

Proposición de ley para la mejora de los derechos de los consumidores y la protección de su vivienda,

Reforma de la normativa procesal y sustantiva que afecta a los procedimientos iniciados frente a consumidores y usuarios cuyo origen es una deuda derivada de la contratación de préstamos y créditos, en particular aquellos con garantía hipotecaria.

Exposición de motivos

Durante los últimos años, hemos vivido un crecimiento económico ficticio, basado en la especulación inmobiliaria y sostenido por una concesión abusiva de préstamos y créditos hipotecarios. La tan manida burbuja inmobiliaria, se ha alimentado con la multiplicación de las viviendas construídas y al impulso de la propiedad privada como principal régimen de tenencia. Y todo ello, sin que haya existido ningún tipo de control público ni a la actividad de las entidades ni en el proceso de contratación y garantías de los préstamos y créditos.

El gran damnificado, jurídica y económicamente, es sin duda el consumidor. Este modelo inmobiliario especulativo ha tenido a los ciudadanos como una mera víctima pasiva. El vertiginoso aumento del precio de la vivienda, la ausencia de viviendas de alquiler, unos tipos de interés en mínimos históricos, así como una deficiente supervisión por parte del Banco de España, reconocida por la propia Comisión Europea, empujaron a cientos de miles de familias a endeudarse. Para poder acceder a una vivienda las familias contrajeron hipotecas de hasta 40 años comprometiendo en muchos casos más del 50% de sus ingresos. En muchas ocasiones, además, las hipotecas se concedieron por un importe superior al 100% del valor de tasación, frente al 80% exigido por la Ley del Mercado Hipotecario, lo que supone una exposición desmesurada al riesgo. Este riesgo se vió incrementado por la constante e intensa incitación al consumismo y al recurso indiscriminado al crédito, propiciada por la publicidad e incluso múltiples mensajes institucionales, llevaron a un destacado aumento del crédito en otras fórmulas, tales como el crédito al consumo, el préstamo personal, el denominado “crédito rápido” o las tarjetas, lo que contribuyó al sobreendeudamiento de las familias. Con el comienzo de la crisis las entidades financieras se vieron abocadas a conceder créditos para el pago in extremis de cuotas hipotecarias, un empleo abusivo y absurdo de estos productos de crédito, con el objetivo de posponer la agonía de las hipotecas y contener sus crecientes ratios de morosidad.

Ante esta realidad no deben extrañar los ratios de endeudamiento de las familias, que alcanzan los primeros puestos del ranking en proporción a la renta disponible. Este sobreendeudamiento se ha producido especialmente durante los últimos años. La proporción entre renta y endeudamiento ha crecido desde el 45% en el año 1995 o del 76,7% en 2001 hasta sobrepasar el 140% en 2008.

La crisis del modelo económico, escenificada con el estallido de la burbuja inmobiliaria y la posterior crisis financiera y económica han dejado a los consumidores y

ciudadanos en España sufriendo unas altísimas tasas de desempleo o con bajísimos salarios en el mejor de los casos. Y es ésta situación de drástica reducción de ingresos, que no parece coyuntural sino más bien estructural, la que hace que cientos de miles de hogares no puedan afrontar el pago de sus obligaciones crediticias y por su especial volumen y trascendencia a la cabeza de ellas, la hipoteca, y se vean abocados a una dramática ejecución hipotecaria, que ya ha alcanzado niveles de alarma social.

Y desde luego, la normativa sustantiva, concursal y procesal existente no está adaptada a esta situación. No es de recibo que, con todo lo expuesto anteriormente, el consumidor pueda ser objeto de un procedimiento de ejecución hipotecaria fulminante, que no tiene en cuenta las circunstancias económicas y que le condena a la exclusión financiera de por vida, sino que además no permite ejercer los derechos que han sido obviados u ocultados, en el mejor de los casos, en la vida del préstamo hipotecario.

Puede darse el absurdo jurídico y fáctico de que la entidad bancaria pueda adjudicarse la vivienda por tan sólo el 50% del valor de tasación y seguir exigiendo a la familia el monto restante, más los enormes intereses de mora e injustos y abusivos gastos del procedimiento judicial. O que un consumidor sufra esta ejecución a pesar de que el impago venga motivado por una vulneración del ordenamiento jurídico (cláusulas-prácticas abusivas).

Los datos que existen desde 2007, año en que estalló la crisis, son dramáticos y amenazan con instaurarse en nuestra vida cotidiana durante muchos años. El número de embargos hipotecarios desde 2007 hasta 2010 se acerca al medio millón y los embargos de otros tipos durante la crisis alcanzan los 2.818.577, de los que más de un millón corresponden a consumidores. La evolución ha tenido un crecimiento exponencial: las previsiones para el 2011 multiplican casi por cinco las actuaciones de embargo realizadas en 2007.

La supuesta autonomía privada en la contratación de préstamos y créditos se ha visto claramente desvirtuada. El presunto equilibrio entre entidades financieras y familias es inexistente y es necesario proponer y aprobar una normativa que garantice los derechos de los consumidores en la contratación y en la vida de los préstamos y créditos, particularmente en los hipotecarios, que la práctica española ha llevado a plazos superiores a los 30 u los 40 años, y de forma añadida y necesaria, unos mecanismos justos de eliminación de la deuda, en la que las entidades asuman de facto su responsabilidad, en la actualidad nula en virtud de una legislación anticuada y desequilibrada, en ningún caso adaptada a la gravísima crisis económica y financiera española. Igualmente contradictoria con las legislaciones del entorno europeo y anglosajón, que han creado mecanismos algo más justos de defensa de los derechos de los deudores.

La solución que se propone en la presente Iniciativa Legislativa Popular es la de cubrir el vacío normativo que existe en España respecto a la regulación del sobreendeudamiento familiar, regulando además una serie de aspectos de la legislación hipotecaria, de consumo, procesal y civil que eviten cargar las consecuencias de los excesos de unos a la parte más débil. Un panorama hipotecario y crediticio más justo y que preste garantías al consumidor en momentos tan difíciles en los que está en juego incluso la pérdida de la vivienda familiar.

La Plataforma Hipotecaria de ADICAE viene trabajando en los 4 últimos años con grupos de afectados y colectivos víctimas de la anticuada y abusiva legislación en el ámbito del crédito y las hipotecas, habiendo presentado en numerosas ocasiones a todos los grupos políticos y parlamentarios, así como a todo tipo de instituciones, diversas propuestas en la línea de esta Iniciativa Legislativa Popular. En los últimos años la actuación de bancos y cajas en el crédito y las hipotecas ha llevado a la Plataforma Hipotecaria de ADICAE a movilizar a decenas de miles de consumidores, tanto en la conocida macrodemanda colectiva de ADICAE contra 100 entidades bancarias por las cláusulas suelo, que ha despertado a hasta 1 millón de usuarios afectados permitiéndoles tomar conciencia del abuso que sufren, como en las decenas de procedimientos judiciales colectivos que ADICAE tiene en marcha contra los abusos hipotecarios. En todo caso, la Plataforma Hipotecaria de ADICAE ha recibido los problemas de decenas de miles de familias a las que ha tratado de ayudar frente a situaciones de embargo y ejecución hipotecaria que se han encontrado con las nefastas y dramáticas consecuencias de la actual legislación hipotecaria y crediticia. Una legislación que ha provocado que incluso un juzgado de Cataluña se haya dirigido al Tribunal Constitucional.

Por otra parte ADICAE ha comprobado que el “movimiento 15M”, con el que está cooperando, ha acogido muchas de estas propuestas que, aunque formuladas someramente y con un carácter algunas veces radical y poco elaborado técnicamente, constituyen un sentir popular muy amplio como han demostrado estudios de instituciones como el CIS y Demoscopia y están obteniendo como es conocido el apoyo de al menos el 70% de la población española.

Las propuestas que realiza ADICAE están, además, en línea con la creciente preocupación de la Unión Europea para prevenir los problemas de sobreendeudamiento y para que la concesión de crédito se realice de forma responsable, con la reciente salida de una propuesta de directiva sobre el mercado hipotecario. En este sentido la Propuesta de Directiva relativa al crédito hipotecario que acaba de ver la luz prevé que “el mercado hipotecario de la UE es de vital importancia para los millones de ciudadanos europeos que actualmente deben reembolsar una hipoteca, como también para los futuros propietarios de una vivienda”. Para ello, sigue diciendo que “hay que poner fin al comportamiento irresponsable de determinados operadores del mercado”, lo que es sin duda un reconocimiento explícito de los fallos jurídicos, normativos y económicos que han hecho recaer el peso de la crisis inmobiliaria y del crédito en los consumidores. Por ello esta propuesta de Directiva pone de manifiesto la particular importancia de que, dados los gravísimos problemas y daños que está causando este asunto a las familias e incluso a la economía y a sus negras perspectivas de reactivación, adelantar legislación en este sentido.

Por todo ello, consideramos que el deudor de buena fe debe tener el derecho y la posibilidad real de rehacer su vida económica, y equiparar así la normativa española a la del entorno europeo, donde están previstos diversos procedimientos, bien administrativos, bien judiciales, para afrontar las situaciones de insolvencia de las personas físicas y de las familias. A tal fin se presenta esta Proposición de Ley que modifica las siguientes normas:

- Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil

- Real Decreto legislativo 1/2007 por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General para la defensa de consumidores y usuarios
- Ley de 23 de Julio de 1908, de Represión de la Usura
- Código Civil

En consecuencia, se plantea la siguiente

Proposición de Ley:

ARTÍCULO PRIMERO.- MECANISMOS DE MODERACIÓN DE LA DEUDA DEL CONSUMIDOR Y FACULTADES OTORGADAS AL JUZGADOR PARA EVITAR EL SOBREENDEUDAMIENTO PRESENTE Y FUTURO

Modificación de la Ley de Enjuiciamiento Civil

Uno. Se añade un nuevo punto 3 al artículo 249 LEC, de la Ley 1/2000 de Enjuiciamiento Civil, que queda redactado de la siguiente manera:

“Artículo 249.3. Se decidirán también en el juicio declarativo ordinario las demandas a que se refiere el artículo 695.1 ordinales 4 a 5.”

Dos. Se modifica el artículo 570 de la Ley 1/2000 de Enjuiciamiento Civil, que queda redactado de la siguiente manera:

“La ejecución forzosa terminará:

- a) con la completa satisfacción del acreedor ejecutante, lo que se acordará por decreto del Secretario judicial, contra el cual podrá interponerse recurso directo de revisión.”*
- b) con las resoluciones judiciales que en su caso se adopten en virtud de los artículos 249.3 y 695. 1 puntos 4 a 5 de esta ley.”*

Tres. Se modifica el artículo 579 de la Ley 1/2000 de Enjuiciamiento Civil, que queda redactado de la siguiente manera:

Artículo 579. Ejecución dineraria en casos de bienes especialmente hipotecados o pignorados.

Cuando la ejecución se dirija exclusivamente contra bienes hipotecados o pignorados en garantía de una deuda dineraria se estará a lo dispuesto en el capítulo V de este Título.

Cuatro. Se modifica el artículo 671 de la Ley 1/2000 de Enjuiciamiento Civil, que

queda redactado de la siguiente manera:

“Subasta sin ningún postor.

Si en el acto de la subasta no hubiere ningún postor, podrá el acreedor pedir la adjudicación de los bienes. Si se trata de vivienda familiar, dicha adjudicación nunca podrá realizarse por una cantidad inferior al 80% del valor de la tasación determinado en la escritura de constitución de hipoteca o de subrogación. En el caso de que esta cantidad sea suficiente para cubrir el total de lo adeudado, el acreedor dará carta de pago por la totalidad de la deuda pendiente cuya ejecución se solicita, incluyendo intereses y demás gastos.

Cuando el acreedor, en el plazo de veinte días, no hiciere uso de esa facultad, el Secretario judicial procederá al alzamiento del embargo, a instancia del ejecutado.”

Cinco. Se añade un ordinal 5 al artículo 675 de la Ley 1/2000 de Enjuiciamiento Civil, que queda redactado de la siguiente manera:

“675. 5. Tratándose de vivienda habitual, una vez que se acredite en el plazo de 15 días por el deudor que tenga consideración de persona consumidora no disponer de otro domicilio o vivienda social a la que trasladarse, no podrá producirse el desahucio hasta pasado 1 año desde que se produzca la adjudicación del bien.

En ningún caso podrá producirse el lanzamiento si el deudor acredita la no existencia de recursos para poder contratar, bajo cualquier fórmula, otro inmueble adecuado a las necesidades de la unidad familiar. En este caso, el Juzgador acordará el método para que el ejecutado mantenga la posesión del inmueble en virtud de un título suficiente fijando, si procede, la contraprestación entre el adjudicatario y el deudor, la cual se ajustará a la renta mínima de subsistencia proporcionada al patrimonio mensual del deudor.”

Seis. Modificación del artículo 681.1 de la Ley 1/2000 de Enjuiciamiento Civil, que queda redactado de la siguiente manera:

“Artículo 681. Procedimiento para exigir el pago de deudas garantizadas por prenda o hipoteca.

1. La acción para exigir el pago de deudas garantizadas por prenda o hipoteca podrá ejercitarse directamente contra los bienes pignoralos o hipotecados, sujetando su ejercicio a lo dispuesto en este título, con las especialidades que se establecen en el presente capítulo. Sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial universal del deudor hipotecario, no podrán perseguirse en este procedimiento bienes distintos a los hipotecados o pignoralos objeto de la ejecución. No procederá la acumulación de este procedimiento con otros de ejecución de títulos no judiciales.”

Siete. Se añaden los siguientes números al apartado 1 del art. 695 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil:

“4. En el caso de que el bien objeto de garantía tenga la consideración de

vivienda familiar y la deuda se haya contraído con la finalidad de su adquisición, si existieran vicios de consentimiento o defectos formales conforme a la legislación vigente en la concesión del título o de la prestación de garantías. En este caso se suspenderá la ejecución y en el plazo de 10 días, la entidad ejecutante deberá aportar pruebas de la información prestada al consumidor para la contratación, en particular la comprobación de la adecuada solvencia potencial del prestatario.

A la vista de las pruebas y alegaciones presentadas, el Juez decidirá en el plazo máximo de 1 mes sobre la procedencia de continuar la ejecución o la suspensión de ésta y el levantamiento del embargo en su caso. En tal supuesto remitirá las actuaciones al juzgado competente que decidirá sobre las cuestiones planteadas y podrá establecer una moderación de cantidades o cuotas del préstamo exigidas al deudor.

5. En el caso de que el bien objeto de garantía tenga la consideración de vivienda familiar y la deuda se haya contraído con la finalidad de su adquisición, la existencia de cláusulas abusivas, declaradas judicial o registralmente o no, como tales que afecten directa o indirectamente a la cuantificación económica de la deuda. En este caso, se suspenderá la ejecución y se remitirá al juzgado competente que abrirá proceso declarativo ordinario para enjuiciar la abusividad de las citadas cláusulas. De apreciarse la abusividad, el Juzgador adecuará la cuantía reclamada descontando el importe derivado de la nulidad de dichas cláusulas y dando la posibilidad al deudor de realizar la rehabilitación hipotecaria o levantando el embargo de oficio si no hubiera motivo para la ejecución.

Ocho. Se modifica el punto 1 del artículo 698 de la Ley 1/2000 de Enjuiciamiento Civil, que queda redactado de la siguiente manera:

“Artículo 698.Reclamaciones no comprendidas en los artículos anteriores.

Cualquier reclamación que el deudor, el tercer poseedor y cualquier interesado puedan formular y que no se halle comprendida en los artículos anteriores, incluso las que versen sobre nulidad del título o sobre el vencimiento, certeza, extinción o cuantía de la deuda, se ventilarán en el juicio que corresponda, sin producir nunca el efecto de suspender ni entorpecer el procedimiento que se establece en el presente capítulo. Cuando el bien objeto de garantía sea la vivienda familiar y el deudor tenga la consideración de consumidor, se suspenderá el procedimiento conforme a lo previsto en el artículo 695.1 ordinales 4 y 5. En tal caso, se eximirá al deudor de las garantías, retenciones y afianzamientos previstos en este artículo.”

ARTÍCULO SEGUNDO.- REFORMA DE LA NORMATIVA QUE REGULA LA ASISTENCIA JURÍDICA GRATUITA EN SUPUESTOS DE PROCEDIMIENTOS DE EJECUCIÓN SOBRE PRÉSTAMOS Y CRÉDITOS CON GARANTÍA HIPOTECARIA.

Modificación de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita:

Uno. Adición de un nuevo apartado g) al art. 2 de la ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita:

“Tendrán derecho a la asistencia jurídica gratuita: g) aquellas personas que tengan la condición legal de consumidoras y respecto de cuya vivienda habitual se haya iniciado un procedimiento ejecutivo descrito en los artículos 681 a 698 de la ley 1/2000 de Enjuiciamiento Civil para el cobro de una deuda pendiente por préstamo o crédito para adquirir dicha vivienda.”

ARTÍCULO TERCERO.- MODIFICACIÓN DEL CÓDIGO CIVIL

Uno. Modificación del artículo 1166 del Código Civil, que queda redactado así:

“El deudor de una cosa no puede obligar a su acreedor a que reciba otra diferente, aun cuando fuere de igual o mayor valor que la debida.

Excepcionalmente, cuando se trate de un préstamo o crédito con garantía hipotecaria constituida sobre vivienda habitual para su adquisición, a solicitud del deudor el juez en el procedimiento correspondiente adjudicará el inmueble al pago de la totalidad de la deuda pendiente, intereses y gastos que se generan. El valor de la vivienda se determinará conforme al de tasación recogido en la escritura de constitución de hipoteca o de subrogación a efectos de subasta. En todo caso no se mantienen las garantías prestadas por terceros.

Tampoco en las obligaciones de hacer podrá ser sustituido un hecho por otro contra la voluntad del acreedor.”

Dos. Modificación del artículo artículo 1175 del Código Civil, que queda redactado como sigue:

“El deudor puede ceder sus bienes a los acreedores en pago de sus deudas. Esta cesión, salvo pacto en contrario, sólo libera a aquél de responsabilidad por el importe líquido de los bienes cedidos. Excepcionalmente, cuando se trate de un préstamo o crédito con garantía hipotecaria sobre vivienda habitual para su adquisición, el pacto de cesión de la vivienda habitual en pago de la deuda pendiente se entenderá que libera al deudor de toda responsabilidad, por la deuda principal, intereses y otros gastos, sin que quepa al acreedor dirigirse contra el resto de bienes, presentes y futuros del deudor o de terceros avalistas.

Los convenios que sobre el efecto de la cesión se celebren entre el deudor y sus acreedores se ajustarán a las disposiciones del título XVII de este Libro, y a lo que establece la Ley de Enjuiciamiento Civil.”

Tres. Se añaden nuevos apartados 2, 3 y 4, al artículo 1.911 del Código Civil, que quedan redactados de la siguiente forma:

“2. Teniendo en cuenta la situación del consumidor y considerando las necesidades del acreedor, el juez puede, en el límite de dos años, aplazar o escalonar el pago de las sumas debidas. Por decisión especial y motivada, el juez puede prescribir que las sumas correspondientes a las cuotas aplazadas produzcan interés a una tasa reducida que no puede ser superior al tipo de interés básico marcado en cada momento por el Banco Central Europeo o que los pagos se imputen en primer lugar sobre el capital. Así mismo el juzgador podrá imponer, en atención a las características de la deuda, el origen y las circunstancias personales del acreedor, quitas que podrán alcanzar hasta el 60% de la deuda. Además, puede subordinar estas medidas al cumplimiento por el deudor de actos adecuados para facilitar o garantizar el pago de la deuda. Las disposiciones del presente artículo no se aplican a las deudas de alimentos.

3. La decisión del juez, tomada en aplicación del apartado 2, suspende los procedimientos de ejecución que se hubieran iniciado por el acreedor. El incremento de los intereses o las penas previstas para el supuesto de mora dejarán de devengarse durante el plazo fijado por el juez.

4. Toda estipulación contraria a las disposiciones de los apartados 2 y 3 se tendrá por no puesta ni podrá ser exigida”

ARTÍCULO CUARTO.- MEJORA Y AMPLIACIÓN DE LA NORMATIVA QUE REGULA LA PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR FRENTE A CLÁUSULAS ABUSIVAS EN PRÉSTAMOS Y CRÉDITOS HIPOTECARIOS

Modificación del Real Decreto Legislativo 1/2007, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Defensa de los Consumidores y Usuarios:

Uno. Adición de un nuevo apartado 7, al art. 87 del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias.

“7. Aquellas estipulaciones que en contratos de préstamo o crédito de garantía hipotecaria en los que el bien hipotecado sea la vivienda familiar, fijen un límite a la variación a la baja del tipo de interés contratado, siempre que no exista límite al alza o si la diferencia entre ambos es mayor de 4 puntos porcentuales”.

Dos. Adición de un apartado 8 al art. 87 del Texto Refundido.

“8. Aquellas estipulaciones que en cualquier tipo de contrato con los consumidores, financiero o no, prevean el vencimiento anticipado del mismo por causas objetivamente desproporcionadas y en particular las siguientes:

–Por fallecimiento del titular si existe un seguro de vida o herederos que quieran suceder al causante en su posición jurídica deudora

–Por incumplimiento de contratación de determinados seguros u otros productos vinculados accesorios al contrato principal o por la posterior cancelación de alguno de los mismos

–Por incumplimiento de realización de prestaciones accesorias tales como obras en el inmueble, etc.

–Por pérdida del valor del bien por causa no imputable al consumidor. ”

ARTÍCULO QUINTO.- MODIFICACIÓN DE LA LEY DE 23 DE JULIO DE 1908, DE REPRESIÓN DE LA USURA

Uno. Se incorpora un nuevo artículo 2, que queda redactado de la siguiente manera:

“2. En los contratos de préstamo y crédito suscritos con quienes tengan la condición de consumidores y usuarios se calificarán como usurarios todo tipo de interés remuneratorios y sancionadores que den lugar a una tasa anual equivalente superior a 2,5 veces el interés legal del dinero o que, aun siendo inferior, resulte manifiestamente desproporcionado teniendo en cuenta las circunstancias del caso.

Estarán sometidos a esta normativa cualquier tipo de interés o contraprestación por préstamo de dinero y en especial los intereses de demora, penalizaciones o cualquier otro concepto que pueda incluirse en la T.A.E.

En estos casos, el contrato no será declarado nulo y se integrará por el Juez con el tipo de interés básico marcado en cada momento por el Banco Central Europeo.”

ARTÍCULO SEXTO.- DISPOSICIÓN DEROGATORIA ÚNICA.- Derogación normativa.

Quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan, contradigan o resulten incompatibles con lo dispuesto en la presente Ley