

**DICTAMEN DE INICIATIVA PROPIA DEL  
CONSEJO DE CONSUMIDORES Y USUARIOS  
RELATIVO A LA SITUACIÓN DE ENDEUDAMIENTO Y  
SOBREENDEUDAMIENTO FINANCIERO DE LAS  
FAMILIAS EN LA ACTUAL SITUACIÓN DE CRISIS  
ECONÓMICA Y DEL CRÉDITO.**

## Índice

Pág.

Introducción .....	3
Las medidas de apoyo al sector financiero ante la crisis .....	4
La actuación de las entidades financieras .....	8
Situaciones de extrema gravedad .....	11
Inmigrantes y endeudamiento.....	13
Propuestas y alternativas del Consejo de Consumidores y Usuarios .....	16
Medidas de solución inmediata a los dos principales problemas planteados a los consumidores .....	18
Medidas concretas de alternativa a la situación .....	24
Medidas legislativas y regulatorias .....	27
Otros endeudamientos y posibles soluciones .....	31
La imperiosa necesidad de una Ley de Sobreendeudamiento Familiar.....	32

## **Introducción**

La “crisis de las hipotecas subprime” en Estados Unidos en el verano de 2007 ha desencadenado una severa crisis financiera internacional de desconfianza interbancaria, derivada de la infección del sistema global por productos tóxicos y las deficiencias en la supervisión. Esta crisis ha ahogado la circulación del crédito y llevado a una cadena de quiebras en el sistema financiero, que finalmente se ha trasladado a crisis y recesión de toda la economía internacional.

En España se venía larvando una crisis propia por el agotamiento del modelo inmobiliario-hipotecario desarrollado en los últimos 20 años como base de la economía española y exacerbado desde el año 2000 y caracterizado por ser absolutamente especulativo e insostenible. Desde diciembre de 2005, la subida paulatina de tipos de interés por parte del Banco Central Europeo fue minando lentamente la capacidad de pago de sus préstamos hipotecarios a los consumidores españoles e hizo explotar la llamada “burbuja inmobiliaria” a lo que se unió una paulatina subida de los precios con motivo del paso al euro que ha llevado a graves dificultades a muchas economías familiares.

Estos hechos anunciaban un cambio radical en las tendencias económicas de nuestro país, basadas en la especulación inmobiliaria y el endeudamiento financiero de las familias y las empresas, y hacían prever gravísimas consecuencias para la estabilidad económica de muchas familias. Millones de consumidores se han visto atrapados por un endeudamiento, principalmente hipotecario, que finalmente ha llevado a una paralización del consumo y a graves dificultades para llegar a final de mes. En la actualidad hay un gran número de familias en situaciones graves de quiebra y riesgo de pérdida de su vivienda y otros bienes patrimoniales, fruto de impagos de su cuota hipotecaria, tanto por situaciones personales (de paro u otras) como por las condiciones financieras abusivas en sus créditos de todo tipo, tarjetas, etc., sin que hasta el momento se hayan establecido medidas adecuadas para resolver estos problemas.

El resultado de esta situación ha sido que los consumidores han atravesado y atraviesan enormes dificultades por el endeudamiento, y los verdaderos beneficiados han sido los constructores, bancos, cajas de ahorros, financieras y multitud de

empresas de crédito y reunificación, que han logrado beneficios desorbitados en sus cuentas a costa de los consumidores que han cargado con la peor parte del peso del boom inmobiliario y de la “alegría” respecto al crédito en general. Desde la banca se argumentaba que con ello las familias estaban invirtiendo en un activo que se revalorizaba y con grandes ventajas fiscales, e igualmente ofrecían el crédito de todo tipo como medio para un *status* de bienestar que nos ponía al nivel de las mayores economías del mundo.

### **Las medidas de apoyo al sector financiero ante la crisis**

Los “planes de rescate” o ayuda al sistema financiero aprobados para unas entidades financieras que hasta hoy persiguen insaciablemente el máximo beneficio a costa de lo que sea y sin ninguna consideración hacia los consumidores y clientes, no han producido (y amenazan con no producir) muchos efectos sobre los consumidores o cambios en la regulación y supervisión que impidan en el futuro llegar a las situaciones actuales. En el sistema financiero actual el peligro que amenaza a los consumidores, carentes de la formación e información necesarias, es el de que sean inducidos e introducidos de nuevo en la espiral consumista en cuanto las entidades causantes de la crisis vuelvan a ver negocios suculentos para sus exclusivos intereses.

A mediados de octubre de 2008, y tras una reunión del presidente del Gobierno con los máximos representantes de la banca española, se aprobaron una serie de mecanismos de apoyo al sector bancario. Aunque presentadas como medidas para “dar liquidez al mercado”, en la práctica han resultado medidas para ofrecer solvencia anticipada a muchas entidades de crédito, víctimas de su propio exceso y que ahora deben desembolsar o renegociar con otras entidades de crédito internacionales. Así cabe entender los 50.000 millones de euros destinados al Fondo de Adquisición de Activos Financieros; los 100.000 millones de euros de los Presupuestos del Estado para avalar operaciones de financiación de bancos y cajas; y la posibilidad de que el Estado compre directamente acciones o cuotas participativas a bancos y cajas de ahorros en situaciones extremas como ya ha sucedido en otros países, lo que plantea el debate del establecimiento de una banca pública fuerte que dé un equilibrio al sistema.

Todas estas medidas para la banca, que constituyen un notable esfuerzo financiero para las arcas públicas y por tanto para todos los ciudadanos, contrastan con las insuficientes medidas adoptadas para contrarrestar los graves efectos de la crisis en las economías domésticas. A la falta de soluciones justas al grave problema del endeudamiento y de salida al todavía más grave y dramático problema de sobreendeudamiento de cientos de miles de familias se une la actual situación de restricción radical del crédito y la imposición de condiciones más abusivas para el acceso al mismo para aquellas familias que tratan de obtener crédito o reestructurar sus deudas para poder atender sus necesidades. Ante esta grave carencia de nuestro ordenamiento jurídico resulta necesario, además de abordar la promulgación de una norma social como sería una Ley de Sobreendeudamiento Familiar, la adopción de medidas de solución a esta situación que estimamos cooperarían a restaurar la confianza en y entre las entidades y la circulación del crédito.

Es evidente la insuficiencia y en algunos casos el fracaso de las medidas hacia las familias en relación al crédito y el endeudamiento (como el acuerdo entre el Ministerio de Economía y las entidades financieras, notarios y registradores, para la gratuidad en la prolongación del plazo de las hipotecas, o la reciente medida de moratorias de dos años en la mitad de la cuota hipotecaria a algunos grupos de parados) y otras que se están preparando:

- la prolongación del plazo de la hipoteca, no es una solución; una ampliación de 10 años en los ya larguísimos plazos de las hipotecas en nuestro país sólo producía rebajas en la cuota mensual de 100 o 150 euros generando un aumento desproporcionado en el coste final, además de quedar al albur de las propias entidades financieras su efectiva aplicación. En concreto ampliar el plazo de una hipoteca “tipo” de 150.000 € de 25 a 40 años permite reducir la cuota mensual en aproximadamente 179 euros, a costa de pasar a pagar 44.000 € más en concepto de intereses al final del préstamo. Además, una vez ampliado el plazo cabe la posibilidad de que a lo largo de la vida de la hipoteca vuelvan a producirse subidas de tipos de interés, y por tanto aumenten nuevamente las cuotas mensuales a afrontar por los consumidores.
- la moratoria de dos años en el pago de hasta la mitad de la cuota hipotecaria a algunos grupos de parados, dadas las poco razonables limitaciones

impuestas para el acceso a este beneficio (excluyéndose las hipotecas superiores a 170.000 euros, las contratadas después del 1 de septiembre de 2008 y las de los parados que hubiesen impagado alguna cuota) a lo que de nuevo se unen las objeciones de las entidades financieras a propiciarlo, han hecho que hasta el momento no hayan alcanzado prácticamente ningún resultado.

- la nueva medida anunciada de ampliar las posibilidades para el rescate de fondos de pensiones, si bien puede ayudar en algunos casos, como cualquier medida, no creemos tampoco que sea la solución al problema existente. Diversos elementos nos llevan a esa conclusión:
  - En primer lugar habitualmente los consumidores que disponen de un cierto volumen de ahorro en fondos y planes de pensiones tienen edades que oscilan entre los 50 y 55 años, y no son por lo tanto el perfil “tipo” del consumidor que contrató su hipoteca con tasaciones sobrevaloradas y tipos de interés bajos que ahora se enfrentan a dificultades;
  - En segundo término se habilita la disposición anticipada de un ahorro que, en el ámbito del ahorro-previsión, se reserva y dirige a servir de complemento necesario en la jubilación, por lo que el recurso a esta medida plantea un riesgo y problemática futuros evidentes;
  - Por último, no se aborda la cuestión de la fiscalidad que penaliza el rescate, que puede hacer que muchos parados renuncien al rescate. Tras la desaparición del beneficio fiscal del rescate de los planes de pensiones en forma de capital (exención del 40% del importe), se tributa por la cantidad total rescatada. De esta forma, además de pagarse impuestos por la ganancia obtenida, se tributa también por el importe total del plan, incluyendo la inversión del partícipe y la rentabilidad, incluso aunque el plan haya arrojado pérdida neta. Al sumarse la cantidad rescatada al resto de rentas obtenidas e integrarse en la base imponible del partícipe junto a las prestaciones por desempleo percibidas hasta ese momento en el ejercicio se provocará en muchos de los casos un aumento del

tipo impositivo que se aplica. De esta forma, además de la tributación por el rendimiento positivo del plan (en caso de arrojar beneficios, si bien los planes de pensiones de renta variable probablemente ofrecerán un saldo negativo) aumentará el tipo impositivo a aplicar a las prestaciones por desempleo recibidas. Rescatarlo a plazos tiene poco sentido Teniendo en cuenta que el ahorro medio de estos productos es de 5.700 euros es además de esperar que la inmensa mayoría de los rescates serán en forma de capital. Por tanto la disposición de un ahorro necesario (que se “sacrifica” deshaciendo una garantía futura de bienestar) y que viene motivada por lo que podría calificarse como causas “de fuerza mayor” las cantidades se ven minoradas de manera más que sensible.

Todas estas medidas objetivamente favorecían nuevamente a las entidades financieras y obviaban auténticas medidas contra el sobreendeudamiento y alternativas a la situación actual de agobio que padecen millones de familias.

Tras esta breve evaluación de las medidas y dada la evolución de la coyuntura económica actual, nos parece evidente que se hace necesario adoptar medidas más enérgicas que contribuyan a paliar el fondo del problema y permitan generar confianza entre los consumidores y reestablecer la transparencia en los mercados financieros, en las instituciones financieras y públicas y en la economía. El Consejo de Consumidores y Usuarios considera que en ningún caso se debería continuar fomentando un consumismo irresponsable y artificial de los ciudadanos, frente al consumo responsable que las asociaciones de consumidores y todas las instituciones de consumo venimos fomentando desde hace años. Creemos que todas las medidas que se planteen frente a la crisis económica basadas en el impulso de un consumo irresponsable y artificial son medidas erróneas y desenfocadas. La actual crisis económica y las enérgicas medidas que proponemos deben propiciar un cambio radical en los modelos de consumo y en particular del consumo financiero que lo sustentaba y que ha conducido a la crisis de todo el sistema financiero internacional.

## **La actuación de las entidades financieras**

Las entidades financieras, que han abusado del crédito en su propio beneficio imponiendo condiciones abusivas durante toda la etapa de expansión indiscriminada e irresponsable del crédito, se han pasado ahora al extremo opuesto, imponiendo nuevas y todavía más restrictivas condiciones, lo que origina una paralización de la demanda, pero también una negación de créditos sistemática, dadas las condiciones impuestas, en muchos casos incumplibles y algunas veces abusivas, a aquellos que los solicitan y necesitan

Hasta el verano de 2008 en la comercialización de préstamos y créditos las entidades financieras han recurrido de manera generalizada y habitual a prácticas y fórmulas que han situado a los consumidores en una situación especialmente grave frente a una crisis que esas mismas fórmulas han propiciado:

- Préstamos hipotecarios con fórmulas de cálculo complejas e incomprensibles para el consumidor, tales como las hipotecas de cuota creciente y similares, de graves consecuencias ante las subidas del euríbor, que generaban una falsa sensación de capacidad de pago del préstamo y en las que la falta de información a los consumidores en la contratación ha sido habitual, y que han llevado a los consumidores que las contrataron a ver cómo la cuota mensual se ha incrementado de forma insoportable tanto por las subidas de tipos como por las propias (y desconocidas hasta ese momento) características del contrato de préstamo.
- Fomento de consumos con cargo al endeudamiento hipotecario mediante las hipotecas “revolving” y otras fórmulas de disposición de crédito para bienes de consumo con la vivienda como garantía.
- Estiramiento irresponsable e indiscriminado de los plazos de amortización hasta alcanzar unas cuotas al límite de las posibilidades de la persona o de la pareja insostenibles ante cualquier visicitud.
- Imposición de productos accesorios que incrementaban el importe del préstamo, tales como seguros vinculados y en la mayoría de las ocasiones innecesarios, como los seguros de vida a prima única.

- Concesión de importes que superaban el 100% de los valores de tasación (y llegando hasta al 120%) en un mercado de cuya sobrevaloración advirtieron reiteradamente el propio Banco de España y múltiples instituciones europeas e internacionales.
- Hipotecas cuya cuota mensual absorbía, en unos momentos de tipos de interés históricamente mínimos en España, en torno al 50% de los ingresos familiares, situando a los consumidores ante una desmesurada exposición al riesgo, más que previsible, de incrementos en los tipos de interés.
- La proliferación, mediante publicidad agresiva, de toda clase de créditos, tarjetas, créditos rápidos, etc.. que incitaban a un consumo muchas veces superfluo o al enjuague de otra clase de deudas a costes insostenibles, y que en muchos casos han supuesto la gota que ha llevado al sobreendeudamiento.

En el momento actual, estas mismas entidades han llevado sus políticas de comercialización de préstamos al extremo opuesto, exigiendo una serie de desmesuradas condiciones o llevando al límite la rigidez de criterios antes competamente laxos, tales como:

- Exigencia de múltiples avales para una misma operación.
  - Aumento de los diferenciales aplicados al Euribor, de manera que las rebajas de los tipos del BCE desde octubre de 2008 (2,25 puntos, desde el 4,25 al 2) y las recientes reducciones en el Euribor se han visto absorbidos por las entidades mediante la aplicación de diferenciales que han pasado del 0,5 a hasta el 1,5 o 2 en las actuales ofertas hipotecarias.
  - No aceptación de tasaciones aportadas por el cliente, aunque tengan una antigüedad mínima y sean, por lo tanto, plenamente válidas (por ej. con 15 días de antigüedad, imponiendo al usuario una nueva tasación con la tasadora determinada por la propia entidad.
  - Imposición de múltiples seguros no obligatorios (de protección de pagos, de amortización, de hogar) bien de forma absoluta, bien estableciendo diferenciales exagerados en caso de negativa del consumidor a contratarlos.
  - Limitación de la financiación a, como máximo, el 80% del nuevo valor de

tasación.

- Establecimiento de diferentes condiciones en la financiación para la adquisición de inmuebles ajenos frente a la adquisición de inmuebles que la propia entidad financiera ofrece a los clientes.
- Negativa a cualquier posibilidad de refinanciación o reestructuración de la deuda, unida a un análisis, antes inexistente, del resto de créditos existentes a cargo del solicitante y del porcentaje de ingresos que la cuota de la hipoteca absorbería (llevando al límite estos criterios, en sí mismos no negativos)

Todos estos elementos conllevan en su conjunto una evidente restricción del crédito y la liquidez en el mercado.

La resistencia de las entidades a modificar su actuación, reunión tras reunión con la Presidencia del Gobierno, han llevado al nulo impacto de las ayudas al sector entre los consumidores y a no alcanzar su objetivo de dotar de liquidez al mercado, sin que las excusas ofrecidas por bancos y cajas (como insuficiente solvencia de los solicitantes) resulten aceptables ni creíbles. Los consumidores y la ciudadanía asisten perplejos a una situación en la que entidades que durante años han actuado de forma irresponsable y que ahora reciben apoyo del Gobierno no sólo se niegan a responder al mismo trasladándolo a los consumidores, sino que por contra intensifican algunas de las peores prácticas posibles en el escenario actual.

Por otra parte, la Ley Concursal se ha demostrado como un mecanismo completamente ineficaz e inadecuado como solución a las situaciones por las que atraviesan millones de consumidores. Una Ley pensada exclusivamente para el tráfico mercantil, a pesar de que abriera el ámbito de su aplicación a los consumidores, que no paraliza los préstamos hipotecarios y cuyos costes y gastos resultan tan desproporcionados como incoherentes con las situaciones de quiebra familiar. Los datos de aumento del número de consumidores que recurren al procedimiento concursal no sólo no denotan un alto grado de utilización del mismo por las familias, sino que por el contrario resultan insignificantes aunque se hable de incrementos del 300% en el número de consumidores que se declararon en concurso, puesto que los niveles absolutos de partida, si tomamos el año 2006 o 2007, eran despreciables y marginales. Por otra parte, en el supuesto de que hubiese sido de verdad aplicable de

manera eficaz a los consumidores estaríamos ante un nuevo elemento de cooperación al incremento de la carga sobre el sistema judicial competentemente impertinente siempre, y más en estos momentos, y al colapso del sistema judicial.

En consecuencia, son necesarias una serie de medidas urgentes y permanentes ante la grave situación planteada a las familias para garantizar el respeto a los derechos de los ciudadanos y que conduzcan a una sociedad equilibrada y responsable que garantice la calidad de vida a la que podemos aspirar en un país como España.

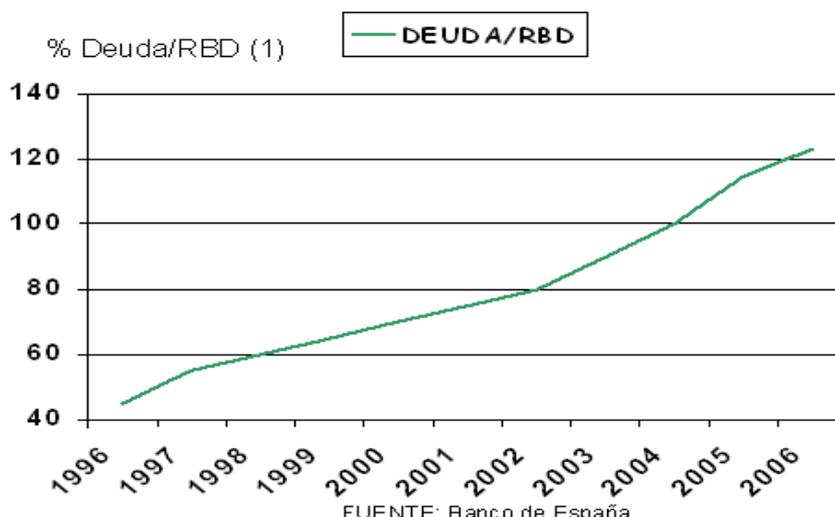
### Situaciones de extrema gravedad

El endeudamiento de las familias, cuya causa principal es el crédito hipotecario, nos sitúa en los primeros puestos del ranking internacional del endeudamiento familiar, y ha alcanzado tal nivel de gravedad que la amenaza de embargo de la vivienda habitual, las nóminas, y otros activos patrimoniales de las familias, se cierne sobre cientos de miles de consumidores.

El endeudamiento familiar ha crecido sistemáticamente por encima de la renta en los últimos años, por lo que la ratio entre ambas variables ha crecido desde el 45 % en 1995 ó el 76,7 % en 2001, hasta rebasar el 140 % en 2008.

#### Cuadro 1

Indicadores de posición patrimonial de los hogares e instituciones sin fines de lucro (ISFLSH)  
Ratios de endeudamiento



FUENTE: Banco de España

Los datos sobre el endeudamiento familiar, en relación a los cuales destaca el extremadamente veloz incremento del nivel de endeudamiento entre 1996 y 2008, especialmente llamativo desde 2003, se encuentran estrechamente vinculados en la situación actual con el hecho de que la morosidad se haya triplicado en un año, habiendo alcanzado el 3,8% y previéndose que alcance el 6 o el 7% en 2009.

Los últimos análisis y datos existentes hablan ya de más de 100.000 familias en procedimientos de ejecución judicial hipotecaria, cifras que pueden doblarse en los próximos meses según casi todos los analistas. No en vano, el propio Consejo General del Poder Judicial ha expresado su preocupación al respecto y ha publicado recientemente que el número de embargos hipotecarios en los juzgados españoles en el período comprendido entre enero y septiembre de 2008 era ya de 53.696, y que esta cifra ascendería a 86.681 ejecuciones hipotecarias en 2009 (el triple que en 2007), e incluso llegaría en 2010 a las 121.006 ejecuciones.

#### Nuevas ejecuciones hipotecarias iniciadas por año

2007	25.943
2008	53.696
2009 (previsión)	86.681
2010 (previsión)	121.006

Fuente: Consejo General del Poder Judicial

Respecto a los créditos personales y al consumo, el crédito rápido, tarjetas, etc., se trata de créditos que en caso de impago van a parar fundamentalmente a los procesos monitorios, permitiendo estimar las estadísticas existentes que 500.000 procedimientos (en conjunto) afectarán a consumidores y familias.

#### Nuevos procedimientos iniciados por año

	2007	2008	2009 (previsión)
<b>Monitorios</b>	420.599	605.460	742.344
<b>Verbales</b>	201.638	212.216	210.964
<b>Ordinarios</b>	149.059	166.770	192.934
<b>Total (sin contar hipotecarios)</b>	771.296	984.446	1.146.242

Fuente: Consejo General del Poder Judicial

Cerca de 2,7 millones de personas residentes en España cerraron 2008 con deudas impagadas con bancos, grandes compañías o financieras después de que la morosidad en hipotecas se multiplicase por cuatro en el segundo semestre de 2008, según datos de la Asociación Nacional de Establecimientos Financieros de Crédito (Asnef-Equifax). Según datos de este registro, los impagos de préstamos hipotecarios se dispararon en 2008, al crecer un 310%, mientras que la morosidad de los créditos personales subió un 91%; la de los préstamos al consumo, un 89%; la de los destinados a compra de automóviles, un 85%, y los impagos en operaciones hechas con tarjetas de crédito, un 77%. Por su parte, los descubiertos en cuentas corrientes aumentaron un 53% y la morosidad de los pagos de recibos telefónicos, un 57%.

Una práctica detestable a la que están recurriendo la mayoría de las entidades financieras es la de las llamadas “*empresas de recobro*” o reclamación de deudas, que proliferan como auténticos chiringuitos y sin ninguna regulación específica, obrando con todo tipo de abusos e ilegalidades. En muchos casos pseudoempresas cuyas prácticas rozan o traspasan la ilegalidad casi siempre: uso de datos personales de todo tipo (trabajo, teléfonos personales, etc..), métodos agresivos y hasta cercanos a la coacción, llamadas telefónicas a horas intempestivas, etc...

El hecho de que entidades financieras normales, teóricamente honorables, o incluso sociales (como las cajas de ahorros) recurran de manera generalizada a estas empresas con una dudosa cesión (venta) de la deuda lleva a este Consejo a demandar el inmediato control y regulación urgente de sus actuaciones, además de exigir a las entidades financieras unos procedimientos razonables, justos y legales de recuperación de deudas.

## **Inmigrantes y endeudamiento**

De forma añadida a las cifras expuestas debe destacarse la especial situación de la población inmigrante en el ámbito hipotecario y del sobreendeudamiento. Las cerca de 500.000 familias inmigrantes hipotecadas han sido objeto de abusos especialmente perniciosos en la contratación de hipotecas, que les sitúan en posiciones de especial gravedad. Hipotecas de cuota creciente o “progresiva” (que han generado una falsa sensación de suficiente capacidad para asumir la hipoteca),

diferenciales que duplican al de las hipotecas comercializadas entre los consumidores en general y una larga relación de abusos han sido detectados en las escrituras de los miles de inmigrantes que acuden a las asociaciones de consumidores, inmigrantes que además carecen de la red de sostén social con la que cuentan otros españoles.

Entre estos abusos y como ejemplo por su especial gravedad, se ha podido apreciar como múltiples entidades han obviado el requisito de la capacidad de devolución del crédito, encadenando al comprador con terceros “figurantes” como propietarios, adosando la operación con avales encadenados entre sí, teniendo al mismo tiempo todos ellos la condición de deudores hipotecarios de sus propias viviendas, de manera que finalmente decenas de miles de consumidores resultan deudores solidarios de dos y hasta tres préstamos hipotecarios.

Por otra parte, como último recurso al hipotecado que no puede hacer frente a las cuotas mensuales se observa, especialmente entre la población inmigrante, un más que destacado incremento de la operativa de la “*Dación en pago*” de la vivienda, muy implantada en los países de la benigna y más justa legislación hipotecaria de tradición anglosajona, por la que el banco o caja da por saldada la deuda con la entrega de la vivienda. Pero en la actual situación en España esta fórmula se configura más como un nuevo tipo de abuso que como una salida efectiva para los consumidores. Ante el pinchazo de la burbuja inmobiliaria las tasaciones de inmuebles se han reajustado a la baja de forma intensa, de manera que, como algunas organizaciones miembros del Consejo de Consumidores y Usuarios han podido comprobar, una vivienda tasada el 21 de mayo de 2007 en 280.000 euros es tasada el 30 de diciembre de 2008 en 187.347 euros (100.000 euros menos). De esta forma, con la dación en pago la entidad no entiende satisfecha la deuda inicial (de 280.000 euros) con la mera entrega del inmueble (valorado ahora en 187.000 euros), por lo que el consumidor queda en una situación en la que ya no dispone de su vivienda pero mantiene una deuda que le aboca a un riesgo real de exclusión social.

Como consecuencia, a cierre de 2008 cerca de 634.800 inmigrantes figuraban en los llamados “registros de morosos”, habiendo crecido un 46 por ciento desde el pasado verano de 2008. Del volumen de deudas impagadas de personas físicas -alrededor de 16.400 millones de euros- unos 13.000 millones correspondían 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 por

ciento, mientras que el de los inmigrantes se incrementó en un 87 por ciento. Un conjunto de cifras que pone de manifiesto la señalada especial situación de la población inmigrante en relación al sobreendeudamiento familiar.

## **Propuestas y alternativas del Consejo de Consumidores y Usuarios**

Existen alternativas a la situación que supondrían una verdadera política de apoyo a las familias y una efectiva aplicación de la transmisión de los beneficios de las ayudas al sistema financiero hacia familias y empresas, así como beneficios claros para la reactivación económica.

La situación descrita exige medidas urgentes para evitar, prevenir y dar respuesta a las situaciones de sobreendeudamiento de los hogares, tanto a las potenciales como a las que ya se han manifestado. El Gobierno, las instituciones públicas y privadas, y las entidades financieras, no pueden permanecer ajenas al problema existente. Por el contrario, y tanto en interés propio (a nadie puede interesar el avance de esta crisis) como en cumplimiento de sus deberes de protección de los legítimos intereses y derechos de los consumidores, deben establecerse medidas con carácter inmediato para evitar una más grave manifestación del problema existente y dar respuesta eficaz a los ya planteados y los que previsiblemente se manifestarán a corto plazo.

Es necesaria una regulación de las situaciones de insolvencia de las familias tanto para la resolución de problemas actuales graves como para abrir las puertas a cambios de futuro en el uso responsable del crédito, en especial en la concesión de créditos por parte de las entidades financieras. La Ley de sobreendeudamiento familiar, que vienen reclamando los consumidores a través de varias de sus asociaciones desde hace más de 5 años y que ahora reclama el Consejo de Consumidores y Usuarios, se presenta como una cuestión de Estado que puede aliviar el impacto de la crisis en los consumidores y en la economía española.

La existencia de un Proposición de Ley planteada por el Grupo Parlamentario Socialista en 2003 semejante a los ya vigentes en la mayoría de los países del entorno europeo y presentado como compromiso del programa del primer gobierno socialista puede facilitar la pronta aprobación de una iniciativa imprescindible y de futuro, sin perjuicio de que esta proposición, que constituye una buena base de partida, se pudiera ver reforzada y/o mejorada con propuestas y aportaciones del Consejo de Consumidores y Usuarios. No obstante lo cual, y a más corto plazo, el Consejo de Consumidores y Usuarios propone a continuación una serie de medidas concretas y

urgentes que el Gobierno y el Parlamento podrían consensuar para que tengan efecto inmediato sobre las masivas insolvencias y ahogos de las familias en la situación actual.

Por otra parte, pese a que el interés común parece estar dirigiéndose mayoritariamente hacia una reactivación del consumo, ahora, más que nunca, es imperativo poner los medios para impedir que dicha reactivación se consiga mediante el endeudamiento familiar. Por ello habría que poner en marcha cuanto antes algunas de las medidas reclamadas hace tiempo y que hubiesen limitado el alcance de la situación actual: derecho de desistimiento en contratación de créditos, que la última Directiva Europea sobre Crédito al Consumo ya contempla, corresponsabilidad legal de las entidades en caso de impago cuando el crédito se haya concedido de manera temeraria, limitaciones legales a la publicidad, mejores normas y más control sobre la información que ofrecen las entidades, control efectivo de la usura... etc

De igual forma, ante la situación de especial vulnerabilidad a la que las crecientes dificultades financieras y económicas están abocando a un gran número de consumidores, deberían establecerse mecanismos legales de control respecto de la salvaguarda de los derechos e intereses de los consumidores en algunas de las iniciativas que la banca está poniendo en marcha como alternativa a los impagos, en especial las que están desarrollando muchas cajas de ahorros, que de forma dispersa diversa y heterogénea plantean alternativas basadas en un mero incremento del endeudamiento, a modo de huida hacia adelante, sin ninguna clase de control y empeorando la posición del consumidor, que aborda la negociación sin asesoramiento ni garantía algunos y en una situación de ahogo que le sitúa en una posición de especial inferioridad.

Más allá de las propuestas unilaterales e incompletas que han hecho algunas cajas de ahorros, la solución más razonable y justa es el establecimiento en este periodo de especial dificultad de una serie de medidas que, con cargo a la obra social de estas entidades, permitan paliar las situaciones de endeudamiento, habida cuenta de que la finalidad social de las cajas de ahorros hace que la obra social no pueda permanecer desvinculada de los problemas señalados. Estas medidas excepcionales vienen además avaladas por el hecho de que estas entidades, que tienen la característica de sociales, no pueden sustraerse al compromiso social en una situación a la que han cooperado decisivamente con una irresponsable concesión de crédito; en

la practica las Cajas de Ahorros no han sido ejemplares en la comercialización de préstamos y créditos, sino más bien lo contrario, no debiendo olvidarse que en el ámbito hipotecario estas entidades han tenido un predominio objetivo en cuanto a cuota de mercado, especialmente en capas populares, lo que ha configurado un sistema financiero español en el que más de la mitad del sistema tiene un carácter semipúblico.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, y sin perjuicio de mayor concreción, resulta manifiesta la necesidad de involucrar a estas entidades en toda clase de medidas de apoyo de las aquí planteadas y otras, partiendo de la base de que a través de sus Consejos de Administración se garantizase la eliminación de abusos en materia de endeudamiento y el desarrollo de una conducta ejemplar. Todo ello sin olvidar la implicación de la Obra Social en medidas de ayuda y apoyo a consumidores y familias en situación de sobreendeudamiento, puesto que a través de los Consejos de Administración de las Cajas de Ahorros pueden implementarse medidas diversas sin impacto alguno en sus cuentas de resultados, determinando una partida específica de la Obra Social a dar respuesta adecuada al problema económico y social que constituye el sobreendeudamiento de las familias y el incremento de los embargos hipotecarios y otros derivados de diferentes tipos de créditos y préstamos. En definitiva, que con cargo a la Obra Social se establezca por Ley y de manera transitoria la dotación de partidas por un determinado porcentaje destinado a acciones dirigidas a familias en dificultades, determinando el Gobierno del Estado y los gobiernos autonómicos, en su caso, el porcentaje de obra social que se destinara a estas familias y las condiciones en que se aplicase.

### **Medidas de solución inmediata a los dos principales problemas planteados a los consumidores**

Para el Consejo de Consumidores y Usuarios las dos situaciones más perentorias en estos momentos son los embargos judiciales, hipotecarios y crediticios, y la traslación de las bajadas del precio del dinero fijado por el Banco Central Europeo a los créditos a tipo de interés variable actualmente en vigor, por lo que creemos que la situación exige medidas de resolución de estos problemas en consonancia con las enorme ayudas del Estado proporcionadas a las entidades financieras.

## **1- Establecimiento de garantías para los consumidores en los embargos hipotecarios y crediticios a las familias**

Creemos necesario **imponer a las entidades financieras, en particular a aquellas que reciban ayudas** del Gobierno ante la crisis financiera, el control y supervisión con carácter previo a la iniciación de los procedimientos de **embargo judicial sobre créditos a los consumidores**, particularmente cuando se trate de la vivienda habitual o de la nómina. Mecanismos que ya existen en otros ámbitos de especial relevancia social y económica, como el laboral, en el que existen los servicios de mediación, arbitraje y conciliación (SMAC). No pretendemos con ello la condonación de los créditos, sino la imposición a las entidades financieras receptoras de ayudas estatales de un plazo de negociación para que con carácter previo al inicio de procedimientos judiciales de reclamación del crédito se proceda a la determinación de planes de rehabilitación y reestructuración de las deudas razonables (como por ejemplo el establecimiento de un período de carencia de hasta dos años, con un interés de demora tasado y no superior al tipo del Banco Central Europeo) bajo la supervisión de las Instituciones de Consumo, Asociaciones de Consumidores y otras instituciones sociales, que designe el consumidor.

De esta forma, la interposición de demandas judiciales exigiría la acreditación por parte de la entidad financiera de que dicha negociación se ha producido. De cara a un mayor desarrollo y profundidad de esta medida, consideramos que deberían abordarse las reformas necesarias para que ante el inicio de procedimientos judiciales ejecutivos el consumidor dispusiese de un plazo de tiempo para abordar una negociación con la entidad según lo anteriormente expuesto que paralizase el procedimiento, así como que en este tipo de procedimientos el consumidor pueda pedir, discutir y alegar la existencia de cláusulas abusivas que pudieran haber llevado a la situación de sobreendeudamiento.

## **2- Medidas para la traslación de las bajadas de tipos de interés del Banco Central Europeo a los créditos a interés variable**

El “divorcio” entre los índices de referencia oficiales, particularmente del Euribor, y los tipos del Banco Central Europeo en el último año, además de generar una alarma social ha devenido en una situación injusta por la que las entidades financieras han obtenido beneficios adicionales. Como forma de garantizar que los recortes de tipos se

trasladan a las familias y como única forma eficaz de aliviar la carga de la deuda financiera que lastra a los consumidores y a la propia economía española se deben arbitrar fórmulas para la revisión extraordinaria de los créditos a tipo de interés variable (particularmente los préstamos hipotecarios a interés variable y los créditos referenciados al Euribor) o incluso la fijación extraordinaria de determinados tipos de interés para determinados créditos, ambas medidas en todos aquellos supuestos en los que la diferencia entre el índice de referencia que se esté aplicando (sea el euribor u otro oficial) y el tipo del Banco Central Europeo sea superior a un determinado porcentaje del valor del índice de referencia, estableciéndose en todo caso una garantía ante la previsión de que la crisis, que no ha llegado a su fin y pudiera dar lugar a acontecimientos que afecten al sistema, repercuta nuevamente en una desconfianza interbancaria que a su vez desvíe el euribor u otros índices oficiales de referencia, del tipo que marca el Banco Central Europeo.

A efectos de una posible concreción a modo de ejemplo de la medida planteada, resulta útil analizar los siguientes cuadros:

MES	TIPO BCE	EURIBOR	DIFERENCIA	% que respecto al Euribor supone la diferencia
01/01/09	2	2,62	0,62	23,66%
01/12/08	2,5	3,45	0,95	27,54%
01/11/08	3,25	4,35	1,1	25,29%
01/10/08	3,75	5,25	1,5	28,57%
01/07/08	4,25	5,39	1,14	21,15%
01/03/08	4	4,59	0,59	12,85%
01/12/07	4	4,79	0,79	16,49%
01/10/07	4	4,65	0,65	13,98%
01/07/07	4	4,56	0,56	12,28%
01/03/07	3,75	4,11	0,36	8,76%
01/11/06	3,25	3,86	0,61	15,80%
01/07/06	2,75	3,54	0,79	22,32%
01/03/06	2,5	3,11	0,61	19,61%
01/12/05	2,25	2,78	0,53	19,06%
01/10/05	2	2,41	0,41	17,01%
01/07/05	2	2,17	0,17	7,83%
01/03/05	2	2,34	0,34	14,53%
01/12/04	2	2,3	0,3	13,04%
01/07/04	2	2,36	0,36	15,25%
01/03/04	2	2,05	0,05	2,44%
01/12/03	2	2,38	0,38	15,97%
01/07/03	2	2,07	0,07	3,38%
01/04/03	2,5	2,44	-0,06	-2,46%
01/12/02	2,75	2,87	0,12	4,18%

Como se puede apreciar en el cuadro, en el período 2002-2009 la media del porcentaje que la diferencia entre el Euribor y el tipo del BCE supone respecto del Euribor ( $[(\text{Euribor} - \text{Tipo BCE}) \times 100] / \text{Euribor}$ ) es del 15%.

En el caso de otros índices de referencia, y tomando como ejemplo el CECA por su destacado alejamiento habitual del tipo del BCE:

MES	TIPO BCE	CECA	DIFERENCIA	% que respecto al CECA supone la diferencia
<b>01/01/09</b>	<b>2</b>	<b>6,625</b>	<b>4,625</b>	<b>69,81%</b>
<b>01/12/08</b>	<b>2,5</b>	<b>6,625</b>	<b>4,125</b>	<b>62,26%</b>
<b>01/11/08</b>	<b>3,25</b>	<b>7,000</b>	<b>3,750</b>	<b>53,57%</b>
<b>01/10/08</b>	<b>3,75</b>	<b>7,000</b>	<b>3,250</b>	<b>46,43%</b>
<b>01/07/08</b>	<b>4,25</b>	<b>6,500</b>	<b>2,250</b>	<b>34,62%</b>
01/03/08	4	6,125	2,125	34,69%
01/12/07	4	6,125	2,125	34,69%
01/10/07	4	6,125	2,125	34,69%
01/07/07	4	5,750	1,750	30,43%
01/03/07	3,75	5,500	1,750	31,82%
01/11/06	3,25	5,250	2,000	38,10%
01/07/06	2,75	5,125	2,375	46,34%
01/03/06	2,5	4,750	2,250	47,37%
01/12/05	2,25	4,500	2,250	50,00%
01/10/05	2	4,500	2,500	55,56%
01/07/05	2	4,500	2,500	55,56%
01/03/05	2	4,375	2,375	54,29%
01/12/04	2	4,375	2,375	54,29%
01/07/04	2	4,625	2,625	56,76%
01/03/04	2	4,625	2,625	56,76%
01/12/03	2	4,625	2,625	56,76%
01/07/03	2	4,750	2,750	57,89%
01/04/03	2,5	5,125	2,625	51,22%
01/12/02	2,75	5,500	2,750	50,00%

En este caso, la media de que en porcentaje la diferencia ente CECA y tipo del BCE supone respecto al CECA es superior, rondando el 45%

De esta forma, una posible fórmula sería la de proceder a la medida planteada, durante los próximos dos años, en aquellos casos en que la diferencia entre el índice de referencia que se esté aplicando (sea el euribor u otro oficial) y el tipo del Banco Central Europeo sea superior al 15% del valor del Euribor (en el caso del Euribor) o al 30% del valor del índice en cuestión (en el caso de otros índices como el CECA)

Esta medida, no sólo coherente con la percepción de las ayudas de las que ha sido receptor el sector bancario sino necesaria para que dicho apoyo tenga efectos sobre los consumidores, permitiría una adecuación del tipo de interés (e incluso del diferencial cuando este fuese superior a un punto en los préstamos hipotecarios y a tres puntos en los créditos al consumo) a los tipos del Banco Central Europeo y el precio del dinero. De esta forma, la medida contribuiría, entre otras cosas, a:

- Aliviar la situación de los consumidores cuyas hipotecas son revisadas en noviembre, diciembre o enero, que no han visto reflejados en sus préstamos

los descensos del euribor y están afrontando intereses del 4,3% y hasta el 5,3% (más los correspondientes diferenciales), y trasladando así de manera efectiva los descensos en el tipo del Banco Central Europeo. De esta forma se contribuiría a dar liquidez a las familias y al propio sistema económico.

- Limitar y mitigar la morosidad en las entidades financieras, lo que a su vez repercutiría en la circulación del crédito y la confianza de los consumidores. Confianza que sólo puede venir de medidas para garantizar un transparente y buen funcionamiento del crédito y la superación de las situaciones de excesivo endeudamiento y de sobreendeudamiento de millones de consumidores.

Como quiera que los créditos están sometidos a contratos entre las partes, la fórmula de llevarlo a cabo podría ser la que ha adoptado el Gobierno Italiano de hacerlo por plazos. Esta labor podría encomendarse al Banco de España, que tiene otorgada la facultad de fijar los índices oficiales según la Orden de Transparencia en los Créditos Hipotecarios. De dar origen esta medida, en su concreción, a algún tipo de coste o carga la financiación de la misma, en caso de ser necesaria, podría proceder de las ayudas a las entidades financieras, lo cual constituiría un verdadero traspaso de dichas ayudas a millones de familias que constituyen una gran preocupación para el Gobierno y la ciudadanía. El Gobierno podría establecer las limitaciones de perfil, características y evolución de la deuda, y las condiciones necesarias para el pago del diferencial.

Desde julio de 2007, y de forma especialmente destacada desde julio de 2008, se ha puesto de manifiesto el abuso derivado de la divergencia entre el tipo del Banco Central Europeo y el Euribor, referencia mayoritaria en los préstamos hipotecarios, habiendo pasado el diferencial entre ambos índices del 0,4 como media aproximada entre 2002 y marzo de 2008 (el 0,19 entre diciembre de 2002 y julio de 2005) a más de un punto en el tercer trimestre de 2008 (con una media estimada de 1,06 entre julio de 2008 y enero de 2009) y no existiendo garantías de que, pese al acercamiento entre Euribor y tipo del BCE en el último mes de enero, vuelvan a producirse en el corto plazo desfases como los que muestra el cuadro a continuación:

MES	TIPO BCE	EURIBOR	DIFERENCIA
<b>Enero 2009</b>	<b>2,00</b>	<b>2,62</b>	<b>+ 0,62</b>
<b>Diciembre 2008</b>	<b>2,50</b>	<b>3,45</b>	<b>+ 0,95</b>
<b>Noviembre 2008</b>	<b>3,25</b>	<b>4,35</b>	<b>+ 1,10</b>
<b>Octubre 2008</b>	<b>3,75</b>	<b>5,25</b>	<b>+ 1,50</b>
<b>Julio 2008</b>	<b>4,25</b>	<b>5,39</b>	<b>+ 1,14</b>
Marzo 2008	4,00	4,59	+ 0,59
Diciembre 2007	4,00	4,79	+ 0,79
Octubre 2007	4,00	4,65	+ 0,65
Julio 2007	4,00	4,56	+ 0,56
Marzo 2007	3,75	4,11	+ 0,36
Noviembre 2006	3,25	3,86	+ 0,61
Julio 2006	2,75	3,54	+ 0,79
Marzo 2006	2,50	3,11	+ 0,61
Diciembre 2005	2,25	2,78	+ 0,53
Octubre 2005	2,00	2,41	+ 0,41
<b>Julio 2005</b>	<b>2,00</b>	<b>2,17</b>	<b>+ 0,17</b>
<b>Marzo 2005</b>	<b>2,00</b>	<b>2,34</b>	<b>+ 0,34</b>
<b>Diciembre 2004</b>	<b>2,00</b>	<b>2,30</b>	<b>+ 0,30</b>
<b>Julio 2004</b>	<b>2,00</b>	<b>2,36</b>	<b>+ 0,36</b>
<b>Marzo 2004</b>	<b>2,00</b>	<b>2,05</b>	<b>+ 0,05</b>
<b>Diciembre 2003</b>	<b>2,00</b>	<b>2,38</b>	<b>+ 0,38</b>
<b>Julio 2003</b>	<b>2,00</b>	<b>2,07</b>	<b>+ 0,07</b>
<b>Abril 2003</b>	<b>2,50</b>	<b>2,44</b>	<b>- 0,06</b>
<b>Diciembre 2002</b>	<b>2,75</b>	<b>2,87</b>	<b>+ 0,12</b>

## I. Medidas concretas de alternativa a la situación:

3- Frente a la previsible y creciente imposibilidad de cientos de miles de familias para pagar las deudas con bancos y cajas de ahorros consideramos que deben establecerse **ayudas especiales** como las que ha iniciado el Gobierno a través del ICO u otros medios para quienes por situaciones familiares (divorcio, etc) o sociales (paro, enfermedad, etc) no puedan afrontar el pago de la hipoteca por su vivienda habitual. Para esta actuación urgente algunas de las medidas a establecer deberían permitir, por ejemplo, establecer **líneas de crédito puente destinados a la rehabilitación de la hipoteca** (evitando así la ejecución judicial), a coste asumible para el consumidor, a las familias en condiciones de insolvencia familiar.

4- **Impulsar** la posibilidad legal ya actualmente existente de obtener **préstamos a cuenta de las prestaciones futuras de los planes y fondos de pensiones**, que constituiría una medida más razonable en relación al uso del ahorro depositado en planes y fondos de pensiones como cobertura parcial de situaciones de extrema gravedad, en especial paro, estableciéndose la gratuidad o semigratuidad de esos préstamos y un régimen fiscal especial más beneficioso que el ordinario para los rescates de planes y fondos de pensiones.

5- Ante la medida, casi no utilizada, promovida por el Gobierno y puesta en marcha por las entidades financieras de formas arbitrarias y perjudiciales para el consumidor, promover la eficacia de la medida de reducción de costes vinculados a la ampliación de plazo de las hipotecas mediante la **obligatoriedad para todas las entidades financieras de acceder a la ampliación del plazo de amortización a petición del consumidor** que acredite dificultades de pago, incorporando como condición añadida la limitación de que dicha ampliación de plazo no genere nuevos intereses a los consumidores que la apliquen.

6- **Modificación del artículo 131 de la ley hipotecaria y su equivalente en la Ley de Enjuiciamiento Civil** para permitir a los consumidores **paralizar la ejecución hipotecaria** en la que la legislación hipotecaria española, a diferencia de la

anglosajona (más benigna y justa para los consumidores) no sólo establece fuertes restricciones a los posibles motivos a oponer por el deudor sino que determina que el deudor (consumidor) responde de la deuda no sólo con el bien que la garantiza, sino con todos sus bienes presentes y futuros. Se trata de algo imprescindible si se tiene en cuenta el actual pinchazo de la burbuja inmobiliaria (que puede hacer que la venta de la vivienda en subasta no permita cancelar el préstamo), en el sentido de la siguiente redacción:

*“Cuando la ejecución hipotecaria sea sobre la vivienda habitual y el acreedor hipotecario una entidad de crédito o financiera de cualquier clase, el propietario que tenga la consideración legal de consumidor podrá pedir, en cualquier momento anterior o posterior al acuerdo de ejecución al juez para que, en lugar de ordenar la subasta del bien establezca necesariamente un acuerdo entre acreedor y deudor. En caso de que el consumidor-deudor no haya planteado esta petición antes del acuerdo de ejecución, el Juez le informará de oficio de esta posibilidad. Este derecho se podrá ejercer en aquellos supuestos en los que el consumidor-deudor pruebe que el impago trae causa por la situación económica personal familiar, por desempleo, fallecimiento del cónyuge, separación, etc. En este acuerdo el consumidor será asistido por un representante de entre las Instituciones de Consumo, Asociaciones de Consumidores y otras instituciones sociales que libremente escoja como mediador. Cuando las partes no lleguen a acuerdo sobre la reordenación de deudas en un plazo de dos meses, sobre la base de la propuesta de acuerdo planteada y rechazada el Juez podrá establecer el aplazamiento de la deuda, su aplazamiento, quita, reducción de intereses etc. Durante la tramitación de todo este proceso así como durante el plazo que en el acuerdo de mediación se haya establecido o lo haya establecido el juez, el consumidor seguirá viviendo en su vivienda habitual.”*

**7-** Puesta en marcha de un **procedimiento judicial específico para el caso de no llegarse a un acuerdo** en el procedimiento extrajudicial anterior, con sus mismos objetivos en base a las facultades que le confiere al juez el art. 11 de la ley 28/98, de venta a plazos de bienes muebles. Para ello debería atemperarse la excepcionalidad del **art. 11 y convertirlo en una facultad de uso común y generalizado**, extendiendo el contenido de dicho artículo a todos los ámbitos de contratación con consumidores en cualquier contrato de crédito o préstamo (al consumo o hipotecarios) y estableciendo el trámite judicial o los cauces procesales oportunos.

El artículo 11 citado establece lo siguiente:

*“Artículo 11. Facultad moderadora de Jueces y Tribunales*

*Los Jueces y Tribunales, con carácter excepcional y por justas causas apreciadas discrecionalmente, tales como desgracias familiares, paro, accidentes de trabajo, larga enfermedad u otros infortunios, podrán señalar nuevos plazos o alterar los convenidos, determinando, en su caso, el recargo en el precio por los nuevos aplazamientos de pago. Igualmente, tendrán facultades moderadoras de las cláusulas penales pactadas para el caso de pago anticipado o incumplimiento por parte del comprador.”*

Ahora bien, al objeto de garantizar una adecuada garantía al consumidor endeudado, más amplia de la que establece este artículo 11, **deberían tomarse como modelo las estipulaciones las contempladas en el Código Civil Francés en sus artículo 1244.1 y ss.:**

*“Art. 1244-1. Teniendo en cuenta la situación del deudor y considerando las necesidades del acreedor, el juez puede, en el límite de dos años, aplazar o escalonar el pago de las sumas debidas. Por decisión especial y motivada, el juez puede prescribir que las sumas correspondientes a las cuotas aplazadas produzcan interés a una tasa reducida que no puede ser inferior a la tasa legal o que los pagos se imputen en primer lugar sobre el capital. Además, puede subordinar estas medidas al cumplimiento por el deudor de actos adecuados para facilitar o garantizar el pago de la deuda. Las disposiciones del presente artículo no se aplican a las deudas de alimentos.*

*Art. 1244-2. La decisión del juez, tomada en aplicación del artículo 1244-1, suspende los procedimientos de ejecución que se hubieran iniciado por el acreedor. El incremento de los intereses o las penas previstas para el supuesto de mora dejan de deberse durante el plazo fijado por el juez. Art.*

*Art. 1244-3. Toda estipulación contraria a las disposiciones de los artículos se reputa no escrita.”*

**8- Exención de tributos y tasas a los consumidores que, previa acreditación de la insuficiencia de rentas y por imposibilidad de asumir los pagos de la hipoteca, se vean obligados forzosamente a la transmisión de su vivienda. Esta medida se traduce en la **supresión de los aranceles notariales y registrales en la elaboración de las escrituras de cancelación de las hipotecas, así como su inscripción posterior en el Registro de la Propiedad**, en aquellos casos en los que el vendedor haya procedido a la venta de la vivienda por motivos de endeudamiento.**

9- Incorporar a las Administraciones Autonómicas y otras a la implementación de fórmulas asequibles mediante las que dichas administraciones puedan adquirir las viviendas VPO cuyos propietarios no puedan hacer frente a los pagos del préstamo hipotecario ofreciéndolas en alquiler a los antiguos propietarios en condiciones asumibles por los mismos y ofreciendo la opción de recompra futura de la vivienda.

10- Establecimiento de un **procedimiento extrajudicial cuyo objetivo sea consensuar un plan para establecer una reconducción de la deuda que permita al acreedor-consumidor hacer frente a sus deudas** sin merma de su patrimonio y de su economía doméstica. Este procedimiento sería tutelado por una Comisión formada por representantes de los consumidores, administración y acreedores y se articularía mediante las juntas arbitrales de consumo. El plazo máximo de resolución se establecería en 2-3 meses y sería siempre previo en su caso a un procedimiento judicial concreto.

11- Crear **“Unidades de Asesoramiento y Apoyo frente al Sobreendeudamiento”** en las administraciones de consumo y con participación de las Asociaciones de Consumidores y Usuarios, que desarrollen labores de ayuda a los usuarios endeudados, de mediación ante las entidades financieras y de asesoramiento a los consumidores, lo que evitaría el negocio usurario de muchas entidades de reunificación de deudas aún no reguladas.

## **II. Medidas legislativas y regulatorias:**

12- Nueva regulación y control del crédito y reforma de la normativa sobre **transparencia** bancaria que data de 1994 y ha sido incapaz de atajar los abusos en la comercialización de hipotecas.

13- **Regulación eficaz de la publicidad financiera**, permitiendo un control eficaz y evitando los constantes abusos derivados de una publicidad siempre confusa, casi siempre engañosa y muchas veces fraudulenta y estableciendo un **Plan de Actuación para erradicar la publicidad bancaria agresiva y las condiciones**

**abusivas** en los contratos de crédito y préstamo, una tarea exigente que no puede quedar sólo en manos del Banco de España.

**14-** Adoptar las medidas necesarias para la aprobación e inmediata implementación de la **regulación de los intermediarios de crédito** a fin de **controlar eficazmente la actuación de "consultoras financieras" para la "reunificación" de deudas** y similares. Respecto de las empresas que vienen operando en el ámbito de la reunificación de créditos, muchas de las cuales son prestamistas de capital privado, si la reestructuración de la deuda consiste en sustituir las deudas vigentes por otra con garantía hipotecaria a favor de tales empresas, debe tenerse presente que tales hipotecas no se benefician de la Ley de Subrogación de 1994, porque tales entidades quedan fuera de su ámbito de aplicación (al no ser calificadas de entidades de crédito por la futura ley). Por esta razón el deudor no podría cambiar de hipoteca sin consentimiento del acreedor por la vía de la Ley de Subrogación, aunque sí por la vía general del artículo 1211 del Código Civil, que no otorga al consumidor tantos beneficios fiscales ni financieros (reducciones de costes notariales, registro, etc). Este aspecto debe tenerse en cuenta en la futura normativa, ya que estas hipotecas de las reunificadoras son a unos tipos de interés y condiciones más gravosas para el consumidor que el resto que ofrece el mercado de las entidades de crédito.

**15- Revisar y actualizar la Ley de Represión de la Usura** (de 1908) con el fin de adecuarla a la realidad y garantizar su eficaz aplicación. Si bien los tipos de interés usurarios se dan con mucha mayor frecuencia en el ámbito de los denominados "créditos rápidos" y en el ámbito de la reunificación de deudas, es cierto que, en ocasiones, los sistemas de cálculo financiero que establecen entidades de crédito y establecimientos financieros de crédito en préstamos hipotecarios y pólizas de crédito pueden incurrir en ellos a la hora de ofrecer también créditos y préstamos (especialmente créditos al consumo). Por lo tanto, la erradicación de estas prácticas exige una previsión expresa en la nueva norma sobre los tipos de interés usurarios en este contexto. Esta cuestión está ya parcialmente regulada en la normativa de crédito al consumo para los descubiertos en cuenta corriente (art. 19.4 Ley 7/95), pero no para otros tipos de contrato a través del cual se conceda crédito ni, por tanto, tampoco para los créditos concedidos por mercantiles que sin ser entidad de crédito realiza una actividad de concesión de préstamos, por lo que se hace necesario su ampliación y

extensión a todo tipo de operaciones cuyo objeto sea la concesión de préstamos o créditos.

Lo idóneo para conseguir una regulación integral y protectora de los derechos de los consumidores sería que se actualizara la ley de usura. La usura se regula por ley de 23 de julio de 1908, un régimen obsoleto sin duda pero que trata de erradicar una posición abusiva que radica en el desequilibrio entre las partes, prestamista y prestatario (consumidor). Una regulación de este tipo cobra si cabe aún más sentido en los momentos actuales, en la que la contratación se realiza en masa mediante contratos de adhesión, lo que acentúa y agrava este desequilibrio. La ley de Usura requiere por tanto una adaptación y mejora por los siguientes motivos:

- Recoge un término jurídico indeterminado para calificar como usurario un préstamo y su tipo de interés (“notablemente superior al normal del dinero”, “manifiestamente desproporcionado con las circunstancias del caso” o “en condiciones tales que resulte aquél leonino”).
- La consecuencia para el consumidor en el caso de que se declare que es usurario es la nulidad, con los perjuicios que puede tener para el consumidor, en lugar de la integración del contrato con otro tipo de interés que se fije.
- Sanciones a los prestamistas expresadas en moneda y cantidades de la época.
- La calificación como usurario de un préstamo y su declaración de nulidad por lo tanto debe realizarse por un Tribunal, único legalmente habilitado en nuestro país para hacerlo, con los consabidos problemas de retrasos y costes para el consumidor que ello conlleva.

Las propuestas del Consejo de Consumidores y Usuarios pasan en la regulación de los siguientes aspectos:

A- Delimitación objetiva, concreta y precisa de lo que se considera un préstamo con tipos de interés USURARIOS. Existirían dos opciones:

A.1 La fórmula que podría utilizarse bien podría ser la del art. 19.4 de la Ley de Crédito al Consumo que prevé que “ *En ningún caso se podrán aplicar a los créditos que se concedan, en forma de descubiertos en*

*cuentas corrientes a los que se refiere este artículo, un tipo de interés que de lugar a una tasa anual equivalente superior a 2,5 veces el interés legal del dinero*". La propia disposición adicional primera.29 de la Ley de Consumidores y Usuarios refuerza este régimen, por cuanto que declara abusiva "la imposición de condiciones de crédito que para los descubiertos en cuenta corriente superen los límites que se contienen en el artículo 9.4 de la Ley 7/1995, de 23 de marzo, de Crédito al Consumo". Todo lo que excediera de este tipo de interés sería considerado usurario. Este régimen debería extenderse a los intereses de demora o cualquier otro concepto que pueda incluirse en la T.A.E y haga incrementarse a éste en esos términos. Para los intereses de demora, el Consejo de Consumidores y Usuarios propone también limitar su expansión para evitar que ésta sea "ad infinitum".

A.2 Remisión a los Presupuestos Generales del Estado en los que se recogería expresamente el porcentaje máximo para estas operaciones realizadas con entidades de intermediación, igual que ocurre con el interés legal del dinero y el interés de demora. Todo lo que excediera de esos límites máximos sería considerado como usurario automáticamente.

B- Una vez apreciada y realizada la calificación de usurario del crédito concedido por el Tribunal, la legislación aplicable sólo permite al Juez en materia de Usura declarar la nulidad del contrato con la devolución del capital (art.3 Ley Usura). Esta fórmula puede resultar antieconómica.

Si en el artículo anterior se le facilitaban medios al Juez para apreciar el carácter usurario de un crédito, en éste el Consejo de Consumidores y Usuarios propone que se otorgue al consumidor la posibilidad de elegir entre la nulidad del contrato, con la devolución sólo del capital prestado, pero también de conservar el contrato de tal forma que el Juez declare la nulidad de la cláusula que convierte en usurario el TAE, e INTEGRO el contrato con una nueva TAE que bien puede ser el interés legal del dinero. En caso contrario el consumidor puede quedar en una situación de desprotección, por cuanto el crédito que ha solicitado le sea necesario para alguna actividad de primera necesidad,

arrendamientos de vivienda o de propia subsistencia ante una situación de dificultad económica, obligándole el Juez a devolver en estas circunstancias el préstamo por razón de pura y simple legalidad.

Para este tipo de situaciones, parece necesario que los procedimientos judiciales que surjan o se desarrollen lo hagan de forma rápida y sumaria. Por ello se propone la creación de un procedimiento que resuelva de acuerdo a estos procedimientos de preferencia y sumariedad, sin la participación preceptiva de abogado y procurador para evitar el aumento de posibles gastos y formalidades. Este procedimiento sería el adecuado tanto para los casos de declaración del carácter usurario de un préstamo como para la integración del contrato de préstamo en las condiciones legalmente establecidas.

### **III. Otros endeudamientos y posibles soluciones:**

El endeudamiento financiero de los consumidores puede llevar en determinados casos también a situaciones de grave dificultad en la asunción de compromisos económicos vinculados a servicios básicos, tales como electricidad, gas, telefonía, etc.. Aunque estas situaciones suelen ser más bien objeto de los Servicios Sociales queremos hacernos eco de las mismas puesto que en muchas ocasiones las situaciones apuntadas derivan de problemas de endeudamiento y de consumos básicos, que tendrían que estar garantizados como sucede en algunas legislaciones que establecen como inembargables un determinado nivel de patrimonio familiar mínimo.

Algunas medidas que a juicio del Consejo de Consumidores deberían estudiarse en relación a las situaciones descritas son:

- Ampliar la tarifa social en el consumo de electricidad, siempre referido a primera vivienda. Vincular el acceso a esta tarifa a la racionalización del consumo eléctrico doméstico.
- Creación de una tarifa social en el consumo de gas natural. Subvención del precio de la bombona de butano a familias en situación de desprotección

económica y social (afectadas por desempleo, autónomos inactivos, cargas familiares no compartidas, discapacidad, etc.)

- Facilitar los aplazamientos en el pago de impuestos y tasas.
- Diferir el pago, sin intereses, de determinados impuestos (por ejemplo, IRPF e IBI) y tasas (recogidas de basura, etc.) a familias en situación de desprotección económica y social.

## **La imperiosa necesidad de una Ley de Sobreendeudamiento Familiar:**

Si bien algunas de las medidas y alternativas propuestas suponen una anticipación de una "**ley de sobreendeudamiento familiar**" similar a la experiencia de otros países europeos, donde se protege al consumidor sobreendeudado reordenándose sus deudas y estableciendo vías de comunicación directa entre entidades de crédito y asociaciones de consumidores para la resolución rápida y amistosa de estas situaciones, a juicio del Consejo de Consumidores y Usuarios resulta ineludible la elaboración y aprobación de esta normativa, que debería contemplar en sus objetivos, entre otros, los siguientes:

- **Promover la educación financiera:**
  - o Promover desde la edad escolar acciones informativas y educativas tendentes a la prevención del sobreendeudamiento, introduciendo en los programas escolares acciones formativas e informativas sobre el nivel de vida, sistemas de consumo y de vida, patrones de consumo y del nivel de endeudamiento.
  - o Promover en los centros educativos para adultos distintas acciones y programas educativos e informativos sobre el sobreendeudamiento y el consumo excesivo.
- **Controlar la publicidad:**
  - o Suscitar desde las Instituciones u Organismos públicos programas publicitarios con objeto de difundir información a los consumidores sobre las consecuencias del excesivo endeudamiento y la adopción de medidas que puedan paliar esta situación, así como incentivar el

ahorro como primera línea de defensa del sobreendeudamiento de las familias.

- Vigilar y controlar por las Instituciones públicas la publicidad relativa a la concesión de créditos (tanto los contenidos publicitarios, los canales y las técnicas empleadas para difundir la publicidad), a fin de evitar que los consumidores accedan a los mismos sin extrañar los riesgos y costes añadidos.
  - Advertir desde las Instituciones u Organismos públicos sobre la posibilidad de acceder a créditos rápidos que contienen cláusulas abusivas y cuyos tipos de interés y gastos añadidos exceden del resto de los créditos, lo que provoca una deuda mayor que el resto de los créditos y el riesgo de entrada en una espiral de endeudamiento gravemente pernicioso.
- **Iniciar campañas publicitarias inmediatas desde Asociaciones de Consumidores en colaboración con Instituciones públicas de consumo,** que prevengan el excesivo endeudamiento de las familias españolas.
- **Crear una Red de servicios de asesoramiento presupuestario** a través de los **Centros de Asesoramiento Personalizado para los Consumidores y Usuarios**, cuya actividad se encamine en dos direcciones:
- 1.- Ofrecer asesoramiento y búsqueda de mecanismos que eviten entrar en una situación de endeudamiento excesivo.
  - 2.- Examinar la propia situación de los consumidores de manera personalizada, con objeto de buscar y plantear instrumentos y vías que traten de solucionar y paliar el endeudamiento de los mismos.

Dichos Centros podrían aprovechar estructuras preexistentes estableciendo, en colaboración con las Administraciones Autonómicas y las Asociaciones de Consumidores, puntos de atención en oficinas e instalaciones de Ayuntamientos (en áreas existentes de consumo, servicios sociales, etc...) con el fin de poder suministrar un asesoramiento gratuito y eficaz en cuanto a la forma de administrar el presupuesto de los consumidores y hacer frente de manera controlada a las deudas existentes. Además servirían de enlace entre las entidades financieras y los ciudadanos, para poder buscar soluciones viables a las deudas de una manera controlada y prolongada. A través de estos Centros se ayudaría y asesoraría a los deudores sobre la iniciación de un procedimiento extrajudicial con los acreedores.

- **Implantación de un nuevo procedimiento extrajudicial** mediante la creación de **Unidades de Asesoramiento y Apoyo frente al Sobreendeudamiento**. Procedimiento voluntario y rápido entre las partes implicadas que suponga, por una parte, el cobro de las deudas por parte de los acreedores, y el pago de las mismas por los deudores. Este procedimiento se desarrollaría dentro de las **Unidades de Asesoramiento y Apoyo frente al Sobreendeudamiento** que se crearían paralelamente a los Centros de Asesoramiento Personalizado para los Consumidores y Usuarios. Estas **Unidades de Asesoramiento y Apoyo frente al Sobreendeudamiento** estarían integrada por **tres expertos** en la materia, en representación de los consumidores, la administración y el sector financiero, encargados de dirigir, elaborar y supervisar los acuerdos que se adopten entre ambas partes, deudora y acreedora, e intermediaran entre las mismas. Este procedimiento extrajudicial se centraría en la **búsqueda del consenso y la celebración de acuerdos extrajudiciales voluntarios, teniendo en cuenta lo siguiente:**

- El fomento de soluciones rápidas e inmediatas para deudores y acreedores, con la finalidad de dar agilidad al sistema buscando medidas rápidas y eficaces.
- La preparación y la elaboración de los **acuerdos** se llevaría a cabo de manera gratuita o bien con un coste mínimo, sobre todo en los casos que requieran una elaboración más exhaustiva, a fin de evitar cualquier obstáculo de acceso por los deudores.
- Los acuerdos voluntarios y extrajudiciales se basarían en:
  - Buscar nuevas formas de pago a los acreedores por las deudas existentes.
  - Buscar fórmulas que permitan la conservación de los bienes, en especial la vivienda, o bien, asesorar sobre el pago inmediato de las deudas a través de la venta de bienes inmuebles de propiedad del deudor, y proponer nuevas medidas transitorias, como el alquiler.
  - Plantear propuestas con las entidades financieras para paralizar los intereses que se derivan de los créditos impagados, así como intentar renegociar los préstamos existentes de los clientes con objeto de mejorar sus condiciones financieras o aglutinar en un único préstamo todas las deudas existentes planteando un plazo mayor de devolución y posibilitando el pago de una cuota menor.

- Contemplar la posibilidad de condonación de deudas en los casos de mayor gravedad, como pueden ser:
  - Supuestos en los que los deudores hayan asumido determinadas deudas para poder pagar otras anteriores.
  - Situaciones en la que los deudores hayan sido inducidos a asumir mayores deudas o a solicitar créditos de manera irresponsablemente por parte de los acreedores (sea el caso de los créditos fáciles, o la concesión de créditos sin que se hayan analizado la situación de riesgo en la que se encontraba el cliente, la concesión irresponsable de tarjetas por las entidades financieras, o la concesión de créditos en circunstancias poco éticas a fin de aprovecharse de la presión psicológica a la que estaban sometidos los deudores en el momento de adquirir los mismos).
- Plantear y lidiar la posibilidad de la dación en pago de deuda como una medida inmediata entre las entidades financieras y el deudor. Esta medida consistiría en satisfacer un débito por parte de una persona determinada (deudor) entregando a cambio un bien concreto (puede ser vivienda u otro bien inmueble o mueble) con finalidad resolutoria y extintiva de esa obligación de pago. Esta medida carece de regulación específica, por lo que adopta la regulación de las compraventas. Se puede elaborar y dar fe pública con su redacción en escritura pública. Aún así, se debe advertir sobre la obligación de pago de determinados gastos notariales registrales y de impuestos concretos al ser considerados como segundas transmisiones, por lo que están sujetas al Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.
- Acompañar a los deudores durante todo el proceso y con posterioridad del mismo, con objeto de evitar la reincidencia del deudor, ayudarle a modificar sus hábitos de consumo, y permitir que pueda ir pagando las deudas que ha asumido.

Madrid, 10 de febrero de 2009  
Consejo de Consumidores y Usuarios