



**Comité Económico y Social Europeo**

**SOC/265**  
**Crédito y exclusión**  
**social**

Bruselas, 25 de octubre de 2007

**DICTAMEN**

del Comité Económico y Social Europeo  
sobre el tema

**"El crédito y la exclusión social en la sociedad de la abundancia"**  
(Dictamen de iniciativa)

---

El 16 de febrero de 2007, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema

*"El crédito y la exclusión social en la sociedad de la abundancia".*

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 2 de octubre de 2007 (ponente: Sr. PEGADO LIZ).

En su 439º Pleno de los días 24 y 25 de octubre de 2007 (sesión del 25 de octubre de 2007), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 59 votos a favor, ninguno en contra y 1 abstención el presente Dictamen.

\*

\*       \*

## **1. Conclusiones y recomendaciones**

1.1A falta de una orientación comunitaria, los distintos Estados miembros han desarrollado sus propios sistemas jurídicos nacionales de prevención, tratamiento, recuperación y acompañamiento de los ciudadanos y familias en situación de endeudamiento excesivo.

1.2Ante la creciente y preocupante amplitud que ha adquirido el fenómeno en estas últimas décadas y habida cuenta, sobre todo, de la ampliación de la Unión Europea y el reciente agravamiento general de la situación, el CESE, que desde hace tiempo sigue de cerca la situación y las repercusiones sociales del endeudamiento excesivo en términos de exclusión, justicia social y perturbación del proceso de realización del mercado interior, ha decidido abrir de nuevo el debate público sobre esta cuestión con la sociedad civil y el resto de las instituciones comunitarias, a fin de determinar y aplicar medidas a escala comunitaria para elaborar una definición exacta y controlar y abordar el fenómeno bajo sus distintos aspectos sociales, económicos y jurídicos.

1.3La diversidad de los sistemas establecidos en cada uno de los países que los han desarrollado, no sólo en Europa sino también en el resto del mundo, combinada con su ausencia en otros países, favorece una situación de desigualdad de oportunidades que genera injusticia social, por un lado, y que distorsiona y obstruye la plena realización del mercado interior, por otro. Eso

justifica una intervención proporcional de la Unión Europea, cuyo fundamento jurídico indispensable puede encontrarse en el derecho primario.

1.4 En el presente Dictamen se examinan las principales cuestiones que plantea el fenómeno del endeudamiento excesivo, se comparan las soluciones halladas a nivel nacional, se da cuenta de las dificultades encontradas y las carencias detectadas, se evalúa la dimensión global del fenómeno, se reflexiona sobre las lagunas existentes en términos de conocimientos y métodos y se intenta determinar pistas y ámbitos de acción posibles a escala comunitaria.

1.5 Se sugiere incluso la creación de un observatorio europeo del endeudamiento que permita seguir la evolución del fenómeno a escala europea, que pueda funcionar como un foro de diálogo de todos los interesados y que proponga, coordine y evalúe el impacto de las medidas adoptadas para prevenirlo y controlarlo.

1.6 No obstante, se es consciente de que un enfoque de esta naturaleza y este alcance sólo será posible si la Comisión, el Parlamento Europeo y el Consejo deciden, en el marco de un estrecho diálogo con la sociedad civil organizada, en la que estén representadas las principales partes interesadas en este tema (familias, trabajadores, consumidores, instituciones financieras, etc.), inscribir este tema en sus prioridades de acción.

1.7 Desde este punto de vista, se acogen con satisfacción las señales de interés que la Comisión ha emitido recientemente sobre el asunto y se recomienda encarecidamente que se lleve a cabo el seguimiento indispensable de este proceso por lo que respecta a estudios de fondo, consultas y propuestas legislativas, y otras medidas pertinentes y apropiadas, empezando por la publicación de un Libro Verde que defina e identifique los términos de la cuestión y en el que se dé voz a todos los interesados mediante una amplia consulta política.

1.8 No obstante, se insta al Parlamento Europeo y al Consejo a que hagan suyas las grandes preocupaciones de la sociedad civil, de las que pretende dar testimonio el presente Dictamen, y a que las incluya entre las prioridades de sus respectivas agendas políticas.

## **2. Introducción**

2.1 Es indudable que el crédito ha permitido a los ciudadanos europeos mejorar su calidad de vida y acceder a bienes y servicios esenciales a los que no tendrían acceso de otra forma o a los que no podrían acceder sino mucho tiempo después, como, por ejemplo, la vivienda o el medio de transporte individual. No obstante, si no se contrata en condiciones viables, cuando haya

problemas de empleo graves, cuando el peso de las mensualidades de las deudas supere unas proporciones razonables de la renta mensual disponible, cuando el número de créditos sea muy elevado y no se disponga de ahorros que puedan compensar situaciones específicas de pérdida de rentas, el crédito puede conducir a situaciones de endeudamiento excesivo.

2.2 Por lo demás, la cuestión del sobreendeudamiento y sus consecuencias sociales no es nueva. Su origen se puede hacer remontar hasta la Antigüedad clásica y, más concretamente, a la crisis agraria que Grecia conoció en el siglo VI a.C. y las medidas adoptadas por Solón (594/593 a.C.) para abolir las deudas de los pequeños propietarios agrícolas, que habían sido reducidos a la esclavitud y vendidos, y para liberarlos a continuación y volverlos a incorporar a la vida social y productiva de Atenas como ciudadanos libres<sup>1</sup>.

2.3 Sin embargo, no cabe duda de que es en nuestros días cuando el fenómeno se ha generalizado, ha alcanzado una amplitud preocupante y es percibido por las conciencias como una cuestión social en una sociedad caracterizada por sus profundos contrastes y en la que las asimetrías adquieren proporciones cada vez mayores y la solidaridad se ha debilitado.

2.4 En este contexto la cuestión de la exclusión social, entendida como marginación social de cuantos, por diversas razones, se ven impedidos de acceder a los servicios financieros básicos, adquiere su pleno sentido<sup>2</sup>.

2.5 En el presente Dictamen se intenta determinar las principales causas que dan origen a esta situación, la dimensión del problema, los remedios más utilizados y la razón por la que debe buscarse una solución a escala comunitaria.

### 3. Dimensión del problema

#### 3.1 Exclusión social y exclusión bancaria

---

<sup>1</sup> "Colocado, pues, Solón al frente de los negocios, libertó al pueblo para el presente y para el futuro con la prohibición de los préstamos sobre la persona, y puso leyes e hizo una cancelación de las deudas privadas (*idion*) y públicas (*dêmosion*), que llaman "**descarga**" (*seisachtheia*), **pues fue como si se hubieran quitado de encima un peso**". La Constitución de Atenas según la traducción de Antonio Tovar, Aristóteles, Constitución de Atenas, Instituto de Estudios Políticos, Madrid 1948. La "similitud de las situaciones" influyó sin duda en la interesante intervención de Udo REIFNER "Renting a slave – European Contract Law in the Credit Society" durante la Conferencia sobre Derecho Privado y las diversas culturas de Europa, organizada por la Universidad de Helsinki el 27 de agosto de 2006. Hay que recordar que la prisión por deudas se mantuvo en la mayor parte de los países europeos hasta el siglo XX.

<sup>2</sup> Véase sobre este tema la reciente contribución de Georges GLOUKOVIEZOFF titulada "From Financial Exclusion to Overindebtedness: The Paradox of Difficulties for People on Low Incomes?" en "New Frontiers in Banking Services", Luisa ANFERLONI, Maria Debora BRAGA y Emanuele Maria CARLUCCIO, Springer.

3.1.1 Según el informe del Eurobarómetro de febrero de 2007<sup>3</sup> cerca del 25 % de los ciudadanos europeos están expuestos al riesgo de verse en una situación de pobreza y el 62 % creen que esto es algo que puede acontecer a cualquiera en cualquier momento de su vida.

3.1.2 Según los datos del Informe conjunto sobre protección social e inclusión social 2007 de la Comisión Europea, en 2004 un 16 % de los ciudadanos de la UE-15 estaban por debajo del umbral de pobreza, que corresponde al 60 % de la renta media de cada país<sup>4</sup>.

3.1.3 En términos cualitativos, la pobreza equivale a la ausencia o la insuficiencia de recursos materiales para satisfacer las necesidades vitales del individuo y es la cara más visible de la exclusión social, que empuja al individuo hacia los márgenes de la sociedad y alimenta sentimientos de rechazo y autoexclusión.

3.1.4 La amplitud y las formas que puede adoptar la exclusión social dependen, en cada país, de distintas variables, como el sistema de seguridad social, el comportamiento del mercado de trabajo, el funcionamiento de la justicia y las redes informales de solidaridad. Los inmigrantes, las minorías étnicas, las personas mayores, los niños menores de quince años, las personas con rentas bajas y bajo nivel de escolaridad, las personas con discapacidad y los parados son algunos de los grupos más vulnerables al riesgo de pobreza y exclusión social.

3.1.5 En la mayoría de los países europeos, las tendencias de consumo ponen de relieve una pérdida de importancia relativa de los gastos en productos alimenticios, bebidas y tabaco, prendas de vestir y calzado en favor de un aumento relativo de los gastos de alojamiento, transportes y comunicaciones, servicios sanitarios, servicios culturales y otros bienes y servicios como los cuidados de la salud, los viajes turísticos y los servicios de hostelería y restauración<sup>5</sup>.

3.1.5.1 Esta nueva distribución de los gastos familiares tiende a reflejarse en el recurso al crédito. En la actualidad el crédito al consumo en sentido amplio, que incluye tanto la adquisición de bienes de consumo como de vivienda, está estrechamente asociado a los nuevos modelos de consumo y sigue de cerca sus tendencias y oscilaciones. Revelador a este respecto es el aumento del peso

---

<sup>3</sup> Véase Número Especial Eurobarómetro 273, European Social Reality, 2007.

<sup>4</sup> Informe conjunto sobre protección social e inclusión social 2007, aprobado por el Consejo el 22 de febrero de 2007 (COM(2007) 13 final de 19.1.2007).

<sup>5</sup> Véase Eurostat – Les nouveaux consommateurs, Larousse 1998.

relativo de los gastos vinculados a la comodidad de la vivienda<sup>6</sup>, los transportes o los viajes, que constituyen bienes de consumo que con frecuencia se adquieren con créditos.

3.1.5.2 El hecho de que el crédito haya perdido la connotación negativa de pobreza o de culpa sobre la forma de actuar en la vida o en los negocios, principalmente en los países en que predomina una educación católica, en comparación con los países de orientación protestante, y de que se haya generalizado, sobre todo, en las grandes ciudades ha favorecido también el incremento del consumo mediante créditos. La publicidad intensa y sistemática de las instituciones financieras para atraer a nuevos clientes fomenta esta generalización. Además, el crédito al consumo confiere un determinado estatus y, por consiguiente, permite camuflar el estrato social al que uno pertenece al hacer posible un estilo de vida característico de una clase superior. El crédito es todavía para muchas familias una forma corriente de gestión del presupuesto familiar (sobre todo las tarjetas de crédito), un riesgo cuya existencia se reconoce pero sobre el que no se dispone de información suficiente ni de remedios eficaces, que tampoco están todavía cuantificados de forma satisfactoria.

3.1.6 Estos factores de carácter social y cultural se ven reforzados también por factores económicos y financieros, como la fuerte reducción de los tipos de interés en la última década, la pérdida de los hábitos de ahorro, el mantenimiento de tasas de desempleo relativamente bajas y el crecimiento económico (pese a la crisis de finales de los años noventa que, no obstante, no fue tan grave como otras crisis pasadas). A esto se añade la desregulación de que fue objeto el mercado del crédito a partir de finales de la década de los setenta y principios de los años ochenta<sup>7</sup>, lo que dio lugar a una fuerte expansión y multiplicación de las entidades que conceden préstamos, incluidas algunas que no están sujetas a normas de control y supervisión financiera, así como al aumento de la competencia entre éstas, con la consecuente despersonalización de la relación entre el banco y sus clientes.

3.1.7 Todos estos factores combinados hacen de la sociedad europea una sociedad cada vez más dependiente de la concesión de créditos para satisfacer las necesidades esenciales de sus ciudadanos. Los índices crecientes de endeudamiento en la mayoría de los Estados miembros ilustran bien esta realidad<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> No obstante, no hay que olvidar la diferencia profunda de su naturaleza, incluso en términos de derechos fundamentales.

<sup>7</sup> En los nuevos Estados miembros esta situación no comenzó a darse hasta la década de los noventa.

<sup>8</sup> Véanse los datos que figuran en el Boletín del Banco de Francia, n.º 144, de diciembre de 2005. URL: [http://www.banque-france.fr/fr/publications/telechar/bulletin/etu144\\_1.pdf](http://www.banque-france.fr/fr/publications/telechar/bulletin/etu144_1.pdf).

3.1.8 Si se contrata en condiciones viables, es decir, cuando no haya problemas de empleo graves, cuando el peso de las mensualidades de las deudas no supere unas proporciones razonables de la renta mensual disponible, cuando el número de créditos no sea muy elevado y se disponga de ahorros que puedan compensar situaciones específicas de pérdida de rentas, el crédito permite a los ciudadanos europeos mejorar su calidad de vida y acceder a bienes y servicios esenciales a los que no tendrían acceso de otra forma o a los que sólo podrían acceder mucho tiempo después, como, por ejemplo, la vivienda o el medio de transporte individual.

3.1.9 Sin embargo, la perspectiva de que se produzca un imprevisto en la vida personal o familiar que impida seguir honrando puntualmente los compromisos asumidos es un riesgo al que se exponen todos los que contratan un crédito. Por ello un endeudamiento normal y controlado, puede transformarse, por distintas razones, en un sobreendeudamiento incontrolado.

### **3.2 Concepto y medida del sobreendeudamiento**

3.2.1 Hablar de endeudamiento excesivo o de *sobreendeudamiento* es hacer referencia a situaciones en las que el deudor se ve en la imposibilidad, de forma duradera, de pagar el conjunto de sus deudas, o expuesto a una amenaza seria de no poder hacerles frente en el momento en que sean exigibles<sup>9</sup>. No obstante, los términos precisos de esta noción difieren considerablemente en cada Estado miembro, y su definición a nivel europeo está todavía pendiente<sup>10</sup>. Por eso, se acoge con satisfacción la reciente iniciativa de la Comisión Europea de encargar un estudio con este fin<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> En la definición ejemplar de Udo REIFNER "Over indebtedness means being objectively unable to pay; more precisely, the relevant income after deduction of living expenses is no longer sufficient to meet the repayment of debts when they fall due" (in "Consumer Lending and Over Indebtedness among German Households").

<sup>10</sup> El concepto de sobreendeudamiento que subyace a las más variadas iniciativas reguladoras se deriva esencialmente de las disposiciones jurídicas que fijan las condiciones de acceso a cualquier procedimiento de reestructuración del pasivo, de tipo tanto judicial como extrajudicial. Así pues, por ejemplo, el Derecho francés admite el acceso a los deudores de buena fe que se vean en "*la imposibilidad manifiesta de hacer frente al conjunto de sus deudas profesionales vencidas o a vencer*" (artículo L.331-2 del Código de Consumo). Del mismo modo, la legislación finlandesa (1993) considera sobreendeudado o insolvente al deudor *que no esté en condiciones de pagar sus deudas cuando sean exigibles; esta incapacidad debe ser permanente y no solamente accidental o transitoria*. Sin embargo, otros países se limitan a definir un conjunto de requisitos procedimentales y personales para el acceso a los regímenes que abordan el sobreendeudamiento, sin arriesgarse a dar una definición de esta figura. Es el caso del Derecho belga (Ley de 5 de julio de 1998, modificada por la Ley de 19 de abril de 2002) y del Derecho norteamericano (*Bankruptcy Código*, en su revisión de 2005).

<sup>11</sup> "Common operational European definition of over-indebtedness (Contract nº VC/2006/0308, de 19.12.2006)", financiado por la Comisión Europea, DG Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades y realizado por el Observatorio del Ahorro Europeo.

3.2.2 No sólo el concepto no es unívoco y su definición no está exenta de dificultades, sino que también la forma de medir el endeudamiento excesivo es fuente de divergencias. Asimismo, en otro estudio encargado por la Comisión Europea<sup>12</sup> se identificaron tres fórmulas o modelos para medir el sobreendeudamiento: el modelo administrativo<sup>13</sup>, el modelo subjetivo<sup>14</sup> y el modelo objetivo<sup>15</sup>.

3.2.3 Una de las principales dificultades que plantea la evaluación de la amplitud del fenómeno del sobreendeudamiento en Europa es la falta de estadísticas fiables o la imposibilidad de proceder a comparaciones con los datos existentes, dadas las diferentes metodologías, conceptos e intervalos de medida utilizados. Éste es uno de los aspectos a los que la Comisión deberá prestar mayor atención y realizar los estudios necesarios para la obtención y el tratamiento de datos fiables y comparables.

#### **4. Causas principales del endeudamiento excesivo**

4.1 Los numerosos estudios sociológicos realizados en distintos Estados miembros señalan como causas principales del endeudamiento excesivo las siguientes:

- a) el desempleo y el deterioro de las condiciones laborales;
- b) las modificaciones de la estructura del agregado familiar, como, por ejemplo, el divorcio, la muerte de un cónyuge, el nacimiento

---

<sup>12</sup> "Study of the Problem of Consumer Indebtedness: Statistical Aspects (contract n.º B5-1000/00/000197)", elaborado por OCR Macro para la DG SANCO.

<sup>13</sup> En el modelo administrativo, la medida del sobreendeudamiento viene dada por las estadísticas oficiales relativas a los procedimientos formales de tratamiento de estos casos. Esta opción deja fuera una parte de la realidad, dado que no todos los deudores en dificultades recurren a procedimientos oficiales y legales. Además, la diversidad de las soluciones jurídicas que existen en los países europeos impide hacer comparaciones rigurosas entre ellas.

<sup>14</sup> El modelo subjetivo se basa en la percepción que tienen los individuos o las familias de su solvencia financiera. Se consideran como sobreendeudadas las familias que afirman tener grandes dificultades para reembolsar todas sus deudas o las que afirman que ya no pueden hacerlo. Este criterio plantea también dificultades a nivel operativo que ponen en entredicho la comparabilidad de los datos. Son cada vez más los autores que llaman la atención sobre el sesgo de la percepción de los individuos cuando se trata de evaluar su viabilidad financiera y de decidir recurrir a un crédito – *overoptimism, underestimation of risk and hyperbolic discount*.

<sup>15</sup> El modelo objetivo utiliza para medir la incapacidad de pagar la situación económica y financiera del agregado familiar, es decir, la relación entre la deuda total y la renta neta o entre la renta neta y el patrimonio. Ésta es la fórmula generalmente utilizada por las instituciones financieras, así como por algunos ordenamientos jurídicos nacionales. Aunque no esté exenta de problemas, como, por ejemplo, saber hasta qué punto el comportamiento del deudor, su honradez y su buena fe deben influir en el acceso a un dispositivo de saneamiento y condonación de sus deudas, este criterio parece ser el que permite efectuar algunas comparaciones y puede servir de base para la elaboración de un concepto jurídico común.

- imprevisto de un hijo, la obligación inesperada de prestar apoyo a personas mayores o discapacitadas, una enfermedad o un accidente;
- c) fracaso de un intento de establecerse como autónomo y quiebra de pequeños negocios familiares para los que se prestaron garantías personales;
  - d) incentivos excesivos al consumo y al recurso a créditos fáciles, a los juegos de azar y a la inversión en bolsa, así como la promoción de un determinado tren de vida en la publicidad y la comercialización;
  - e) el aumento de los tipos de interés, cuyo efecto negativo se hace sentir, sobre todo, en los créditos a largo plazo como el crédito hipotecario;
  - f) mala gestión del presupuesto familiar;
  - g) ocultación deliberada por parte del cliente de información importante para que las instituciones financieras puedan evaluar su solvencia;
  - h) recurso excesivo a la tarjeta de crédito, al crédito renovable y a las modalidades de crédito personal concedido por sociedades financieras con tipos de interés elevados;
  - i) obtención de créditos en el mercado informal, sobre todo por personas con bajos ingresos, tipos de interés usurarios;
  - j) créditos utilizados para reembolsar otros créditos, lo que crea un efecto de "bola de nieve";
  - k) la circunstancia de que las personas con discapacidades y socialmente aisladas o con las facultades cognitivas limitadas pueden convertirse fácilmente en víctimas de entidades de crédito agresivas;
  - l) la falta de voluntad de determinadas instituciones financieras para renegociar con los consumidores de menos ingresos el pago de las deudas en situaciones de dificultad financiera.

De este modo, el análisis sociológico del fenómeno pone de relieve un predominio de las denominadas "causas pasivas", aunque es preciso hacer referencia al peso reconocido que tiene en algunos países la mala gestión financiera<sup>16</sup>. Esta constatación sugiere la existencia de dificultades por parte de los individuos para administrar su presupuesto de manera prudente y viable<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> Según datos del Banco de Francia relativos a 2004, un 73 % de los expedientes de sobreendeudamiento depositados en las Comisiones de Sobreendeudamiento obedecen a causas pasivas.

<sup>17</sup> Sobre los factores del endeudamiento excesivo, véase el Documento informativo del CESE de 26.6.2000 "El sobreendeudamiento de los hogares", ponente: Sr. Ataíde Ferreira, en el que el tema se analiza en profundidad.

4.2 La exclusión financiera se traduce, por regla general, en dificultades o en la imposibilidad de acceder al mercado de los servicios financieros básicos, como la apertura de una cuenta a la vista, la posesión de medios de pago electrónicos y la posibilidad de efectuar transferencias bancarias y contratar seguros de protección de pagos.

4.3 Esta exclusión financiera se extiende, con mayor motivo, al acceso a créditos de bajo coste que hacen posible la adquisición de bienes y servicios indispensables para la economía familiar (casa, electrodomésticos, transportes, educación), la creación de autoempleo y la gestión de un pequeño negocio individual o familiar.

4.4 En la actualidad, el acceso a una cuenta bancaria, a determinadas formas de crédito y a medios electrónicos de movimiento de cuentas son condiciones fundamentales para poder acceder, a su vez, a bienes y servicios esenciales. Tanto el empleo, el pequeño negocio, la vivienda, el equipamiento doméstico, el transporte y la información como la alimentación, las prendas de vestir y el ocio pasan por el acceso al crédito y a la banca, que asume, de este modo, una responsabilidad social particular, de cuasi servicio público.

4.5 Es en este punto donde la línea fronteriza que separa a una clase media cada vez más numerosa y empobrecida y a los definitivamente excluidos –las personas sin hogar, los mendigos, los menesterosos, las personas que dependen de la caridad pública– tiende a difuminarse y diluirse. Ahora bien, es precisamente en este umbral de la pobreza donde la prevención del endeudamiento excesivo y el tratamiento y la resolución de este problema adquieren todo su sentido como forma de evitar que personas social y económicamente integradas o recuperables caigan irremediablemente en el ciclo de la pobreza y la exclusión social.

## **5. Prevención y tratamiento del endeudamiento excesivo**

### **5.1 Prevención**

En los sistemas nacionales se hace, sobre todo, hincapié en las medidas de prevención del endeudamiento excesivo, entre las que cabe destacar las siguientes:

- a) Información más completa y con mayor divulgación** sobre los servicios financieros en general, sus costes y su funcionamiento.

- b) Educación financiera**, introducida tempranamente en los programas escolares y en otros ámbitos de la educación y la formación, en el marco de un proceso de aprendizaje a lo largo de toda la vida, que guarda relación con las necesidades y las competencias de los destinatarios, que pueden variar en las diferentes fases de la vida y en función de su cultura, sistema de valores, características sociodemográficas y económicas, patrones de consumo y nivel de endeudamiento. Cabe destacar que en algunos Estados miembros los medios de comunicación, y en particular la televisión, presentan en el marco de su funciones de servicio público y en colaboración con las asociaciones de consumidores y las propias instituciones financieras, programas de sensibilización sobre cuestiones relacionadas con el crédito y el endeudamiento, muy a menudo en horarios de máxima audiencia. Además, deberían aprovecharse las estructuras de la educación de adultos como lo hacen en algunos países los centros de educación familiar.
- c) La creación o extensión de redes de servicios de asesoramiento financiero** que ayuden a los ciudadanos a administrar su presupuesto de manera equilibrada y a elegir las mejores opciones de financiación para su consumo, a fin de reducir las asimetrías existentes en términos de información frente a las instituciones financieras y determinar planes de reembolso viables mediante simulaciones "ex- ante".
- d) Incentivos al ahorro** (fiscales, sociales, educativos) como primera línea de defensa de las familias para cuando tengan que hacer frente a dificultades financieras y para contrarrestar los incentivos desenfrenados al crédito.
- e) Utilización de sistemas de calificación del riesgo crediticio**, propios de las instituciones de crédito o contratados por éstas con empresas especializadas; se trata de un sistema que les permite valorar el riesgo de conceder un crédito a un cliente y estimar el riesgo de insolvencia mediante la evaluación de múltiples variables y la fijación objetiva de límites de endeudamiento individual y familiar<sup>18</sup>.

---

18

Dado que se trata de un instrumento importante de gestión del riesgo para las entidades financieras, cabe destacar la necesidad de una mayor transparencia sobre la composición de los sistemas de calificación del riesgo crediticio y de que se combine con elementos subjetivos y análisis que permitan una evaluación justa y real de la capacidad de endeudamiento de los deudores e impida la adopción de decisiones basadas únicamente en modelos automatizados. También es necesario que las variables del modelo matemático sean controladas por las autoridades públicas competentes. Hay

- f) Garantía de pensiones dignas**, pensiones de jubilación anticipadas y otras prestaciones sociales para las personas excluidas del mercado de trabajo, integradas en sistemas de seguridad social, eficaces y a cargo de los servicios públicos, como condición necesaria para mantener en el seno de la sociedad a las personas que no tienen posibilidades de acceder **a fondos de pensión** privados<sup>19</sup>.
- g) Accesibilidad a los seguros fundamentales** para garantizar el pago de los créditos frente a los riesgos financieros<sup>20</sup>.
- h) Crédito social, microcrédito y crédito asequible**  
Iniciativas como el microcrédito, las uniones de crédito, las cajas de ahorros, los fondos sociales alemanes y neerlandeses, los bancos postales y el crédito social, son, junto con otras iniciativas que están surgiendo en los Estados miembros, ejemplos que deben tenerse en cuenta para facilitar la obtención de créditos asequibles por parte de personas expuestas al riesgo de exclusión. El microcrédito, por ejemplo, ha servido para financiar pequeños negocios y el autoempleo, lo que ha permitido la reincorporación de algunos parados al mercado de trabajo y la actividad económica. Es recomendable que las instituciones financieras presten un apoyo especializado (gestión, contabilidad, comercial) a los beneficiarios

---

que sopesar también la posibilidad de que los deudores tengan acceso, al igual que sucede en países como Estados Unidos y Reino Unido, a su informe de crédito para saber cómo mejorar su perfil de riesgo.

19

Por otra parte, es necesario prevenir las prácticas financieras que intentan servirse abusivamente de las pensiones de las personas más dependientes como garantía para empréstitos desproporcionados en relación con su capacidad de reembolso. En Brasil, por ejemplo, en 2004 se creó un tipo de crédito destinado a personas mayores denominado "crédito consignado". Este crédito especial se deduce de la jubilación de estas personas antes de que la perciban, hasta un máximo del 30 % del importe de esta prestación. Al ofrecer tipos de interés más bajos que los del mercado, este sistema les permite acceder al crédito. Sin embargo, parece estar planteando dificultades financieras para los pensionistas con rentas más bajas, lo que les lleva a retrasar otros pagos y les priva de los recursos suficientes para garantizar la satisfacción de sus necesidades básicas.

20

Los seguros desempeñan un papel ambivalente en términos de exclusión social. Un seguro de vida obligatorio puede excluir del mercado del crédito a personas que tengan problemas de salud. Pero la suscripción de un seguro de estas características puede evitar que una persona afectada de manera inesperada por una enfermedad pierda los bienes asegurados y, por consiguiente, caiga en la pobreza y la exclusión.

de microcréditos para la gestión de su actividad, y esta medida ya se ha adoptado en varios casos<sup>21</sup>.

**i) Crédito responsable**, es decir, un mayor compromiso de las instituciones de crédito con las necesidades y la situación de sus deudores individuales, la búsqueda de un instrumento financiero más adaptado a las circunstancias de cada uno o incluso el rechazo a conceder más crédito en caso de riesgo inminente de sobreendeudamiento<sup>22</sup>.

**j) Ficheros de crédito**

La utilización de bases de datos con todos los antecedentes financieros de los clientes (ficheros de crédito positivos) o sólo los incidentes de reembolso (ficheros de crédito negativos), pese a los riesgos que se les reconocen, en especial a los primeros, en términos de protección de la vida privada y de ineficacia en situaciones de endeudamiento pasivo debido a la imposibilidad de prever el hecho futuro que causará la situación de sobreendeudamiento, amén del hecho de no incluir otras deudas de origen no financiero (por ejemplo, deudas relacionadas con los servicios básicos o deudas fiscales), permite a las instituciones de crédito conocer el nivel de endeudamiento de un cliente y fundamentar mejor la decisión de conceder un préstamo.

**k) La autorregulación y la correulación, que conducen a la elaboración de códigos de conducta** por parte de las entidades financieras, en particular en colaboración con las organizaciones de defensa de los consumidores, puede contribuir a prevenir algunas prácticas abusivas y a integrar una dimensión más social en la actividad de las instituciones de crédito. Este tipo de medidas es útil también para reforzar el control de la actividad de las *debt collection agencies* (empresas de recuperación de créditos), ya que les permite racionalizar la forma de tratar con los deudores, como

---

21

En Francia y Bélgica, los microcréditos al consumo (llamados "microcréditos sociales") están siendo utilizados con carácter experimental por distintas redes de bancos asociados con estructuras asociativas. Hasta ahora, la experiencia ha resultado razonablemente positiva, pero aún es demasiado pronto para poder hacer un balance definitivo. En Bélgica destaca la experiencia de Credal, una cooperativa belga de crédito social en régimen de asociación público-privada creada por el Gobierno de la Región de Valonia y algunas instituciones financieras.

22

Véase, por ejemplo, el "*Protocollo sullo sviluppo sostenibile e compatibile del system bancario*" firmado el 16 de junio de 2004 en Roma entre la "Associazione Bancaria Italiana" y la "Federazione Autonoma Lavoratori del Credito e del Risparmio Italiani (Falcri)", la "Federazione Italiana Bancari e Assicurativi (Fiba-Cisl)", la "Federazione Italiana Sindacale Lavoratori Assicurazioni e Credito (Fisac-Cgil)" y el "Uil Credito, Esattorie e Assicurazioni (Uil C.A.)".

complemento de un marco legislativo riguroso y efectivamente aplicado.

**l) Prevención de prácticas abusivas en materia de crédito**

Ante las prácticas predatorias y usurarias que amenazan a los grupos más desfavorecidos de la población, como, por ejemplo, los créditos por teléfono o por teléfono móvil con tipos de interés muy elevados, los contratos de crédito vinculados a contratos de compra y venta, la prestación de servicios de los que no tiene conocimiento el deudor, la concesión de créditos para la adquisición de títulos de Bolsa a veces del mismo banco, cláusulas penales draconianas en los contratos, tarjetas de crédito y tarjetas de tienda combinadas con sistemas de crédito fácil, la exigencia de garantías reales y simultáneamente de garantías personales (colaterales) para contratos de crédito al consumo de bajo importe, una información incompleta o poco rigurosa y la publicidad destinada a los jóvenes, algunas autoridades nacionales, organizaciones de defensa de los consumidores y otras ONG, así como las propias instituciones de crédito, han acordado normas y procedimientos para evitar el recurso a tales prácticas. Además del aspecto beneficioso para la concesión de créditos responsables, estas medidas contribuyen a reducir los falseamientos de la competencia en el mercado y promueven la responsabilidad social de las instituciones de crédito.

**m) Vigilancia y control de la publicidad relativa a los créditos**

Aunque legítima como estrategia de promoción de los productos financieros, la manera en que se les hace publicidad justifica que ésta sea objeto de una vigilancia atenta por parte de las autoridades públicas. Los contenidos publicitarios, los canales y las técnicas de publicidad deben someterse también a una disciplina rigurosa y armonizada, a fin de no crear entre los consumidores la impresión de que el crédito no entraña riesgos, puede lograrse fácilmente y no implica costes. En este ámbito, también es necesario fomentar las iniciativas de autorregulación y correulación y las buenas prácticas empresariales. Estas iniciativas deben garantizar a los deudores una claridad absoluta acerca de las condiciones del crédito e imponer a los que conceden el crédito una responsabilidad especial para con las personas que, en razón de sus limitaciones psíquicas, no se hallan en situación de apreciar las consecuencias de un contrato de emisión de deuda.

## 5.2 Tratamiento y recaudación

Por lo que se refiere a las diferentes maneras de abordar y recuperar las deudas de deudores insolventes, por lo general se hace referencia a dos modelos o paradigmas:

5.2.1 El **modelo "volver a empezar" (*fresh start*)**, de inspiración norteamericana y adoptado en algunos países europeos se basa en los principios de liquidación inmediata del patrimonio no exento del deudor y la condonación directa de las deudas no pagadas, a excepción de las deudas jurídicamente no condonables.

Este modelo tiene como fundamentos la responsabilidad limitada del deudor, la división del riesgo con los acreedores y la necesidad de recuperar lo más rápidamente posible al deudor para la actividad económica y el consumo, además de una clara voluntad de no estigmatizar a la persona sobreendeudada<sup>23</sup>.

5.2.2 El **modelo de la rehabilitación**, que prevalece en algunos países europeos, se basa en la idea de que el deudor ha cometido una falta y merece ser ayudado, pero no por ello debe ser exonerado pura y simplemente del deber de cumplir con sus obligaciones (*pacta sunt servanda*). Este modelo, que se fundamenta en la idea de sobreendeudamiento "culpable", ya sea por falta de previsión o simple negligencia, se centra en torno a la renegociación de las deudas con los acreedores con vistas a la aprobación de un plan global de reembolso. Este plan puede negociarse en los tribunales o por vía extrajudicial, y es importante el papel que desempeñan los servicios de asesoramiento y mediación en materia de deudas<sup>24</sup>.

## 6. La razón de un enfoque a escala comunitaria

---

<sup>23</sup> Para una descripción completa y crítica de este modelo, véanse los textos de Karen Gross, muy conocidas en Europa, entre los que destaca: "*Failure and Forgiveness. Rebalancing the bankruptcy system*", New Haven, Yale University Press (1997).

<sup>24</sup> Algunos ordenamientos jurídicos, como el francés y el belga, reformaron sus legislaciones relativas a la manera de abordar el endeudamiento excesivo de las personas físicas para introducir soluciones alternativas basadas en la liquidación. En los casos más graves, en los que el plan de reembolso no es una solución, es posible una liquidación acompañada de la condonación de las deudas. No obstante, la condonación de deudas no es nunca automática como en la ley americana. El deudor tendrá que pasar un período de prueba, durante el que destinará una parte de su renta al reembolso de la deuda restante. Sólo después de eso, y a condición de que haya tenido un comportamiento honesto y de buena fe, podrá beneficiarse de la condonación. Excepcionalmente en el caso de Francia, la supresión de la deuda es posible desde el principio del procedimiento cuando el juez considera que no puede esperarse una mejora de la situación de la persona, aunque la experiencia en su aplicación sea todavía escasa.

## 6.1 Antecedentes

6.1.1 No es la primera vez que el tema del sobreendeudamiento se aborda a escala comunitaria, o incluso desde una perspectiva comunitaria, en las instituciones de la UE. No obstante, aunque el 13 de julio de 1992, el Consejo, en una Resolución sobre futuras prioridades del desarrollo de la política de protección de los consumidores, consideró por primera vez prioritaria la investigación sobre el endeudamiento excesivo, también es cierto que, desde entonces, y a pesar de que el fenómeno del sobreendeudamiento ha adquirido una importancia cada vez más notoria a nivel nacional en los distintos Estados miembros, hasta el punto de justificar la adopción de medidas legislativas y administrativas específicas en la mayor parte de ellos, el enfoque de esta cuestión a nivel comunitario cayó prácticamente en el olvido.

Fue el CESE, en mayo de 1999, la institución que entabló de nuevo el debate sobre el tema, mediante la elaboración, en primer lugar, de un Documento informativo sobre el sobreendeudamiento de los hogares, seguido de un dictamen de iniciativa sobre el mismo tema en 2002, a cuyas observaciones y recomendaciones nos remitimos<sup>25</sup>.

6.1.2 Por otro lado, fue durante el proceso de elaboración de estos documentos cuando el Consejo "Consumidores" celebrado el 13 de abril de 2000 en Luxemburgo retomó el tema y llamó la atención de la Comisión y los Estados miembros sobre la necesidad de un enfoque comunitario de este problema. Posteriormente, el Consejo adoptó una Resolución relativa al crédito y al endeudamiento de los consumidores<sup>26</sup> en la que, consciente de la rápida progresión del fenómeno, instaba urgentemente a la Comisión a que hiciera los esfuerzos necesarios para colmar las lagunas en materia de información sobre la amplitud real del endeudamiento excesivo en Europa y profundizara en la reflexión sobre la posibilidad de armonizar las medidas de prevención y tratamiento de las situaciones de sobreendeudamiento<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> Los dos documentos, CES 212/2000 de 20 de junio de 2000 y CES 511/2002, fueron elaborados por el antiguo consejero Manuel ATAIDE FERREIRA.

<sup>26</sup> Resolución de 26 de noviembre de 2001, en DO C 364 de 20 de diciembre de 2001.

<sup>27</sup> En el Consejo "Mercado Interior, Consumidores y Turismo", del 26 de noviembre de 2001, los ministros, entre otras constataciones y recomendaciones, señalaban que "las divergencias en el tratamiento tanto preventivo como social, jurídico y económico del sobreendeudamiento entre Estados miembros podrían dar lugar a importantes disparidades, tanto entre los consumidores europeos como entre los que conceden el crédito, y que, por lo tanto, sería conveniente realizar una reflexión a escala comunitaria, complementaria a las medidas en favor de este desarrollo del crédito transfronterizo, para introducir medidas destinadas a prevenir el sobreendeudamiento a lo largo de todo el ciclo de crédito."

6.1.3 Hay que señalar que hasta la fecha la Comisión no ha llevado a cabo este mandato del Consejo, puesto que sólo abordó<sup>28</sup> de manera episódica el tema del crédito responsable en su propuesta inicial de revisión de la Directiva del crédito al consumo (2002)<sup>29</sup>, cuestión que terminó incluso por desaparecer en la versión final de este documento (2005)<sup>30</sup> aprobada durante la Presidencia alemana<sup>31</sup>. Esta situación deja presagiar que en el ámbito del crédito al consumo es difícil que la Comisión opte por incluir nuevas medidas de prevención y aún menos de tratamiento de las situaciones de endeudamiento excesivo<sup>32</sup>.

6.1.4 Recientes referencias, aunque dispersas, en algunos documentos de la Comisión, e incluso en las declaraciones de su Presidente, parecen, no obstante, apuntar hacia un posible cambio en el sentido de un interés renovado por este fenómeno<sup>33</sup>.

---

28 Además, en términos bastante discutibles, como el CESE tuvo la ocasión de señalar en su dictamen sobre esta propuesta (CES 918//2003 de 17 de julio de 2003), elaborado por el ponente PEGADO LIZ. Véase también *"La presencia del sobreendeudamiento en la propuesta de Directiva sobre el crédito al consumo"* de Manuel Ángel LÓPEZ SÁNCHEZ, en *"Liber Amicorum Jean Calais Auloy"*, p. 62.

29 COM(2002) 443 final de 11.9.2002.

30 COM(2005) 483 final/2 de 23.11.2005.

31 No obstante, cabe destacar algunas iniciativas de debate público promovidas por distintas instituciones comunitarias, incluida la Comisión, sobre este tema, entre las que sobresale una audiencia pública celebrada en Estocolmo el 18 de junio de 2000, y organizada con el apoyo de la Presidencia sueca; una importante conferencia sobre el tema "Normas de competencia en la UE y sistemas bancarios" organizada el 2 de julio de 2001 en colaboración con el Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti (CNCU) (Consejo nacional de consumidores y usuarios de Italia), en la que el Director de la Dirección de Servicios Financieros de la DG SANCO tuvo la ocasión de presentar las orientaciones de la propuesta de nueva Directiva sobre el crédito al consumo y los problemas de sobreendeudamiento desde su perspectiva comunitaria; la audición organizada en Bruselas el 4 de julio de 2001 por iniciativa de la DG SANCO con expertos de los Gobiernos para debatir las modificaciones propuestas a la Directiva del crédito al consumo, en la que se destacaron algunos aspectos relacionados con la prevención del sobreendeudamiento; los días 13 y 14 de noviembre de 2001, durante la Presidencia belga, tuvo lugar en Charleroi un importante coloquio sobre el tema "Crédito al consumo y armonización comunitaria" en el que el Ministro de Economía e Investigación Científica de Bélgica quiso destacar los aspectos sociales y económicos del problema y poner de relieve su relación con el desarrollo de los servicios financieros y el comercio transfronterizo en el mercado interior, y en el que un experto de la Comisión Europea expuso las grandes directrices para la revisión de la Directiva sobre el crédito al consumo, en la que determinadas preocupaciones en materia de información a los consumidores tenían relación con la prevención del endeudamiento excesivo; la celebración de la *"Jornada sobre el sobreendeudamiento de los consumidores: mecanismos de protección en Europa"* promovida por el PSOE y por el Grupo Socialista del PE el 29 de noviembre de 2002 en Madrid.

32 Es curioso que en otros textos, como en la propuesta de la Comisión de crear una zona única de pago en euros (ZUPE) (*Single Euro Payments Area- SEPA*) se planteen varias inquietudes en torno a la prevención del endeudamiento excesivo.

33 Véase, en particular, la encuesta Eurobarómetro de finales de 2006, la Comunicación "Una agenda de los ciudadanos - Logrando resultados para Europa" aprobada por el Consejo en julio de

6.1.5 Por su importancia cabe mencionar la Resolución del Consejo de Europa adoptada por los Ministros de Justicia europeos el 8 de abril de 2005, relativa a la búsqueda de soluciones jurídicas a los problemas de endeudamiento en una sociedad de crédito<sup>34</sup>, en la que, tras expresar su preocupación por "*el acceso fácil al crédito que puede, en algunos casos, resultar en el sobreendeudamiento de los hogares y llevar a la exclusión social de los individuos y de sus familias*", abren claramente la puerta a la elaboración de un "*instrumento apropiado que incluya medidas legislativas y administrativas y proponga soluciones prácticas*"<sup>35</sup>.

6.1.6 Por otra parte, parece que algunos estudios universitarios recientes<sup>36</sup> y otros estudios encargados por la Comisión<sup>37</sup> han suscitado una renovada toma de conciencia sobre el problema, al que han hecho referencia en recientes intervenciones públicas algunos Jefes de Estado y Ministros de algunos Estados miembros<sup>38</sup>.

## **6.2 Posibilidad, necesidad y oportunidad de una acción a escala comunitaria**

---

2006 y la Comunicación de la Comisión relativa al Informe conjunto sobre la protección social y la inclusión social 2007 (COM(2007) 13 final de 19 de enero de 2007).

<sup>34</sup> Adoptada en la 26ª Conferencia del Consejo de Ministros Europeos de Justicia del Consejo de Europa celebrada en Helsinki los días 7 y 8 de abril de 2005.

<sup>35</sup> En seguimiento del bien elaborado informe "*Report on Legal Solutions to Debt Problems in Credit Societies*" del Bureau del Comité Europeo de Cooperación Jurídica del Consejo de Europa, de 11 de octubre de 2005 (CDCJ-BU (2005) 11 rev.).

<sup>36</sup> El mundo académico parece prestar una atención especial a los problemas del crédito al consumo y del endeudamiento excesivo, como demuestra la reciente reunión científica internacional patrocinada por la Law and Society Association celebrada en Berlín del 25 al 28 de julio. En ella participó un grupo de investigadores europeos, americanos (del Norte y del Sur), asiáticos y australianos que, a lo largo de ocho sesiones, debatieron diversos aspectos relacionados con estos temas.

<sup>37</sup> Véase "*Consumer Over indebtedness and Consumer Law in the European Union*", Udo REIFNER, Johanna KIESILAINEN, Nik HULS y Helga SPRINGER (contrato nº B5-1000/02/000353, para la DG SANCO, septiembre de 2003); "*Estudo do problema do endividamento do consumidor-Aspectos estatísticos*", ORC Macro (contrato nº B5-1000/00/000197, para la DG SANCO, 2001); "*Credit Consumption and Debt Accumulation among Low Income Consumers: Key consequences and Intervention Strategies*", Deirdre O'LOUGHLIN (Nov. 2006), "*Exclusion et Liens Financiers, L'exclusion bancaire des particuliers*" Rapport du Centre Walrass, Georges GLOUKOVIEZOFF; "*EC Consumer Law Compendium: Comparative Analysis*", 2006 (contrato n.º 17.020100/04/389299), realizado por Hans Schulte-Nölke, de la Universidad de Bielefeld para la Comisión Europea; "*Financial education & better access to adequate financial services*," dirigido por la ASB Schuldnerberatungen (Austria), en cooperación con el GP-Forschungsgruppe: Institut für Grundlagen- und Programmforschung (Alemania), la Association for Promotion of Financial Education SKEF (Polonia) y L' Observatoire du Crédit et de l' Endettement (Bélgica), proyecto cofinanciado por la DG Empleo y Asuntos Sociales (septiembre de 2005-septiembre de 2007).

<sup>38</sup> Por ejemplo, los recientes discursos de Tony BLAIR, Stephen TIMMS y Ruth KELLY en septiembre de 2006.

6.2.1 Hace tiempo que el CESE defiende, y reitera ahora, que una acción a escala comunitaria sobre esta cuestión no sólo es posible y deseable, sino necesaria e imprescindible.

6.2.2 El CESE no ignora que, de conformidad con el Tratado y si no se adopta el texto constitucional<sup>39</sup>, los aspectos específicos de carácter puramente social relacionados con el fenómeno del endeudamiento excesivo como causa de exclusión social no se incluirán entre las competencias específicas de la UE.

6.2.2.1 Sin embargo, varias disposiciones del Tratado de la Unión Europea y del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea parecen apuntar hacia competencias compartidas o acciones y medidas complementarias y de incentivo de las políticas de los Estados miembros en este ámbito<sup>40</sup>, que correspondería a la Comisión garantizar y desarrollar.

6.2.2.2 Es necesario añadir que en la actualidad algunos ámbitos de acción posibles a escala comunitaria están englobados en el tercer pilar y dependen de la cooperación en materia judicial<sup>41</sup>.

6.2.2.3 Por último, es la propia realización del mercado interior, que en estos momentos se centra de manera inequívoca en los ciudadanos y los consumidores<sup>42</sup>, la que requiere y justifica la armonización de algunos aspectos vinculados al endeudamiento excesivo de los ciudadanos, sus consecuencias sociales y su prevención y tratamiento a escala comunitaria, con objeto de evitar distorsiones de la competencia y del funcionamiento normal del mercado.

## **6.3 Principales ámbitos de acción a escala comunitaria**

### **6.3.1 Un concepto único de endeudamiento excesivo**

---

<sup>39</sup> En efecto, en el artículo I-3 del proyecto de Tratado Constitucional se señalaba como objetivo de la Unión que "La Unión combatirá la exclusión social y la discriminación y fomentará la justicia y la protección sociales [...]".

<sup>40</sup> Cabe destacar, en particular, las disposiciones de los artículos 2 y 34 del Tratado UE y de los artículos 2, 3, 136, 137 y 153 del Tratado de Roma, después de Ámsterdam. Por otra parte, no hay que olvidar el método abierto de coordinación integrado (MAC) introducido en 2006 con el fin de reforzar la capacidad de la UE para apoyar a los Estados miembros en sus esfuerzos en pro de una mayor cohesión social en Europa.

<sup>41</sup> Véanse los artículos 65 y 67 del Tratado y el papel bastante amplio de las medidas adoptadas para la definición de un espacio judicial europeo.

<sup>42</sup> Algo que se demuestra claramente en el notable Informe intermedio destinado al Consejo Europeo de primavera de 2007, Comunicación de la Comisión "Un mercado único para los ciudadanos" (COM(2007) 60 final de 21.2.2007), y en distintos discursos y entrevistas recientes del propio Presidente de la Comisión.

6.3.1.1 El esfuerzo de armonización debe hacer hincapié, sin lugar a dudas, en la definición del concepto y de los parámetros cualitativos y cuantitativos del fenómeno, para permitir una adecuada información y observación de las realidades sociales subyacentes, de manera comparable en toda Europa (y sería deseable que en todo el mundo), basándose en la recogida y el tratamiento de datos estadísticos comparables que permitan la definición de un modelo económico para la cuantificación del fenómeno.

6.3.1.2 Sobre la base de esta definición conceptual y metodológica, la Comisión deberá promover la realización de un estudio ampliado a todo el territorio comunitario, que permita determinar con exactitud la dimensión económica y social del endeudamiento excesivo<sup>43</sup>.

### 6.3.2 Prevenir y contener el fenómeno

6.3.2.1 También es necesario establecer, de manera autónoma y armonizada en términos legislativos, medidas de previsión, prevención y contención de los efectos del fenómeno.

Cabe destacar, en particular, medidas relativas a los aspectos siguientes:

- a) información exhaustiva previa al contrato, sobre el contrato y acompañamiento postventa;
- b) corresponsabilidad en la concesión del crédito, basada en la doble asunción de obligaciones: la obligación que incumbe al solicitante de informar con veracidad al otorgante del crédito sobre su situación; y la obligación por

---

43

Los datos sobre la situación europea están poco actualizados y se remiten al estudio presentado en 2001 por ORC Macro, al que se ha hecho referencia anteriormente. No obstante, varios Estados miembros reconocen que ha aumentado significativamente el número de familias en situación de endeudamiento excesivo en los últimos años. Datos relativos a la realidad alemana indican que en 1989 apenas un 3,5 % de las familias tenían dificultades financieras graves frente al 8,1 % de las familias alemanas que en 2005 se encontraban en situación de sobreendeudamiento. En Francia, el número de procedimientos presentados en las Comisiones de sobreendeudamiento registró un crecimiento anual del 6 % entre 2002 y 2006, año en que se presentaron 866 213 expedientes. En Escocia también en 2004 se abrieron más de 3 000 procedimientos por insolvencia. En Suecia, pese a que su tasa de crecimiento económico anual es una de las más altas de la UE, el número de procedimientos por endeudamiento excesivo aumentó en 2005 un 13,6 % respecto de 2004 y un 30,7 % respecto a 2003. Con la excepción, parece ser, de Bélgica, país en que un sistema bien diseñado y aplicado parece estar dando buenos resultados; en este sentido se han introducido recientemente modificaciones legislativas (Ley y Decreto Real de 1 de abril de 2007, por los que se modifican la Ley de 24 de marzo de 2003 y el Decreto Real de 7 de septiembre de 2003, sobre los servicios bancarios básicos). En 2005, en los EE.UU se incoaron más de 160 000 procedimientos de quiebra. En Australia, un 81 % de los casos de quiebra llevados ante los tribunales en 2005-2006 eran quiebras individuales. En cuanto a Canadá, en 2006 se presentaron en los tribunales 106 629 procedimientos por insolvencia (liquidación o *proposal*).

parte de este último de hacer todo lo posible por evaluar correctamente la solicitud y aconsejar cabalmente al primero<sup>44</sup>;

- c) posibilidad de transferir los créditos sin gastos;
- d) supervisión de la publicidad, la mercadotecnia y las comunicaciones comerciales relativas al crédito al consumo;
- e) parámetros del sistema de calificación del riesgo crediticio y prohibición de decisiones adoptadas por métodos exclusivamente automatizados;
- f) garantía de un servicio bancario básico y de la universalidad de la cuenta bancaria y su transferibilidad, así como de la utilización de medios electrónicos para movimientos de cuentas (tarjetas de débito);
- g) definición de parámetros para el microcrédito y otros tipos de crédito social y fomento de instituciones financieras "alternativas" que trabajen en estos sectores del mercado;
- h) detección y sanción de prácticas comerciales desleales y de cláusulas abusivas relacionadas específicamente con la concesión de créditos;
- i) derecho a retractarse;
- j) delimitación de la exigencia de garantías personales colaterales;
- k) normas sobre las comisiones;
- l) régimen de los intermediarios de crédito;
- m) refuerzo de las competencias y las medidas de supervisión de las autoridades nacionales competentes en el ámbito de los servicios financieros;
- n) fijación de parámetros para la definición de los niveles de usura;
- o) incluir en la Directiva sobre el crédito al consumo una disposición mediante la que se obligue a los bancos a responder, en un plazo determinado, a las reclamaciones.

Además, a largo plazo, habría que elaborar normativas sobre los siguientes aspectos:

- a) sistema uniforme de seguros de carácter social;
- b) garantía de sostenibilidad de los regímenes de pensiones y su aplicación uniforme en todos los Estados miembros (posible definición de un "régimen 28");
- c) definición de un sistema único de ficheros de crédito, con una garantía total de protección de los datos personales, incluida la delimitación de quién puede acceder y a qué fines se destina la información (exclusivamente para la concesión de créditos).

6.3.2.2 En paralelo, la Comisión deberá fomentar las buenas prácticas en la materia, fomentando la adopción de códigos europeos de conducta, con sistemas

<sup>44</sup> Como figura, de manera ejemplar, en las secciones 79 a 81 del *National Credit Act N° 34/2005* de Sudáfrica.

de autorregulación o de corregulación, en el marco de un régimen jurídico coercitivo bien definido y efectivamente aplicado.

6.3.2.3 Además, la Comisión deberá, por iniciativa propia o en colaboración con los Estados miembros, desarrollar programas específicos de información, acciones de educación centradas específicamente en aspectos prácticos de la utilización del crédito y experiencias de acompañamiento y de asesoramiento sobre este tema, mediante el recurso al instrumento de los "proyectos piloto" que tan buenos resultados ha dado ya en otros ámbitos<sup>45</sup>.

6.3.2.4 Para terminar, el CESE propone que se cree un observatorio europeo del endeudamiento, que, en colaboración con los organismos nacionales existentes y los que se creen en el futuro en los Estados miembros, pueda funcionar como un foro de diálogo entre todos los interesados, analice la evolución del fenómeno a nivel europeo, efectúe un seguimiento y proponga las iniciativas más adecuadas para su prevención y evalúe sus repercusiones; el CESE se ofrece desde este momento para dar acogida a su marco institucional hasta que se decida otorgarle autonomía.

### **6.3.3 Tratamiento y recuperación**

6.3.3.1 Habida cuenta de la diversidad de los sistemas creados a nivel nacional, con orígenes, principios y métodos diferentes<sup>46</sup>, el esfuerzo de la Comisión deberá centrarse prioritariamente no en un intento de armonización, sino más bien en la definición de un marco de referencia y un conjunto de principios fundamentales que todos los regímenes de derecho procesal civil en materia de medidas de ejecución de deudas impagadas o de recuperación de créditos de particulares deberán garantizar, fomentando su adopción e imponiendo su reconocimiento.

---

<sup>45</sup> Por ejemplo, baste recordar los proyectos de mediación y resolución extrajudicial de litigios de consumo, que dieron origen a las distintas redes que existen en la actualidad en Europa, entre las que cabe distinguir, para el caso que nos ocupa, la "Consumer Debt Net" creada en 1994 y que en la actualidad se halla en proceso de redefinición bajo la denominación de European Consumer Debt Net (ECDN).

<sup>46</sup> Y también la existencia de Estados miembros, como Portugal, que hasta la fecha no disponen de ningún sistema apropiado.

6.3.3.2 Entre estos principios fundamentales destacan los siguientes:

- soluciones rápidas y próximas a las partes, sin costes o con costes mínimos que no supongan un obstáculo para acceder a ellas y que no constituyan un estigma para las personas endeudadas y sus familias;
- medidas que tengan en cuenta los intereses legítimos de los acreedores, pero también sus responsabilidad en el nivel de endeudamiento de las familias;
- soluciones que favorezcan el consenso y la celebración de acuerdos extrajudiciales voluntarios de pago que en la medida de lo posible permitan la conservación de los bienes fundamentales para el bienestar de la familia, como la vivienda;
- medidas flexibles que permitan, en los casos más graves, optar por la liquidación de los bienes pignorable, junto con la condonación de las deudas no pagadas, y que tengan la debida consideración de la situación de terceros que hayan actuado como garantes de los deudores;
- acompañamiento especializado de los deudores durante la etapa de cumplimiento de los planes de pago posterior a la quiebra, a fin de evitar la reincidencia y ayudarles a modificar sus modelos de consumo y de endeudamiento para que puedan empezar de nuevo realmente.

6.3.3.3 No obstante, todo este trabajo debe abrirse a la participación de los interesados y sus representantes, razón por la cual se propone organizar previamente una consulta pública orientada mediante la publicación de un Libro Verde que defina los límites de la cuestión, proceda a la cuantificación del fenómeno a nivel europeo, analice los distintos medios y sistemas de prevención, acompañamiento y atenuación de las situaciones de endeudamiento excesivo y concluya con la elaboración de unas líneas generales para una acción integrada a escala comunitaria a cargo de las distintas Direcciones Generales afectadas y concertada con las autoridades y las organizaciones de la sociedad civil tanto de los distintos Estados miembros como a escala comunitaria<sup>47</sup>.

---

47

Además, el documento informativo del CESE de 2000 mencionado anteriormente terminaba con una recomendación a la Comisión en estos términos: *"El CES (...) recomienda a la Comisión que dé un primer paso en ese sentido iniciando de inmediato la preparación de un Libro Verde sobre el sobreendeudamiento de los hogares europeos, en el que divulgue los estudios ya disponibles sobre el particular, dé cuenta de los regímenes jurídicos y datos estadísticos actuales (tanto de los Estados miembros como de los países en vías de adhesión), procure definir un concepto unívoco de sobreendeudamiento y señale la orientación que a su entender deben seguir los pasos subsiguientes con el fin de alcanzar los objetivos apuntados en el presente documento informativo."*

## **7.La audiencia pública**

7.1 El 25 de julio de 2007 el CESE organizó una audiencia pública sobre el tema del presente Dictamen a la que asistieron numerosos invitados especialistas en la materia<sup>48</sup>.

7.2 Las opiniones expresadas en una sesión que contó con una nutrida participación y que dio como resultado la elaboración de documentos de gran valor reforzaron claramente la iniciativa del presente Dictamen, que recoge muchas de las sugerencias que se formularon en ese momento.

Bruselas, 25 de octubre de 2007.

El Presidente  
del  
Comité Económico y Social Europeo

El Secretario General  
del  
Comité Económico y Social Europeo

**Dimitris DIMITRIADIS**

**Patrick VENTURINI**

---

<sup>48</sup>

La lista de los expertos que comparecieron en la audiencia pública es la siguiente: B. Bayot – Réseau Financement Alternatif, B. Beyens - Union Professionnelle du Crédit, B. De Groote (PhD) Ghent University College/Hogeschool Gent, F. Domont-Naert - Test-Achats, I. Faujour - UFC-Que Choisir, F. Gaetano – Comisión Europea DG SANCO, M. Genet – Credal, G. Gloukoviezoff - LEFI-ISH, R. Gouveia - Euro Coop, O. Jerusalmy y D. Noël - Observatoire du Crédit et de l'Endettement, F. Ranson - European Banking Federation, Prof. Dr. U. Reifner - Institut für Finanzdienstleistungen e.V., A. Saint-Denis – Comisión Europea DG EMPL, J. Stankovic-Banka – Comisión Europea DG SANCO y M. Westphal - Fachbereichsleiter Finanzdienstleistungen Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv).