

## II

*(Actos jurídicos preparatorios)*

## COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL

**Dictamen del Comité Económico y Social sobre «El sobreendeudamiento de los hogares»**

(2002/C 149/01)

El 13 de julio de 2000, de conformidad con el apartado 3 del artículo 23 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social decidió elaborar un dictamen sobre «El sobreendeudamiento de los hogares».

La Sección de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 8 de abril de 2002 (ponente: Sr. Ataíde Ferreira).

En su 390º Pleno de los días 24 y 25 de abril de 2002 (sesión del 24 de abril), el Comité Económico y Social ha aprobado por 78 votos a favor, 6 en contra y 8 abstenciones el presente Dictamen.

**1. Actualidad del sobreendeudamiento**

1.1. El 13 de julio de 1992, en una Resolución sobre las prioridades futuras para el desarrollo de la política de protección de los consumidores, el Consejo se propuso por primera vez realizar un estudio relativo al sobreendeudamiento, entendido como una de dichas prioridades.

1.2. Desde entonces, y aunque el fenómeno del sobreendeudamiento haya tomado cada vez más amplitud en los distintos Estados miembros, hasta el punto de haber dado pie a la aprobación de medidas legislativas y administrativas en la mayoría de éstos, no se han tomado iniciativas de carácter político a escala comunitaria, a pesar de la promoción del estudio del profesor Nick Huls<sup>(1)</sup> y del acompañamiento del tema por los servicios de la actual DG Sanco, de alto nivel de profesionalismo y calidad.

1.3. El 27 de mayo de 1999, el Comité Económico y Social decidió encargar a la Sección de Mercado Único, Producción y Consumo la preparación de un documento informativo relativo a «El sobreendeudamiento de los hogares», que fue enviado a todas las instituciones comunitarias por decisión del Pleno del Comité.

1.4. En el proceso de elaboración de dicho documento informativo, y durante la Presidencia portuguesa, el Consejo «Consumidores» de Luxemburgo, de 13 de abril de 2000, retomó el tema y llamó la atención de la Comisión y

los Estados miembros sobre la necesidad de un abordaje comunitario de este problema.

1.5. El documento informativo del CES terminaba por 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.»

1.6. A raíz de esta recomendación, la Comisión realizó una convocatoria para la elaboración de dos estudios, uno relativo a los aspectos estadísticos, y el otro sobre los diferentes regímenes jurídicos del sobreendeudamiento en los Estados miembros.

Sin embargo, se sabe que la Comisión no aceptó el estudio sobre los aspectos jurídicos y rescindió el contrato del mismo, y que está en proceso de análisis del estudio estadístico, del que resulta difícil la comparación de los datos aportados, lo que naturalmente era de esperar ante la diferente comprensión del fenómeno y los diversos abordajes de que es objeto en los diferentes Estados miembros. Hasta hoy la Comisión no ha

<sup>(1)</sup> «Overindebtedness of consumers in the EC member states: facts and search for solutions», Nick Huls et al., in Collection Droit et Consommation, nº 29, 1994.

revelado oficialmente en qué sentido pretende abordar el asunto, y se ha comprobado que el tema no se incluye en su Programa de acción. No obstante, se consideran positivas, aunque parciales, algunas de las medidas incluidas en el ámbito de revisión de la Directiva sobre crédito al consumo.

1.7. El CES, en el marco de la elaboración del presente Dictamen de iniciativa, decidió organizar una audiencia pública, con el apoyo de la Presidencia sueca, en Estocolmo, el 18 de junio de 2001, a fin de recoger información actual y tener conocimiento de las distintas experiencias de los países nórdicos sobre este tema, cuya ausencia se hacía sentir en el documento informativo antes citado.

1.7.1. Durante esta audiencia, el Secretario de Estado adjunto al Ministro de Justicia de Suecia manifestó el interés que encierra para el Gobierno sueco el abordaje comunitario de esta cuestión, como medio de superar los inconvenientes debidos a la diversidad de enfoques nacionales y de soluciones propuestas, con resultados divergentes en los distintos Estados miembros <sup>(1)</sup>.

1.8. Por otra parte, el 2 de julio de 2001, el Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti (CNCU) organizó, con la colaboración de la Comisión Europea, una importante conferencia sobre Normas de competencia en la UE y sistemas bancarios comparados, en la que el jefe de la Unidad de Servicios Financieros de la DG Sanco presentó las orientaciones seguidas en la propuesta de nueva Directiva sobre el crédito al consumidor y se discutieron los problemas de sobreendeudamiento, en su dimensión comunitaria <sup>(2)</sup>.

1.8.1. Asimismo, por iniciativa de la DG Sanco tuvo lugar en Bruselas, el 4 de julio de 2001, una audiencia con expertos de los Gobiernos para discutir las modificaciones propuestas a la Directiva sobre el crédito al consumidor, en la que se destacaron algunos aspectos relativos a la prevención del sobreendeudamiento.

1.9. Ya durante la Presidencia belga, se celebró en Charleroi un importante coloquio sobre Créditos al consumidor y armonización comunitaria, los días 13 y 14 de noviembre de 2001, en el que el Ministro de Economía e Investigación Científica belga hizo hincapié en los aspectos sociales y económicos del problema, y subrayó su relación con el desarrollo de los servicios financieros y el comercio transfronterizo en el mercado interior <sup>(3)</sup>.

1.10. Merece la pena destacar en este sentido el Consejo «Mercado Interior, Consumidores y Turismo», de 26 de noviembre de 2001, en el que 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.

## **2. La dimensión comunitaria del sobreendeudamiento de los hogares**

2.1. El fenómeno de sobreendeudamiento implica aspectos sociales, económicos, financieros, jurídicos (en sus vertientes civil y procesal) y políticos, todos los cuales merecen ser objeto de un acompañamiento a escala comunitaria.

2.1.1. En la perspectiva que se propone abordar el presente Dictamen de iniciativa, los aspectos jurídicos son fundamentales ya que tienen una influencia directa sobre la política de realización del mercado interior.

2.2. Los estudios y las audiencias realizados muestran con toda claridad que el desarrollo de un mercado de servicios financieros transfronterizos depende de la confianza de los productores, los comerciantes, los profesionales liberales y los consumidores.

2.2.1. Un elemento esencial para garantizar dicha confianza, desde el punto de vista de los que conceden el crédito, es la transparencia de las normas que regulan el mercado, incluso en caso de incumplimiento.

2.3. Si bien es cierto que buen número de las situaciones de incumplimiento —que son el primer paso hacia el sobreendeudamiento— pueden regularse en el marco de la concesión de crédito, y en particular de crédito al consumidor, existe toda una serie de medidas de prevención y rectificación de las situaciones de sobreendeudamiento que están incluidas en primer lugar en los ámbitos de la justicia y del mercado interior.

2.4. Teniendo en cuenta el principio de subsidiariedad y la nueva redacción del artículo 153 del Tratado de Roma y el artículo 34 del Tratado de Amsterdam, no es sólo posible sino indispensable para la realización efectiva del mercado interior prever un enfoque comunitario de los aspectos esencialmente jurídicos del sobreendeudamiento de los hogares de manera armonizada.

2.5. Tres razones fundamentales en apoyo de esta afirmación.

<sup>(1)</sup> En su discurso afirmaba que existe un riesgo real de que la diversidad actual de regímenes en la Unión Europea aumente los obstáculos técnicos a la libre circulación de bienes y servicios en el mercado único.

<sup>(2)</sup> En Italia, la ADICONSUM (organización de consumidores), conjuntamente con otras ONG y algunas instituciones de crédito, promovió un proyecto de propuesta de ley sobre la resolución de las situaciones de sobreendeudamiento de las familias.

<sup>(3)</sup> El Gobierno belga aprobó un proyecto de ley sobre crédito al consumidor, el 25.1.2002, en el que se prevé la prohibición de toda publicidad que pueda incitar al sobreendeudamiento.

2.5.1. La primera se refiere a la igualación de las condiciones de competencia entre los que conceden los créditos a particulares, se trate de las entidades de créditos, otros operadores financieros, los propios comerciantes o los proveedores de servicios de venta y crédito.

2.5.2. La segunda tiene que ver con el propio funcionamiento del mercado interior que, una vez más, si es «único» por lo que se refiere a las posibilidades de realizar transacciones transfronterizas, se divide en varios ordenamientos jurídicos nacionales cuando se trata de solucionar cuestiones que se derivan de este mismo mercado. En particular, habida cuenta de las recientes orientaciones en materia de comercio electrónico y ventas a distancia de bienes y servicios financieros, se justificaría totalmente armonizar el régimen de tratamiento del sobreendeudamiento de los hogares, tal como ya se hace para las quiebras comerciales, pues, de lo contrario, aparecerían nuevas barreras a la competencia y nuevas distorsiones en la competitividad de las empresas.

2.5.3. La tercera razón se refiere a la protección de los consumidores y está incluida en las disposiciones del nuevo artículo 153 del Tratado. En la actualidad se estipula expresamente en el párrafo b) del apartado 3 del citado artículo que la Comunidad contribuirá, a efectos de la realización de los objetivos a los cuales se refiere el apartado 1 de ese mismo artículo, y que cubre indudablemente el tratamiento de las situaciones de sobreendeudamiento, con «medidas que apoyen, complementen y supervisen la política llevada a cabo por los Estados miembros». Por consiguiente, se considera que no son legítimas las dudas sobre la necesidad de enmarcar la cuestión del sobreendeudamiento en una política comunitaria que garantice la armonización de las iniciativas nacionales sobre este tema, si no se quiere correr el riesgo de crear situaciones condenables de discriminación, sea en relación con los profesionales, sea en relación con los consumidores.

2.6. Existen otras tres razones circunstanciales que aconsejan una acción inmediata de la Comisión.

2.6.1. La primera se refiere a la introducción física de la moneda única y al impulso que dará al comercio transfronterizo y, por lo tanto, al crédito, eliminando una de los principales obstáculos reconocidos a las transacciones transfronterizas.

2.6.2. La segunda está vinculada al desarrollo del comercio electrónico y a las ventas a distancia, con todo lo que las directivas relativas a estas materias pretenden contribuir a la eliminación de los obstáculos geográficos y logísticos, sin olvidar las ganancias en términos de aumento de la confianza de los profesionales y los consumidores. La próxima aprobación de la propuesta de Directiva sobre la venta a distancia de servicios financieros completará el marco legal necesario para el desarrollo del crédito transfronterizo.

2.6.3. Por último, la próxima ampliación de la Unión Europea aconseja como mínimo una armonización inmediata, antes de que el marco legal no se vuelva aún más complejo y difícil de administrar.

### 3. Conclusiones y recomendaciones

3.1. El CES ha llegado pues a las siguientes conclusiones:

- a) el fenómeno del sobreendeudamiento se ha generalizado en todos los países de la Unión Europea y está ya presente en los países en vías de adhesión, teniendo tendencia a agravarse con la cobertura de las fronteras y el comercio transfronterizo;
- b) la mayoría de los países de la Unión Europea ha concebido y aplicado, a escala nacional, sistemas de prevención y rectificación de las situaciones de sobreendeudamiento diferentes, divergentes, incluso contradictorias, tanto en términos de derecho sustancial como de procedimientos judiciales o administrativos;
- c) estas diferencias constituyen barreras al desarrollo del crédito transfronterizo y a la realización misma del mercado único, en la medida en que no contribuyen a garantizar la confianza necesaria de los protagonistas económicos en las potencialidades y los beneficios del mercado interior;
- d) por ello, es deseable realizar un esfuerzo de armonización de los aspectos jurídicos vinculados al sobreendeudamiento; tal armonización es posible en el marco de las disposiciones combinadas de los artículos 2 y 34 del Tratado sobre la UE y de los artículos 3, párrafo t) y 153 del Tratado de Roma.

3.2. El CES formula por ello las siguientes recomendaciones:

3.2.1. La Comisión debería:

- a) proceder a la divulgación oficial inmediata de los estudios que encargó sobre los aspectos estadísticos, y al lanzamiento de un nuevo concurso para la elaboración de un estudio relativo al derecho comparado que regula el sobreendeudamiento en Europa;
- b) preparar, cuanto antes, un Libro Verde que analice las consecuencias de la situación actual en la perspectiva de la realización del mercado interior;
- c) proponer medidas de armonización del marco legal de prevención y rectificación de las situaciones de sobreendeudamiento, tanto desde el punto de vista del derecho sustancial como de los procedimientos, con arreglo a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, y habida cuenta de las disposiciones de los artículos 2 y 34 del Tratado sobre la Unión y de los artículos 3 y 153 del Tratado de Roma;
- d) definir y establecer una red de intercambios de información entre los Estados miembros y sus servicios, que permita seguir la evolución del fenómeno del sobreendeudamiento de los hogares en los Estados miembros y en los Estados en vías de adhesión, con el fin de crear un observatorio europeo del sobreendeudamiento;

- e) prestar una atención especial a los posibles efectos, en términos de creación o agravación de situaciones de sobreendeudamiento de los hogares, de la aprobación de medidas en distintos ámbitos de las políticas comunitarias, en particular, por lo que se refiere el crédito al consumidor y al hipotecario, a las comunicaciones comerciales, a la publicidad y la comercialización y a las prácticas comerciales.

3.2.2. Los Estados miembros deberían:

- a) proseguir su acción en la vía inaugurada con la Resolución de 13 de julio de 1992, y recogida en los Consejos «Consumidores» del 13 de abril de 2000 y 26 de noviembre de 2001, hasta la definición de un marco legal para un enfoque comunitario de la cuestión del sobreendeudamiento de los hogares;
- b) prever la posibilidad de inscribir en un Reglamento paralelo al que definió el régimen de insolvencia para las empresas determinados aspectos jurídicos del sobreendeudamiento;
- c) pedir a la Comisión que, a la luz de la experiencia y el intercambio de información con los Estados miembros, estudie y presente propuestas de armonización de la información que debe darse a los consumidores en los contratos de crédito, de la utilización de los datos relativos

a la insolvencia, del papel de los intermediarios de crédito o las sociedades financieras, del régimen procesal de las ejecuciones en caso de fallo y de los procedimientos especiales de recaudación de créditos;

- d) prever la posibilidad de establecer, en el marco de una autorregulación, códigos de conducta para la rectificación de las situaciones de sobreendeudamiento;
- e) prever posibilidades de cooperación para la rectificación de las situaciones de «pluriendeudamiento» que se derivan de créditos transfronterizos, por medios extrajudiciales;
- f) promover, desde la edad escolar, acciones de información y educación tendentes a la prevención del sobreendeudamiento.

3.2.3. El Consejo y el Parlamento Europeo deberían:

- a) asumir de forma clara e inequívoca la necesidad de llevar a cabo iniciativas, a escala de la Unión Europea, dirigidas a armonizar los aspectos jurídicos del régimen de sobreendeudamiento, con el ámbito y el alcance establecidos en el apartado c) del punto 3.2.2 supra;
- b) prever y poner a disposición los medios presupuestarios indispensables para habilitar a la Comisión a continuar el seguimiento del fenómeno del sobreendeudamiento y la realización de las iniciativas necesarias para la adopción de medidas de armonización legislativa antes citadas.

Bruselas, 24 de abril de 2002.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social*  
Göke FRERICHS