



La protección del consumidor sobreendeudado: una laguna en nuestro derecho

Equipo Técnico de ADICAE

El uso extendido del crédito por los consumidores ha hecho que endeudamiento y sobreendeudamiento se hayan convertido en conceptos corrientes de las modernas economías. Sin embargo, la regulación legal para la prevención y corrección de estas situaciones no se ha producido. El crédito como instrumento de financiación de las economías domésticas no constituye un problema por sí mismo, sino es un medio de anticipación de rendimientos que usualmente contribuye al incremento del bienestar de las familias. Pero este recurso se puede convertir en problema cuando, por diferentes causas, el volumen de los compromisos financieros adquiridos es superior en cuantía al de las rentas de las que dispone el consumidor para hacer frente a los pagos de dichos compromisos.

Esta importancia del crédito en la sociedad no tiene, como decimos, su reflejo a la hora de plasmarse en una regulación concreta que ayude a prevenir situaciones de endeudamiento excesivo en nuestro país.

En el caso de sobreendeudamiento e imposibilidad de pago de los créditos contratados, en España, a falta de regulación que nos ampare se pueden intentar las siguientes acciones:

Según el artículo 693.3 de la LEC el acreedor hipotecario puede instar que la ejecución se despache por la totalidad de la deuda, si bien le confiere la facultad de solicitar que se comunique al deudor que, hasta el día señalado para la celebración de la subasta, podrá liberar el bien mediante la consignación de la cantidad exacta que por principal e intereses estuviere vencida en la fecha de presentación de la demanda, incrementada, en su caso, con los vencimientos del préstamo y los intereses de demora que se vayan produciendo a lo largo del procedimiento y resulten impagados en todo o en parte. Ahora bien, si el bien objeto de hipoteca fuese la vivienda familiar, el deudor podrá, por una sola vez, aun sin el consentimiento del acreedor, liberar el bien mediante la consignación de las cantidades expresadas en el párrafo anterior. En definitiva mediante esta modificación, se permite que el deudor pueda consignar las cantidades adeudadas

correspondientes, limitando así la capacidad del acreedor de enajenar el bien objeto de garantía hipotecaria; en el supuesto más común la vivienda habitual.

Es habitual la práctica bancaria por la cual la entidad de crédito acreedora de un préstamo con garantía hipotecaria, procedía a la ejecución de éste en supuestos de impago de una sola de las cuotas del mismo. Ello viene provocado, como veíamos anteriormente al hablar de las cláusulas abusivas, porque en la escritura de constitución de la hipoteca se suele pactar el vencimiento anticipado de la obligación garantizada, para los supuestos de impago de alguna de las amortizaciones periódicas de capital e intereses. De esta forma el acreedor instaría el proceso ejecutivo previsto en el artículo 681 y siguientes de la Ley de Enjuiciamiento Civil. Ante la desproporción de esta práctica, en la reforma reciente de la ley de Enjuiciamiento Civil, se ha optado por darle al deudor la posibilidad de "rehabilitar" el préstamo abonando la cuota impagada, y ello pese a toda posible oposición del acreedor, siempre y cuando, para este último caso, se trate de préstamos para la vivienda.

Para el objeto de nuestro estudio, sin embargo, entendemos que esta medida resulta insuficiente, puesto que no ofrecería una solución definitiva a las situaciones de insolvencia familiar o personal, causante en la mayoría de las ocasiones de estos impagos, ya que únicamente permite afrontar el pago atrasado de una cuota, "por una sola vez". Y no conviene olvidar que la "vida" de un préstamo hipotecario por lo general tiene una media de 20 años, por lo que se nos antoja ridícula una propuesta que parece destinada a dar solución a "despistes" coyunturales a la hora de abonar las cuotas, pero no a ofrecer solución verdadera a un problema más complejo.

Esto todavía se hace más evidente en la exigencia del abono de unos intereses de demora pactados convenientemente en la escritura de préstamo. Efectivamente, al pago de la cuota pendiente se van a exigir los intereses correspondientes a la fecha de presentación de la demanda ejecutiva. Según el ar-



tículo 12 de la LH, en las inscripciones de hipoteca se expresará el importe de la obligación asegurada y el de los intereses, si se hubiesen estipulado, diferenciando entre intereses ordinarios o remuneratorios y los intereses de demora. Los primeros derivan de la voluntad de las partes y vencen de conformidad con los plazos. Por su parte, los intereses de demora vienen originados por un incumplimiento del deudor y su función es indemnizatoria. La consignación regulada en el artículo 693.3 de la LEC lo que pretende es evitar que prosiga la ejecución, por lo que sólo habrá que consignar, en principio, la cantidad exacta de los intereses vencidos a la fecha de presentación de la demanda. Con relación a los intereses moratorios, éstos pueden ser reclamados siempre y cuando se hayan previsto en la escritura de constitución de la hipoteca, por lo que para que le deudor libere el bien a través de la consignación debe incluirse en la misma los intereses de demora. Visto el planteamiento que nos ofrece la reforma de la Ley de Enjuiciamiento civil, debemos concluir que a nuestro juicio no pueden presentarse como solución al problema del sobreendeudamiento, familiar o personal.

En primer lugar, como hemos visto, porque no se dirige al núcleo del problema, que no es precisamente el impago puntual de una cuota de un préstamo hipotecario, sino determinar y atajar jurídicamente estas situaciones, excepcionando la exigibilidad inmediata de las obligaciones pendientes, lo que podría haberse conseguido suspendiendo la vigencia de esas cláusulas de vencimiento anticipado o bien, como afirmaba la sentencia del Tribunal Supremo de 27 de marzo de 1999, declarando su nulidad por resultar contrarias a derecho.

Y en segundo lugar, porque exige el cumplimiento de la obligación de abonar intereses de demora en los términos que la propia entidad de crédito, no lo olvidemos, establece unilateralmente, lo cual no puede sino corresponder a una situación de incumplimiento y consiguientemente a un propósito indemnizatorio del que toda normativa preventiva del sobreendeudamiento debe huir.

Como hemos visto, otra de las normas que previene el abuso en el cobro de intereses en los contratos de préstamos es la ley de 23 de julio de 1908, que se refiere a la nulidad de los contratos de préstamo usurarios, conocida con el nombre de Ley Azcárate o de represión de la usura.

La normativa contra la usura, aunque anticuada e inaplicada desde su nacimiento en 1908, hace referencia al pacto de interés abusivo contenido en un contrato de préstamo manifiesto o encubierto, y cualquier otra estipulación que altere las condiciones normales del contrato, en daño del deudor, y en abuso de la equidad contractual.

La usura ofrece dos aspectos en nuestra normativa; por un lado la sanción civil de nulidad, recogida en la ya mencionada Ley de 23 de julio de 1908; y la sanción penal, señalada en el Código Penal para los casos de habitualidad, encubrimiento o préstamos a menores. Desde el punto de vista es-

trictamente civil, lo que se pretende con esta normativa es declarar nulo un contrato, es decir que no produzca efecto entre las partes, lo que conllevaría a las mismas a restituirse lo percibido.

Esta declaración de nulidad, que en última instancia son siempre los tribunales los que la establecen, produce como efecto fundamental que las partes han de restituirse lo percibido. En tal cese el prestatario está obligado a entregar tan sólo la suma recibida, quedando dispensado del pago de intereses usurarios o no. En caso de que hubiera satisfecho parte de dicha suma, así como sus intereses vencidos, el prestamista debe devolver al consumidor exceda del capital prestado.

En este sentido resulta interesante comentar la Sentencia de la Audiencia Provincial de Málaga de 5 de febrero de 1996, en aplicación precisamente de la Ley Azcárate, donde establece que la necesidad creada de adquirir bienes necesidad provoca que el consumidor tenga disminuida, desde un principio, su voluntad. Esto concuerda con la Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de marzo de 1998, que entiende que es en el momento de la elaboración del contrato el que ha de ser tenido en cuenta para determinar si el consentimiento del prestatario se encontraba o no viciado de cara a una posible anulación del contrato.

Con relación al tema del sobreendeudamiento, parece evidente que la profusión normativa en el ámbito bancario a que nos hemos referido al inicio, así como un mayor nivel de control administrativo, ejercido por el Servicio de Consultas y Reclamaciones del Banco de España, dejan un tanto desubicada en la actualidad la citada Ley Azcárate. Ello sin dejar de lamentar los tipos de interés y comisiones que en muchos casos deben pagar los consumidores por préstamos o créditos bancarios.

No obstante el ámbito de aplicación de esta ley todavía puede resultar de utilidad, tanto en aquellos supuestos en que el consumidor efectúa una contratación de este tipo con ciertas financieras que escapan del control general de la normativa bancaria, como ante aquellas entidades de crédito oficialmente reconocidas y registradas que apliquen, en su caso, estos tipos usurarios.

Propuestas para regular el sobreendeudamiento de los consumidores en España

Las medidas planteadas por nuestra legislación no son sino pálidos reflejos de la normativa de protección al sobreendeudado que impera en la casi totalidad de los países que conforman la U.E.. Es absolutamente necesario dar este paso en la protección de los consumidores, para lo cual se requiere una normativa específica y la creación de los correspondientes órganos de gestión y control.

Es indudablemente necesaria la creación de una ley que regule el problema del sobreendeudamiento, también desde la óptica constitucional (ar-



tículo 51 Constitución Española) según la cual los poderes públicos tienen la obligación de garantizar la defensa de los consumidores y usuarios mediante procedimientos eficaces:

1) Objetivo del procedimiento:

El objetivo sería tutelar el sobreendeudamiento de las personas físicas producido por la imposibilidad manifiesta del deudor de buena fe de hacer frente al conjunto de sus deudas no profesionales y por vencer, imponiendo a los deudores y acreedores una conciliación obligatoria

2) Beneficiarios del procedimiento:

Se deberán de cumplir dos requisitos para considerar al particular, persona física, beneficiario de este tipo de procedimiento:

2.1) Que sea deudor de buena fe (en principio, siguiendo la teoría general, la buena fe se presume), punto este que determinará en última instancia el juez supervisor del procedimiento. Si que sería posible determinar algunas exclusiones directas de la buena fe (como sería, por ejemplo, la ocultación de bienes la disminución dolosa de los mismos, etc.).

2.2) Que el particular entre dentro de las cuantías determinadas para considerarle sobreendeudado, la mejor manera para determinar estas cuantías sería estableciendo una relación entre las cargas de reembolso de las deudas debidas al préstamo/s y las rentas o los recursos del afectado (la jurisprudencia de otros países ha señalado en diversas sentencias: cuando la carga de los préstamos supere la mitad de las rentas de la pareja, en otro caso).

3) Los órganos necesarios para llevar a cabo la labor serían:

3.a) Una Comisión Tripartita, en la que estarían incluidos, en igual número para conseguir un equilibrio, miembros de la administración, de las entidades concesionarias de créditos y de las asociaciones de consumidores. Y que se encargaría de desarrollar todo el procedimiento bajo la supervisión de un juez de primera instancia (evitando así agravar la ya de por sí excesiva sobrecarga de los juzgados de primera instancia)

3.b) Un juez de primera instancia que sólo intervendría en algunos momentos tasados del procedimiento y a instancia de las partes para resolver algunas cuestiones específicas y de gran importancia del procedimiento. Será juez competente el del domicilio del consumidor (al igual que la Comisión Tripartita).

3.c) Un fichero de recogida de incidentes de impago, que recogería las personas sometidas a estos procedimientos y las medidas adoptadas pa-

ra la solución. Este fichero tendría valor informativo.

4) Especial atención deben de merecer algunos problemas concretos,

4.1) El del régimen económico matrimonial.

4.2) El de los bienes hipotecados con más de un propietario.

4.3) La necesidad de procedimientos especiales, más directos, para regular casos claros que pueden producir sobreendeudamiento, como son la viudedad o el paro (que en la actual coyuntura económico-social no es un fenómeno nada extraño).

Sinergias

El crédito al consumo no solo tiene una función económica muy importante y un beneficio considerable para las entidades, sino también una dimensión social que exigen una regulación del sobreendeudamiento que favorezca una mejora cualitativa de la situación de los sobreendeudados que no es incompatible con los beneficio para la economía y para los acreedores. El sobreendeudamiento sin duda es un fenómeno europeo y social que debe ser abordado como tal con una regulación europea armonizada (creación de observatorios europeos y nacionales del crédito, normas comunes y oficinas de asesoramientos) en la que las organizaciones de consumidores jueguen un papel de prevención, asesoramiento y participación en el sistema de defensa y resolución de conflictos. Una red de trabajo de los consumidores a nivel europeo sobre el crédito y el sobreendeudamiento debería participar en la elaboración de los códigos de conducta bancarios en este problema. Esta red debería de cumplir a nivel europeo y nacional los siguientes objetivos:

1) Eliminar problemas a los consumidores

2) Cooperar con las entidades y federaciones bancarias en la prevención y en la resolución de los problemas y conflictos

3) Relacionar la normativa, la práctica y la toma de decisiones políticas en relación a este problema.

Prevenir el sobreendeudamiento

La Información y Educación de los Consumidores, la mejor medida preventiva del sobreendeudamiento. Haciendo bueno el dicho de que el bosque no deja ver los árboles, esta profusión normativa impide apreciar uno de los elementos protectores del consumidor más importante, tanto por



su expresa configuración normativa en textos fundamentales como nuestra Constitución y la Ley General para la defensa de Consumidores y usuarios, como por su importancia de cara a prevenir problemas derivados del consumo. Nos referimos al derecho a la información y educación de los consumidores. Así, la Constitución española de 1978, en su artículo 51.2 ordena promover "la información y la educación". La propia ley para la Defensa de los Consumidores y Usuarios de 1984 menciona entre los derechos básicos de los consumidores y usuarios en su artículo 2.1 letra de, "la información correcta sobre los diferentes productos o servicios y la educación y divulgación, para facilitar el conocimiento sobre su adecuado uso, consumo o disfrute". En relación a esta cuestión cabe precisar que cuando estamos hablando de derecho a la información nos estamos refiriendo a varias cuestiones. Por un lado a las informaciones que determinados bienes o productos incorporan o llevan consigo, mediante etiquetado o similares, ya que desde el preciso momento en que la norma está exigiendo la obligación de estar efectuando este tipo de información, paralelamente se está atribuyendo a los consumidores y usuarios su derecho a exigirlo. Y por otro la información que en general las administraciones, bien a través de oficinas públicas bien a través de la promoción de asociaciones de consumidores, proporciona a los consumidores en orden a "orientar y ayudar a los consumidores y usuarios para el adecuado ejercicio de sus derechos".

Dentro precisamente de estas tareas destaca la de "realizar tareas de educación y formación en materia de consumo" artículo 14.2 de la ley 26/1984 para la defensa de los consumidores y usuarios. Esto tiene su origen como veíamos, en la propia Constitución que encomienda a los poderes públicos promover "la información y la educación de los consumidores y usuarios". Este derecho, en definitiva, lo tienen los consumidores frente a los poderes públi-

cos, que deben exigir, directamente o a través de sus asociaciones de Consumidores.

De conformidad al punto 1 del artículo 18, esa educación y formación de los consumidores tiene una serie de objetivos entre los que destaca para los propósitos de este estudio, los de promover la mayor libertad y racionalidad en el consumo de bienes y la utilización de servicios, y los de fomentar la prevención de riesgos que puedan derivarse del consumo de productos o de la utilización de servicios. Estas herramientas se antojan precisamente las más adecuadas como primera barrera para evitar situaciones de sobreendeudamiento. Si bien debemos matizar que, a nuestro juicio, el motivo fundamental por el que se caen en causas de sobreendeudamiento se deben a situaciones sobrevenidas, imprevistas, ante las cuales la información que pudiera haber recibido el consumidor, por buenas que hubieran sido, poco pueden oponer. Ante éstas, como no nos cansaremos de insistir a lo largo de todo este trabajo, sería preciso articular una normativa específica. Si bien es evidente que la formación puede ser una buena medida paliativa ante otras causas de endeudamiento excesivo. Los medios u objetivos que serían demandables de cara a conseguir esa formación y educación, consistirían fundamentalmente en proporcionar una base consumerista adecuada desde los niveles más básicos de educación. A este respecto decir que nuestro sistema educativo se configura de conformidad con los principios y valores de la constitución y sobre la base del respeto a sus derechos y libertades.

Además de esta necesidad de introducir la educación del consumidor en nuestro sistema educativo, debe fomentarse la formación continuada de los ciudadanos, potenciales consumidores, a través de actividades desarrolladas bien directamente a través de las propias administraciones públicas, bien a través de fomentar la participación en este aspecto de las asociaciones de consumidores.

ADICAE
Asociación de Usuarios de Bancos
Cajas de Ahorros y Seguros

PERTENECER A UNA ASOCIACIÓN
DE CONSUMIDORES Y USUARIOS
ES UN ORGULLO CIUDADANO
Y UN SEGURO SOCIAL RENTABLE

¡HAZTE MIEMBRO DE
LA ASOCIACIÓN
DE USUARIOS DE BANCOS, CAJAS
Y SEGUROS!