

La protección de las situaciones de quiebra económica de particulares. Un desafío para los servicios sociales de España

LUIS ALBERTO BARRIGA MARTÍN

Trabajador Social. Máster Oficial en Intervención Social. Consultor Máster en procesos de Desarrollo Organizacional. Miembro de la Asociación de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales y del Observatorio Estatal de la Dependencia.

barriga@cgtrabajosocial.es

Resumen: El excesivo endeudamiento de las familias españolas unido a la masiva destrucción de empleo de los últimos tres años –y todo ello dentro de un contexto de grave recesión económica– está dando lugar a un incremento exponencial de las situaciones de riesgo de exclusión social por motivos económicos que pueden derivar en la ruptura de la cohesión y la paz social. Estos nuevos procesos de exclusión de evidente etiología económica han puesto de manifiesto la desprotección jurídica de los ciudadanos frente al fenómeno del sobreendeudamiento en nuestro país, especialmente en lo relacionado con las deudas hipotecarias. Este artículo incorpora un breve repaso a los últimos datos de la crisis económica y su impacto en los ciudadanos para, posteriormente, detenerse en una breve descripción de algunos de los sistemas de protección del sobreendeudamiento en algunos países de la esfera de la OCDE con la finalidad de entrever cuál podría ser el sistema más idóneo en la realidad española y qué papel podría jugar el sistema público de servicios sociales en este contexto. Las situaciones de insolvencia económica son una de las causas evidentes de exclusión que ha de afrontarse de manera proactiva y no meramente paliativa. El artículo se extrae de la reflexión abierta que está realizando la Asociación Estatal de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales y que pretende llegar ser una contribución más al reto que enfrentan los poderes públicos en España respecto a los problemas de sobreendeudamiento para la próxima década: un nuevo reto para los Servicios Sociales.

Palabras clave: Crisis; cohesión social; sobreendeudamiento; vivienda; hipotecas; exclusión social; servicios sociales; mediación de deudas; tutela judicial

Title: Protecting individuals from economic bankruptcy. A challenge for social services in Spain.

Summary: Excessive borrowing by Spanish families linked to the massive job losses in the last three years, and all within a context of severe economic recession, is leading to an exponential increase in the risk situations of social exclusion for economic reasons. This can lead to the breakdown of social cohesion and harmony. These new processes of exclusion of obvious economic etiology have highlighted the lack of legal protection of citizens against the phenomenon of distress in our country, especially in relation to the mortgage debt. This article includes a brief review of the latest data from the economic crisis and its impact on citizens. It then analyses some of the over-indebtedness protection systems used by some countries in the OECD area in order to glimpse what might be the most suitable in the Spanish context and what role might play the public system of social services in this context. Economic insolvency situations are one of the obvious causes of exclusion to be addressed proactively, instead of just putting in place some remediation policy. The article is extracted from an open debate being conducted by the State Association of Directors and Managers of Social Services; it aims to be a contribution to reach the challenge that are facing the authorities in Spain regarding the problems of indebtedness for the next decade: a new challenge for social service.

Keywords: Crisis; social cohesion; over-indebtedness; housing; mortgage; social exclusion; social services; debt mediation; court / legal protection.

Toda historia es, en principio, historia contemporánea.
(Benedetto Croce)

1. DATOS QUE OBLIGAN A ACTUAR

La sociedad española está mostrando una envidiable capacidad de absorción del terrible impacto de la crisis financiera que se desató a partir de finales de 2007. Cualquier analista externo se sorprendería ante la escasa correspondencia que existe entre los datos de la realidad económica que enfrenta el país y las altas cotas de paz y cohesión social que aún se mantienen en la ciudadanía.

Sabemos que existen al menos dos factores que forman buena parte de la posible explicación a este fenómeno de *resiliencia*³. Uno, muy deseable y oportuno, es la actuación activa de las redes primarias de protección –fundamentalmente las redes familiares– que están absorbiendo más eficazmente que ningún sistema de protección social el impacto de un desempleo alarmante trágicamente confabulado con el endeudamiento excesivo de muchos hogares españoles. El otro factor, no tan deseable, es la palmaria existencia de lo que algunos economistas, con tono eufemístico, han dado en llamar la economía informal, en clara referencia a la *economía sumergida* que, sea o no para la subsistencia, es indeseable y fraudulenta.

Los últimos datos que afrontamos en la realidad española – negarlo sería de necios– son extremadamente alarmantes. El número de personas en situación de desempleo supera los cinco millones de personas² con una tasa de paro cercana al 23%. La tasa de riesgo de pobreza³, que era en 2009 del 23,4%, se ha elevado, según datos provisionales de 2011, al 26,7% (más de tres puntos en dos años). De hecho, uno de cada cinco ciudadanos españoles estaría ya por debajo del umbral de la pobreza.

Según uno de los últimos análisis presentados por la Fundación FOESSA (Laparra y Pérez, 2011), la *exclusión social* –concepto mucho más amplio y complejo que el de pobreza– se cernía sobre el 16,3% de la muestra analizada de 2007, mientras que para la misma muestra, la exclusión habría subido al 18,6% en 2009. Pero el dato FOESSA más preocupante es que el porcentaje de personas no excluidas pero en situación de *integración precaria*, pasó del 34,9% de 2007 al 46,3% en 2009, al tiempo que los *plenamente integrados* se redujeron del 48,9% al 35,2% para el mismo periodo. La extrapolación de la muestra utilizada a la población española significaría que cientos de miles de familias estarían en el borde del precipicio de la exclusión debido, fundamentalmente, a la falta de ingresos relacionada con el desempleo. Considerando que este análisis intentó medir el “*primer impacto*” de la crisis y vista la evolución de la economía hacia una clara re-

cesión, con un desempleo creciente, es evidente que la situación consolidada en 2012 habrá empeorado significativamente.

El impacto de la crisis económica está suponiendo, además, que en la sociedad española empezamos a observar cómo las desigualdades económicas están llevando a silenciosas e irreparables pérdidas de cohesión y a una sociedad dual en su estructura. La evolución del coeficiente de *Gini*⁴ (de 0,311 en 2006 a 0,339 en 2010) o del percentil 80/20 de Eurostat⁵ (de 5,3 en 2006 a 6,9 en 2010), nos muestra un problema muy serio en la redistribución de los recursos entre los ciudadanos. Así España ocupa el puesto 24 de la Europa de los 27 en materia de desigualdad en la distribución de la riqueza. Algo falló en la fiscalidad y en las demás fórmulas de redistribución de la riqueza propias de un Estado moderno. Este era ya posiblemente un problema estructural, previo a la crisis, que emerge ahora con toda su crudeza.

Diremos, para finalizar este apartado, que otro informe de la citada Fundación FOESSA, dedica su primer capítulo a analizar todos estos indicadores para afirmar (Ayala, 2012: 13):

No es extraño, ante el panorama trazado, que la tasa de pobreza en España sea una de las más elevadas de la Unión Europea. Frente al promedio del 16,4% en la UE-21, la tasa española alcanzó un valor cinco puntos más alto en 2010, solo superada por Rumanía y Letonia, duplicando los valores de países como Holanda (10,3%) y muy superior a Francia o los países nórdicos, con valores similares (13%).

Los datos anteriores nos impelen a actuar de inmediato. No son sino la punta del iceberg de la realidad social que asoma indicándonos que lo que está ocurriendo en millones de hogares españoles no puede desembocar sino en una seria regresión social que se está cociendo lenta y silenciosamente y de la que podría costar décadas recuperarse. No en vano, entre las recomendaciones del último informe de Amnistía Internacional sobre derechos sociales, económicos y culturales en España advierte, con seria preocupación, de las graves consecuencias de la crisis y de la desprotección, cuando no vulneración de derechos fundamentales, de muchos ciudadanos condenados a la pobreza y a la exclusión (A. Internacional – Sección Española, 2011: 99):

Decisiones tomadas por las administraciones con consecuencias críticas sobre los derechos de numerosas familias, han prestado poca o ninguna atención a los puntos de vista y derechos de estas. También la organización expresa inquietud

1. Utilizamos el término “*resiliencia*” en referencia a la capacidad de las personas para sobreponerse al impacto provocado por un acontecimiento traumático.

2. INE. EPA del 4º trimestre de 2011 accesible en: <http://www.ine.es>

3. INE. Encuesta de Condiciones de Vida. Datos de tasa de riesgo de pobreza o exclusión social (Estrategia Europa 2020) <http://www.ine.es>

4. EUROSTAT: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home>

5. EUROSTAT: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home>

por acciones de estigmatización que aumentan la vulnerabilidad de las personas y las posibilidades de ser víctimas de intervenciones abusivas. La invocación de razones de seguridad u orden público han acompañado actuaciones sin salvaguardas internacionalmente reconocidas en materia de desalojos o desahucios tanto legales como ilegales. La vulneración de los DESC [Derechos Económicos, Sociales y Culturales] puede conllevar resultados irreparables con impactos sobre la seguridad personal y la vida, puede destrozar familias y arrojarlas a un ciclo de exclusión y de pobreza... (...)

Más recientemente, la institución del Defensor del Pueblo Español ha hecho público un informe monográfico sobre la crisis y sus efectos en los deudores hipotecarios que abunda en el diagnóstico que apuntamos y que insiste en la necesidad de intervención urgente si no se quiere tener que tratar posteriormente un grave problema de exclusión social (Defensor del Pueblo, 2012).

2. EL PROBLEMA DEL SOBREENDEUDAMIENTO LIGADO A LA ADQUISICIÓN DE VIVIENDA

Uno de los sectores sociales más castigados es el de las familias⁶ que se endeudaron en operaciones de adquisición de una vivienda –muchas de ellas compuestas por parejas jóvenes– en unos momentos en que los precios estaban sobredimensionados y con unas perspectivas de capacidad de pago vinculadas exclusivamente a los rendimientos del trabajo de aquel entonces y no al ahorro.

Tras el estallido de aquella ficticia realidad de bonanza, en un escenario actual de destrucción del empleo sin precedentes y con un vuelco de la ratio valor/precio de la vivienda que aún no ha realizado todo su recorrido, nos encontramos con una perspectiva en la que el sobreendeudamiento familiar vinculado a la adquisición de la vivienda es brutal. Se trata de una deuda que no se puede afrontar para el pago de un bien que ha perdido su valor en el mercado y que no constituye, en sí, suficiente garantía frente al crédito concedido. Es un callejón sin salida que está afectando cada mes a miles de familias que pierden su vivienda y además siguen siendo deudoras de las entidades crediticias de por vida. Los datos ofrecidos por el Consejo General del Poder Judicial⁷ no dejan lugar a dudas. Entre 2009 y 2010 se produjeron 186.000 ejecuciones hipotecarias y los datos provisionales 2011 no auguran perspectivas mucho mejores ya que hasta el tercer trimestre se produjeron 57.103 ejecuciones. Los datos de procedimientos monitorios y de lanzamientos son asimismo alarmantes.

Durante todo 2007 se presentaron en los juzgados de primera instancia e instrucción 420.599 procedimientos monitorios; en 2010 esa cifra se elevó hasta los 895.127. Los 26.748 lanzamientos presentados en 2008 ascendieron en 2010 hasta los 47.809, y durante los tres primeros trimestres de 2011 se alcanzó la cifra de 42.894.

El impacto social (humano) de estas situaciones sobre las familias y las personas afectadas aún no ha hecho aflorar todas sus consecuencias pero es patente que el sentimiento de desamparo, de fracaso, de desmotivación, de rabia y de impotencia generados, no auguran nada bueno en términos de cohesión social.

La fractura social, en la coyuntura actual, está servida. Hemos recibido ya la alerta de organismos internacionales como la OMS en cuanto al aumento del consumo de psicotrópicos como consecuencia directa de los efectos de la crisis. Algunas ONG del campo de las drogodependencias como Proyecto Hombre ratifican el aumento de pacientes que consumen patológicamente alcohol como respuesta personal a situaciones de crisis económica. Las situaciones de violencia familiar (cuyo detonante es el elevadísimo estrés) podrían incrementarse; ya hay barrios en algunas ciudades españolas que empiezan a retornar a situaciones de gueto (lumpen e infraclases) propias de los años 70 y 80 del siglo pasado; la tasa de suicidios se elevó entre 2008 y 2009, a la espera del dato 2010, si bien aún no se pueden aventurar correlaciones al respecto por falta de estudios al respecto. Estos son solo algunos ejemplos que perfilan las goteras de un edificio social que corre serio riesgo de deterioro.

Hasta ahora no se ha adoptado ninguna medida verdaderamente de peso. Algunos sectores (plataformas de afectados, asociaciones de consumidores, colectivo 15M y otros) claman por la instauración de fórmulas de *dación en pago*. Independientemente de la mayor o menor simpatía que provoque esta propuesta, son muchas las voces y los argumentos en contra esgrimidos por la mayoría de los grupos parlamentarios de la IX Legislatura, por las entidades crediticias –cómo no-, o por algunos juristas más que solventes. En todo caso, no hay que olvidar que la dación en pago resolvería únicamente la situación de endeudamiento posterior a la ejecución hipotecaria, pero no evitaría la expulsión de la vivienda, además de generar –hay que reconocerlo– una situación de inseguridad jurídica poco deseable en estos momentos.

Se han realizado, eso sí, tímidos intentos por parte del Gobierno para paliar estas situaciones. En 2011, al finalizar la legislatura del Presidente Zapatero, tuvo lugar un levisimo retoque de la Ley de Enjuiciamiento Civil⁸ en lo referido a las posturas

6. Cuando nos refiramos a “familias” en este artículo lo haremos en un sentido extenso que comprende todas las constelaciones posibles. Nos referimos, en definitiva a *unidad de convivencia*.

7. Consejo General del Poder Judicial. Informes Periódicos. *Datos sobre el efecto de la crisis en los órganos judiciales*: Tercer trimestre de 2011: <http://www.poderjudicial.es>

8. *Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa*. Ver Arts. 1 y 2.

en las subastas de los bienes hipotecados y al incremento de las cantidades inembargables a las familias (mínimo vital), lo que no supuso, en absoluto, una solución al asunto. En la actual Legislatura, ya ha habido una Proposición no de Ley con afán protector de estas situaciones que ha sido “tumbada” en el Congreso de los Diputados y hay otras dos en agenda que, posiblemente correrán la misma suerte.

Hemos tenido que entrar en 2012, quinto año de la que ya es denominada como la Gran Crisis, para que el Gobierno adopte alguna medida más directa. Nos referimos al *Real Decreto-ley 6/2012⁹, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos*.

Esta norma plantea una serie de medidas de protección dirigidas a los deudores hipotecarios que son de aplicación siempre y cuando la entidad crediticia acreedora se haya adherido a un Código de Buenas Prácticas. Reconociendo que se trata de la medida más directa de las tomadas hasta ahora para tratar la cuestión de la insolvencia de particulares, es evidente que presenta algunos problemas y limitaciones que no le auguran un gran éxito.

No es este el lugar para hacer un análisis crítico y extenso de dicha norma, más cuando aún desconocemos sus efectos reales, pero sí podemos adelantar sucintamente algunas críticas al respecto:

- Su alcance es muy limitado. Se trata de una protección dirigida exclusivamente a los deudores hipotecarios, lo que deja fuera a todas las demás personas físicas en situación de quiebra económica. La quiebra de familias hipotecadas –con ser importante– es tan solo uno de los aspectos a tratar.
- Carece de verdadera fuerza jurídica. Las buenas prácticas bancarias contenidas en el anexo de la norma son exigibles por los afectados solo cuando la entidad crediticia se haya adherido expresamente al sistema. Una norma emanada, no del Legislativo sino del Ejecutivo como Real Decreto-ley, es legítima amparándose en la gravedad y urgencia del asunto. No obstante deja que su aplicación se decida por la “parte fuerte” del contrato, lo que no deja de ser peculiar y contradictorio.
- Los llamados “*umbrales de exclusión*” se configuran únicamente por la variable de los ingresos familiares. En realidad, se refieren a pobreza o, sencillamente, a la ausencia de ingresos. El uso aberrado del término “umbral de exclusión” y la osadía de definirlo desde parámetros únicamente económicos no deja de ser peligroso y, posiblemente, fruto de otro afán eufemístico. La exclusión, en

términos de intervención social, es un fenómeno mucho más complejo y grave que la mera falta de ingresos.

- Los límites impuestos a los posibles beneficiarios en cuanto al importe de las hipotecas contratadas inicialmente (en función del tamaño de la población) son verdaderamente bajos y los condicionantes de que no se perciban ingresos por parte de ningún miembro activo de la unidad de convivencia (cónyuges e hijos de estos) restringirá aún más el acceso a la protección.
- Finalmente, los garantes (avalistas) de las operaciones no solo no resultan protegidos, sino que se actuará contra sus bienes como hasta ahora se venía haciendo.

3. ENTIDADES CREDITICIAS Y JUZGADOS

3.1. Entidades crediticias

Es evidente que el sistema financiero español está ejerciendo toda la presión de la que es capaz para impedir que se regule un sistema de protección que obligue jurídica y judicialmente a los actores implicados.

Por otra parte, las entidades financieras españolas aún no han hecho aflorar todos esos *activos tóxicos* del mercado inmobiliario de particulares que no cumplieron responsablemente con la máxima de la *loan to value ratio* (LTV)¹⁰, es decir; que incumplieron con la norma de que el importe del préstamo otorgado no debería superar el 80% del valor tasado de la vivienda. Según datos del Banco de España (Trucharte, 2010) correspondientes a 2009, eso ocurría en un 15,9% de las hipotecas constituidas. La situación *oficial* es que en 2009 las entidades crediticias españolas (bancos, cajas y cooperativas) habían concedido préstamos con garantía hipotecaria por importe de 1,12 billones de euros de los cuales algo más de la mitad, 0,6 billones, se otorgaron a personas físicas y familias. La LTV de estos últimos superó el 80% del valor de la vivienda en un 18,5% de los casos. Incluso en un 2,2% de los casos, el préstamo estaba por encima del 100% del valor de la vivienda. Por lo tanto, una de cada cinco operaciones de préstamo con garantía hipotecaria era de tan altísimo riesgo que posiblemente jamás debieron realizarse. Para empeorar las cosas, las operaciones de mayor riesgo fueron sistemáticamente avaladas por los bienes (de nuevo viviendas) de familiares cercanos, padres y hermanos en muchos casos, que también ahora están siendo afectados gravemente por los embargos cuando los hipotecados no pueden afrontar la deuda.

Pero, a mayor abundamiento, el problema es que la ratio LTV se calcula sobre la valoración disponible de la vivienda en el mo-

9. BOE nº 60 de 10 de marzo de 2012.

10. Ratio o relación entre el préstamo a conceder y el valor del bien que sirve de garantía.

mento de realizar la operación de préstamo y es notorio que aquellas tasaciones –realizadas con el concurso necesario de las propias entidades crediticias– se sobredimensionaban tanto como sobredimensionado estaba el mercado de la vivienda y de los créditos. Las actuales tasaciones, realizadas dentro de los lamentables y numerosísimos procesos de ejecución hipotecaria, devuelven los valores a la realidad de un mercado inmobiliario devaluado y significan, no solo la pérdida de la vivienda, sino el endeudamiento permanente para las familias afectadas que responden –no lo olvidemos– con sus *bienes presentes y futuros* ante esa deuda una vez liquidado el valor de la vivienda, en un sistema de subasta más que cuestionable. Más de la mitad de hipotecas constituidas por personas y familias (el 52,7%) se sitúan en el tramo de la LTV que va del 50% al 80%. Con los actuales datos del mercado inmobiliario es muy posible que el valor actual del bien no alcance para cubrir la deuda contraída en muchos de esos casos.

El sistema financiero español aún no ha desvelado en cuanto bajaría la cuenta de resultados de las entidades crediticias si se ajustaran las garantías hipotecarias a la realidad de los valores de mercado actuales. Si hay una prioridad para este sector es dar imagen de solvencia frente al exterior.

Por otra parte, lo antedicho sirve como argumentación clave de que si se acusara a las familias de irresponsabilidad, razonablemente, otro tanto habría que hacer con las entidades crediticias, colaboradoras necesarias de este desaguado. Si consideráramos que irresponsable era el adquirente de un bien a través de un crédito que estaba por encima de sus posibilidades razonables de pago, igual de irresponsable sería la entidad crediticia que prestó unas cantidades que el prestatario corría serio riesgo de no poder devolver. Abultadas tasaciones, cuotas mensuales por encima del 30% de los ingresos familiares a un tipo de interés variable que partía de valores históricamente bajos (hasta 2006) e incluso la ampliación del capital prestado para costear otros bienes y consumos que estaban por encima de las posibilidades reales de la economía familiar fueron no sólo permitidas, sino activamente alentadas por las entidades de crédito. La ficción de que en un mercado liberalizado (como es el de la vivienda en España) el valor de la vivienda nunca iba a descender fue defendida por todos los operadores sin excepción. Nadie parecía pensar que solo con la subida de 3 o 4 puntos del tipo variable más habitual en estas operaciones (Euribor) ya se pondría en la cuerda floja a decenas miles de familias.

Pero seamos benévolos. No partamos de la supuesta irresponsabilidad de los agentes sino del principio de responsabilidad y de la buena fe. Si damos por válida la hipótesis de que se ha producido

una situación inesperada, sobrevenida, imprevisible (crisis financiera global), que ha afectado simultáneamente a la capacidad de pago de los deudores –por el impacto del desempleo– y al valor de los bienes adquiridos por el estallido de la burbuja inmobiliaria –permitida y alentada por los Gobiernos– que hemos descrito, deberíamos aplicar dicha hipótesis también de manera ecuánime para las partes contractuales (acreedores y deudores), atenuando las responsabilidades por incumplimiento involuntario del deudor de buena fe (sobreendeudado pasivo) y de la entidad crediticia por imposibilidad de previsión del *crash*. La pregunta entonces es: ¿se pueden mantener las condiciones pactadas de los negocios jurídicos inmobiliarios realizados con anterioridad a la debacle? La cuestión es si la evidente pérdida patrimonial debe ser asumida equitativamente por las partes o si esta debe recaer únicamente en una de ellas –la más débil–, como ahora ocurre.

La postura de las entidades financieras es hasta ahora negociar cada caso de morosidad de particulares haciendo uso de una legislación muy favorable al acreedor –como veremos en el siguiente apartado– y evitando a toda costa que se regulen nuevos derechos y obligaciones de las partes contractuales que protejan la insolvencia.

3.2. Juzgados

La normativa civil española, no obstante, se está manifestando como una inhumana ley del embudo en la que todas las ventajas son para el acreedor financiero y pocas o ninguna para el deudor particular (persona física). La Judicatura ve pasar impotente por los juzgados de lo mercantil los casos concretos, con rostro, de familias que pierden algo tan básico como el techo y que además ven cercenada toda posibilidad de recuperación por el inmenso y creciente endeudamiento contraído para sus bienes futuros gracias al principio de *responsabilidad patrimonial universal*. Jueces y magistrados del orden civil y mercantil son mayoritariamente conscientes de la grave injusticia social y de la inequidad que la implacable aplicación de la Ley está suponiendo en muchos casos.

Así, algunos de ellos, están buscando todos los resquicios posibles en el actual Ordenamiento Jurídico para evitar dichas injusticias. Intentan que se reconozcan las evidentes deficiencias en el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva en los procedimientos de ejecución hipotecaria¹¹; retuercen la Ley concursal para ver si esa puede ser una salida para particulares en situación de ruina (Fernández Seijo, 2009); acuden a las normativas en materia de consumo para apelar a la existencia de cláusulas abusivas en los contratos hipotecarios e, incluso, resucitan fórmulas como

11. La noticia más reciente al respecto la tenemos en el Auto del Tribunal Constitucional (ATC 7223-2010 de 19/07/2011) por el cual se inadmitió la Cuestión de Inconstitucionalidad promovida por el Juzgado de Primera Instancia núm. 2 de Sabadell. En dicha Cuestión, el Juez proponente (GUILLEM SOLER SOLÉ) efectuó, creemos, una brillante exposición sobre las posibles deficiencias de la LEC en su aplicación a los casos a los que nos hemos referido antes en cuanto a que se podría estar lesionando el derecho a la Tutela Judicial.

la cláusula *rebus sic stantibus*¹² que puedan ofrecer una tabla de salvación al particular insolvente. Pero la mayoría de estos admirables intentos están chocando con la también sólida e implacable doctrina que se aplica por los Tribunales Superiores de Justicia o, incluso, por el Tribunal Constitucional¹³ en materia de lesión de derechos fundamentales. La *doctrina de los propios actos*¹⁴, la responsabilidad y conocimiento de las partes en el momento de asumir las obligaciones del contrato privado y un sagrado principio de seguridad jurídica están frenando cualquier loable intento de salvar la situación con la dignidad que sería precisa. El problema –creemos– no está en el del Poder Judicial, cuyos integrantes – hoy desbordados y ciertamente sensibilizados con el asunto– deben actuar, lógicamente, con escrupuloso sometimiento al Ordenamiento Jurídico y con escaso margen de maniobra. El problema más bien se ha localizado en la lentitud del Legislativo ante estos problemas y en la inacción de un Ejecutivo, muy presionado por las entidades financieras para mantener las actuales circunstancias de desprotección de los deudores particulares.

Pero en el ámbito jurídico aún hay posibilidades abiertas. La reciente reforma de la Ley Concursal mediante la Ley 38/2011¹⁵, de 10 de octubre, no ha acometido los problemas de los particulares arruinados, si bien dejó abierta una puerta en su *Disposición adicional única* estableciendo un plazo de 6 meses desde la entrada en vigor para que el Gobierno presente alternativas:

El Gobierno deberá 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 se encuentran en dificultades para satisfacer sus obligaciones, y especialmente las garantizadas con hipoteca.

Dicho informe incluirá la posible adopción de otras medidas, tanto sustantivas como procedimentales que, a través de las oportunas iniciativas, completen la protección económica y social de consumidores y familias. A tal efecto, podrán proponerse opciones de solución extrajudicial para estos casos, sean de carácter notarial o registral, de mediación, o de otra naturaleza.

Cabría desconfiar del alcance que tendrá la aplicación de esta disposición, pero al menos puede constituir una vía de salida lógica y acorde al contexto de los países desarrollados para el tratamiento de las situaciones de quiebra e insolvencia de particulares si se utiliza con suficiente determinación política.

Por otra parte, merece la pena resaltar que la protección de las situaciones de sobreendeudamiento familiar dentro del entorno de los países OCDE es una práctica habitual de la que, increíblemente, no participamos en España. Conscientes de ello, organizaciones como la Confederación Española de organizaciones de Amas de Casa, Consumidores y Usuarios (CEACCU), o como ADICAE, llevan tiempo solicitando que se implante una *“ley de segunda oportunidad”* que sirva realmente para intervenir en las situaciones de quiebra económica personal y familiar. Apoyamos sin reserva estas iniciativas ya que los procedimientos de protección de la insolvencia de particulares son el camino que adoptaron con éxito y hace décadas muchos de los países de nuestro entorno.

4. SISTEMAS DE PROTECCIÓN DEL ENDEUDAMIENTO DE PARTICULARES EN EL ENTORNO DE LA OCDE

Merece la pena que nos detengamos en la descripción sucinta de algunas de las alternativas que existen en nuestro entorno económico para identificar cuáles podrían ser las actuaciones de protección más factibles en España¹⁶, no sin antes aclarar que las iniciativas comunitarias al respecto son escasas y nada operativas por el momento.

A nadie se le escapa (y menos en estos momentos) que la Unión Europea es sustancialmente una unión monetaria (parcial) pero no económico-financiera y mucho menos jurídica. O al menos está presentando graves debilidades en este aspecto.

El Consejo Económico y Social Europeo lleva lustros alertando sobre el endeudamiento excesivo de particulares y planteando la necesidad de armonizar el tratamiento de este asunto en una normativa europea dadas las dimensiones del problema. No obstante la Comisión y los Estados Miembro no han acometido este asunto directamente. Tan solo se han realizado algunas tímidas declaraciones programáticas en materia de derecho de los con-

12. Este principio general del derecho quiere decir que el contrato privado despliega todos sus efectos *“mientras estén así las cosas”*, lo que significaría, que existiría una suerte de cláusula oculta (válida aunque no sea expresa) por la que un cambio sustancial de las condiciones en que se produjo un contrato podría alterar la fuerza de la obligatoriedad del mismo para una o para ambas partes: *Contractus qui habent tractum succesivum vel dependentiam de futuro rebus sic stantibus intelligitur*. No obstante el uso de este principio por los tribunales se da con extrema cautela para no entrar en contradicción con otros principios tan básicos como el de la obligación de cumplir lo pactado: *pacta sunt servanda*.

13. ATC 7223/2010 de 19/07/2011 citada en la nota 9. No obstante la inadmisión recaída, hay que ponderar el voto particular concurrente emitido por un Magistrado del Pleno del TC (D. EUGENI GAY MONTALVO), en el que se ponía de manifiesto la necesidad de que el operador jurídico actuase desde el sentido común, aduciendo textualmente *“que el sentido de las normas, más si cabe el de aquéllas, como son las constitucionales, que expresan los principios básicos en torno a los que se organiza una determinada sociedad, no pueden establecerse de espaldas a la realidad social en la que corresponde aplicarlas sino en íntima y directa conexión con ella”*.

14. La *doctrina de los propios actos* se refiere a la protección que objetivamente requiere la confianza depositada en el comportamiento y que, por consiguiente, constriñe el ejercicio de los derechos, sin que sea lícito hacer valer un derecho en contradicción con la conducta observada con anterioridad por el agente, cuando la misma justifica la creencia de que no se ejercitará tal derecho.

15. LEY 38/2011, DE 10 DE OCTUBRE, DE REFORMA DE LA LEY 22/2003, DE 9 DE JULIO, CONCURSAL. BOE nº Núm. 245 de 11 de octubre de 2011 Sec. I. PP. 106.745-106.801.

16. Mucha de esta información ha sido extractada y actualizada del estudio de Ribón Seisdedos, E. (2011) y de Trujillo Díez, I. J. (2002).

sumidores, relativas a la responsabilidad en el otorgamiento de créditos o la publicidad de estos productos financieros, pero sin entrar nunca en el fondo de la cuestión del endeudamiento excesivo, sus causas y su tratamiento.

Así pues, puede ser más útil acudir a la regulación concreta de algunos países para demostrar cómo en España existe un trágico vacío legal en este aspecto y, sobre todo, para atisbar posibles alternativas aplicables a nuestro contexto. En concreto resumiremos las alternativas que se ofrecen en Francia, Bélgica, Italia, Alemania, Austria, Dinamarca, Estados Unidos y los Países Bajos.

Avanzamos que en Europa coexisten dos modelos fundamentales: el francés y el alemán, con una peculiar y original fórmula en los Países Bajos (inaplicable a España por el rumbo de bancarización que están tomando las Cajas de Ahorro). Por otro lado encontramos como tercera vía el modelo norteamericano como representante del derecho anglosajón.

Francia: *Commission de surendettement des particuliers*. La Comisión de sobreendeudamiento de particulares

CONCEPTOS:

- Sobreendeudamiento = imposibilidad manifiesta del deudor de buena fe (persona física) de afrontar las deudas no profesionales. Excluye a autónomos y personas jurídicas (atendidos por procedimientos concursales diferenciados y similares a los de España)
- Buena fe. Existe cierta controversia conceptual entre: a) idea subjetiva de presunto estado de ignorancia del deudor frente al acreedor Vs. b) lealtad de comportamiento del deudor (más acorde a nuestro Derecho)

PROCEDIMIENTO:

- a) CONCILIACIÓN [*règlement amiable*]. El deudor solicita al Banco de Francia la intervención de una Comisión creada ad hoc para el examen del sobreendeudamiento [*Commission de surendettement des particuliers*] formada por representantes del Estado, del Banco de Francia, de la Hacienda Pública, de asociaciones bancarias y de consumidores y usuarios. Tras el estudio de la petición del deudor y la elaboración de un balance por la Comisión se propone un plan de viabilidad, que caso de ser aceptado por los acreedores pondrá fin al procedimiento.

El secretario de esta comisión es siempre un funcionario del Banco de Francia, y es esa institución la que soporta toda la tarea de control de regularidad formal de las solicitudes de procedimiento. Los funcionarios del Banco de

Francia que asumen la secretaría están en estrecho contacto con las administraciones, organismos y asociaciones competentes en materia de ayuda social; también requieren, la ayuda de trabajadores sociales para el tratamiento de aquellas solicitudes de procedimiento que presenten un acusado carácter social.

La petición y mera admisión a trámite no paraliza por sí los procedimientos de ejecución que estuvieran abiertos, pero tanto la *Commission* como el mismo deudor en caso de urgencia pueden solicitar del juez que adopte medidas de suspensión de embargos o ejecuciones hipotecarias.

- b) INTERVENCIÓN JUDICIAL [*redressement judiciaire civil*]. Si no funciona el trámite conciliador, el juzgado [*tribunal d'instance*], previa instrucción del correspondiente procedimiento y dotado de amplias facultades, articula las medidas de saneamiento de la situación del deudor.

Bélgica: Servicios de mediación de deudas. Regulación Amistosa y regulación judicial

Se cuenta con la figura y servicios del *Mediador de deudas*, nombrado por el juez para el caso concreto (si no hay acuerdo sobre el mediador, puede ejercer las funciones el secretario judicial o incluso un notario si así lo determina el juez).

Pueden ejercer esta mediación de deudas los abogados, los procuradores de los tribunales, los notarios y las autoridades públicas o privadas concertadas. Los criterios para la determinación de los servicios de mediación se establecen por las Regiones mediante Decreto.

Así, por ejemplo, en la Región Wallona sólo se autoriza a cumplir funciones de mediación de deudas a las instituciones que contraten, al menos, a un jurista y a un trabajador social con experiencia profesional en el sector al menos de tres años o, en todo caso, que haya seguido una formación específica.

Estos servicios median entre los acreedores y el deudor con dificultades de solvencia, proponiendo un plan y controlando el comportamiento presupuestario del deudor, y también intervienen en el procedimiento de arreglo colectivo de deudas.

Como en el caso francés se establecen dos posibilidades:

- a) REGULACIÓN AMISTOSA: A iniciativa del deudor o por orden del órgano judicial para una búsqueda de solución pactada.
- b) REGULACIÓN JUDICIAL: Se otorga al juez la facultad de establecer un proyecto de viabilidad económica limitado a un plazo máximo de cinco años y cuyo acatamiento resulta imperativo tanto para el deudor como para sus acreedores.

Es facultativo del juez establecer medidas como:

- Escalonamiento del pago de deudas en principal, intereses y gastos.
- Reducción de los tipos de interés convencionales pactados a los tipos de interés mínimos legales.
- Suspensión, mientras dure el plan de regulación judicial (máximo de 5 años), del efecto de garantías reales, sin que esta medida pueda poner en peligro los alimentos, lo mismo que la suspensión de los efectos de cesiones de crédito.
- La remisión de deudas total o parcial de los intereses moratorios, indemnizaciones y gastos.

Las medidas judiciales se subordinan al cumplimiento acreditado por parte del deudor de actos propios dirigidos a facilitar o garantizar el pago de la deuda, así como a la abstención del deudor de actos patrimoniales que agraven su insolvencia.

Una vez finalizada la ejecución del Plan de Regulación (ya fuera amistoso o judicial), los acreedores tendrían un plazo de 5 años para solicitar al juez la revocación de las actuaciones si acreditan que el deudor hubiera actuado en fraude de sus derechos (p.e. ocultación, alzamiento u otros), pudiendo actuar sobre sus bienes.

Alemania: *Verbraucherinsolvenzverfahren* (procedimiento de insolvencia del deudor) y *Restschuldbefreiung* (liberación de la deuda resultante)

Como ya dijimos, el modelo alemán, junto al modelo francés, constituye la otra gran alternativa de tratamiento de la cuestión en Europa.

CONCEPTOS:

La norma alemana [*Insolvenzordnung*] procura la tutela de las economías domésticas, obviando la causa generadora de la situación de *sobreendeudamiento*, la implicación es que el concepto de sobreendeudamiento se extiende a toda aquella persona física que no puede afrontar sus deudas y que, o bien no ejerce actividad económica liberal, o que incluso desarrollándola no pueda considerarse significativa por no estar dotada de organización empresarial (ej. autónomos en pequeños negocios o profesionales liberales independientes).

PROCEDIMIENTO:

Estos procedimientos se componen de tres fases.

- a) En la primera se invita al deudor a que voluntariamente acuda a uno de los centros de asesoramiento y mediación

para los deudores que existen en Alemania. Sólo una vez que no se haya llegado a un acuerdo a través de este mecanismo, lo que debe ser debidamente justificado por el centro mediador oficial, se pasa al procedimiento tutelado por los tribunales. El objetivo de estos centros es llegar a hacer un balance de la situación financiera del deudor con el propósito de elaborar un plan de viabilidad de la deuda para el futuro y liberar a los juzgados de esta tarea. Si falla este paso, se debe acudir a lo que determine un tribunal. Este tribunal, basándose en la labor realizada previamente por el centro asesor, intenta mediar en la búsqueda de un acuerdo consensuado con los acreedores mediante el establecimiento de un plan. En caso de lograrse, el plan, que adquiere fuerza de ejecución forzosa, se impone al deudor, dándose por concluido el procedimiento en esta fase. No obstante, si los acreedores rechazan el plan propuesto, se da inicio al procedimiento de insolvencia del consumidor.

- b) Procedimiento de insolvencia del deudor [*Verbraucherinsolvenzverfahren*]: Procedimiento abreviado cuyo impulso inicial puede corresponder tanto al acreedor como al propio deudor, siempre que éste haya procurado un arreglo extrajudicial en los seis meses precedentes a su solicitud.
- c) Presentado por el deudor un plan de liquidación de deudas, oídos los acreedores e instruido el tribunal, puede alcanzarse un acuerdo entre las partes que ponga fin al litigio. De lo contrario se procederá a la incoación definitiva del procedimiento de insolvencia. Abierto el procedimiento de insolvencia, podrá solicitarse por el deudor la liberación del resto de la deuda [*Restschuldbefreiung*].
- d) Tras la observancia de un período buena conducta bajo la tutela de un fiduciario, que alcanza los siete años, cabe la posibilidad de la liberación de la deuda resultante mediante auto judicial motivado.

Una de las virtudes del modelo alemán es la necesidad para los acreedores de evitar en la medida de lo posible llegar al procedimiento de insolvencia llegando a un acuerdo previo. La posibilidad de que se libere al deudor fuerza a los acreedores a avenirse a arreglos.

Austria: *Privatkonkurs* (Concurso privado) e Intervención Judicial

CONCEPTOS:

Se trata de una variante del modelo alemán, optándose inicialmente por un sistema de concurso privado [*privatkonkurs*], si bien es solo aplicable a personas físicas ajenas a la actividad mercantil.

El sistema austriaco, de carácter judicial, se configura como un procedimiento subsidiario del arreglo conciliador entre las partes. Se exige la voluntad acreditada del deudor de haber procurado un acuerdo con sus acreedores. Una vez constatada la imposibilidad de solución extrajudicial, el concurso privado despliega tres posibles actuaciones configuradas como remedios progresivos para la satisfacción de la deuda:

PROCEDIMIENTOS:

- a) Suspensión forzosa de pagos [*Zwangsausgleich*]. Incoado a instancia del deudor, requiere el beneplácito de la mayoría de los acreedores que representen al menos la mitad del pasivo y la conformidad del tribunal. La suspensión de pagos lleva implícita el compromiso del consumidor de abonar en un período no superior a cinco años el 30% de sus deudas.
- b) Plan de pago con ejecución patrimonial [*Vermögensverwertung und Zahlungsplan*]. Evaluada la situación patrimonial del deudor y constatado en su balance el pasivo inasumible de modo inmediato, se procede a la ejecución patrimonial del deudor, con la salvaguarda de unos límites (mínimo vital), aceptándose por los acreedores mayoritarios un plan de pago proyectado sobre los futuros ingresos del consumidor. Este plan requiere la conformidad judicial.
- c) Procedimiento de liquidación [*Abschöpfungsverfahren*]. Frustrados los anteriores procedimientos, al deudor le cabe la postrera posibilidad de solicitar judicialmente la incoación del procedimiento de liquidación, una vez conste ya ejecutado su patrimonio. Iniciado el procedimiento, el consumidor queda obligado durante un período de siete años a procurarse una actividad económica que le permita, obviando un mínimo de subsistencia, entregar a un fiduciario judicial sus ingresos. Si el deudor es capaz de sanear la mitad de su pasivo en el plazo de tres años o el 10% en el plazo de siete podrá obtener la liberación del resto de la deuda.

Dinamarca: *Gældssanering* (Saneamiento de deudas)

El Derecho concursal danés, permite también a las personas sobreendeudadas (personas físicas sin actividad empresarial) acudir al denominado procedimiento de saneamiento de deudas [*Gældssanering*].

Puede solicitar la apertura de este procedimiento aquel deudor persona física, no empresario, que se halle en una situación desesperada, atendiendo al volumen de sus deudas y a sus perspectivas de futuro (determinadas por la edad y por la situación familiar y profesional del deudor) en lo que se refiere a la esperanza de poder cumplir sus obligaciones en los próximos años.

Interpuesta la solicitud, el tribunal debe pronunciarse sobre su admisibilidad. El plan presentado por el deudor, sólo será aceptado por el tribunal cuando se considere razonable, teniendo en cuenta las circunstancias personales del deudor y de la deuda, tales como:

- a) La motivación del deudor (no se admitirá, por ejemplo, la solicitud del deudor si es manifiesto que continuará endeudándose o no tiene el propósito de buscar trabajo);
- b) La antigüedad de la deuda;
- c) El origen de la deuda y las circunstancias en la que ha sido contraída;
- d) Los pagos anteriores;
- e) El comportamiento del deudor durante el procedimiento.

Si en el deudor o en su solicitud no concurren los requisitos dispuestos en la Ley o el tribunal no considera razonable el plan propuesto, la demanda será inadmitida.

En caso de admisión de la solicitud, esta se hace pública y se remite a todos los acreedores, produciendo los siguientes efectos:

- a) Se suspende toda ejecución individual sobre el patrimonio del deudor (pero no la que ataña a sus codeudores o fiadores);
- b) La admisión de la solicitud y el contenido del plan no afectan a los acreedores asegurados mediante garantía;
- c) El deudor no sufre desposesión ninguna y continúa por sí mismo en la administración de su patrimonio; sin embargo, para cualquier transacción importante deberá solicitar la opinión del síndico nombrado por el tribunal. (Similar a nuestra institución de *curatela* en los casos de prodigalidad)

Seguidamente el tribunal designará un síndico que se encargará de precisar la situación del deudor y del plan propuesto. Sólo después de oír a los acreedores, el tribunal se pronunciará sobre el plan. Para la aprobación del plan no está obligado el tribunal a respetar la opinión de los acreedores, y puede modificar el contenido del plan propuesto, pero sólo en beneficio de aquéllos. La aprobación del plan implica la novación de toda la deuda del solicitante, de tal manera que, si el deudor lo cumple en sus propios términos, desaparece toda responsabilidad adicional por las deudas aún insatisfechas.

Si el deudor dispone de ingresos por trabajo, el plan le impondrá la obligación de pagar parcialmente sus deudas durante un cierto tiempo, generalmente cinco años. Si el deudor es un parado o un jubilado, podrá obtener el perdón de sus deudas sin realizar pago ninguno. El plan no afecta a los acreedores asegurados con garantías. Lógicamente, sí puede el tribunal ordenar

al deudor, por ejemplo, que venda un inmueble con el fin de reembolsar anticipadamente un crédito hipotecario. En el caso de que el deudor no respete el plan, los acreedores pueden solicitar el cumplimiento forzoso. Durante su desarrollo el plan puede ser modificado, pero sólo en beneficio del deudor a causa de cambios esenciales que afecten a su situación económica (p. ej., paro o enfermedad sobrevenidos). Los acreedores sólo pueden solicitar la anulación del plan, cuando el incumplimiento por parte del deudor se revele inexcusable.

De la norma danesa destaca su especial sensibilidad hacia posibles situaciones calamitosas del deudor, dispensando una particular tutela hacia parados, jubilados con escasos recursos u otras situaciones de infortunio.

Italia: Organismo di composizione della crisi

La *LEGGE 27 gennaio 2012, n. 3. Disposizioni in materia di usura e di estorsione, nonché di composizione delle crisi da sovraindebitamento*, establece la posibilidad de que el particular denuncie ante el "juez de paz" su situación de insolvencia, lo que activa la participación de un órgano mediador: *El Organismo di composizione della crisi*. En la composición (art. 15.4) de este organismo público con facultades de propuesta y mediación para llegar a un acuerdo con los acreedores se encuentran los servicios sociales básicos [*servizio sociale professionale e segretariato sociale per informazione e consulenza al singolo e ai nuclei familiari* definidos en el artículo 22.4.a) de la *legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*. 8 novembre 2000, n. 328].

Como novedad con la anterior legge N.307, se admite la posibilidad de que se obligue a moratorias. Italia corrige así el vacío en la protección a particulares aunque el problema del sobreendeudamiento en este país no adquiere las dimensiones que en España.

Países Bajos: Bancos Municipales.

En los Países Bajos no existe una legislación específica para resolver las situaciones de sobreendeudamiento, ni siquiera se prevé la posibilidad de acudir a los jueces para que concedan un plazo de gracia al deudor con dificultades pasajeras.

Sin embargo, desde los años 30 del siglo pasado, los Bancos Municipales de Crédito (banca pública social) están desarrollando una importantísima labor de mediación entre los particulares (personas físicas o autónomos) seriamente sobreendeudados y sus acreedores.

Son los encargados de realizar un plan de pago, que puede incluir la reducción de la deuda o su aminoramiento, para proponérselo a los acreedores.

En ocasiones, estos Bancos también realizan una labor de re-financiación, mediante la adquisición de los créditos a precios de mercado para, subrogándose frente al particular sobreendeudado, ofrecerle condiciones más fáciles de pago.

La Organización Paraguas para los Bancos de Crédito Municipal (la NVVK) ha creado unas normas comunes que regulan esta actividad de mediación: el Plan para el arreglo de deudas y el Código de conducta para el arreglo de deudas.

EE. UU: *Bankruptcy Code* La Segunda oportunidad: *Fresh start*

CONCEPTOS:

En Estados Unidos existe uno de los ordenamientos jurídicos que mayor accesibilidad permite al particular sobreendeudado para alcanzar una solución a su situación de insolvencia.

La filosofía subyacente en la normativa norteamericana es la concesión de una segunda oportunidad o un nuevo comienzo [*fresh start*] al deudor honesto que hubiere tenido la mala fortuna de verse sumido en una situación de endeudamiento excesivo. En realidad se busca que el riesgo de ruina no paralice la actividad económica e inversora.

Ello se logra a través del denominado *discharge*, que permite a los deudores honestos, liberarse, tras un periodo de seis años, de parte de su obligación de pago de determinadas deudas, impidiendo su reclamación por los acreedores. Para el otorgamiento o reconocimiento del *discharge*, se exige que el deudor lo sea de buena fe, lo que destierra a aquéllos que, entre otras conductas fraudulentas, hubieren falseado su solicitud de quiebra o hubieran intentado previamente alzar sus bienes en perjuicio de acreedores.

PROCEDIMIENTO:

Dentro de la regulación general concursal estadounidense construida tradicionalmente a través del Título 11 del *United States Code*, conocido como *United States Bankruptcy Code*, su capítulo 13 se dedica de modo específico al ajuste del deudor individual con ingresos regulares. De este modo, se reserva un procedimiento singular para personas físicas cuyas deudas no superen los \$250.000 en el caso de deudas ligadas a créditos no garantizados o hasta \$750.000 si estos hubieran sido otorgados al amparo de alguna garantía singular, correspondiendo su impulso únicamente a instancias de la persona física sobreendeudada.

El deudor ha de someter una propuesta al comisario [*trustee*], estableciendo un plan de pago íntegro para sus créditos garantizado y un tratamiento no discriminatorio para los restantes créditos ordinarios, si bien el plan no requiere la conformidad de los acreedores, bastando el beneplácito del tribunal tras la apreciación de la buena fe del deudor. Tras el cumplimiento del

plan de pagos previsto, el deudor quedará liberado de las deudas restantes.

La norma estadounidense fija una serie de límites para la liberación del deudor, por considerarlos de interés superior (ej. alimentos y manutención de menores, deudas contraídas de modo fraudulento o indemnizaciones derivadas de lesiones provocadas por el deudor).

No obstante, también hay que decir que la normativa norteamericana descrita fue modificada en 2005 por la *Bankruptcy Abuse Prevention and Consumer Protection Act (BAPCPA)*, para evitar abusos en el uso de esta fórmula, lo que ha sido tildado por algunos especialistas como un retroceso en los derechos de los consumidores. (Quizás ya hubo quien preveía el reventón de las hipotecas *subprime*.)

Elementos comunes a considerar en los modelos expuestos

La condición de persona jurídica en España cuando se produce una situación de quiebra, permite que se protejan los bienes objeto de embargo si se determina que resultan necesarios para la continuidad de la actividad profesional o empresarial del deudor (Art. 55 LC). Los bienes de los particulares endeudados (personas físicas) se exceptúan de esta fórmula. El resultado es que elementos tan básicos como la vivienda de una familia (evidentemente necesaria para la continuidad de la actividad productiva familiar) se somete a embargo inevitable desde la óptica concursal. La persona física endeudada está clarísimamente desprotegida en nuestro Ordenamiento Jurídico.

Dicho de otra forma, la obvia imposibilidad de extinción de las personas naturales y la consideración en nuestro ordenamiento de la vivienda como un "derecho" constitucional sí, pero con débil protección, a pesar de ser un medio imprescindible para la vida y la convivencia, impide, sorprendentemente, proteger a las unidades familiares españolas sobreendeudadas del rodillo de los embargos y de las ejecuciones hipotecarias.

Las actuaciones protectoras de las personas físicas sobreendeudadas en aquellos países que tienen regulado este asunto poseen algunos elementos en común de los que deberíamos aprender:

- Se trata de sistemas de protección aplicables a particulares que acrediten la condición de deudores de buena fe y que se vean inmersos en una quiebra por razones sobrevenidas, ajenas a su voluntad y cuya actuación patrimonial no haya sido fraudulenta. Más controvertido es si la pro-

tección debe alcanzar a particulares con actividad comercial (autónomos y profesionales liberales) y a particulares que avalaron a los primeros.

- Se promocionan siempre fórmulas prejudiciales de negociación de la deuda, reguladas por Ley, en las que intervienen figuras de mediación también reguladas y con capacidad suficiente.
- Existe siempre la posibilidad efectiva de establecer (por acuerdo entre las partes o por decisión judicial) medidas ejecutivas como pueden ser la suspensión de ejecución forzosa, moratorias en los plazos, modificación de tipos de interés, e incluso de liberación de parte de la deuda. Este aspecto es fundamental ya que en este momento en España, como nos recuerda la profesora Cuenca Casas (Cuenca, 2011), *no existe mecanismo liberatorio si el concurso concluye en liquidación, lo que provoca que los acreedores no favorezcan la conclusión del concurso por aprobación del convenio, pues si el mismo no se alcanza, el acreedor no pierde ninguna garantía de su crédito*. Este elemento es fundamental. Si los acreedores no ven limitada su capacidad de ejecución –si no existe mecanismo externo, justo y con poder bastante que pueda limitar su acción– no se verán nunca impelidos a alcanzar acuerdos prejudiciales sobre las deudas. Todo acuerdo negociado (lo estamos viendo hoy con algunas entidades bancarias acreedoras) será graciable por cuenta de una parte empoderada (acreedora) sobre otra vulnerable y desasistida (deudora), en una relación de evidente asimetría.
- Una característica jurídica diferencial entre los países en los que hay sistemas de protección del sobreendeudamiento de particulares y el caso español es que en nuestro país, la responsabilidad patrimonial universal del deudor particular es ilimitada¹⁷. Si no se puede afrontar la deuda, esta aumentará y acompañará al deudor en el futuro, lo que trunca su proyecto vital e imposibilita salir de la situación por la vía del emprendimiento y la inversión. Este es un factor que conlleva sobrevivir por la vía de los subsidios y de la economía sumergida, pues todo ingreso o bien por encima del mínimo vital será automáticamente embargado.
- Las medidas de protección adoptadas deben estar dotadas de un elevado grado de flexibilidad, conocimiento y adaptación a cada caso concreto. No se adoptan soluciones generales a colectividades sino que cada caso es analizado pormenorizadamente y para cada uno se buscan las fórmulas más justas y apropiadas, lo que obliga a disponer

17. CÓDIGO CIVIL, Art. 1.911.

de un amplio arsenal de acciones de protección del sobreendeudado y de capacidad ejecutiva.

- En los sistemas analizados, en ningún caso se priva a las personas de la capacidad de obrar en todos los aspectos de su vida, si bien se puede limitar esta capacidad para la toma de algunas decisiones que afecten al patrimonio, debiendo informar y recabar la autorización previa a los órganos (unipersonales o colegiados) que realizan actividad de control fiduciario de cada plan de saneamiento económico. Los efectos y las limitaciones son muy similares a las situaciones de prodigalidad reguladas en el Derecho Español como procedimiento especial en la Ley 1/2000 de Enjuiciamiento Civil (arts. 748 a 763) y los controles impuestos son asimismo muy similares a los de la institución de la *curatela* en nuestro ordenamiento jurídico. Sin embargo, no ocurre así con las causas para la intervención judicial ya que la prodigalidad en nuestro ordenamiento se incoa sobre actuaciones patrimoniales indebidas (*espíritu desordenado, disipación, despilfarro y derroche*) por parte del sujeto intervenido. Poseemos, por tanto, un instrumento –curatela– que es inaplicable por falta de evolución del concepto de prodigalidad o, mejor, por no haber desarrollado un nuevo concepto en el que la situación de quiebra venga precedida por comportamientos de buena fe. Cabría por tanto, distinguir con claridad entre el sobreendeudado activo, cercano a nuestra prodigalidad por haber provocado la propia ruina a través de actos de dispendio, y el sobreendeudado pasivo (desprotegido por nuestro ordenamiento) caracterizado por un comportamiento patrimonial adecuado pero que se ve afectado por circunstancias externas e imprevisibles.
- Finalmente, es común a algunos de los sistemas descritos anteriormente la intervención del sistema de servicios sociales –eso sí con muy diferente grado–, comprendiendo que las situaciones de sobreendeudamiento poseen una dimensión técnica-financiera, junto a otra de índole social-convivencial. Se trata de la incorporación de una visión diferente, referida a la dignidad y al ejercicio de los derechos económicos y sociales que afectan tanto a las causas como, sobre todo, a las soluciones.

Creemos que no es en absoluto descabellado, sino muy oportuno, plantear la imperiosa necesidad de que el ordenamiento jurídico español contemple alternativas de protección a los particulares endeudados en la línea de los países de la OCDE. Para ello podemos aducir dos tipos de razones fundamentales: unas basadas en los Derechos Fundamentales y en la búsqueda de condiciones de dignidad en la vida de las personas; otras, de índole económica ya que la ruina vista como una situación inevi-

table que acompaña a las personas para todo su futuro, genera la exclusión severa y permanente del sistema económico productivo y es alimento para la economía sumergida.

La adopción de cualquier medida protectora de las familias en situación de quiebra económica requerirá modificaciones legislativas en varias direcciones (Ley Concursal, Ley de Enjuiciamiento Civil, Ley Hipotecaria, protección de los consumidores...). Elaborar una nueva ley de sobreendeudamiento o de concurso de particulares es imprescindible, pero la acuciante realidad social nos indica también que posiblemente es se llegará demasiado tarde para legislar y que se requieren medidas drásticas, prácticas, urgentes y posiblemente retroactivas en algunos aspectos.

La protección pública debe ir dotada indefectiblemente de herramientas legales que permitan una tutela judicial efectiva en el ámbito jurisdiccional civil. En palabras de la Magistrada Amaya Olivas (Olivas, 2009) refiriéndose a este aspecto: *En realidad, todas aquellas alternativas que implican la posibilidad de que el juez estudie a fondo la situación existente y pueda resolverla atendiendo en equidad a los derechos de ambas partes, serían mucho más adecuadas desde una óptica y una práctica garantista frente a la evidente insuficiencia de la situación actual.*

Llegados a este punto, planteamos una última cuestión ¿qué papel podrían jugar los servicios sociales en el contexto español para el tratamiento de estas situaciones? ¿Cuáles son los retos inmediatos para los servicios sociales?

5. EL RETO PARA LOS SERVICIOS SOCIALES PÚBLICOS EN ESPAÑA

Por nuestra parte, desde los servicios sociales públicos, especialmente desde los servicios sociales básicos de responsabilidad local, vemos pasar por los despachos –también impotentes– los casos de familias, socialmente integradas pero arruinadas, que acuden a los servicios generalmente cuando ya están seriamente comprometidos los medios mínimos de subsistencia (vivienda, alimentación, vestido, calefacción, transporte...). La inexistencia de respuestas ágiles y el poco desarrollo, coherencia y uniformidad de muchos de nuestros servicios y prestaciones para situaciones así nos hacen inicialmente poco útiles, más allá de la mera orientación informativa y del apoyo en el desahogo, muchas veces vergonzante, de quienes se han visto obligados a acudir a los servicios sociales.

Aún existe un cierto estigma social –erróneo pero preponderante– relacionado con la percepción de los Servicios Sociales como el sistema que atiende a “los pobres y los excluidos”. Esto nos aleja del público objeto de las medidas que planteamos (personas y familias normalizadas y no excluidas socialmente). Este estigma se ha reducido mucho en los últimos años pero debemos ser conscientes de su existencia y de la barrera que supone para una intervención a tiempo.

Respecto a las situaciones de quiebra económica familiar y su impacto en el sistema, los datos de incremento de la demanda a los Servicios Sociales Básicos no dejan lugar a dudas. En 2009 fueron atendidas ocho millones de personas en los servicios de atención primaria (municipal). El número de atendidos solo dos años antes (2007) fue de cinco millones y medio. En dos años la demanda se ha incrementado un 46%. No disponemos de los datos 2010 y 2011 (gracias a la ineficacia de los sistemas de información y planificación en los servicios sociales por el flagrante abandono sufrido por el Plan Concertado de Prestaciones Básicas), pero los testimonios de los profesionales del sector indican un desbordamiento que no ha venido solo dado por la feliz aplicación de nuevos derechos subjetivos (Ley 39/2006 de promoción de la autonomía personal y atención a personas en situación de dependencia) sino por el clarísimo impacto de la crisis económica en las familias.

Las ayudas económicas (coyunturales y por emergencia social) y las Rentas Garantizadas de ciudadanía, que deberían asegurar mínimos de subsistencia, son escasas, desiguales por territorios y exasperantemente lentas en su tramitación.

Un ejemplo de absurdo en nuestro sistema es que muchas administraciones locales tratan las ayudas económicas de emergencia social –que son instrumentales y finalistas– como meras subvenciones y aplican así la imposibilidad legal de concesión si el administrado tiene deudas con la Hacienda Local (Tasas de agua, alcantarillado, basuras, IBI, impuesto de circulación de vehículos, etc.) o deudas con la Seguridad Social, tal y como prevén el artículo 13.2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones. Es cierto que es posible otra lectura del mismo artículo más comprensiva de las situaciones de familias en quiebra, pero es muy habitual encontrar Administraciones Locales que realizan una lectura radical e inmisericorde de dicho precepto, no sin razón debido a la normativa reguladora en materia de Haciendas Locales que impide efectuar abonos a quienes tuviesen deudas con la Administración. La necesidad que lleva a las personas a solicitar la ayuda es la misma que provocó esos impagos y, por tanto, la misma que imposibilita recibir una ayuda puntual. A los problemas de acceso a las ayudas podríamos añadir la posibilidad de embargo de estas si son reguladas por normas que no poseen rango de Ley (como es el caso de las Ordenanzas Municipales).

Se trata pues de una desesperante cinta de *Möbius* por la que peregrina el ciudadano para, tras un largo periplo, hallarse en el lugar de partida. Es tal la impotencia y la imposibilidad de actuación eficiente de la Administración que la moral ciudadana se rompe definitivamente y la rabia frente a este desamparo es el sentimiento generalizado.

Pero las situaciones de empobrecimiento repentino conllevan muchos más problemas que el meramente contable:

El nuevo perfil de muchas de las personas con las que trabajamos se caracteriza por un estado psicológico ansioso depresivo; por el sentimiento de fracaso y devaluación personal por la incapacidad de responder a la crisis económica; impotencia de no saber qué hacer para que su situación mejore; desánimo por no ver perspectiva de cambio. La desmotivación, ya por sí presente, se acentúa y constituye una de las principales dificultades para intervenir y llevar a cabo proyectos de inserción¹⁸.

Si bien somos conscientes de las dificultades que atraviesa el propio sistema público de servicios sociales, no es menos cierto que posee algunas características que pueden convertirle en un agente especialmente útil en las actuales circunstancias:

- Se trata de un sistema que tiene cobertura profesional en todo el territorio, con implantación suficiente y con dependencia pública (generalmente municipal). Más de 20.000 profesionales especializados procedentes de muy variadas y complementarias disciplinas: Trabajo Social, Educación Social, Psicología, Sociología, etc, cubren todo el territorio español.
- Los problemas de endeudamiento que puedan desembocar en algo tan complejo como la exclusión social –deriva que hemos de evitar a toda costa– son plenamente conocidos y comprendidos por esta red que atesora ya una amplia experiencia de más de 30 años en la lucha contra la exclusión.
- Se trata de un sistema con experiencia contrastada en las situaciones de mediación y arbitraje en contacto con el sistema judicial (menores en riesgo / maltrato / violencia de género) y en conexión con otros sistemas públicos (educación empleo, salud, etc...).
- Intervenir en las situaciones de crisis económica familiar no requeriría una gran inversión de fondos públicos añadida si se empodera suficientemente al sistema de servicios sociales con herramientas jurídicas suficientes. No se trataría de “engordar” este sistema sino de aprovechar mucho mejor su indudable potencial. En un momento de obsesiva contención del gasto público, este elemento es primordial.

Es urgente el impulso de fórmulas de reflotamiento económico individual y familiar basadas en la protección de las personas y

18. Testimonio de Pepa Vázquez Martínez y Ángeles Rodiño Medrano, profesionales del Equipo Municipal de Inclusión Social del Ayuntamiento de Pontevedra. (García Herrero, 2011).

familias en esta situación y siempre bajo la protección judicial de cada caso. Se trata de parar la sangría social que está suponiendo este perverso sistema pudiendo forzar moratorias en los pagos mientras se acometen planes sensatos de reflotamiento de la economía familiar realistas y de medio plazo.

Somos conscientes de que para muchos ciudadanos que ya han pasado de la situación de ruina y pérdida de la vivienda a la exclusión severa llegaríamos trágicamente tarde. Su situación precaria habrá de ser objeto de otras medidas de protección, obligadas para cualquier Estado social moderno, más cuando las perspectivas de recuperación económica y de generación de empleo no son halagüeñas en el corto y medio plazo.

Su situación habrá de ser objeto de nuevas políticas sociales, de empleo y de vivienda. Como también habrá que buscar otra solución con urgencia para el problema de los impagos en materia de alquileres, cuyos procedimientos monitorios en términos de desahucio se acaban de acelerar gracias a recientes reformas procesales. Bien está, si se hubiera acompañado de medidas de protección para aquellos que han perdido un techo que cobije a la familia. En esto habrá que ser conscientes de que el parque de viviendas vacías en España se cifra en tres millones (más que suficiente para atender a las necesidades) y que hay que buscar ecuaciones que den respuesta a una realidad tan acuciante y contradictoria como es el exceso de viviendas y la inaccesibilidad a las mismas por parte de los ciudadanos.

Algunas comunidades autónomas y algunos ayuntamientos están analizando fórmulas de protección y de mediación ante los desahucios en el mismo sentido que venimos avanzando. Si bien nos parece un loable intento, pensamos que la solución ha de ser arbitrada inicialmente desde el Poder Legislativo central, incorporando al Poder Judicial y dotándole de herramientas para poder proteger estas situaciones, actuando –ahí sí– en el nivel local (CCAA y Entidades Locales).

Establecida la premisa de que la inacción de los Poderes Públicos ante la problemática de las quiebras económicas de particulares sería poco juiciosa, el Legislador y el Gobierno tienen dos posibilidades: por un lado estaría acometer una legislación global y nueva en materia de sobreendeudamiento de particulares, al estilo de las analizadas más arriba, pero cuya tramitación llevaría seguramente más de un año y se perdería la posibilidad de protección a los casos presentes y del futuro inmediato. No obstante –creemos– sería muy deseable que se abordara esta cuestión con inteligencia y radicalidad, limitando racionalmente principios como el de la responsabilidad patrimonial universal y posibilitando la protección de los ciudadanos sobreendeudados.

La otra posibilidad de actuación (que podría coexistir perfectamente con la primera) sería la de adoptar medidas urgentes que modifiquen las herramientas existentes en nuestro Ordena-

miento Jurídico para posibilitar el amparo de las familias españolas en situación de quiebra con dos condiciones inexcusables:

- a) Que se proteja todo tipo de sobreendeudamiento y quiebra (no solo la hipotecaria)
- b) Que se actúe por la vía de normas con fuerza ejecutiva (los códigos de buenas prácticas están muy bien pero una norma jurídica de este calado no debe someterse a voluntariedades de parte)

Se trataría de apelar a razones de interés público y a la necesaria garantía de los derechos sociales y económicos fundamentales para modificar en lo preciso la legislación civil y mercantil de forma que se permita la intervención activa del Poder Judicial en la protección de dichos derechos. (En definitiva el bien jurídico a proteger: la dignidad de la vida de las personas y la cohesión social, bien puede prevalecer sobre los derechos patrimoniales de los acreedores en determinadas circunstancias).

La tibia posibilidad que ha abierto la reforma de la Ley Concursal de que se desarrollen medidas para la protección de los particulares concursados nos hace concebir alguna esperanza en este sentido.

En cuanto a las dimensiones prácticas de un futuro sistema de discharge o de segunda oportunidad o de una intervención de urgencia por parte de los poderes públicos entendemos que los Servicios Sociales deben ser –como ocurre en muchos de los modelos analizados– uno de los agentes a intervenir pudiendo aportar un amplio abanico de servicios:

- Participación en los órganos de mediación de deudas junto a otros profesionales del ámbito jurídico y contable-financiero.
- Prestación de apoyo y asesoramiento a los afectados poniendo a su disposición todos los recursos del sistema de servicios sociales que coyunturalmente fuera necesario activar. Para este fin sería necesario, eso sí, dotar de poderes facultativos a los profesionales en evitación de farragosas resoluciones administrativas.
- Seguimiento de los acuerdos prejudiciales y de los dictámenes judiciales (a través de la figura que se crease a tal fin: fiduciarios, curadores, ...) para apoyar los planes de reflotamiento económico (pactados o forzados judicialmente) y verificar el cumplimiento de la parte concursada. Este elemento sería de especial garantía para evitar las posibles situaciones de fraude que pudieran darse y a las que tanto temen las entidades crediticias.
- Dictamen profesional (colegiado) de una nueva figura que debería ser recogida en el ámbito jurídico: la unidad familiar en situación de riesgo por quiebra económica. De la misma

manera que se activan protocolos de protección para los menores en situación de riesgo o para las mujeres afectadas por situaciones de violencia de género, esta figura, desde el dictamen profesional, basado en el conocimiento y diagnóstico del caso debería dar lugar a:

- Tutela judicial inmediata con la posibilidad de paralizar automáticamente los procedimientos monitorios, ejecuciones hipotecarias u otros que pesasen sobre la familia, pudiendo declararse inembargables los medios (materiales y financieros) necesarios para el desarrollo de la vida familiar digna. La actuación judicial se basaría en un dictamen que acreditase la exclusión social moderada o una situación de inclusión social precaria, mediante la aplicación de herramientas de medición estandarizadas (podría utilizarse la metodología FOESSA u otras similares ya existentes).
 - Inmediata elaboración de un plan de saneamiento y reflotamiento de la economía familiar (servicios sociales con el concurso de técnicos contables) y negociación de deudas en el que quepan las moratorias por periodos amplios (hasta tres años).
 - Las familias así declaradas no pierden en absoluto su capacidad de gobernarse, pero sí deben tener limitadas determinadas actuaciones sobre su patrimonio (al igual que ocurría con la prodigalidad). Se impone pues el nombramiento de un fiduciario o curador provisional.
 - Negociación de las deudas con los acreedores que los restablezca a una posición segura. De no llegarse a un acuerdo, la decisión sería judicial.
 - Prioridad absoluta de los demás sistemas de protección social (empleo, sanidad, educación...) en la atención a estas familias. En este apartado, parece razonable que se activen medidas paralelas que, prevean importantes ventajas fiscales a los empresarios que contratasen a algún miembro de la unidad familiar intervenida o que fomenten el autoemprendimiento por parte de los mismos.
- En todo caso, el Sistema de Servicios Sociales, como un agente más, vinculado estrechamente al impacto de la crisis en la población, tiene la obligación de seguir aportando su visión cercana a la realidad y los oportunos diagnósticos de los niveles de cohesión social que desvelen la gravedad de la primera opción que apuntábamos: la de no actuar.

Finalmente, es necesario comprender definitivamente que la adopción de medidas como las sugeridas, o de otras similares, no

perjudicará a ninguno de los agentes implicados ni debe entenderse como un "ataque" a los legítimos derechos de los acreedores.

La protección a las familias sobreendeudadas y en quiebra no supondrá un incremento del gasto público (más bien lo contrario). Los ciudadanos se sentirán protegidos y responsabilizados de su situación. La economía sumergida a la que se ven obligados algunos de los ciudadanos endeudados y embargados se reducirá. Se perseguirá el fraude ya que no se podrán beneficiar de estas medidas aquellos deudores que no acrediten serlo de buena fe y que mantengan un comportamiento patrimonial acorde a la misma. El sistema crediticio español aflorará sus activos "malos", pero con mayores posibilidades y garantías de recuperar los préstamos. Se reducirá el actual miedo a la inversión productiva (autónomos y PYMES), por el riesgo de desprotección ante una eventual quiebra que existe en España.

Algunas claves del papel de los Servicios Sociales y de la actuación del Trabajo Social ante estas problemáticas

Es patente la urgente necesidad de adoptar medidas que signifiquen la protección de las personas en las situaciones de sobreendeudamiento y que ello debe conllevar pasos decididos por parte del Poder Legislativo en primera instancia, o de lo contrario las situaciones de quiebra económica de una importantísima parte de la ciudadanía seguirán desprotegidas y pasarán una factura que nos puede costar un retroceso de décadas.

No obstante, hasta que esto se produzca, desde los Servicios Sociales, y más concretamente desde el Trabajo Social, cabe plantearse algunas actuaciones urgentes:

- En primer lugar debemos alertar al conjunto de la sociedad sobre el avance alarmante de la pobreza y la peligrosa deriva hacia la exclusión social. Nuestro país debe ser consciente de que enfrenta un problema gravísimo derivado del impacto de la crisis en los ciudadanos económicamente más vulnerables. La privación material y la quiebra moral dan al traste con proyectos vitales y generan, sin duda, una exclusión estructural que será de muy difícil y costoso tratamiento si no se interviene con urgencia.
- Debemos denunciar activamente las situaciones en las que se puedan estar conculcando derechos fundamentales de personas y familias. No podemos permanecer impasibles ante actuaciones de embargo, desahucio y privación que, por mucho que se amparen en la ejecución del Derecho positivo, puedan constituir un atentado a los Derechos Humanos.
- Los Servicios Sociales pueden y deben atender las situaciones de sobreendeudamiento y quiebra. Aunque creamos que nuestra acción está limitada por la falta de prestaciones

aplicables más allá de las de tipo económico (ayudas y rentas garantizadas), disponemos de un enorme arsenal de posibilidades de intervención que no estamos aplicando. Nos referimos a la escucha; el acompañamiento; el asesoramiento para analizar con el usuario su situación de quiebra y para planificar las acciones a seguir; la detección precoz de problemas de convivencia derivados de la quiebra económica; la búsqueda de recursos de otros sistemas (salud, consumo, educación, empleo, etc.); la determinación de los apoyos procedentes de las redes primarias y la previsión de su duración. No podemos obviar que disponemos de dos recursos esenciales: la acción de los propios usuarios y la acción profesional. La gestión de prestaciones debe dejar paso a la verdadera intervención profesional.

- Debemos localizar proactivamente los casos en dificultad y ofrecer nuestros servicios. La espera de los usuarios no surtirá efecto con una gran masa de personas en situación previa de total normalización para los cuales el sistema de servicios sociales es un gran desconocido cargado de elementos peyorativos. Esto supone un nuevo enfoque en el que nos hagamos presentes y disponibles a través de terceros (entidades del tercer sector, medios de comunicación, otros sistemas de protección e, incluso, los propios acreedores). La espera pasiva en el despacho —especialmente para los servicios sociales básicos— está abocada al desconocimiento de la realidad, al fracaso y al retraso en la actuación, en un asunto en el que el tiempo de respuesta es vital.
- Es urgente urdir alianzas de primer nivel con otros sistemas y con otros profesionales. Las situaciones son tremendamente complejas y contienen un sinfín de matices económicos, jurídicos, psicológicos, etc., que requieren de acciones multi-profesionales. Los colegios profesionales, las redes de atención al consumidor o las asociaciones de afectados son unos aliados imprescindibles con los que debemos llegar a acuerdos de base para la detección y el tratamiento.
- Finalmente, las personas en situación de grave crisis y quiebra económica necesitan orientación en múltiples aspectos, algunos de los cuales no forman parte de nuestra formación especializada y de nuestra práctica. Eso tiene fácil solución si buscamos y obtenemos información y formación especializada sobre los asuntos jurídicos y económicos que acompañan a las actuales quiebras de particulares.

No se concibe una sociedad avanzada en la que los Servicios Sociales y sus profesionales sean ajenos a esta problemática. Podemos y debemos intervenir.

EPÍLOGO

Al iniciarse el siglo VI a.C., la situación social y económica en el Ática era muy compleja y conflictiva. La ciudad de Atenas se disputaba con Mégara el dominio sobre la isla de Salamina lo que requería un sector de campesinos libres con liquidez suficiente para adquirir su panoplia (armamento de infantería hoplita) y ejercer así, según dispusieron las leyes de Dracón, la ciudadanía de pleno derecho en la defensa de los intereses de la *polis*. Pero la mayoría del campesinado —antes libre— estaba reducido al *status de hectemoroí* (esclavos por deudas), lo que arrumbaba sus legítimas aspiraciones de igualdad y participación. La aristocracia ateniense (enfrentada entre sí) y un campesinado desposeído y esclavizado, entrarán en un conflicto violento, fragmentario y permanente generándose un clima de *stasis* (guerra civil).

Más tarde sobrevino la discordia entre los nobles y la multitud durante mucho tiempo. Pues su constitución era en todo oligárquica, y además eran esclavos de los ricos los pobres, ellos mismos y sus hijos y mujeres. Y eran llamados pelates (clientes) y hectemoroí (sextarios), pues por esta renta de la sexta parte cultivaban las tierras de los ricos. Toda la tierra estaba repartida entre pocos. Y si no pagaban su renta, eran esclavizados ellos y sus hijos. Y los préstamos todos los tomaban respondiendo con sus personas hasta el tiempo de Solón, pues este se convirtió el primero en jefe del pueblo. Era ciertamente el más duro y más amargo para el pueblo, entre los muchos males del régimen, la esclavitud; es más, como consecuencia de esta, sufrían también por los restantes, pues, podemos decir, estaban desposeídos de todo. (Aristóteles, Constitución de los atenienses II).

En ese contexto crítico, Solón (un arconte prestigiado por su actuación en la recuperación de Salamina, bien visto por la aristocracia por ser uno de ellos y por el campesinado por su fama de justo) es erigido legislador con poderes para gobernar y mediar en los conflictos. Solón tomó el camino de legislar y mediar y no el de la tiranía, como bien hubiera podido hacer. Consciente del peligro de la *stasis*, acometió una serie de reformas que serán la base de la democracia ateniense: abolió la esclavitud por deudas de los campesinos y de sus familias; liberó por completo a los campesinos más humildes de sus deudas devolviéndoles así la posibilidad de participar plenamente en la vida de la *polis*; acometió reformas agrícolas; estableció una nueva constitución ateniense; creó tribunales de justicia; reformó pesos, medidas y moneda...

Colocado, pues, Solón al frente de los negocios, libertó al pueblo para el presente y para el futuro con la prohibición de los préstamos sobre la persona, y puso leyes e hizo una

cancelación de las deudas privadas y públicas, que llaman seisachtheia (descarga), pues fue como si se hubieran quitado de encima un peso. (Aristóteles, Op. Cit. VI).

No satisfizo a todos y se expatrió voluntariamente al finalizar su arcontado, pero, como indica Aristóteles, salvó a Atenas de su profunda crisis:

Pues el pueblo había creído que lo iba a repartir todo y los nobles, que iba a volverlo al estado anterior o a cambiarlo poco. Solón se había puesto frente a unos y a otros (estando en condiciones de apoyarse en unos u otros, como quisiera y hacerse así tirano), prefirió hacerse odioso a unos y otros, salvando a la patria y estableciendo las leyes mejores. (Aristóteles, Op. Cit. XI.2.)

REFERENCIAS

- Amnistía Internacional (2011): *Derechos a la Intemperie: Obstáculos para hacer valer los derechos económicos, sociales y culturales en España*. Informe completo accesible en: www.es.amnesty.org
- Ayala Cañón, L., et al. (2012): *Informe de Análisis y Perspectivas sobre Exclusión y Desarrollo Social en España*, Fundación FOESSA. colección: 1.2. Otros estudios e informes.
- Cuena Casas, M. (2011): "Es necesario limitar el principio de responsabilidad patrimonial universal", *El Notario del siglo XXI*, nº 36. Sep–oct 2011. Colegio Notarial de Madrid. En línea: <http://www.elnotario.com/egest/noticia.php?id=2565>
- Defensor del Pueblo (2012): *Crisis económica y deudas hipotecarias: actuación y respuestas*. Informes, estudios y documentos: 28. En línea: <http://www.defensordelpueblo.es>.
- Fernández Seijo, J.M. (2009): "Concursos de personas físicas y problemas inmobiliarios", Ponencia en las jornadas *Ejecuciones hipotecarias y derecho a la vivienda: estrategias jurídicas frente a la insolvencia familiar*, junio de 2009. Observatori DESC: <http://observatoridesc.org>
- García Herrero, G. (2011): "La crisis vista desde abajo", *Revista de Servicios Sociales y Política Social*. Nº 93, Monográfico: CRISIS, 1er trimestre 2011. Consejo General de Trabajo Social.
- Gómez Martínez, C. (2011): "La cláusula *Rebus sic stantibus* en tiempos de crisis". Material de trabajo presentado en el *XXVI Congreso de Jueces para la Democracia* (Albacete) <http://www.juecesdemocracia.es>
- Laparra, M y Pérez Eransus, B. Coords. (2011): *El primer impacto de la crisis en la cohesión social en España*, Fundación FOESSA Colección Estudios nº 32.
- Olivas Díaz, A. (2009) "La labor judicial en los procesos de ejecución hipotecaria". Ponencia en las jornadas *Ejecuciones hipotecarias y derecho a la vivienda: estrategias jurídicas frente a la insolvencia familiar*, junio de 2009. Observatori DESC: <http://observatoridesc.org>
- Ribón Seisdedos, E. (2011): "Sobreendeudamiento del consumidor: sin segunda oportunidad". Ponencia en jornadas organizadas por CEACCU – mayo de 2011: *El consumidor ante la crisis económica: análisis y soluciones*. (en línea): http://www.ceaccu.org/component/docman/doc_download/334-sobreendeudamiento-del-consumidor-sin-segunda-oportunidad
- Trucharte Artigas, C. (2010): "Nuevos requerimientos de información sobre el mercado hipotecario: un análisis del Loan To Value", *Revista de Estabilidad Financiera del Banco de España*. Nº 19, nov. 2010.
- Trujillo Díez, I. J. (2002): "El sobreendeudamiento de los consumidores". Estudio jurídico en el marco de la colaboración entre la Dirección General de Consumo de la Junta de Comunidades

de Castilla–La Mancha y el Centro de Estudios del Consumo de la Universidad de Castilla–La Mancha. En línea: <http://www.ecri.eu/new/system/files/13+Sobreendeudamiento-spanish-Trujillo.pdf>