedido plazo no es una realidad extraña en nuestro ordenamiento. De hecho, el propio Código Civil lo admite en el art. 1124 cuando, incumplida una obligación y ante la exigencia del acreedor del cumplimiento o la resolución, admite que el juez pueda “señalar plazo”, se entiende que para permitir al deudor el cumplimiento. Más claramente aún, la normativa vigente en materia de venta a plazos de bienes muebles contempla expresamente en el art. 11 de la Ley 28/1998, de 13 de julio, la facultad moderadora de Jueces y Tribunales, a los que se permite señalar plazos nuevos o alterar los con-

venidos, con determinación del recargo por el aplazamiento cuando el incumplimiento de la obligación de pago tenga “carácter excepcional y por justas causas apreciadas discrecionalmente, tales como desgracias familiares, paro, accidentes de trabajo, larga enfermedad u otros infortunios”, potestad que también alcanza a las cláusulas penales pactadas para el caso de pago anticipado o incumplimiento por parte del comprador.

Entre nosotros, un alternativa similar, que concediera a los tribunales facultades similares para los créditos hipotecarios podría resultar muy útil, dado que representan la parte más importante del endeudamiento de los particulares en España. Se trata de una posibilidad que no resulta desconocida fuera de nuestro país y que, en nuestro derecho, también se ofrece en algunos casos. Para entender su alcance conviene recordar que la existencia de una garantía real concede al acreedor una posición especialmente fuerte para exigir el cumplimiento de la deuda por parte del deudor. La garantía implica la afectación del bien sobre el que recae al pago de la obligación, reconociéndose al acreedor el derecho a ejecutarlo en caso de impago. Ese derecho se suele mantener en los mismos términos al margen de la razón derivada del impago, es decir, sea por falta de voluntad o por la incapacidad de hacer frente a la obligación garantizada. Por ese motivo, en la generalidad de los ordenamientos, no siendo una excepción el nuestro, se otorga la máxima protección a ese derecho del acreedor, incluso en situaciones concursales, en las que el acreedor mantiene la posibilidad de cobrar íntegramente su crédito con cargo al bien sobre el que recae la garantía. En determinados casos, sin embargo, se admiten alteraciones de este modelo de distinto contenido y en variados contextos. Resulta imprescindible anotarlas.

Nuestro ordenamiento admite excepcionalmente un cambio en este sistema conectado al concurso cuando se trata de deudores con actividad empresarial. La Ley Concursal dis-

pone, en su art. 56, literalmente, que “los acreedores con garantía real sobre bienes del concursado afectos a su actividad profesional o empresarial o a una unidad productiva de su titularidad no podrán iniciar la ejecución o realización forzosa de la garantía hasta que se apruebe un convenio cuyo contenido no afecte al ejercicio de este derecho o transcurra un año desde la declaración de concurso sin que se hubiera producido la apertura de la liquidación”. Esta disposición supone una alteración muy profunda de la posición de los acreedores hipotecarios, pues les impone una espera necesaria limitando su derecho a la ejecución de la garantía en caso de incumplimiento por el deudor de la obligación garantizada. Conviene observar que el régimen no elimina la posición privilegiada, sino que la modera, imponiendo una congelación de la posibilidad de ejecutar la garantía que puede llegar a durar un año completo. La razón que inspira la norma y la restricción en los derechos de los acreedores hipotecarios es clara: se trata de impedir que un acreedor individual ponga en peligro la viabilidad futura de la actividad empresarial mediante el ejercicio de su derecho a la ejecución de un bien necesario para ella. No interesa, por la naturaleza misma de este informe, profundizar en los presupuestos de política jurídica que subyacen al precepto. Sin embargo, sí conviene destacar cómo no resulta desconocido entre nosotros la existencia de restricciones que suponen una nítida alteración de las normas reguladoras de la garantías reales. En ese sentido, si se admitiera que hay un interés que debe ser protegido por una vía equivalente (la protección del consumidor sobreendeudado que no puede hacer frente al pago del crédito hipotecario de su vivienda habitual), no cabe duda que no pudiera objetarse la existencia de una restricción intrínseca en nuestro sistema jurídico a ese tipo de intervenciones. Si el legislador lo ha considerado posible para los deudores empresarios, ¿por qué no podría serlo también para los deudores físicos que no lo son?

Una alternativa más extrema, como es la modificación del importe de la deuda que

debe ser satisfecha, es desconocida entre nosotros, pero no así en otros ordenamientos de nuestro entorno. En general, y sin perjuicio de las precisiones que haré a continuación, se trata de la posibilidad concedida de ajustar los pagos de los créditos hipotecarios o, incluso, de ajustar el importe de la deuda pendiente de pago. Posiblemente el supuesto más extremo está representado por el derecho francés. El procedimiento especial de sobreendeudamiento contempla la posibilidad de que los órganos encargados de su gestión aconsejen planes para solventar el problema que pueden llegar a afectar a los acreedores hipotecarios. Así, la Comisión de Sobreendeudamiento de los Consumidores puede recomendar la adopción de toda una serie de medidas para los casos en los que su función mediadora no haya permitido que el deudor y sus acreedores llegaran a un acuerdo voluntario, medidas entre las que se encuentran la reducción de los tipos de interés o la reducción del importe de un préstamo hipotecario para el que la garantía no alcanza para cubrir la totalidad del mismo (art. L 331-7 del Code de la Consommation, bien es cierto que esas medidas pueden implicar para el deudor la asunción de determinadas obligaciones tendentes a facilitar o garantizar el pago de sus deudas). Lo más relevante de este régimen no está en que la Comisión pueda recomendar ese contenido para los acuerdos, sino que esas recomendaciones realizadas por la Comisión pueden llegar a alcanzar fuerza ejecutiva porque el juez que conozca del procedimiento así lo decida, suponiendo entonces su imposición a los acreedores (art. L 332-1 Code de la Consommation).

En otros ordenamientos existen soluciones similares, en unos casos, y en otros parecen estar siendo objeto de discusión en el momento presente. En todos los supuestos de los que se tiene conocimiento, conviene insistir en ello, se trata de posibilidades absolutamente excepcionales que sólo se contemplan en el marco del concurso del deudor, aunque sin duda su existencia en esos casos

permite imaginar un efecto expansivo hacia los momentos de dificultad financiera por la fuerza negociadora que otorgaría al deudor la existencia de esas previsiones en caso de un procedimiento concursal. Uno de los países en los que esta discusión está teniendo lugar en estos momentos es los EE.UU. donde, precisamente por la crisis inmobiliaria, se ha retomado una idea que ya estaba siendo objeto de discusión en el año 2007, si bien con diferentes perfiles, esto es, habilitar al juez para que, en caso de concurso, modifique los términos del crédito hipotecario, esencialmente para ajustar la deuda al valor del bien garantizado, si es que aquélla es superior a éste. Bajo el significativo nombre de Ley de Ayuda a las Familias para Salvar sus Hogares de 2009, está siendo tramitada en el Congreso estadounidense (sólo está pendiente de la votación en el Pleno ) una norma que introduce en el derecho concursal una serie de modificaciones que permiten, por ejemplo, prorrogar los plazos de pago o reajustar el tipo de interés a pagar, entre otras cosas, si se dan ciertas condiciones. En ello, el ordenamiento estadounidense sigue la línea que ya se había avanzado en otros derechos de nuestro entorno, significativamente los de los países nórdicos, donde la protección de la vivienda habitual en caso de concurso del consumidor es una realidad existente desde principios de los años 90, aparentemente a raíz de una notable caída en los precios de la vivienda en Noruega, en un momento en que alrededor del 90% de sus ciudadanos eran propietarios de la vivienda habitual.

### 3.4.13 Concurso de consumidores y exoneración de deudas pendientes. Cuestiones generales

Los sistemas de protección del consumidor en caso de endeudamiento tienen un último recurso en la previsión de sistemas especiales de exoneración de las deudas pendientes en caso de concurso. Es decir, en aquellos supuestos en los que la situación es completamente insuperable, de manera que

resulta imposible para el deudor pagar la totalidad de sus obligaciones, lo que le aboca al concurso, las legislaciones más avanzadas en este campo incorporan un sistema especial para estos casos. La razón de ser del mismo es diversa y se han propuesto distintas explicaciones, pero lo cierto es que se admite, en general, que este sistema especial es imprescindible (a) para evitar que el deudor opte, ante la inevitable vinculación de sus ingresos futuros para el pago de sus acreedores, por abstenerse de realizar cualquier actividad que los genere o la realice mediante testafierros –con lo que se llega a un resultado contrario al pretendido; (b) para evitar un tratamiento discriminatorio de las personas físicas frente al ofrecido a las jurídicas, que de hecho obtienen ese resultado en un procedimiento concursal y (c) para conceder al deudor honesto la posibilidad de un comienzo nuevo, libre del lastre de las obligaciones anteriores. Esta última justificación es singularmente apropiada en el contexto del presente trabajo, pues explica la necesidad del sistema junto con consideraciones sociales elementales de apoyo a los consumidores que han terminado en esa situación.

Para entender el porqué de este tipo de procedimiento conviene recordar que, en ausencia de una previsión legal expresa, la responsabilidad del deudor se rige por el principio de la responsabilidad patrimonial universal, quedando vinculada al pago de sus obligaciones la totalidad de sus bienes y derechos, presentes y futuros (art. 1911 CC). En los casos extremos, es decir, aquellos en los que el deudor insolvente ha de recurrir al procedimiento concursal, este último no tiene eficacia liberatoria más allá del acuerdo novatorio con los acreedores concretado en el correspondiente convenio. Ello significa que el deudor no queda liberado de la parte de las deudas que no pudo ser satisfecha en el concurso y queda expuesto hasta su prescripción (que oscilará entre los 15 y los 30 años, según el tipo de crédito, v. arts. 1963 y 1964 CC) a que los acreedores inicien la corres-

pendiente ejecución singular. Este sistema impide al deudor físico comenzar de cero y le estimula, o bien a omitir cualquier actividad generadora de ingresos, o bien a ocultarlo mediante el recurso a testafierros. Para evitar ese problema es por lo que surgen y se generalizan en el ámbito comparado previsiones especiales que, bajo diferentes exigencias, implican la exoneración o liberación de las deudas que no pudieron ser satisfechas en el procedimiento concursal. Además del beneficioso efecto que tienen (estimulan la creación de riqueza e impiden la exclusión definitiva del deudor desde una perspectiva socioeconómica), podría tener también otro efecto inducido, pues estimularía una mayor prudencia en la concesión de créditos, al tener que descontar las entidades concedentes el riesgo asociado a la imposibilidad jurídica de recuperar la parte no cubierta en el concurso.

La solución no está exenta de ciertos riesgos que deben ser considerados por el legislador al afrontar la regulación de este extremo. Uno de ellos es el del eventual encarecimiento del crédito, por efecto del incremento del riesgo asumido por las entidades de crédito. Aunque no se tiene conocimiento de estudios concluyentes en este punto, lo cierto es que se trata de un riesgo que no puede ser directamente corregido por el legislador, salvo por la vía de no incorporar el sistema o diluirlo en la medida en que la dilución contrarrestara ese efecto. El segundo de los riesgos, por señalar los más importantes, es el de la aparición de un "concurrido profesional" que desatienda constantemente la mínima prudencia exigible en la asunción del crédito, confiando de la imposibilidad de ser recuperado por sus acreedores. Este segundo riesgo sí puede ser contrarrestado con previsiones legales específicas en diferentes líneas. En primer lugar, limitando el recurso a ese mecanismo a los deudores honestos; en segundo lugar, imponiendo obligaciones lo suficientemente onerosas como para que el recurso al sistema no sea gratuito o casi gratuito; en tercer lugar, fijando restricciones temporales

para ulteriores recursos al sistema de exoneración de deudas pendientes.

#### **3.4.14 El discharge norteamericano y su evolución reciente**

Aunque potencialmente cualquier deudor físico puede recurrir a cuatro procedimientos distintos, en realidad el Bankruptcy Code estadounidense contempla dos capítulos a través de los que se sustancian la gran mayoría de los concursos de personas físicas: el capítulo 7 y el capítulo 13 (esta dicotomía de procedimientos ordenados en dos capítulos distintos es característica del ordenamiento estadounidense). Aunque en ambos casos hay efectos comunes (por ejemplo, suponen la paralización de las acciones ejecutivas, incluyendo las que tienen garantía real), la diferencia principal es que el primero es de liquidación y el segundo de elaboración de un plan de pagos. En los dos se prevé una exoneración de las deudas pendientes, pero lo cierto es que el término discharge se emplea fundamentalmente asociado al de liquidación. En él, el deudor renuncia a la totalidad de su patrimonio embargable en beneficio de sus acreedores, a cambio de la exoneración completa de sus deudas. El sacrificio, por tanto, consiste en la privación plena del patrimonio embargable, pero permite un comienzo nuevo (fresh start) pues la masa activa del concurso no incluye ingresos futuros. El acceso a este procedimiento, recientemente reformado en 2005, teóricamente para evitar su uso abusivo, requiere haber pasado por un asesoramiento crediticio en los seis meses anteriores a la declaración de concurso, unos ingresos máximos limitados del deudor y la honestidad del deudor (el test de recursos puede ser visto como una forma de concretar este requisito). De esta manera, quien no pueda acceder a este procedimiento se ve necesariamente abocado al del capítulo 13, cuyo objetivo es fijar un plan de pagos y que permite al deudor retener ciertos activos que deberían entregarse para su liquidación en un procedimiento de los del capítulo 7, pero que a cambio extien-



de la masa activa para el pago de las deudas a los ingresos futuros por un período de tres a cinco años. En este segundo procedimiento se obtiene igualmente la exoneración de las deudas precedentes, pero bajo la condición del cumplimiento del plan de pagos acordado que, como es natural, debe garantizar a los acreedores un pago mínimo equivalente al que obtendrían en un procedimiento de liquidación conforme al capítulo 7.

Aunque la evolución futura del procedimiento concursal para los consumidores estadounidenses es incierta, pues hay muchas voces que reclaman el abandono del modelo del doble procedimiento, no se duda de su necesidad y se plantea exclusivamente una mejora del modelo, de cuyos defectos de funcionamiento existen datos sobrados.

### **3.4.15 Los modelos europeos de exoneración de deudas pendientes para las personas físicas**

La introducción de un modelo de exoneración de deudas pendientes para las personas físicas en el continente europeo es relativamente reciente. En general, se considera que su expansión tiene lugar en la década de 1990 al compás de las dificultades económicas características de ese momento, aunque el primero de los países en adoptarlo sería Dinamarca en 1984. La crisis que afectó a Europa en la última década del siglo XX mostró los problemas financieros a los que se enfrentaban las familias en aquellos países con mercados de crédito más avanzados y amplio recurso a éste por los consumidores e impulsó la promulgación de este tipo de normas. En el momento actual la mayoría de los países miembros de la UE cuentan con un régimen legal que, de una u otra manera, afronta el problema de la insolvencia de los particulares. Por tomar los países más representativos, Francia cuenta con un régimen vinculado a la prevención del sobreendeudamiento de los consumidores en el Código de Consumo (arts. L631-1 y sigs.), así como un precepto específico en el Código de Comer-

cio (el art. L643.11, introducido por la reforma concursal de la Ley 2005/845 de 26 de julio de Sauvegarde des entreprises), Alemania con una amplia regulación de la exoneración de deudas pendientes en su normativa concursal (Restschuldbefreiung, §§286 y sigs. de la Insolvenzordnung), modelo que siguió Portugal al reformar el régimen legal de la insolvencia (Exoneração do passivo restante, arts. 235 y sigs. del Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas), Italia ha introducido ese sistema para personas físicas en su derecho (Esdebitazione, arts. 142 y sigs. de la Legge Fallimentare) y muchos otros países de la UE lo tienen desde hace tiempo, en particular los nórdicos (Dinamarca, Noruega, Suecia...). Resulta imposible hacer una exposición detallada de las soluciones concretas de los diferentes países, por lo que el presente informe se limitará a reseñar los aspectos más destacables.

En primer lugar, conviene resaltar que el ámbito de aplicación subjetivo de este tipo de normas no es uniforme, pues depende de última instancia del que se decida para el procedimiento concursal en el que se insertan, como es natural. De ahí que el sistema de exoneración de las deudas pendientes alcance en unos casos a las personas físicas que carecen de actividad empresarial o profesional alguna o, por el contrario, quede limitado a determinados sujetos que cumplan las condiciones mínimas fijadas por la ley correspondiente para el acceso al concurso. Así, los ordenamientos alemán o portugués no limitan el acceso al sistema especial, en lógica correspondencia con el sometimiento al concurso de cualquier tipo de deudor. Por el contrario, tanto el ordenamiento francés como el italiano fijan condiciones que limitan el acceso al beneficio de la exoneración de las deudas pendientes, también por efecto de los límites en cuanto a quién puede acceder al procedimiento concursal.

Desde el punto de vista de los sujetos que pueden recurrir a este procedimiento lo más trascendente es, sin duda, la fijación de una

serie de condiciones que deben reunirse para ello, con la clara finalidad de excluir de una solución tan manifiestamente ventajosa a aquellos deudores que, por diferentes motivos, carecen de la honestidad a la que en última instancia se termina reconduciendo la concesión de la posibilidad de quedar liberado de las deudas anteriores que no fueron adecuadamente satisfechas en el procedimiento. No es posible hacer una enumeración exhaustiva de estas condiciones, que en unos casos se formulan de manera positiva y, en otros, negativa, aunque a título de ejemplo pueden ponerse las que se refieren a comportamientos delictivos asociados con la actividad económica, las referentes a la realización de falsedades contables o documentales, el incumplimiento del deber de solicitar el concurso, el alzamiento de bienes, etc. Merece la pena destacar que, por lo general, entre esas condiciones se suele encontrar la prohibición de recurrir a este procedimiento que afecta a los deudores que hayan recurrido a él con anterioridad dentro de un determinado período de tiempo, que suele ser de 10 años (así, por ejemplo, v. §290.1, 3º InsO; art. 238.1, c) Código da Insolvencia o el art. 142.4 LFall.). Se trata con ello, como parece evidente, de neutralizar el riesgo de los “concurados profesionales” a los que antes nos hemos referido.

Por otra parte, el sistema europeo de exoneración de deudas pendientes parte de un tratamiento distinto al anglosajón, al requerir del deudor no sólo el cumplimiento de ciertos requisitos previos asociados a su honestidad, sino un cumplimiento mínimo de sus obligaciones durante un período de tiempo a favor de sus acreedores. En ese sentido, esa segunda oportunidad podría afirmarse que debe ser “ganada” por el deudor, concibiéndose claramente no como un derecho de este último, sino como un auténtico beneficio para cuyo reconocimiento se requiere un comportamiento activo. Aunque la exigencia de

cumplimiento de una parte, al menos, de sus obligaciones, mediante la dedicación de los ingresos al pago de las mismas durante un tiempo resulta un modelo más o menos generalizado, puede tomarse el caso alemán como un supuesto ejemplar.

El procedimiento alemán, que se inicia con la solicitud por el deudor de la exoneración de las deudas pendientes, a lo que se accede de diversas maneras según se trate de un consumidor o no, supone el control de los ingresos por parte de un administrador concursal nombrado a esos efectos, a quien el deudor ha de ceder la totalidad de los créditos embargables derivados de la su actividad profesional o equivalente, durante un período de 6 años (§287 InsO). Durante ese período, que se denomina de buena conducta, el administrador está obligado a ir pagando a los acreedores concursales con los importes procedentes de los créditos cedidos, debiendo informar anualmente de su tarea y su minuta. El deudor, durante ese tiempo, está obligado a observar un comportamiento determinado a través del cumplimiento de una serie de obligaciones cuyo incumplimiento impide obtener la exoneración de las deudas pendientes. Entre ellas se encuentran la obligación de llevar a cabo actividades generadoras de ingresos o, en los deudores sin actividad, la de buscar activamente trabajo y no rechazar las ofertas que se le realicen; la obligación de entregar al administrador concursal la mitad de los ingresos que reciba por sucesión hereditaria; o la de pagar siempre a los acreedores a través del administrador, nunca de manera directa, y sin favorecer a acreedores particulares (§295 InsO).

Puede observarse que en este tipo de sistemas, la exoneración de las deudas pendientes sólo es consecuencia de un esfuerzo por parte del deudor, que se compromete a hacer todo lo posible para la satisfacción de los acreedores, asumiendo la dedicación de una parte importante de los ingresos futuros



durante un período de tiempo a ese objetivo. Sin embargo, es imprescindible anotar que este tipo de procedimientos parecen enfrentarse en la práctica a condicionantes tales que, en un buen porcentaje, apenas generan rendimientos que puedan dedicarse al pago de los acreedores, lo que explica la desidia habitual de estos últimos y su escasa participación. En cualquier caso, dada la protección social con la que se cuenta, en

general, en los países europeos, no parece discutible que el acceso a un procedimiento que supone restricciones tan amplias de los derechos de los acreedores debe requerir un compromiso de pago más estricto por parte del deudor que el simple abandono del patrimonio embargable en el momento del concurso, extendiendo esa obligación hacia el futuro, al menos por un período razonable de tiempo.

4





medidas



# Medidas

## 4.1 Propuestas de “choque” ante los problemas actuales y de medidas preventivas y educativas para el futuro

Después de todos los análisis efectuados, y en coherencia con ellos, recogemos a continuación una serie de propuestas, que tienen como doble objetivo, ayudar a las familias que ya se encuentran en situación de dificultad económica por estar sobreendeudadas y prevenir que, en un futuro, se reproduzcan este tipo de problemas con la intensidad con la que ahora los sufrimos. No se deben volver a reproducir los comportamientos y el modelo socio-económico que ha provocado la crisis y que ha llevado a la quiebra económica a tantas familias. Las actuales dificultades deberían servir para enseñarnos a refundar la economía desde mejores bases. Por ello los destinatarios de nuestras propuestas no son sólo las Instituciones Públicas, las Entidades Financieras y las Asociaciones y Entidades de consumo. Lo son también los propios consumidores, cuyo comportamiento también debe cambiar, para convertirse en protagonistas del progreso hacia un nuevo sistema de valores y comportamientos.

Hemos dividido estas propuestas en dos grupos. Unas, a corto plazo, para responder a la acuciante demanda de soluciones de las familias que actualmente se encuentran sobreendeudadas en medio de la actual crisis económica. Otras tratan de enfrentar, de cara al futuro, el fondo del problema del endeudamiento familiar y el consumo y gasto excesivo, con acciones formativas y con otras medidas que conduzcan a que todos tengamos un comportamiento como consumidores más adecuado y responsable.

## 4.2 Medidas “de choque” para ayudar a las familias que, en la actual situación de crisis, se encuentran en situación de sobreendeudamiento

Puesta en marcha de una normativa específica y de urgencia a la que puedan acogerse las familias que, por la actual coyuntura económica, se encuentren en dificultad para hacer frente a sus deudas. Esta normativa podría ser un paso previo a la regulación legal de las situaciones de sobreendeudamiento pasivo y suspensión de pagos de las familias, a la que a continuación nos referimos. Con ella se trataría de evitar, hasta donde fuera posible, los desahucios y embargos y permitir a las familias, en tanto rehacen su situación económica, mantener las mínimas condiciones de una vida digna.

Llevar a cabo un gran Acuerdo General entre los representantes de los consumidores y las Instituciones financieras, avalado y tutelado por la Administración Pública, que conduzca a criterios generales de refinanciación o reestructuración de las deudas de las familias para evitar situaciones de morosidad, impagos, embargos y desahucios. Este Acuerdo sería especialmente beneficioso para todas las partes puesto que daría estabilidad financiera a corto y medio plazo, tanto a las Entidades Bancarias como a las familias, evitando una espiral de situaciones de insolvencia y dificultades financieras que acabaría perjudicando a todos los agentes económicos.

Ampliar los casos en que procedan las moratorias de pago, que actualmente se conceden de forma muy selectiva a algunos parados, para que puedan acogerse las familias que, por las condiciones adversas derivadas de la actual crisis económica, y sin mediar causas imputables a ellas, no puedan hacer frente a sus deudas.

Dentro del Acuerdo General anteriormente señalado, se debían establecer procedimientos de mediación y resolución de conflictos,

previos a cualquier actuación legal contra las familias en situación de mora, en las que tuvieran participación terceros (por ejemplo Asociaciones de Consumidores, OMIC, Organismos de Consumo, etc.) que buscasen el establecimiento de acuerdos de pago, adecuados a la situación económica de cada familia.

Utilizar los fondos sociales de las Cajas, Bancos e Instituciones Públicas para paliar a corto plazo algunas de las situaciones más apremiantes de sobreendeudamiento familiar sobrevenido, mediante ayudas directas e individualizadas.

Adoptar medidas que agilicen un reflejo más inmediato y ajustado de las bajadas de los tipos de interés (Euribor) en las cuotas que deben pagar las familias por los préstamos contraídos.

Promover la actuación de las Administraciones Públicas y otras Entidades Sociales, y los acuerdos entre las Entidades Financieras y las familias deudoras, para que en el caso de que no pudieran hacer frente a los pagos de las hipotecas de las viviendas, pudieran encontrarse otras vías (por ejemplo alquiler con opción de recompra) que impidan que estas familias sean desahuciadas y permitan que puedan rehacer su situación en un futuro.

Como alternativa para facilitar la inclusión financiera de las familias más desfavorecidas, se propone el desarrollo de instrumentos financieros con un carácter más social, como los microcréditos, que permitan el desarrollo sostenido de los que no disponen de recursos económicos, entre los que se incluyen, obviamente, las familias sobreendeudadas e insolventes.

### 4.3 **Propuestas para la prevención de los problemas de sobreendeudamiento de las familias y para la formación financiera y la promoción en el consumo y el gasto responsable de los consumidores**

Promover actividades, programas y campañas divulgativas para formar a los consumidores en una nueva cultura del endeudamiento, para lo que es tarea básica incidir en la idea del consumo responsable del crédito, introduciendo criterios de racionalidad en el comportamiento económico, a partir de reflexiones previas al endeudamiento como las que se recogen.

Controlar las ofertas de crédito -incluidas las tarjetas- con criterios adecuados, para impedir el acceso a nuevos créditos de los consumidores con peligro de sobreendeudamiento. En este sentido se podrían plantear registros o ficheros de personas en situación de insolvencia o en peligro de ella. Estos registros deberían aportar las adecuadas garantías jurídicas, y en ellos también podrían inscribirse, de forma voluntaria los consumidores que quisieran evitar recibir nuevas ofertas de tarjetas o de créditos.

Reforzar la transparencia en las condiciones de oferta y publicidad de los créditos así como del sistema bancario y financiero en general, para evitar situaciones de opacidad y descontrol de las actividades financieras como las que han llevado a la actual crisis económica.

Reglamentación de seguros obligatorios para prevenir los riesgos de insolvencia derivados de infortunios. El importe de este seguro debería estar incluido en el cálculo de las cuotas de los préstamos, y su gestión y condiciones no deberían de ser controlados por el prestamista.

Facilitar, por vía legal, el reembolso anticipado y la subrogación en todo tipo de presta-

mos, en condiciones beneficiosas para el consumidor.

Fomentar en los consumidores el hábito de llevar una contabilidad personal o familiar, para una adecuada gestión económica, que prevea ingresos y gastos.

Llevar a cabo campañas divulgativas dirigidas a los consumidores para fomentar la información y el asesoramiento previo antes de adquirir un crédito. Este asesoramiento, que podría ser realizado por las Asociaciones de Consumidores y OMICs, debería referirse tanto a las condiciones del crédito, como al análisis de la situación económica de la Unidad Familiar, para conocer si es aconsejable la solicitud del préstamo y su cuantía.

Ampliación de los mínimos inembargables y articulación de procedimientos legales que permitan a los consumidores plazos de gracia y escalonamiento de deudas en el caso de dificultades transitorias de pago.

Poner en marcha acciones formativas en los Centros de Enseñanza, para que los niños y jóvenes aprendan el adecuado manejo de la economía personal y familiar y de los instrumentos de crédito. Con esta importante medida se conseguiría que el día de mañana fueran capaces de gestionar adecuadamente su economía y de realizar análisis prudentes antes de solicitar un préstamo. Estas tareas educativas serían un necesario contrapeso ante las continuas incitaciones al gasto descontrolado y al abuso del crédito que con frecuencia recibirán a lo largo de su vida, a través de la publicidad.

Apoyar Institucionalmente “préstamos a medida” con relación a los ingresos, de forma que se garantizase el derecho constitucional a la adquisición de una vivienda, y que no fuera tan gravoso como lo es en la actualidad.

Creación de la legislación específica para la prevención del endeudamiento y protección de las familias sobreendeudadas, de forma que éstas puedan solucionar su situación

económica de la mejor manera posible. Esta protección es especialmente necesaria para los casos del llamado “endeudamiento pasivo” provocado por el paro, la enfermedad grave o el fallecimiento de miembros de la unidad familiar.

Potenciar el papel del personal de los Organismos del Consumo y Asociaciones de Consumidores, para la prevención del sobreendeudamiento, el apoyo a los consumidores en todo lo relacionado con la contratación y pago de préstamos y, en general, en la defensa de los intereses de los consumidores frente a las entidades financieras.

El sobreendeudamiento de los consumidores es una realidad incontestable en todos los países desarrollados. El nuestro, aunque presente algunas características particulares, sobre todo en lo que se refiere a la naturaleza de la deuda, no es una excepción. La situación obliga a afrontar el problema y, en esa tarea, el empleo de instrumentos jurídicos es indispensable. El tratamiento jurídico del sobreendeudamiento debe ser, en todo caso, global y debería llevarse a cabo mediante una política de actuación que incorporara mecanismos diferentes para los distintos perfiles del problema y sus vías de solución. En particular, es esencial tener en cuenta que no se trata sólo de rehabilitar al consumidor en una situación irreversible, dándole salidas viables, sino que también han de prevenirse esas situaciones recurriendo a normas que resulten de utilidad en ese punto. España, sin ningún género de dudas, va muy por detrás del resto de los países de nuestro entorno, a pesar de que los datos económicos muestran que la situación no es muy distinta de ellos. Es cierto que hay normas en esta materia, pero son tan escasas que no puede hablarse legítimamente de la existencia de un sistema legal frente al sobreendeudamiento de los consumidores. Por ese motivo, y al margen de las precisiones que haremos a continuación, puede concluirse con seguridad que en nuestro país está casi todo por hacer y que esta línea de actuación legislativa debería considerarse prioritaria en mate-

ria de protección de consumidores, dados los evidentes avances en otras líneas de protección donde nos situamos a la par de otros ordenamientos. Así pues, es conveniente tratar de implementar los instrumentos jurídicos que permitan un afrontamiento eficaz del sobreendeudamiento de los consumidores y hacerlo desde una perspectiva global, dando coherencia a una política legislativa que tenga en cuenta las distintas manifestaciones del problema y los diferentes puntos de actuación. Siguiendo el esquema del presente informe, podría diferenciarse la situación y las propuestas según nos refiramos a la fase de prevención, a la de gestión de las situaciones problemáticas o a la protección en los supuestos irreversibles y la rehabilitación del consumidor en tales situaciones. La propia naturaleza del informe descarta que podamos profundizar en la configuración técnica concreta de cada instrumento, que debería ser objeto de análisis específico, limitándonos a apuntar las líneas fundamentales desde el punto de vista de la regulación legal en esos puntos.

1. En cuanto a la prevención, conviene anotar en primer lugar que ésta se obtiene esencialmente mediante políticas públicas de apoyo y formación de los consumidores. Debemos insistir en que este tipo de políticas son esenciales en la prevención del fenómeno. Desde el punto de vista normativo, puede aceptarse que en este punto el ordenamiento español cuenta con un régimen escaso, pero que contribuye a prevenir el sobreendeudamiento. La regulación del crédito al consumo y la existencia de una norma contra la usura, detalladas anteriormente, son instrumentos más o menos eficaces, pero sin duda ayudan en cierta medida a dificultar el sobreendeudamiento de los consumidores, ya sea proporcionando la máxima información para favorecer una decisión informada y meditada, ya sea impidiendo tasas de interés tan elevadas que compliquen enormemente la posibilidad de devolución del crédito recibido. Sin embargo, consideramos que existe un

amplio espacio de mejora de la situación en este punto, que podría enfocarse a las siguientes líneas de actuación.

a. Es recomendable mejorar el asesoramiento financiero a los consumidores, para lo que podría resultar una idea aprovechable el recurrir a instrumentos ya implantados, como son las Oficinas Municipales de Información al Consumidor y las Asociaciones de Consumidores y Usuarios. Los ejemplos de otros países demuestran que es útil desarrollar este tipo de políticas en las administraciones más cercanas al ciudadano. Es posible que fuera útil implicar también al sistema financiero en esta tarea, para lo que la obligada labor social que están llamadas a realizar las Cajas de Ahorros, por su condición de fundaciones, quizás podría proporcionar un buen apoyo para reclamar su colaboración con las administraciones municipales. Ya hemos anotado algunos ejemplos de otros países que podrían ser muy útiles.

Conviene recordar que, en punto al asesoramiento financiero, no nos estamos refiriendo sólo al significado que puede tener este término desde una perspectiva de "educación del consumidor", sino que ha de observarse como un primer paso que debería dar el consumidor como requisito para poder acceder a mecanismos de tutela de mayor calado que puedan implicar un deterioro de la situación de los acreedores.

b. Debería considerarse la necesidad de profundizar en la obligación de prestar responsablemente por parte de los prestamistas. Se trata de una cuestión indudablemente sensible, sobre todo en lo que se refiere a fijar una obligación con ciertos perfiles concretos que la doten de nitidez a efectos de la seguridad jurídica, con la consiguiente responsabilidad por el incumplimiento. Sin embargo, puede que la necesaria transposición



de la nueva directiva en materia de crédito al consumo, que deja la concreción de este punto a los ordenamientos nacionales sea un buen momento para incluir una previsión similar.

La fijación de una obligación de préstamo responsable por parte de los profesionales del crédito plantea el problema de la regulación de los registros de morosidad y de solvencia, sobre todo en el caso de estos últimos. Es lógico pedir que, si una entidad debe evaluar responsablemente la capacidad crediticia del consumidor antes de concederle el crédito, tenga los instrumentos más eficaces para ello. En este punto hay un compromiso ineludible entre la protección de la privacidad de los consumidores y la imposición al profesional de sustituir el criterio de éstos por el suyo propio, profesional y a priori más fundamentado e informado. Se trata, naturalmente, de una decisión del legislador, pero, de cualquier forma, debería imponerse al menos la obligación de consultar los registros legales existentes hasta ahora y, como mínimo, el CIRBE.

2. El segundo punto en que ha de evaluarse la situación actual del derecho español es el que se refiere a la gestión de las situaciones problemáticas. En esta materia las insuficiencias son aún más claras, pues carecemos completamente de una estructura legal para ello. Y, sin embargo, se trata de algo recomendable. Como demuestran los ejemplos en otros países, no sólo proporcionan un plus de protección a los consumidores, sino que son sistemas que han demostrado su utilidad. En este punto, la situación actual recomienda una actuación normativa con los siguientes objetivos.

a. Sería conveniente valorar la utilidad de regular los procedimientos privados de exigencia de pago a los deudores morosos. Aunque no es un régimen que exista en todos los países, es cierto que es

relativamente frecuente fijar, al menos, ciertos límites en cuanto a las actuaciones que pueden llevarse a cabo, bien por cualquier acreedor, bien específicamente por las agencias de cobro o de gestión de morosos. Esta regulación podría proyectarse sobre dos aspectos diferentes. El primero, exigir de todas las empresas que se dedican a la gestión de impagos que figuraran en un registro específico y asignar funciones reguladoras a un órgano ya existente o de nueva creación, con capacidad de inspeccionar y sancionar. El segundo, fijar los comportamientos legalmente admisibles en la gestión de impagos, al modo en que se hace en otros lugares, para evitar presiones excesivas, ilegítimas o inductoras a error a los consumidores. Esta segunda posibilidad, que creemos que debería articularse en general para cualquier acreedor y no sólo para las agencias de cobro, tiene una gran ventaja desde el punto de vista de la actuación normativa, y es su nulo coste para la administración pública y la introducción de principios moralizadores en la exigencia a los consumidores del pago de los créditos.

b. Debería articularse o promoverse la articulación de un mecanismo de composición extrajudicial específico para los consumidores con problemas de sobreendeudamiento. Hemos señalado las ventajas que presenta, en términos de costes, soluciones personalizadas para cada caso, discreción y evitación de las connotaciones negativas que tiene la exigibilidad judicial de las deudas, razones todas ellas que aconsejan su impulso. También se ha indicado la necesidad de que este tipo de procedimientos vayan más allá de la negociación o el arbitraje individual, dado que los deudores sobreendeudados no sólo tienen problemas de cumplimiento con un acreedor, sino que generalmente se ven afectadas una pluralidad de deudas. Así pues, debería considerarse

seriamente la necesidad de un procedimiento específico para que el deudor y sus acreedores lleguen a un acuerdo fuera de los tribunales. Se trata, en realidad, de una doble alternativa.

Puede, en primer lugar, crearse un sistema fuertemente administrativizado, en el que la administración pública lleve el peso de su desarrollo, llegando incluso a participar un órgano judicial, al modo en que se ha hecho en el ordenamiento francés. Este modelo tiene la ventaja de que da una mayor seguridad y permite un grado de intervención en la posición de las partes más intenso. Por el contrario, presenta el inconveniente de su coste y puede que acabe resultando un sistema casi tan complicado como el judicial. Una segunda alternativa es favorecer el desarrollo de acuerdos extrajudiciales entre el consumidor y sus acreedores, pero a través de un procedimiento estrictamente privado en el que la administración actuaría como simple impulsora y, en su caso, como intermediaria entre las partes, pero tratando de evitar una administrativización excesiva y dejando el peso principal a consumidor y acreedores. Se trataría de un modelo para el que se podría adaptar cierta estructura ya existente (OMICs y arbitraje de consumo, sobre todo), convenientemente reforzada como consecuencia de la adopción de medidas en lo relativo al asesoramiento financiero, en la línea antes apuntada.

Lo más relevante, desde el punto de vista jurídico estructural, de este punto, es la necesidad de conectar este procedimiento con los mecanismos de prevención y con los de protección del consumidor en las situaciones irreversibles. Con ello queremos indicar que la tarea de mediación en este tipo de procedimientos extrajudiciales puede ser bien desarrollada por los sujetos a los que se encomiende la labor de asesorar financieramente a los consu-

midores. La experiencia en otros países muestra cómo quienes han asumido esa tarea también se encargan de una negociación o de intermediar a la búsqueda de soluciones extrajudiciales entre el deudor y sus acreedores (el MABS irlandés es un buen ejemplo). En el otro extremo estaría la necesidad de que los consumidores trataran de alcanzar este tipo de acuerdos con sus acreedores como paso previo necesario para poder solicitar un recurso extremo, como es el de la apertura de un procedimiento concursal en el que obtuvieran la liberación de las deudas pendientes. Parece que en estos casos no hay muchos incentivos para conseguir que se llegue a un acuerdo en ese primer momento, pues ni el deudor ni los acreedores pueden estar muy interesados en él si se terminará probablemente en el concurso. Sin embargo, el intento de ese acuerdo extrajudicial debería ser, en todo caso, un prerrequisito para el acceso al procedimiento concursal. Y para ello, sin duda, es precisa una mínima articulación legal y material del mismo.

3. Por último, ha de considerarse la situación en lo que se refiere a la protección en las situaciones irreversibles y la rehabilitación del consumidor sobreendeudado en tales casos. Se trata de proporcionar una última barrera de defensa del consumidor, que operaría para las situaciones en que las medidas de prevención y gestión no han funcionado, llegándose a una situación irreversible en la que el deudor carece completamente de la posibilidad de cumplir sus obligaciones y en la que ha de proporcionársele un alivio a través de procedimientos específicos que, al mismo tiempo, estimulen su rehabilitación. La razón de ser de estas medidas, que suponen alteraciones muy notables del derecho de todo acreedor a obtener la plena tutela judicial de sus derechos es múltiple, pero como mínimo han de considerarse factores de política social. En este punto, las medidas pueden adoptarse en un doble ámbito.

- a. La protección de una parte de patrimonio que asegure un mínimo de subsistencia personal y familiar del deudor. Esta parte podríamos considerarla suficientemente cubierta con las previsiones de inembargabilidad de nuestro derecho vigente, aunque habría un margen de actuación importante. Por una parte, la posibilidad de diseñar legalmente sistemas de protección alternativos del patrimonio familiar. Se trata, sin embargo, de un modelo que posiblemente debería descartarse, pues cuando existe normalmente es como sistema de limitación de responsabilidad del empresario físico que no quiere recurrir a la constitución de sociedades de capital para el desarrollo de la actividad y, por tanto, está en cierto modo desconectado de la política de protección del consumidor, si es que se considera que ese término debe tener un significado más restringido que el del deudor persona física.

Más interés puede tener para nuestro país, que cuenta con una sociología del sobreendeudamiento claramente distinta, en la que la participación del crédito hipotecario es muy elevada, una intervención legal que permitiera, si no la inembargabilidad de la vivienda habitual, sí medidas que proporcionarían a los deudores un balón de oxígeno. Se trata de una política legislativa que se enfrentaría sin duda a resistencias notables, pero no descartable a priori. La misma Ley Concursal admite la paralización de la ejecución sobre inmuebles hipotecados cuando sean imprescindibles para el desarrollo de la actividad empresarial y otros ordenamientos parecen estar actuando en una línea similar en protección de la vivienda habitual, aceptando la reducción del crédito garantizado al valor real del inmueble o permitiendo al juez la modificación de los términos de la hipoteca. Cabe aclarar, en todo caso, que una medida de este tipo

posiblemente sólo debería admitirse en el contexto de un procedimiento concursal, al que se llegaría, por definición, tras pasar por diferentes fases que buscaran evitarlo. Una restricción semejante en una institución crediticia tan sensible como la garantía hipotecaria sólo es concebible en las situaciones extremas.

- b. La creación de un procedimiento concursal específico para los consumidores debe verse como una prioridad en la política jurídica en materia de sobreendeudamiento. Cuando la situación ya es irreversible, el consumidor debe poder acceder a algún tipo de alivio, instrumentado a través de un procedimiento concursal que, por definición, debe ser mucho más simple para estos casos. Dejando al margen la necesidad de simplificación procesal, lo más relevante en este tipo de procedimientos sería el reconocimiento de un derecho a quedar exonerado de las deudas que no pudieran ser satisfechas en el procedimiento concursal, al carecer el deudor de activos bastantes para ello.

Esta intervención legislativa es, posiblemente, la que presenta mayores exigencias técnicas, en las que no podemos ni debemos entrar, pero conviene señalar algunas cuestiones. La primera es que, como se ha indicado en el informe, la práctica totalidad de los ordenamientos de nuestro entorno cuentan con un procedimiento de ese tipo, que se ve como un mal necesario para los acreedores justificado por diferentes razones, entre las que la política de protección social es una de ellas. La segunda, que por razones obvias es un procedimiento que sólo debería proceder cuando antes se ha intentado un acuerdo con los acreedores y que debe quedar circunscrito a aquellos deudores que, queriendo, carecen de la capacidad de pago. En este sentido, un elemento cen-

tral debería ser la delimitación de las condiciones que debe reunir el deudor que lo solicite para acceder a él, con el fin de evitar su empleo por deudores deshonestos. La tercera, que dada la amplitud de los sistemas de protección social existentes en nuestro país, como en el resto de los del continente europeo, ese procedimiento debería permitir la exoneración de las deudas pendientes de pago tras un período en el que el deudor debería realizar un esfuerzo para pagar, al menos, una parte de sus deudas. No creemos que sea aconsejable un sistema tan liviano como el estadounidense por las diferencias entre ese ordenamiento y el nuestro en materia de protección social, de modo que debería seguirse el ejemplo de otros derechos europeos, como el alemán, en el que el deudor viene obligado a cumplir un plan de pagos durante un tiempo mínimo, antes de obtener la exoneración de las deudas pendientes.

## 4.4 Principios de consumo responsable del crédito

Antes de tomar decisiones que supongan un endeudamiento familiar importante, debería evaluarse la necesidad objetiva de ese bien, así como el coste real del crédito y la capacidad de reembolso, a través del planteamiento de una serie de cuestiones:

- A) Valorando la urgencia y necesidad real de acudir al endeudamiento
- ¿El fin de la compra es tan importante como para que realmente tengamos la necesidad de endeudarnos?
  - ¿Realmente precisamos lo que vamos a comprar a crédito? ¿Cómo y cuantas veces lo vamos a utilizar? ¿Realmente nos ha supuesto un problema vivir sin ello hasta este momento?
- B) Evaluando su coste real, y nuestra capacidad de reembolso:
- ¿Seguirá teniendo el mismo valor cuando acabemos de pagarlo totalmente?
  - ¿La satisfacción que nos va a proporcionar compensa el coste económico (incluidos los intereses) que vamos a pagar?
  - ¿No podemos esperar a realizar la compra cuando tengamos ahorrado más dinero (o todo el dinero) y ahórranos intereses y gastos?
  - ¿Qué consecuencias implicará en nuestra economía a medio y largo plazo?
  - ¿Los pagos mensuales a realizar, ¿se ajustarán al presupuesto familiar o personal?
  - ¿Cuánto tiempo necesitaríamos para poder ahorrar la cantidad necesaria y pagar en efectivo?
  - La tasa de interés que vamos a pagar, ¿es realmente baja para este propósito?
  - Tenemos la posibilidad de acudir a alguna otra fuente que resulte mejor para financiarnos?
  - En caso de que surgiera alguna emergencia, ¿dispondríamos todavía de margen para hacerle frente?
  - ¿Hemos valorado y previsto la posibilidad de que tengamos que enfrentarnos a circunstancias económicas adversas (paro, enfermedad, etc.)?. ¿Contamos, en este caso con alguna alternativa para hacer frente a las deudas?.

5





conclusiones



# Conclusiones

Antes de formular, las propuestas a que nos acabamos de referir, y como conclusión general del análisis social y económico que hemos realizado, señalamos **la necesidad de cambiar los principios y planteamientos del endeudamiento familiar que se han impuesto hasta ahora, y que han conducido al grave problema de sobreendeudamiento de los hogares españoles que padecemos**. Este modelo, esencialmente economicista, se ha basado en los siguientes principios:

- 1) El endeudamiento de los consumidores se analiza desde la óptica de los prestatarios, es decir de las entidades financieras y se considera como una variable económica más, cuyas oscilaciones dependen únicamente de otras variables económicas, como las fluctuaciones de los tipos de interés, la remuneración de los ahorros, el precio de la vivienda, etc.
- 2) La atención de los poderes públicos se centra más en la "salud económica" de las entidades financieras y la fluctuación de las variables macroeconómicas que en la situación económica de las familias y el impacto real que esas variables macroeconómicas provocan en el bienestar de los consumidores.
- 3) El mercado del crédito se deja a la libre ley de la oferta y la demanda entre los consumidores y las entidades financieras, permitiendo así que las familias se endeuden en una relación totalmente desequilibrada, en la que se acaban imponiendo los intereses de los más poderosos.
- 4) El aumento del endeudamiento se interpreta sólo como producto de una determinada coyuntura económica, sin tener en cuenta los factores sociales que la provocan (la publicidad agresiva de los bancos, la ideología consumista, la falta de formación de los consumidores en la adecuada gestión económica de los recursos familiares, etc.).

5) Se protege y atiende más a los problemas financieros de las Instituciones Bancarias o de las empresas que a los de los consumidores y las familias, de forma que se establece una protección jurídica más favorable para quien no puede hacer frente a sus deudas dentro del Derecho Mercantil que en el ámbito del Derecho Civil.

6) Se da el mismo trato a todas las situaciones de sobreendeudamiento de los consumidores, ignorando la finalidad a la que iba destinado el endeudamiento y las circunstancias de la familia sobreendeudada.

7) Todo el estudio y asesoramiento previo a la contratación de un préstamo lo realiza la propia entidad bancaria, que analiza sólo su propio riesgo, es decir las garantías que tiene de que el préstamo va a serle reintegrado.

8) El sistema económico solo se alarma si pelagra la capacidad del reintegro de los préstamos por parte de los consumidores, puesto que esto afecta la salud de las entidades financieras. En cambio no le importan las dificultades o estrecheces que tengan que sufrir las familias para hacer frente a los préstamos contraídos.

Frente a este modelo economicista se plantea **la necesidad de un nuevo planteamiento social del endeudamiento** y del sobreendeudamiento familiar basado en los siguientes principios:

1) El endeudamiento familiar se analiza en función de su repercusión sobre el bienestar y la calidad de vida de los ciudadanos, y se tiene en cuenta la función social que cumple, para permitir el acceso a determinados bienes o Derechos Constitucionales como el de la vivienda.

2) Para analizar la conveniencia del endeudamiento del consumidor se atiende no sólo a que el consumidor tenga capacidad de reintegro -que es, por supuesto, requisito ineludible- sino también a la justificación y



necesidades real del endeudamiento desde el punto de vista del consumidor, siguiendo los principios del consumo responsable del crédito. Antes de asumir un préstamo el consumidor debería realizar un análisis tranquilo y realista de la economía familiar y de su priorización de gastos para valorar el impacto de la amortización del préstamo en su economía y en sus hábitos de vida.

- 3) El problema del sobreendeudamiento se analiza, no solamente como producto de determinadas variables de la economía familiar y la macroeconomía, sino como parte de la "cultura" de la sociedad de consumo, en la que tienen gran influencia las estrategias comerciales y publicitarias de animación al crédito.
- 4) Considera que el sistema financiero no debe funcionar sin control, manejado por entidades financieras que busquen solo su propio beneficio, sino que debe ser controlado y vigilado por los poderes públicos para que, además de servir a sus propios intereses, sirva también al interés social y a la economía general.
- 5) Considera que el asesoramiento previo a la solicitud de prestamos debe realizarse por una entidad que defienda los derechos de consumidores (Asociaciones de Consumidores, OMIC, etc.) y que tengan la capacidad técnica y la independencia necesaria para aconsejarle adecuadamente, sin estar mediatizados estos consejos por los intereses comerciales de las entidades financieras
- 6) Debe protegerse especialmente a las familias en los casos en que circunstancias sobrevenidas e imprevistas (paro, enfermedad, viudedad, etc.), o problemas de tipo macroeconómico le coloquen en una situación de sobreendeudamiento pasivo y no imputable.
- 7) Las Instituciones Publicas deben velar especialmente para equilibrar las relaciones entre los ciudadanos y las entidades financieras, para que estas no aprovechen su poder y los grandes medios de que disponen, para perjudicarles en sus derechos o hacerles asumir obligaciones en contra de sus propios intereses, especialmente en el tema de la contratación de préstamos.
- 8) Debe darse un trato diferente a las situaciones de sobreendeudamiento de los consumidores en función de finalidad a la que iba destinado el endeudamiento y las circunstancias de la familia endeudada. La protección jurídica a una familia de escasos ingresos que se ha hipotecado para adquirir su vivienda habitual, no puede ser la misma que la de una familia de clase alta que se ha hipotecado para adquirir una segunda residencia o un automóvil de alta gama.