

## **INFORME REGULACIÓN REESTRUCTURACIÓN DEUDAS HIPOTECARIAS** **Julio 2012**

### **1. INTRODUCCIÓN**

En el año 2010, la Secretaría General de Vivienda del entonces Departamento de Medio Ambiente y Vivienda manifestó a la institución que se habían incrementado las consultas y peticiones de ayuda de personas en riesgo de perder su vivienda porque no podían pagar las cuotas de los préstamos hipotecarios. Este incremento era tan notable que en el Departamento se acababa de crear un servicio especialmente dedicado a atender estas consultas e intentar solucionar estos casos: Ofideute.

Cuando se ejecuta una hipoteca sobre una vivienda por impago del crédito o del préstamo, la persona afectada pierde la vivienda, pero continúa siendo deudora respecto de la parte del préstamo o crédito que no ha podido ser saldado con la subasta. Aparece, pues, un colectivo de personas que se ven arrastradas a problemas económicos graves y, en algunos casos, acaban en riesgo de exclusión social por el hecho de haber perdido la vivienda y continuar siendo deudoras de la misma.

Ciertamente, la contratación de los préstamos y créditos hipotecarios para la adquisición de vivienda se rigen por la autonomía de la voluntad de las partes y por el principio de libertad de pactos. Ahora bien, la posición de las entidades financieras, por una parte, y la de quienes han suscrito un préstamo o un crédito para adquirir su única vivienda que será su hogar, por otra parte, son desiguales. En muchos casos, los deudores necesitan que se les ayude a organizarse para hacer frente a las deudas o pagos, a renegociar la deuda con las entidades financieras y a saber qué ayudas pueden solicitar a la Administración y a qué administración deben dirigirse.

El artículo 51 de la Constitución española, entre los principios rectores de la política social y económica, establece: “Los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos”. Más concretamente, y en lo que concierne al objetivo de preservar la vivienda, el artículo 47 dispone: “Todos los españoles tienen derecho a una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho [...]”.

Asimismo, el Estatuto de Autonomía, en el título I, sobre derechos, deberes y principios rectores, concretamente, en el capítulo 1, en relación con los derechos sociales y económicos, prevé:

- Respecto de los derechos de los consumidores y usuarios: “Las personas, en su condición de consumidoras y usuarias de bienes y de servicios, tienen derecho a la protección de su salud y seguridad. Tienen también derecho a una información veraz y comprensible sobre las características y los precios de los productos y de los servicios, a un régimen de garantías de los productos adquiridos y de los suministros contratados y a la protección de sus intereses económicos ante conductas abusivas, negligentes o fraudulentas” (artículo 28).

- Respecto de los derechos en el ámbito de la vivienda: “Las personas que no disponen de los recursos suficientes tienen derecho a acceder a una vivienda digna, para lo cual los poderes públicos deben establecer por ley un sistema de medidas que garantice este derecho, con las condiciones que la ley determine” (artículo 26).

En el marco de este mandato constitucional y estatutario, el Síndic creyó necesario analizar el contexto en el que se presentan estos problemas para determinar cuáles eran los factores que podían contribuir a incrementarlos y a dificultar las soluciones y, a partir de este análisis, proponer los posibles cambios, tanto en el aspecto normativo como de gestión, que podían contribuir a mejorar el escenario. Con este propósito, el Síndic creó una comisión formada por representantes de la Agencia de Vivienda de Cataluña, del Ilustre Colegio de Abogados de Barcelona, del Colegio de Notarios de Cataluña, del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de Cáritas Diocesana de Barcelona y de entidades financieras.

A raíz de las reflexiones y del trabajo de esta comisión, el Síndic propuso, a través de la actuación de oficio núm. 7835/2011, las siguientes recomendaciones:

“A) Buscar la forma de difundir entre las personas que lo necesitan los servicios de Ofideute y Cáritas; fomentar que las entidades financieras participen y colaboren en estos procesos de reestructuración de deudas hipotecarias; incentivar aquellos acuerdos que contribuyan a que los deudores no pierdan su vivienda, como la transmisión de la propiedad de la vivienda a la entidad financiera y la reconversión del préstamo o el crédito hipotecario en un contrato de alquiler asequible a favor del deudor, incluso previendo la readquisición futura de la vivienda cuando las circunstancias económicas del afectado mejoren.

B) Establecer una serie de modificaciones fiscales sobre las operaciones que puedan acordar el acreedor y el deudor hipotecario, a fin de no desincentivar a las entidades financieras de llevar a cabo determinadas operaciones debido a su tributación y, por otra parte, que faciliten una solución a las personas que se hallen en una situación de sobreendeudamiento, cuya unidad familiar disponga de una única vivienda y sea aquella para la cual se constituyó la hipoteca.

C) Introducir en el ordenamiento jurídico un sistema voluntario y gratuito de reestructuración de deudas en caso de sobreendeudamiento, mediante una comisión de carácter administrativo que pueda elaborar un plan de reestructuración de la deuda obligatoria, tanto para el deudor como para los acreedores.

En tanto que esta materia excede del ámbito de la mediación y afecta a la regulación de las bases de las obligaciones contractuales, la competencia es claramente estatal, sin perjuicio de la competencia de las comunidades autónomas en materia de defensa de los derechos de los consumidores y los usuarios y de mediación”.

Así, este informe es el resultado de las reflexiones del Síndic sobre esta última recomendación. En una primera parte de este trabajo, se hace un repaso breve y, por lo tanto, sin ánimo de exhaustividad, del contexto jurídico en el que se sitúan hoy en día los problemas de impago de las cuotas de los préstamos con hipoteca de la primera residencia. Por una parte, se hace referencia a la parte del ordenamiento jurídico que regula las ejecuciones hipotecarias y, por otra parte, a los instrumentos mediante los cuales pueden reconducirse estas situaciones, con las limitaciones de cada uno.

En una segunda parte se plantea la necesidad de regular la reestructuración de deudas en caso de sobreendeudamiento y se aportan, de forma sintética, como ejemplos de normativas de reestructuración de deudas los sistemas de Francia y Alemania. A continuación, se presentan las reflexiones en torno a una posible regulación del sobreendeudamiento en nuestro ordenamiento jurídico y se formulan propuestas en relación con las cuestiones principales: las definiciones de sobreendeudamiento y los posibles beneficiarios, competencia legislativa, procedimiento, contenido y efectos del plan de reestructuración, y la posible intervención judicial en la reestructuración de deudas.

Finalmente, el Síndic formula las recomendaciones pertinentes sobre la regulación de un sistema de reestructuración de deudas gratuito, dirigido a los consumidores de buena fe que se vean, por causas sobrevenidas y ajenas a su voluntad, en una situación de imposibilidad actual o previsible de hacer frente a los pagos de estas deudas y, al mismo tiempo, mantener unas condiciones de vida dignas. Estas recomendaciones concretan la necesidad de regular el sobreendeudamiento en nuestro ordenamiento jurídico que otras instituciones ya han puesto de manifiesto.

## 2. ANÁLISIS DEL CONTEXTO JURÍDICO

En nuestro ordenamiento jurídico se trata el impago de las deudas por préstamos y créditos hipotecarios contraídos para adquirir la vivienda principal con la misma orientación que inspira todo el régimen de las obligaciones y los contratos del Código Civil. El principio de protección del consumidor y el usuario, que ha penetrado en la regulación de otras relaciones jurídicas privadas, no ha conseguido, sin embargo, influir en el tratamiento de las ejecuciones hipotecarias. En este procedimiento ejecutivo privilegiado también concurren circunstancias de carácter económico, que no pueden minusvalorarse en tanto que tienen implicaciones financieras de orden general.

Los principios sobre los que se basa la regulación de los contratos y de las obligaciones son el principio de autonomía de la voluntad de las partes y el principio de libertad de pactos (artículo 1.255 del Código Civil). Si se añade el deber de cumplimiento de los contratos (artículo 1.091 del Código Civil) y la responsabilidad patrimonial y universal por las deudas (artículo 1.911 del Código civil), nuestro ordenamiento parte de la igualdad de fuerzas y posición de las partes contratantes y, por consiguiente, de la prevalencia de aquello pactado por encima de cualquier circunstancia que pueda sobrevenir y que pueda afectar al cumplimiento de las obligaciones contraídas.

En los siguientes epígrafes, se analizará el contexto jurídico en el que se están produciendo los casos de riesgo de pérdida de vivienda por impago de las deudas hipotecarias, tanto en cuanto a la regulación del procedimiento de ejecución hipotecaria, como en cuanto a los instrumentos que el propio ordenamiento jurídico ofrece para resolverlos.

### **Las ejecuciones hipotecarias**

La Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (LEC), regula, desde el artículo 681 hasta el 698, la ejecución de los títulos hipotecarios, que gozan de unas particularidades que les otorgan un carácter privilegiado y sumario respecto de los otros títulos ejecutivos. Estas características de la ejecución sobre bienes hipotecados hacen que el ordenamiento jurídico español sea uno de los más duros a nivel europeo. A raíz de la situación actual de crisis, se han introducido diferentes modificaciones en la LEC para atenuar este rigor.

El Real Decreto Legislativo 8/2011, de 7 de julio, incluye medidas de apoyo a los deudores hipotecarios. Así, incrementa el mínimo inembargable hasta el 150% del salario mínimo interprofesional y un 30% adicional para cada miembro de la unidad familiar que no perciba ingresos superiores al salario mínimo interprofesional. Esta medida se dirige a los deudores que hayan perdido la vivienda y en el supuesto de que el producto obtenido con la subasta no sea suficiente para cubrir el crédito.

También incrementa el precio de adjudicación de un inmueble hipotecado al 60% del valor de tasación, para que, en caso de ejecución de la hipoteca, con la subasta de la vivienda se obtenga la cancelación de la mayor parte posible de la deuda. Finalmente, con el objetivo de permitir una mayor concurrencia de postores de cara a un precio más justo, se reduce hasta el 20% el depósito exigido para participar en las subastas.

La Ley 37/2011, de 10 de octubre, de Agilización Procesal, en su artículo 4 incorpora diferentes modificaciones relativas al procedimiento ejecutivo. En cuanto a las ejecuciones dinerarias en casos de bienes especialmente hipotecados, aclara que si, una vez subastados los bienes, el producto resulta insuficiente para cubrir el préstamo, el ejecutante puede solicitar el despacho de la ejecución por la cantidad que falte y la ejecución proseguirá de acuerdo con las normas ordinarias de toda ejecución. Esta aclaración es útil, ya que deja claro que el deudor tiene la posibilidad de defender sus derechos oponiéndose a la ejecución de la deuda remanente tanto por motivos procesales como de fondo.

No obstante estas reformas, el procedimiento ejecutivo hipotecario mantiene las características siguientes, que son especialmente duras para los deudores de préstamos garantizados con hipotecas sobre la vivienda:

1. Contra la ejecución del título hipotecario sólo pueden oponerse las siguientes causas (artículo 695 de la LEC):

- En caso de extinción de la garantía o de la obligación garantizada, cuando se presente el certificado del registro que acredite la cancelación de la hipoteca o escritura pública de carta de pago o de cancelación de la garantía.
- Error en la determinación de la cantidad exigible.

La discusión de cualquier otro motivo de oposición y cualquier reclamación, aunque se trate de la nulidad del título, o sobre el vencimiento, la certeza, la extinción o la cuantía de la deuda, según el artículo 698 de la LEC, debe dirimirse en un procedimiento declarativo. Aun así, los efectos que este procedimiento declarativo tiene en el procedimiento ejecutivo son extraordinariamente débiles. El artículo 698 de la LEC añade que la tramitación de este procedimiento ordinario nunca produce el efecto de suspender ni de entorpecer el procedimiento ejecutivo. Para asegurar la efectividad de la sentencia sólo puede solicitarse la retención de la cantidad producto de la subasta que hay que entregar a la parte acreedora. Ahora bien, hay que tener en cuenta que si el que solicita la retención no tiene solvencia “notoria y suficiente”, según dice el artículo mencionado, el juez le debe exigir que preste una garantía suficiente para responder de los intereses de demora y del resarcimiento de cualquier daño y perjuicio que se pueda causar al acreedor.

Es decir, la nulidad de cláusulas que se consideren abusivas, según la normativa de protección de los consumidores, que se incluyen en el contrato de préstamo hipotecario o la existencia de vicios del consentimiento a la hora de suscribir la hipoteca no impide que se sustancie la ejecución de la vivienda. Incluso, si el deudor opta por iniciar un procedimiento declarativo de la nulidad del contrato por alguna de estas causas, no sólo perderá indefectiblemente la vivienda, su residencia habitual, sino que si su situación es de insolvencia, que es lo más probable, deberá garantizar además los intereses de demora y los resarcimientos de los daños y perjuicios que puedan causarse al acreedor.

Cuestionando la rigidez de las causas de oposición en el título de ejecución hipotecaria, que confiere a su procedimiento ejecutivo una calidad de privilegiado, y dado el incremento de las ejecuciones hipotecarias estos últimos años y la incidencia que tienen en la exclusión residencial, el Juzgado de Primera Instancia número 2 de Sabadell presentó una cuestión de inconstitucionalidad respecto de los artículos 695, 698 y 579 de la LEC, porque podían vulnerar el principio de tutela judicial efectiva (artículo 24 de la Constitución), el principio de igualdad procesal (artículo 14 de la Constitución), el derecho a la vivienda digna y adecuada (artículo 47 de la Constitución) y el principio de interdicción de la arbitrariedad en las actuaciones de los poderes públicos (artículo 9.3 de la Constitución). Sin embargo, el Tribunal Constitucional, mediante la resolución de 19 de julio de 2011, inadmitió esta cuestión de inconstitucionalidad porque consideró que no existe vulneración del derecho de tutela judicial efectiva, ya que se prevé la posibilidad de sustanciar las causas de nulidad del contrato por un procedimiento ordinario.

2. El artículo 1.911 del Código Civil establece el principio de responsabilidad universal del deudor. Según este principio, el deudor responde del cumplimiento de sus obligaciones con todos sus bienes, presentes y futuros. La hipoteca puede ser constituida en garantía de toda clase de obligaciones y no altera la responsabilidad personal ilimitada del deudor (artículo 105 de la Ley Hipotecaria). Así pues, si, una vez subastada la vivienda, el producto obtenido es insuficiente para saldar la deuda, que no sólo incluye el capital y los intereses, sino otros conceptos económicos, el acreedor puede solicitar el despacho de ejecución por la cantidad que falte y la ejecución procederá respecto del resto de bienes según las normas ordinarias aplicables a toda ejecución (artículo 579 de la LEC, modificado por la Ley 37/2011, de 10 de octubre, de Agilización Procesal). Es decir, el deudor no sólo pierde su vivienda, sino que sus ingresos y su patrimonio, presentes y futuros, quedan afectados por el pago de la deuda residual.

3. De acuerdo con el artículo 671 de la LEC, si la subasta se declara desierta por la inexistencia de postores, el acreedor puede solicitar la adjudicación de la vivienda por una cantidad igual o superior al 60% del valor de tasación.

Hay que decir que el Colegio de Abogados de Barcelona, puesto que consideró insuficiente esta reforma, presentó ante la Subcomisión de Análisis y Posible Reforma del Sistema Hipotecario Español, creada en el seno de la Comisión de la Vivienda del Congreso de Diputados, una propuesta de elevar el precio de adjudicación al 80% del valor de tasación cuando la subasta se declare desierta y sea el acreedor quien se adjudique la vivienda.

En este caso de adjudicación de la vivienda a la entidad bancaria, precisar qué se entiende por producto de la subasta tiene una relevancia especial a la hora de determinar cuál es la deuda residual que puede dar lugar a la ejecución ordinaria por aplicación del artículo 579, mencionado anteriormente. Al respecto, la jurisprudencia mayoritariamente entiende que el valor de mercado y el de tasación son diferentes. El valor de tasación establece el límite del precio de adjudicación. El producto es el precio de ejecución, no la vivienda hipotecada. También considera que las entidades financieras no incurren en abuso de derecho cuando se adjudican la vivienda y solicitan que continúe la ejecución por la deuda residual porque está previsto por la Ley (Sentencia del Tribunal Supremo de 8 de julio de 2003) y no existe enriquecimiento injusto.

Aun así, hay un sector de la jurisprudencia (Resolución 111/2010, de la sección segunda de la Audiencia Provincial de Navarra; Resolución 119/2011, de la sección segunda de la Audiencia Provincial de Girona; Decreto 29/12/2011, del Juzgado de Primera Instancia número 5 de Lleida; Resolución de 10 de enero de 2012, del Juzgado de Instrucción número 3 de Torrejón de Ardoz; Resolución 10/2012, de la sección tercera de la Audiencia Provincial de Córdoba y la Resolución de 4 de febrero de 2012, del Juzgado de Primera Instancia número 1 de Mataró) que identifica valor real con lo que obtiene la entidad bancaria al adjudicarse el bien hipotecado. El 60% del valor de tasación es un valor ficticio, pero para saber qué parte de la deuda queda cubierta con la entrega de la vivienda hay que tener en cuenta el valor real de la vivienda hipotecada y, en aplicación del principio de los actos propios, utilizar el valor por el que la entidad bancaria ha incluido la vivienda en sus activos o el valor por el que la ha vendido a un tercero.

4. Recientemente, los medios de comunicación han hecho pública la práctica de ejecuciones hipotecarias notariales. Este sistema de ejecución está previsto en la mayoría de las escrituras de préstamos hipotecarios. En principio, este sistema de ejecución hipotecaria extrajudicial es más rápido, con lo cual se acumulan menos intereses por demora. De acuerdo con el artículo 129 de la Ley Hipotecaria, en la escritura de constitución de la hipoteca puede pactarse la venta extrajudicial del bien hipotecado en el caso de incumplimiento de la obligación garantizada. Esta venta extrajudicial se hace a través de un notario.

Hasta ahora, se preveían tres subastas sucesivas. En la primera subasta, el precio era el consignado en la escritura de constitución de la hipoteca. Si no había ninguna postura admisible en esta primera subasta, el acreedor podía solicitar la adjudicación por este precio. Si no hacía uso de esta facultad se llevaba a cabo una nueva subasta, en la que el precio de salida era el 75% del precio de la primera. Si en esta segunda subasta tampoco había posturas admisibles y el acreedor no solicitaba su adjudicación, se realizaba una nueva subasta sin sujeción a ningún precio mínimo. En esta última subasta no jugaba el valor mínimo de adjudicación que establece el artículo 671 de la LEC en los casos de ejecuciones judiciales. Existía, pues, la posibilidad de que alguna entidad financiera poco escrupulosa se adjudicase la vivienda por un euro. Por consiguiente, el deudor no sólo perdía la vivienda sino que continuaba siendo responsable de la totalidad de la deuda.

El Real Decreto Ley 6/2012, de 9 de marzo, de Medidas Urgentes de Protección de Deudores Hipotecarios sin Recursos, ha incluido una importante modificación en la regulación del procedimiento de las ejecuciones extrajudiciales establecidas en la Ley y el Reglamento hipotecarios cuando hagan referencia a la vivienda residencia del deudor. Como ocurre en las ejecuciones judiciales, la vivienda se liquidará en una única subasta por el tipo pactado en la escritura de constitución de la hipoteca. Si se presentan ofertas por un importe igual o superior al 70% de este valor, se adjudicará la vivienda al mejor postor. Si la mejor oferta es inferior al 70% del valor, el deudor puede, en el plazo de diez días, presentar una tercera persona que mejore las ofertas con una cantidad superior al 70% del valor de tasación o, si es inferior, en cuantía suficiente para saldar la deuda. Una vez transcurrido este plazo sin que el deudor se acoja a esta posibilidad, el acreedor puede solicitar la adjudicación de la vivienda por un importe igual o superior al 60% del valor de tasación. Si el acreedor no hace uso de esta facultad, se adjudicará la finca a quien presente la mejor oferta, siempre y cuando la cantidad que haya ofrecido sea superior al 40% del valor de tasación o, si es inferior, cubra al menos la cantidad que se reclame para todos los conceptos. Si a la subasta no concurre ningún postor, el acreedor también puede solicitar su adjudicación por un importe igual o superior al 60% del valor de tasación.

Por consiguiente, a pesar de las reformas introducidas en la LEC, el sistema de ejecución hipotecaria continúa castigando fuertemente al deudor cuando la hipoteca recae sobre la vivienda donde reside. Sobre esta cuestión, es preciso remarcar la labor que desempeñan los tribunales para ponderar la dureza del sistema interpretando los artículos más rigurosos con parámetros de equidad y de conformidad con el artículo 3 del Código Civil, de acuerdo con la realidad social del tiempo en que se tienen que aplicar.



## **Medios de solución del sobreendeudamiento**

Los medios al alcance para resolver los casos de imposibilidad de satisfacer las deudas hipotecarias son:

### **a) Servicios de mediación hipotecaria**

Ante el incremento del riesgo de exclusión residencial de una parte de la población afectada por la disminución de ingresos a consecuencia de la coyuntura económica recesiva, las administraciones más implicadas en materia de vivienda y de servicios sociales han creado servicios de mediación hipotecaria. Es previsible que, dado el incremento de la tasa de paro y la falta de perspectivas de recuperación económica a corto y medio plazo, aumente el número de estas iniciativas.

En enero de 2010, la Secretaría General de Vivienda pone en funcionamiento una oficina de asesoramiento sobre las deudas vinculadas a la adquisición de la vivienda, llamada Ofideute. Durante estos dos años de funcionamiento, Ofideute ha atendido 1.045 consultas, 316 de las cuales han sido atendidas mediante asesoramiento y las restantes han dado pie al inicio de un proceso de mediación. Un 66% de las solicitudes que han sido objeto de mediación y cuya tramitación se ha finalizado han sido resueltas mediante una solución pactada entre las personas afectadas y las entidades bancarias y un 34% han sido rechazadas; es decir, dos de cada tres mediaciones se han cerrado con un acuerdo.

Asimismo, Cáritas Diocesana, desde su implicación en los problemas sociales y económicos de las familias más desfavorecidas, consideró necesario poner en marcha, en septiembre de 2011, el Servicio de Mediación de Vivienda. La finalidad de este servicio es conseguir que las personas con problemas económicos puedan conservar su vivienda o, si eso no es posible, realojarlas en viviendas en alquiler social. El servicio de mediación de Cáritas atiende tanto problemas para pagar las cuotas de los préstamos hipotecarios como problemas para hacer frente a los alquileres.

Además, cada vez más ayuntamientos, en ocasiones con la colaboración de otras instituciones, ante el incremento de usuarios que se dirigen a los servicios municipales planteando problemas en relación con el pago de hipotecas, crean servicios específicos para atender a las familias en riesgo de pérdida de vivienda y apoyarles.

Las soluciones propuestas por estos servicios, que se pactan como alternativa a la ejecución hipotecaria, tienen como prioridad que el deudor devuelva el préstamo y, al mismo tiempo, conserve la vivienda. Con este objetivo se negocian periodos de carencia, se amplían –si es posible– los plazos del contrato y se refinancia el capital. Como última instancia se utiliza la dación en pago, intentando que se condone la deuda residual y que pueda mantenerse el uso de la vivienda mediante un alquiler asequible.

En el supuesto de que la pérdida de la vivienda sea inevitable o ya se haya producido, con la colaboración de los servicios sociales, se ayuda a la persona afectada a conseguir otra vivienda con una renta en alquiler que pueda asumir. En estos casos, la labor de los servicios de mediación también abarca la negociación de la reducción de la deuda residual y el aplazamiento del lanzamiento con el fin de poder realojar a la persona interesada.

Según las experiencias manifestadas por estos servicios de mediación, en general ha habido una buena colaboración de las entidades financieras. Las propuestas de reestructuración de la deuda que presentan estos servicios procuran satisfacer tanto los intereses de las entidades como los intereses de las personas afectadas. También hay que tener en cuenta que hoy en día las viviendas ejecutadas no encuentran salida en el mercado inmobiliario, por lo que es más interesante para las entidades financieras llegar a un acuerdo. En consecuencia, en nuestro ordenamiento jurídico estos servicios de mediación son la única herramienta eficaz para resolver los problemas de pérdida de vivienda por impago de los préstamos o créditos hipotecarios.

Hay que precisar, sin embargo, que la labor desempeñada por estos servicios no es propiamente una mediación. En la mediación *strictu sensu* las partes en conflicto acuerdan una solución, ayudadas y asistidas por una tercera persona que tiene la misión de facilitar el acuerdo, se crea un ambiente propicio para la comunicación entre las partes y se asegura una igualdad de condiciones. El mediador no puede imponer, sugerir o proponer soluciones y las partes en conflicto deben encontrarse en una condición de igualdad para poder adoptar los acuerdos. En cambio, las oficinas de mediación mencionadas hacen un análisis de la situación económica del deudor y elaboran propuestas de acuerdo que plantean ante sus interlocutores de las entidades bancarias. Otra excepción que diferencia la función que desempeñan estos servicios de lo que es propiamente la mediación es el hecho de que en estos conflictos, indiscutiblemente, las posiciones de partida son desiguales y, por lo tanto, el resultado de la mediación está condicionado a la buena voluntad –más concretamente– a los intereses de la parte más fuerte, la entidad bancaria acreedora.

Asimismo, hay que tener en cuenta que esta herramienta tiene limitaciones, algunas de las cuales ya se han mencionado anteriormente:

1. El principio de voluntariedad de la colaboración y de la aceptación de las propuestas conjuntamente con la posición de fuerza de las entidades financieras hace depender la resolución de los casos de la eventual predisposición a colaborar de las entidades y de sus interlocutores.
2. El peligro de que los servicios utilicen una disparidad de criterios a la hora de formular las propuestas y de negociarlas ante las entidades acreedoras.
3. La intervención del servicio queda restringida a los conflictos hipotecarios. No se prevé una gestión o una solución integral a toda la situación patrimonial del deudor.

4. La intervención de estos servicios es efectiva si no se ha iniciado el procedimiento de ejecución del préstamo sobre la vivienda hipotecada.

#### **b) Sistema concursal**

El concurso de acreedores es el procedimiento legal aplicable a una persona que llega a una situación de insolvencia, en la que no puede hacer frente al pago de sus deudas. La finalidad del concurso es regular el reparto de pérdidas y preservar el patrimonio del deudor para que continúe ejerciendo su actividad profesional.

Este procedimiento está regulado por la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal. El objetivo de esta norma fue unificar y modernizar el sistema concursal. A tal fin, reguló un único procedimiento para reconducir la insolvencia de todo tipo de personas, físicas o jurídicas, sean o no empresarias, o profesionales.

Ahora bien, en realidad se trata de un procedimiento que no satisface las necesidades ni resuelve los problemas propios de una familia o un deudor consumidor en situación de insolvencia declarada, o simplemente previsible, con un patrimonio escaso.

Los fallos del sistema para poder ofrecer una solución al deudor o consumidor, que se ve en la situación de no poder pagar las cuotas del préstamo hipotecario o prevé que en un futuro próximo no podrá hacer frente al pago de las deudas, son las siguientes:

- Por el hecho de que se declare un concurso de acreedores no se paralizan las ejecuciones de créditos con garantía real (artículo 56 de la Ley Concursal). Por consiguiente, las hipotecas se ejecutarán sobre el domicilio particular del deudor, excepto que en este domicilio también desarrolle su actividad económica.
- Asimismo, en cuanto a los desahucios, la Administración concursal tan solo podrá impedirlos y rehabilitar la vigencia del contrato cuando se pague la totalidad de la deuda y de las costas procesales que hayan podido causarse (artículo 44 de la Ley Concursal).
- Si concluye el concurso por inexistencia de bienes y derechos que puedan ser liquidados, el deudor (persona física) continúa siendo responsable, en aplicación de la responsabilidad universal prevista en el artículo 1.911 del Código Civil, del pago de los créditos que no hayan podido ser satisfechos y los acreedores pueden iniciar ejecuciones singulares (artículo 178.2 de la Ley Concursal)
- La declaración de concurso está especialmente diseñada para las personas con problemas de liquidez, pero que posean un patrimonio que supere el valor de la deuda.

- No se regula adecuadamente la liquidación del régimen económico matrimonial de gananciales ni los alimentos del cónyuge sin rendimientos propios.
- Las competencias en materia de concurso corresponden a los juzgados mercantiles, que actualmente están colapsados.
- El coste económico por la utilización del sistema concursal va de un 10% a un 15% del total de la deuda. Es demasiado caro para economías modestas.

Por estos motivos, en España este sistema de reestructuración de deudas no es atractivo ni útil para los particulares y los concursos de personas físicas son anecdóticos.

Después de la entrada en vigor de la Ley Concursal se han realizado algunas modificaciones, de las cuales cabe destacar la introducida por la Ley 38/2011, de 10 de octubre, de Reforma de la Ley Concursal. Según dice el propio preámbulo de esta ley de reforma, no se pretende una modificación radical de la Ley y, por lo tanto, continúa partiendo del principio de unidad en el aspecto normativo, de disciplina y de procedimiento que regía la Ley de 2003. Ahora bien, intenta corregir errores que se habían detectado y, en la práctica, resolver algunas de las lagunas detectadas.

Durante la elaboración de esta ley de reforma, el Consejo de Colegios de Abogados de Cataluña presentó una propuesta de modificación de diferentes artículos de la Ley Concursal, en el sentido de introducir un mecanismo de exoneración de deudas a los deudores privados, a través de un procedimiento notarial previo con el fin de desjudicializar las situaciones de insolvencia de las personas no profesionales ni empresarias. De esta manera, se pretendía flexibilizar los efectos del principio de responsabilidad universal del artículo 1.911 del Código Civil y del artículo 178.2 de la Ley Concursal y permitir una segunda oportunidad al deudor.

Si bien no se introdujeron en el texto de la Ley de Reforma las modificaciones propuestas, la disposición adicional única establece que el Gobierno debe remitir a las Cortes Generales, en el plazo de seis meses, un informe sobre la aplicación y los efectos del conjunto de medidas adoptadas para mejorar la situación de las personas físicas y familias que tengan dificultades para satisfacer las deudas, especialmente las garantizadas mediante hipotecas. Este informe debe incluir la posible adopción de otras medidas, sustantivas y procedimentales, que completen la protección económica y social de los consumidores y de las familias. Asimismo, esta disposición posibilita la proposición de medidas de resolución extrajudicial en estos casos, tengan carácter notarial o registral, de mediación o, según dice textualmente, “de otra naturaleza

### **c) La dación en pago**

Se trata de un medio alternativo al pago de un préstamo o crédito hipotecario, por el que el deudor que no puede atender las cuotas de amortización ofrece bienes por valor equivalente al importe que debe a la entidad bancaria. Esta figura está reconocida en otros ordenamientos jurídicos y, en el ámbito hipotecario, implica que con la entrega de la vivienda hipotecada se extingue la obligación hipotecaria y el deudor queda totalmente liberado de la deuda.

En nuestro país, y como consecuencia de la crisis económica, se han incrementado las daciones en pago. Aun así, dada la depreciación del valor de las viviendas, y por aplicación del principio de responsabilidad universal que recoge el Código Civil en el artículo 1.911, las entidades acreedoras sólo se avienen a la dación en pago parcial, la cual también es aceptada por la jurisprudencia (Sentencia, de 1 de febrero de 2002, de la sección séptima de la Audiencia Provincial de Alicante; Sentencia, de 19 de abril de 2004, de la sección segunda de la Audiencia Provincial de Navarra, a modo de ejemplo). Sólo en el caso de que se pacte en la escritura pública que la obligación garantizada se haga sólo efectiva sobre los bienes hipotecados, tal y como admite el artículo 140 de la Ley Hipotecaria, la responsabilidad del deudor queda limitada al importe de los bienes hipotecados y no afecta al resto del patrimonio del deudor.

Así pues, tal y como la jurisprudencia concibe la dación en pago, el deudor no sólo pierde su vivienda, sino que queda obligado con sus ingresos y bienes, presentes y futuros, a la satisfacción de la deuda remanente. Esta situación es especialmente dura en el caso de que la insolvencia del deudor sea por causas sobrevenidas, y no voluntarias, y que la vivienda constituya su hogar familiar y no disponga de más patrimonio. Con el fin de paliar estos casos extremos, y dada la necesidad de una intervención pública urgente para proteger a un colectivo social en situación de una vulnerabilidad extraordinaria, se ha aprobado el Real Decreto Ley 6/2012, de 9 de marzo, de Medidas Urgentes de Protección de los Deudores Hipotecarios sin Recursos.

Las medidas que contiene este real decreto ley son varias: unas medidas van dirigidas a reestructurar la deuda hipotecaria, entre las que se incluye la moderación de los intereses de demora; otras medidas son fiscales, que comportan la modificación de los tributos relacionados con la novación de préstamos y créditos hipotecarios y con la dación en pago; otras implican la modificación de las ejecuciones extrajudiciales reguladas en el artículo 129 de la Ley Hipotecaria y en los artículos 234-236 del Reglamento Hipotecario y, finalmente, otras medidas comportan la incorporación como beneficiarios de las ayudas a inquilinos previstas en el Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan de Vivienda y Rehabilitación 2009-2011, a las personas que hayan sido objeto de una resolución judicial de lanzamiento como consecuencia de un proceso de ejecución hipotecaria, así como las que suscriban un contrato en alquiler en aplicación de las medidas previstas en el código de buenas prácticas.

Estas medidas, según dice el preámbulo de este real decreto ley, “se implementan, no obstante, sin deteriorar los elementos fundamentales de la garantía hipotecaria, sobre cuya seguridad y solvencia se viene asentando históricamente nuestro sistema hipotecario”; es decir, tienen un marcado carácter de excepcionalidad porque se dirigen a proteger las situaciones de pérdida del puesto de trabajo que han emergido a raíz de la crisis económica actual, en que el deudor se sitúa en aquello que la propia norma dice “umbral de exclusión”: que sus ingresos no provengan de rentas de trabajo o de actividad económica, que las cuotas superen un 60% de estos ingresos, que no posea más patrimonio y que el bien hipotecado sea la vivienda para cuya adquisición se constituyó la hipoteca.

En cuanto a las medidas de reestructuración de las deudas, establece:

1. La reestructuración de la deuda, aplicando una carencia en la amortización de capital y una reducción del tipo de interés durante cuatro años y la ampliación del plazo total de amortización.
2. Una quita sobre el conjunto de la deuda, si la reestructuración mencionada no es viable.
3. Y, finalmente, si la segunda medida tampoco es viable, se libera al deudor de la deuda de forma definitiva con la dación en pago.

Congruentemente con el principio que rige esta intervención de preservar el sistema hipotecario tal y como está conceptuado en el ordenamiento jurídico, las medidas de reestructuración de la deuda hipotecaria se inscriben en un código de buenas prácticas. Si bien mediante este código se busca la implicación de las entidades financieras, su adhesión es voluntaria. En este sentido, también se prevé una vigencia del código limitada a dos años prorrogables. Así, las medidas de reestructuración previstas dependen de la colaboración voluntaria de las entidades bancarias.

Además de la limitación que supone este llamamiento a la buena voluntad de las entidades financieras a colaborar, existen otras cuestiones que también relativizan la eficacia de estas medidas:

- Hay que señalar que el código sólo será aplicable a las hipotecas constituidas en garantía de préstamos o créditos concedidos para la compra de viviendas, cuyo precio de adquisición esté entre 120.000 euros (municipios hasta un millón de habitantes) y 200.000 euros (municipios de más de un millón de habitantes). El baremo del precio máximo de las viviendas se establece por razón del número de habitantes del municipio, independientemente de su localización y de las circunstancias personales del deudor.

- Se debe tener presente que en determinadas zonas del territorio español, en el año 2006 y en el año 2007 los precios de las viviendas fueron superiores a los que se establece en el baremo.
- Esta medida no se aplicará a los avaladores que no se encuentren en la misma situación de umbral de exclusión que el deudor principal, es decir, que no tengan ingresos por rendimiento de trabajo ni patrimonio. Excluye, pues, el caso de los padres avaladores con vivienda de propiedad, contra los cuales se podrá dirigir el banco.
- La dación en pago cancela la deuda pendiente, pero no se regula el caso en que el valor de la vivienda sea superior al valor de la deuda remanente.
- No se pronuncia sobre cuál será el valor de la vivienda que se tendrá en cuenta: el valor de la vivienda que conste en la escritura de constitución de la hipoteca o el valor de tasación actual.

La voluntad de estas medidas es proteger a la persona que por el hecho de estar en el paro no puede hacer frente al pago de la hipoteca que constituyó para adquirir su vivienda principal. Sin embargo, existen otras circunstancias (separaciones conyugales, viudedad, invalidez, incapacitación, etc.) que pueden afectar a la percepción de los ingresos del deudor y que pueden situarlo en riesgo de exclusión.

### 3. NECESIDAD DE REGULAR EL SOBREENDEUDAMIENTO

Por una parte, se han visto las carencias del sistema concursal para reestructurar las deudas impagadas o en riesgo de impago de una familia. En la mayoría de los casos, de estas deudas, el préstamo o crédito hipotecario o las rentas en alquiler de la vivienda que constituye la residencia familiar es el más importante, sino el único. Por otra parte, también se ha constatado el límite que, para una eficacia total de la mediación, supone el carácter voluntario de la participación de las entidades financieras. Asimismo, se ha destacado la restringida aplicación de las medidas de reestructuración de la deuda hipotecaria previstas en el Real Decreto Ley 6/2012, de 9 de marzo. Todo ello, junto con la dureza del ordenamiento jurídico con el deudor hipotecario, aconseja la regulación de un sistema de reestructuración de deudas específico para el deudor, considerado como consumidor.

Esta regulación debería responder a la necesaria coordinación del estado de derecho liberal con el sistema capitalista consumista, que, en muchos casos, ejerce una presión social, cultural y publicitaria sobre el ciudadano para que asuma deudas. Es lógico, pues, que el sistema jurídico articule una serie de mecanismos que busquen soluciones cuando se genere de buena fe una situación de sobreendeudamiento. Estas soluciones propiciarán que el ciudadano haga frente a sus compromisos y, al mismo tiempo, que se pueda volver a insertar en las dinámicas económicas del sistema y que pueda volver a consumir o dejar de ser prestatario de ayudas públicas, extremos que en última instancia son beneficiosos para el conjunto de la sociedad.

Con la regulación de este sistema de reestructuración, se persiguen los objetivos siguientes:

- Habilitar un instrumento para que las familias puedan superar una situación de sobreendeudamiento, preservando la satisfacción de sus necesidades más básicas, como la vivienda habitual o los servicios básicos.
- Fomentar las vías extrajudiciales de resolución de estos conflictos, dotando de obligatoriedad el procedimiento de reestructuración amistoso previo.
- Institucionalizar la entidad que establecerá las medidas de reestructuración, dotándola de objetividad e imparcialidad y garantizando la representación de los intereses concurrentes.
- Responsabilizar a las entidades acreedoras en la valoración de la solvencia de los solicitantes de un préstamo.
- Rehabilitar la imagen de las entidades acreedoras en la opinión pública.
- Establecer un sistema de quita y espera específico para los consumidores y las familias que se adapte a las características propias del tipo de deudas y a los deudores.
- Paliar la desigualdad que existe entre deudor y acreedores en el procedimiento judicial ejecutivo.



## **Dos ejemplos de regulación del sobreendeudamiento: Francia y Alemania**

En otros países de nuestro entorno jurídico existe un sistema de reestructuración de deudas. Hay estados que han preferido regular un procedimiento específico para tratar el exceso de endeudamiento de los particulares, en el marco de su normativa sobre consumo, como es el caso de Francia. En otros casos, como es el caso de Alemania, se ha preferido incluir este procedimiento en los códigos de insolvencia. Finalmente, hay una serie de estados que incorporan este procedimiento en varios textos legislativos. De todos estos sistemas, destacan el sistema francés y el alemán, como ejemplos paradigmáticos de estas opciones.

En Francia, ante la multiplicidad de situaciones de sobreendeudamiento, en 1990 se puso en funcionamiento un procedimiento para ayudar a los particulares con dificultades financieras. Esta ley perseguía las finalidades siguientes:

- Se dirigía a regular la situación de sobreendeudamiento de las personas físicas, caracterizado por la imposibilidad manifestada por el deudor de buena fe de hacer frente a sus deudas no profesionales exigibles y próximas a vencer.
- Institucionalizaba la comisión de evaluación del sobreendeudamiento.
- Responsabilizaba a las entidades de crédito imponiéndoles la obligación de verificar la solvencia de los clientes antes de contratar un crédito.

Este procedimiento se reguló en la llamada Loi Neiertz, la cual desde entonces ha sido modificada en diferentes ocasiones para adaptarla a las necesidades cambiantes y para ajustar las cuestiones que no estaban suficientemente resueltas o que en la práctica habían generado problemas añadidos. Las modificaciones más recientes han sido introducidas por la Loi 1er Juillet 2010, sobre la reforma del crédito al consumo, que entró en vigor el 1 de noviembre de 2010, después de haber sido publicado el Décret 2010-1304, del 29 de octubre 2010, relativo a los procedimientos para tratar situaciones de sobreendeudamiento de los particulares; el Arrêté del 24 de marzo de 2011, que entró en vigor el 1 de mayo de 2011, que homologa las normas profesionales destinadas a mejorar las relaciones entre los bancos y sus clientes sobreendeudados y, finalmente, la Circular ministerial del 29 de agosto de 2011, que anula las circulares anteriores relativas a los procedimientos de tratamiento de las situaciones de sobreendeudamiento de los particulares.

El sistema se basa en la regulación de un procedimiento amistoso que se inicia a petición del deudor o a instancia del tribunal competente por razón del domicilio del deudor.

Interviene una comisión creada en cada departamento formada por representantes de la Administración, de los establecimientos de crédito y de entidades financieras y de las asociaciones de consumidores, la cual debe evaluar la situación de sobreendeudamiento del deudor e intentar la conciliación con los acreedores con el objetivo de elaborar un plan acordado de reestructuración. El plan acordado puede incluir el aplazamiento o el fraccionamiento de los pagos, revisión de deudas, reducción o supresión de tipos de interés, de consolidación, de creación o de sustitución de las garantías. Pueden subordinarse estas medidas al cumplimiento por parte del deudor de un compromiso de facilitar o garantizar el pago de la deuda y a no incurrir en actos que puedan agravar su insolvencia.

Esta comisión, que ha visto reforzado su papel a raíz de las últimas reformas normativas, puede:

- imponer algunas medidas si fracasa la fase amistosa sin que el juez de instancia tenga que intervenir para homologarlas;
- recomendar otras medidas que comporten una reducción de pagos, que deben ser objeto de una homologación judicial.

Por otra parte, la suspensión y prohibición de los procedimientos de ejecución son automáticas desde que se admite a trámite el expediente en materia de sobreendeudamiento.

Actualmente, se prevé la intervención judicial en dos casos:

- Mediante un procedimiento simplificado, en el caso de deudores que sólo posean bienes de valor reducido. La comisión recomienda una reestructuración personal de deudas sin liquidación judicial y, después de verificar que el procedimiento se ha realizado correctamente y que las recomendaciones están fundamentadas, el juez del tribunal de instancia confiere fuerza ejecutiva a la recomendación.
- A través de un procedimiento de reestructuración personal de deudas con liquidación judicial para el supuesto de que el deudor se encuentre en una situación irremediablemente comprometida y posea patrimonio de algún valor que pueda ser liquidado.

La Ley alemana reguladora de la insolvencia (Insolvenzordnung) se modificó en octubre de 1999 para incluir un procedimiento específico de insolvencia para consumidores (Verbraucherinsolvenzverfahren). Esta reforma, que tenía como objetivo dar una respuesta específica al sobreendeudamiento de los consumidores, introdujo en el ordenamiento jurídico el derecho a liberar la deuda.

El procedimiento está diseñado en diferentes etapas. En primer lugar, el deudor debe intentar llegar a un acuerdo con sus acreedores para el pago de las deudas en el plazo de los seis meses anteriores a la solicitud del procedimiento de insolvencia. Es recomendable llevar a cabo estas negociaciones mediante una asesoría jurídica o un abogado. En Alemania existen asesorías que prestan estos servicios de forma gratuita. En el caso de que, una vez iniciadas las negociaciones, algún acreedor anuncie o ejerza la ejecución judicial del crédito o no esté de acuerdo con las propuestas se considera frustrado el intento de reestructuración extrajudicial y el deudor puede solicitar al juzgado competente que inicie un procedimiento judicial de liquidación de deudas.

En segundo lugar, una vez iniciado el procedimiento judicial, el juez competente baraja la viabilidad del plan de liquidación de deudas presentado y lo propone a los acreedores. Este plan se aprueba si ningún acreedor se opone o si más de la mitad de los acreedores dan su conformidad y sus créditos suponen más de la mitad de la cantidad total de los derechos de todos. La aceptación del plan de liquidación se formaliza mediante una resolución judicial, la cual tendrá fuerza de título ejecutivo contra el deudor en caso de incumplimiento del plan. La aprobación de este plan comporta que el deudor sólo está obligado a satisfacer los créditos de los acreedores incluidos en el plan.

En tercer lugar, si no se consigue la aprobación del plan de liquidación, el juez inicia el procedimiento de insolvencia y nombra a un responsable o fiduciario (Treuhänder), que elabora la lista de deudas y acreedores, y recauda el patrimonio y los ingresos embargables del deudor. Este fiduciario tiene derecho a percibir una remuneración por su actividad como administrador concursal.

Los dos sistemas prevén, cada uno con sus particularidades, la posibilidad de suprimir o condonar deudas. En Francia, es una medida que puede recomendar de forma justificada la comisión subordinándola al hecho de que el deudor cumpla con las obligaciones derivadas del plan y actúe de forma que facilite o garantice el pago de la deuda y, en todo caso, debe homologarlo el juez. En Alemania, debe solicitarlo el deudor, y el juez, si el deudor cumple con determinados requisitos, como, por ejemplo, la buena fe y la veracidad de la información que ha facilitado, concede este beneficio mediante una resolución judicial. Así se perdonarán al deudor las deudas pendientes de pago cuando finalice el plazo de seis años.

La liberación de las deudas, si en el plazo de seis años se ha esforzado a saldarlas y ha cumplido con lo que establece el plan de reestructuración, tiene el objetivo de otorgar a los sobreendeudados una segunda oportunidad para que puedan iniciar nuevas actividades económicas.

## **Iniciativas legislativas para regular el sobreendeudamiento**

Ciertamente, en 2011 han entrado en vigor diferentes normas que, a la vista del incremento de las ejecuciones hipotecarias, han aportado medidas de protección a los deudores víctimas de la crisis económica. El Estado ha intentado atenuar los efectos más crudos del ordenamiento jurídico sobre el colectivo en riesgo de exclusión residencial: el Real Decreto Legislativo 8/2011, de 7 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídos por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa; la Ley 37/2011, de 10 de octubre, de Agilización Procesal; la Ley 38/2011, de Reforma de la Ley Concursal, y el Real Decreto Ley 6/2012, de 9 de marzo, de Medidas Urgentes de Protección de los Deudores Hipotecarios sin Recursos. Sin embargo, estas medidas protectoras no dejan de ser, como se ha observado, parciales y de aplicación limitada.

Asimismo, cabe destacar la elaboración o modificación de una serie de normas dirigidas a regular diferentes aspectos de la práctica bancaria, que han tenido implicación en la situación actual. Estas normas protectoras de las personas como consumidoras de los productos financieros y bancarios son remarcables en tanto que suponen una reflexión sobre la incidencia que han tenido determinadas prácticas en la situación actual de sobreendeudamiento. Así, también implicarán un mayor control y prevención para los futuros contratos.

La Generalitat, en el ámbito de sus competencias, también ha iniciado actuaciones en esta línea de protección del consumidor en materia de préstamos bancarios. Así, en ejercicio de las competencias que el Estatuto de Autonomía de Cataluña atribuye a la Generalitat en materia de consumo (artículo 123) y en materia de entidades de crédito y banca (artículo 126), y en el marco de las previsiones de los artículos 28 y 49 del Estatuto, el pasado 7 de febrero de 2012 se sometió a información pública un anteproyecto de ley de modificación de la Ley 22/2010, de 20 de julio, del Código de Consumo, para la mejora de la protección de las personas consumidoras en las relaciones de consumo en el ámbito de créditos y préstamos hipotecarios. La reforma del Código de Consumo que se propone va en la línea de la Propuesta de directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los contratos de crédito para bienes inmuebles de uso residencial. En este sentido, tiene como objetivo “aumentar las garantías de la persona consumidora en la contratación de créditos o préstamos hipotecarios” regulando “el contenido de la publicidad, la información precontractual, el deber de análisis de la solvencia de la persona consumidora y el deber, tanto de las entidades financieras y de crédito como del notario o notaria que interviene, de hacer comprensible a la persona consumidora las implicaciones económicas y jurídicas de la transacción concreta, especialmente las consecuencias en caso de impago”.

Para mejorar la gestión de las entidades de mediación, el Departamento de Territorio y Sostenibilidad ha planteado también la necesidad de suscribir un convenio con las entidades financieras para conseguir que los bancos ofrezcan la mediación antes de cualquier ejecución hipotecaria. Así, también se quiere llegar a un protocolo de colaboración para evitar la dispersión entre los diferentes servicios de mediación hipotecaria que se están creando.

La Resolución de 26 de noviembre de 2001, del Consejo de la Unión Europea, relativa al crédito y al endeudamiento de los consumidores, señaló que “diez estados miembros de la Unión Europea disponen hoy en día de una legislación relativa a la liquidación específica sobre la liquidación colectiva de deudas para ofrecer un trato social, jurídico y económico a los consumidores en situación de endeudamiento excesivo, mientras que en los estados restantes se continúan aplicando los procedimientos ordinarios de cobro”. Por lo tanto, el Consejo observa “que las divergencias entre los estados miembros en cuanto al trato tanto preventivo como social, jurídico y económico del endeudamiento excesivo podrían originar disparidades marcadas tanto entre los consumidores europeos como entre los proveedores de crédito”.

En la línea de esta resolución, algunos grupos parlamentarios han presentado diferentes proposiciones de ley para regular la prevención y el tratamiento del sobreendeudamiento de los consumidores. En el momento de la redacción de este informe, estas iniciativas pueden dar origen a una proposición de ley conjunta de todos los grupos parlamentarios, que será remitida al Congreso de los Diputados para su debate.

#### **4. REFLEXIONES EN TORNO A UNA PROPUESTA DE REGULACIÓN DEL SOBREENDEUDAMIENTO EN NUESTRO ORDENAMIENTO JURÍDICO**

Dado el contexto de nuestro ordenamiento jurídico, y visto el vacío legal existente en materia de sobreendeudamiento, el Síndic entiende que es necesario regular un sistema de reestructuración de deudas gratuito, por el que los deudores de buena fe que se encuentren en situación de sobreendeudamiento puedan solicitar a un organismo que estudie y analice su situación patrimonial y elabore un plan de reestructuración con fuerza ejecutiva y sancionado, si es preciso, por un órgano judicial.

En torno a estos procedimientos, hay que establecer qué principios deben inspirar la regulación de este sistema respecto de cada una de las siguientes cuestiones:

- Competencias para regular un sistema de reestructuración de deudas
- Qué se entiende por sobreendeudamiento
- Qué personas se pueden beneficiar del mismo
- El organismo que debe hacer el plan de reestructuración
- El procedimiento de actuación
- El contenido y la forma del plan de reestructuración
- Los efectos y la ejecución del plan de reestructuración
- La posible intervención judicial

#### **Marco competencial**

En la Constitución española, entre los principios rectores de la política social y económica, el artículo 51 establece: “Los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos”.

Más en concreto, y en lo que concierne al objetivo de preservar la vivienda, el artículo 47 de la Constitución prevé: “Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho [...]”.

En el Estatuto de Autonomía, en el título I, sobre derechos, deberes y principios rectores, el capítulo 1, al tratar sobre los derechos sociales y económicos, establece:

- Respecto de los derechos de los consumidores y usuarios (artículo 28): “Las personas, en su condición de consumidoras y usuarias de bienes y de servicios, tienen derecho a la protección de su salud y seguridad.

Tienen también derecho a una información veraz y comprensible sobre las características y los precios de los productos y de los servicios, a un régimen de garantías de los productos adquiridos y de los suministros contratados y a la protección de sus intereses económicos ante conductas abusivas, negligentes o fraudulentas”.

- Respecto de los derechos en el ámbito de la vivienda (artículo 26): “Las personas que no disponen de los recursos suficientes tienen derecho a acceder a una vivienda digna, para lo cual los poderes públicos deben establecer por ley un sistema de medidas que garantice este derecho, con las condiciones que la ley determine”.

Ciertamente, en lo que concierne a la vivienda, el artículo 137 del Estatuto de Autonomía reconoce a la Generalitat competencias exclusivas. También, el artículo 123 del Estatuto establece que “corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de consumo, que incluye en todo caso:

1. La defensa de los derechos de los consumidores y los usuarios, proclamados por el artículo 28, y el establecimiento y la aplicación de los procedimientos administrativos de queja y reclamación.
2. La regulación y el fomento de las asociaciones de los consumidores y usuarios y su participación en los procedimientos y asuntos que les afecten.
3. La regulación de los órganos y los procedimientos de mediación en materia de consumo.
4. La formación y la educación en el consumo.
5. La regulación de la información en materia de consumidores y usuarios.”

Ahora bien, la regulación de un procedimiento específico de sobreendeudamiento que exceda del ámbito y los efectos de la mediación y afecte a la regulación de las bases de las obligaciones contractuales y la ordenación del crédito, excede claramente del ámbito de competencias de la Generalitat de Cataluña. Es preciso recordar que la Constitución establece que el Estado tiene competencia exclusiva sobre:

- “Legislación mercantil, penal y penitenciaria; legislación procesal, sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas” (artículo 149. 6 de la Constitución).

- “Legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan. En todo caso, las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas, relaciones jurídico-civiles relativas a las formas de matrimonio, ordenación de los registros e instrumentos públicos, bases de las obligaciones contractuales, normas para resolver los conflictos de leyes y determinación de las fuentes del derecho, con respeto, en este último caso, a las normas de derecho foral o especial” (artículo 149.8 de la Constitución).

- “Sistema monetario: divisas, cambio y convertibilidad; bases de la ordenación de crédito, banca y seguros” (Artículo 149.11 de la Constitución).

### **Definición de sobreendeudamiento**

A la hora de regular este sistema de reestructuración de deudas, el legislador debe delimitar el concepto de *sobreendeudamiento* de acuerdo con las situaciones que sea de interés general proteger. En este sentido, pueden esbozarse unos rasgos generales que pueden servir de límites.

Así, el legislador debe superar el objetivo que inspira la Ley Concursal de proteger los intereses de diferentes acreedores que concurren respecto de un deudor para que puedan satisfacer sus créditos de forma ordenada mediante un patrimonio insuficiente. Por contra, la prioridad debe ser la protección de los consumidores sobreendeudados para que puedan reconducir sus economías familiares. Las iniciativas de la Unión Europea (en este sentido, la Resolución del Consejo de Europa de 26 de noviembre de 2001) se fundamentan en las competencias en materia de protección de los consumidores del artículo 153 del Tratado de Roma, según la redacción del Tratado de Ámsterdam de 1997.

Si se observan los casos más extremos, puede distinguirse entre un sobreendeudamiento por el hecho de que la persona ha asumido más deudas de las que podía atender, de acuerdo con sus ingresos y su patrimonio, y una situación de sobreendeudamiento derivada de un incapacidad sobrevenida para hacer frente a los pagos de los créditos por causas imprevistas (despido, accidente, enfermedad, viudedad, gastos extras –como por ejemplo el nacimiento o la enfermedad de un hijo o la atención de un anciano dependiente–, separación o divorcio). Puesto que mediante este sistema de reestructuración de deudas se obliga al acreedor a colaborar en la aplicación del plan de reestructuración, a costa de sus intereses, está claro que el sobreendeudamiento deberá circunscribirse al sobreendeudamiento no buscado por el deudor.



Hay que decir que sobre esta cuestión el sistema francés usa un concepto amplio de *sobreendeudamiento* respecto del cual exige la “buena fe del deudor”. Ahora bien, las comisiones de sobreendeudamiento y los tribunales son los competentes para conocer y decidir en cada caso si se produce o no sobreendeudamiento. Existe una jurisprudencia de los criterios aplicados para homologar las decisiones.

En cuanto al sistema alemán, gravita en torno al concepto de *insolvencia*, pero concebido en términos más amplios que en el ordenamiento español: es la incapacidad de pago, actual o previsible. En cuanto a la Proposición de ley presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, el artículo 3.2 establece que:

“Se entiende por sobreendeudamiento sobrevenido la situación en la que un consumidor de buena fe se ve en la imposibilidad actual y continuada de hacer frente al cumplimiento del conjunto de sus deudas no profesionales, vencidas o exigibles.”

Es recomendable, pues, partir de un concepto de sobreendeudamiento flexible, adaptable a cada caso. En este sentido, no parece que puedan establecerse criterios objetivos, numéricos, estadísticos o matemáticos para definir una situación de sobreendeudamiento, ya que dependerá de las circunstancias del caso concreto. Por lo tanto, más que definir criterios objetivos, que no serían viables, cabría la necesidad de establecer mecanismos para excluir las peticiones no justificadas.

Deberá tenerse en cuenta tanto el activo como el pasivo del patrimonio del deudor y, para determinar si existe sobreendeudamiento, deberá analizarse la capacidad del deudor para hacer frente con su activo –bienes realizables e ingresos, sean del nivel que sean– el total de deudas (incluida la parte necesaria para satisfacer las necesidades básicas). Puede entenderse que existe sobreendeudamiento no sólo cuando las dificultades sean reales y efectivas, sino cuando pueden ser fundamentadamente previsibles. Se debe superar el estricto margen que supone el hecho de que el sujeto esté en el “umbral de exclusión” al cual se refiere el Real Decreto Ley 6/2012, de 9 de marzo, de Medidas Urgentes de Protección de Deudores Hipotecarios sin Recursos.

### **Posibles beneficiarios de este sistema de reestructuración de deudas**

Asimismo, para determinar qué personas se pueden acoger al sistema propuesto para resolver el sobreendeudamiento, el legislador también deberá aplicar criterios de interés general. En tanto que el sistema concursal existente es eficaz para las personas con actividades económicas o profesionales, el sistema propuesto deberá plantearse principalmente como sistema de reestructuración de las deudas de las familias, de los hogares o de las economías domésticas.

El sistema de reestructuración de deudas francés, más que definir el ámbito subjetivo, lo que hace es fijarse en el origen no empresarial de la deuda. Por contra, en Alemania puede acogerse la persona que no ejerza ninguna actividad económica autónoma o, si la ejerce, que no sea significativa. Ahora bien, el procedimiento de insolvencia va dirigido a todo el mundo. Los dos ordenamientos tienen en común, sin embargo, que excluyen a las personas jurídicas.

Podrían beneficiarse del sistema de reestructuración del sobreendeudamiento:

- Las personas físicas por las deudas no profesionales ni económicas con acreedores establecidos en España;
- Las personas que hayan avalado o garantizado el pago de deudas profesionales siempre y cuando no se beneficien directamente de estas actividades profesionales o que estos avales se hayan constituido por motivos de orden afectivo.

Asimismo, es necesario que la persona que se acoja al sistema de reestructuración de deudas cumpla con la condición de ser un deudor de buena fe. Debe exigirse buena fe procedimental (veracidad de la declaración de sobreendeudamiento realizada por el deudor ante el organismo de reestructuración de deudas o ante el juez) y buena fe en el momento en el que se contrajeron las deudas. Ciertamente, es difícil establecer una definición apriorística de la *buena fe*. Deben analizarse diferentes factores: si el deudor, al contratar los préstamos, tenía conciencia de sobrepasar su capacidad económica de reembolso, si ha agravado deliberadamente su endeudamiento, si los gastos son superfluos y cuál es su grado de formación, ya que este factor puede influir en la toma de decisiones.

También se deberán analizar la actitud y el comportamiento del prestador y el grado de cumplimiento del deber de diligencia (deber de asesoramiento, de informarse sobre el estado patrimonial del deudor, etc.). Así se dará un paso adelante en la implicación de la ética en las prácticas comerciales y bancarias.

### **Organismo que debe realizar el plan de reestructuración**

-Existen diferentes opciones a la hora de establecer la competencia para conocer y resolver las situaciones de sobreendeudamiento. Se debe decidir entre regular un procedimiento judicial o plantear la alternativa de una reestructuración amistosa y, en el caso de que se establezca un procedimiento extrajudicial, hay que determinar a quien se encarga la función de negociar un acuerdo amistoso. Hay que decir, con respecto a la primera alternativa, que el peligro de colapsar los juzgados con estos asuntos hace optar por un sistema extrajudicial de reestructuración de deudas, al menos en primera instancia.

Si se observan los dos sistemas de reestructuración de deudas puestos como ejemplo (el sistema francés y el sistema alemán) puede comprobarse que los dos sistemas prevén un procedimiento amistoso previo al procedimiento judicial. En Francia, esta reestructuración amistosa se encarga a una comisión creada en cada departamento, formada por representantes de la Administración, de los establecimientos de crédito y entidades financieras, y de las asociaciones de consumidores. Es preciso remarcar que, desde el año 1999, el peso de la reestructuración de deudas en Francia ha ido recayendo cada vez más en las comisiones de sobreendeudamiento. En lo que concierne a Alemania, es recomendable que el deudor lleve a cabo las negociaciones con los acreedores de un acuerdo para el pago de sus deudas mediante una asesoría jurídica o un abogado. Asimismo, en Alemania existen asesorías que prestan estos servicios de forma gratuita.

A pesar de que el legislador debe analizar cuál es la mejor solución de acuerdo con las características y el contenido del ordenamiento español, a la vista de las experiencias en las mediaciones hipotecarias, tanto a escala europea como española, sí que pueden avanzarse unos criterios que podrían inspirar la labor del legislador. En este sentido, el organismo encargado de llevar a cabo la reestructuración amistosa de deudas en caso de sobreendeudamiento debería ser:

- de carácter administrativo;
- gratuito;
- con representación territorial;
- colegiado, formado por representantes, con experiencia probada, de los diferentes intereses presentes (consumidores, entidades financieras, comerciantes, etc.), puesto que sus decisiones deben tener efectos vinculantes;
- de pocos miembros, para garantizar su eficacia y agilidad.

### **Procedimiento de actuación. Efectos del inicio de la negociación del acuerdo de reestructuración**

Debe ser facultativo a instancia del deudor. Posteriormente debería ser obligatorio para los acreedores, bien participar del procedimiento de sobreendeudamiento, bien asumir los efectos de las medidas.

Cabría la necesidad de reforzar los mecanismos de información de los deudores sobre la posibilidad de recurrir al procedimiento de mediación e, incluso, obligar a los acreedores a informar del mismo a los deudores tan pronto se produzca el primer impago. La Administración también debería dar publicidad al procedimiento.

A modo de ejemplo, pueden mencionarse los principios que rigen el procedimiento de reestructuración de deudas amistoso en Francia:

1. La admisión de la solicitud no modifica la situación del deudor, que continúa administrando su patrimonio. Debe continuar pagando las deudas, pero no puede agravar su endeudamiento.
2. La admisión se notifica a los acreedores, que deben informar detalladamente sobre el crédito. También se comunica al deudor la posibilidad de recurrir ante el juez contra la admisión de la solicitud de reestructuración.
3. También puede ser objeto de recurso por parte del deudor la decisión de inadmitir la solicitud.
4. Deben reconocerse en la comisión las facultades para investigar el estado patrimonial del deudor, solicitar la colaboración de las administraciones públicas, las entidades financieras, los acreedores, etc.
5. La comisión sólo puede entrar en cuestiones de orden económico y comprobar la veracidad de la declaración del deudor y de los acreedores. Las cuestiones de orden jurídico (controversias contractuales, sobre intereses, sobre cuantía de la deuda, etc.) deben ser derivadas al juez competente.

Queda fuera de toda discusión que las deudas garantizadas con hipoteca, sobre todo cuando se trata de un préstamo o crédito para la adquisición de la residencia habitual, quedan incluidas en las deudas sometidas a reestructuración amistosa. Hay que tener en cuenta el peso que tienen estas deudas en las economías domésticas, tanto por la cantidad de hipotecas suscritas como por los importes. En muchos casos, será esta deuda la que conduzca a una situación de sobreendeudamiento.

Ahora bien, en cuanto a los efectos que puede tener el inicio del procedimiento de reestructuración amistoso en los procedimientos de ejecución hipotecaria y, en concreto, si produce la suspensión de las ejecuciones hipotecarias, se deben ponderar las posibles implicaciones económicas en el sistema hipotecario tal y como está configurado en el Estado español.

En Francia, se deben diferenciar dos momentos en el procedimiento de reestructuración amistoso: antes de decidir sobre la admisión de la solicitud y después de la admisión. Desde el momento en que el deudor registra la solicitud y antes de que se decida admitirla a trámite, la suspensión de las ejecuciones es facultativa. La comisión, a petición del deudor, puede instar ante el juez del tribunal de instancia la suspensión de los procedimientos de ejecución. De acuerdo con la Circular del 29 de agosto de 2011, en caso de urgencia, el presidente de la comisión o la persona en quien delegue sus competencias, o el representante de la Banca de Francia, pueden instar al juez para que la suspenda. Ahora bien, esta petición está reservada a los casos en los que el procedimiento de ejecución sea sobre un bien indispensable para la actividad profesional del deudor o para su vida cotidiana o de su familia.

Una vez se ha admitido a trámite la solicitud de reestructuración, la suspensión y prohibición de iniciar las ejecuciones son automáticas. En el caso de que el procedimiento ejecutivo esté en curso y se haya ordenado la venta forzosa de un inmueble, el aplazamiento de la fecha de adjudicación sólo se producirá si el juez que tramite el procedimiento hipotecario lo decide así ante la solicitud de la comisión, debidamente justificada en base a motivos de gravedad. Así, el juez también puede ordenar la suspensión del lanzamiento de la vivienda del deudor.

La suspensión de los procedimientos de ejecución tiene una duración máxima de un año o hasta la aprobación del plan de reestructuración o de las medidas recomendadas, la homologación del juez de estas medidas o el auto de inicio de la reestructuración personal de deudas con liquidación judicial.

A pesar de la incidencia económica que puede tener prever la suspensión de los procedimientos hipotecarios, en tanto que la ejecución hipotecaria está especialmente privilegiada en el ordenamiento jurídico español, cabría la necesidad de incluirla para conseguir más implicación de las entidades bancarias en la solución amistosa de las situaciones de sobreendeudamiento.

### **Contenido y forma del plan de reestructuración amistoso**

Entre otras medidas, en el plan de reestructuración se puede prever el aplazamiento o el fraccionamiento de los pagos, la revisión de deudas, la reducción o la supresión del tipo de interés, o la consolidación, la creación o la sustitución de las garantías. Ahora bien, para que sea efectivo, se debe tratar de un plan de reestructuración realista que priorice las deudas respecto a la vivienda y que garantice un mínimo de subsistencia digna para el deudor y su familia. Las medidas que se prevean se pueden subordinar al hecho de que el deudor cumpla con el compromiso de facilitar o garantizar el pago de las deudas y a no realizar actos que puedan agravar su insolvencia.

Desde un punto de vista práctico, sería conveniente establecer un modelo, al cual se debería ajustar el plan, para garantizar la claridad en la determinación de las medidas y para homologar los planes elaborados por las diferentes comisiones.

El plan de reestructuración puede ser considerado como un plan negociado o un acuerdo entre partes. En este caso, las limitaciones deberían ser las mismas que las aplicables a los contratos: los contratantes pueden establecer los pactos, las cláusulas y las condiciones que consideren convenientes, siempre y cuando no sean contrarias a las leyes, ni a la moral, ni al orden público (artículo 1.255 del Código Civil). Hay que someterlo a la aprobación del deudor y de los acreedores. Se debe informar a cada uno de los acreedores sobre cuál es el estado patrimonial del deudor y del tratamiento que se da a los diferentes créditos.

En el supuesto de que no se apruebe, la comisión deberá certificar los motivos y notificarlo a los acreedores y al deudor, al cual se deberá comunicar la posibilidad de iniciar un procedimiento en sede judicial.

### **Efectos y ejecución del plan**

El acuerdo amistoso de pago puede tener carácter de laudo conciliatorio y debe ser vinculante por a los que lo acepten. Ahora bien, y lo que es más importante, debe constituir un título ejecutivo, lo que permite que en caso de incumplimiento por parte de los acreedores se pueda imponer directamente la ejecución, sin necesidad de ir a un procedimiento declarativo previo.

La comisión puede intervenir después para dirimir alguna controversia o aclarar alguna duda de ejecución y para revisar el plan si varían las circunstancias. La adhesión al plan significa para los acreedores que renuncian a toda acción por los créditos afectados siempre y cuando el deudor cumpla con las condiciones establecidas por el plan. El deudor será sancionado y perderá los beneficios del plan cuando actúe de forma fraudulenta agravando su situación de endeudamiento o haciendo declaraciones falsas o escondiendo datos o bienes.

En relación con los efectos y la calificación del plan de reestructuración, se puede plantear la posibilidad de fijar un plazo a partir del cual, si el deudor ha cumplido rigurosamente con el plan de pago, pueda quedar liberado del saldo que aún quede pendiente de liquidar. El objetivo es dar una segunda oportunidad al deudor sobreendeudado y que las deudas del pasado no comprometan su futuro. En Alemania, el deudor debe solicitar de forma expresa la liberación, que debe otorgar el juez, excepto que se dé alguno de los supuestos de denegación que establece la ley, relativos a un posible comportamiento fraudulento o delictivo del deudor.

### **Intervención judicial**

Como cuestión esencial, hay que tener presente que, si en el compromiso de pago se pueden incluir aplazamientos, fraccionamientos, extinción total o parcial de deudas o modificación de garantías o de tipos de interés, es imprescindible establecer una eventual intervención judicial, para el caso de falta de acuerdo entre deudores y acreedores. Si en el supuesto de que no se consiga el consenso en las medidas de reestructuración propuestas por la comisión, no se puede acudir a otra instancia con facultades decisorias, no se va más allá del ámbito de la mediación, institución muy diferente al procedimiento de sobreendeudamiento que se propone.

Esta instancia debe ser la judicial, que es la única que tiene reconocida la facultad de declarar el derecho con efectos ejecutivos, especialmente si la declaración debe afectar a contratos perfeccionados y obligatorios. Al mismo tiempo, es preciso no generar una carga de trabajo excesiva a la instancia judicial. Así, no es viable atribuir la competencia a los juzgados mercantiles, como es el caso del procedimiento concursal, ya que están muy saturados. La competencia se deberá otorgar a los juzgados de primera instancia y, en concreto, al que corresponda según el domicilio del deudor.

En síntesis, la intervención judicial se podría producir en los siguientes casos:

1. En los recursos contra la decisión de admitir o inadmitir la solicitud de declaración de sobreendeudamiento. Estos recursos deben tener carácter contradictorio.
2. Cuando se planteen controversias de tipo jurídico, el juez deberá decidir sobre la validez del contrato o la corrección de las cantidades que se reclaman. También se sustanciará mediante un procedimiento contradictorio.
3. Cuando sea necesario suspender algún procedimiento individual de ejecución en tramitación. Se reserva para las ejecuciones de efectos más graves a la hora de conseguir un acuerdo, no para todas las deudas. Es una decisión judicial urgente no sometida a recurso ni a procedimiento contradictorio. La suspensión debe ser por un plazo máximo fijado por la ley.
4. Finalmente, cuando el procedimiento amistoso fracase y no se pueda llegar a un acuerdo de arreglo entre el deudor y los acreedores.

## **5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

- Nuestro ordenamiento jurídico no prevé ningún sistema especial de protección de las economías familiares o domésticas que, por causas imprevistas, se encuentren en una situación de sobreendeudamiento, en riesgo de perder la vivienda.

-De acuerdo con el mandato que contiene el artículo 51 de la Constitución (“Los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos”) y el artículo 47 (“Todos los españoles tienen derecho a una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho”), se propone la regulación de un sistema de reestructuración de deudas gratuito para los consumidores de buena fe que se vean, por causas sobrevenidas y ajenas a su voluntad, en una situación de imposibilidad actual o previsible de hacer frente a los pagos de estas deudas y mantener unas condiciones de vida digna.

- Esta regularización debe priorizar el arreglo amistoso del sobreendeudamiento, a través de un plan de reestructuración negociado por una comisión de carácter administrativo. Sin embargo, también hay que prever la intervención del juez civil competente por razón del domicilio del deudor para al caso en que no se consiga el acuerdo amistoso de reestructuración.

- Puesto que las deudas hipotecarias para la adquisición de la vivienda principal son las más importantes en los hogares del Estado español, se deben incluir en el plan de reestructuración. Asimismo, hay que prever la suspensión de las ejecuciones hipotecarias mientras no se llegue a acordar el plan de reestructuración, para garantizar una gestión más eficaz de la comisión de sobreendeudamiento.

- Para dar una segunda oportunidad a los consumidores que se vean en una situación de sobreendeudamiento, hay que prever que, una vez transcurrido un periodo determinado de años de vigencia de plan de reestructuración durante los cuales el consumidor ha cumplido con las condiciones del plan, pueda quedar liberado de la deuda remanente.