

DEBATE DE TOTALIDAD DEL PROYECTO DE LEY DE MEDIDAS URGENTES PARA REFORZAR LA PROTECCIÓN A LOS DEUDORES HIPOTECARIOS

*Alicia Agüero Ortiz
Centro de Estudios de Consumo
Universidad de Castilla-La Mancha*

El 29 de noviembre de 2012 el Congreso de los Diputados convalidó el Real Decreto-Ley 27/2012 de 15 de noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, y acordó su tramitación como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia. En consecuencia, el pasado 30 de enero de 2013 se celebró el debate de totalidad para analizar y decidir sobre las enmiendas a la totalidad propuestas por los distintos Grupos Parlamentarios.

1. Presentación del proyecto de ley por el Ministro de Economía y Competitividad

El Sr. De Guindos Jurado comenzó recordando las dos líneas de actuación que establece el RDL 27/2012 de 15 de noviembre, a saber, la suspensión inmediata durante dos años de los lanzamientos efectuados sobre viviendas habituales de colectivos especialmente vulnerables, y la creación de un fondo social de viviendas de alquiler a precios razonables para personas que hubieren sido desalojadas de sus viviendas habituales con ocasión del impago de un préstamo hipotecario. Con todo, el Ministro anunció la próxima propuesta de enmiendas al articulado en las que el Gobierno trataría de introducir mejoras y puntos de encuentro respecto a las propuestas del resto de grupos de la Cámara, haciendo especial hincapié en las intervenciones que tendrán lugar los días 5 y 6 de febrero en la Comisión de Economía y Competitividad. Así, el Ministro adelantó las líneas generales de las enmiendas sobre las que está trabajando el Gobierno, que podemos sintetizar como sigue:

a) Modificación de la Ley Hipotecaria y de la Ley de Regulación del Mercado Hipotecario:

1. Limitación de los intereses de demora a tres veces el interés legal del dinero, a partir de la entrada en vigor de la ley.

2. Refuerzo de la independencia de las sociedades de tasación respecto de las entidades de crédito. Para ello, se obligará a las entidades de crédito a aceptar cualquier tasación homologada aportada por un cliente. Se limitará la presencia de las entidades de crédito en el accionariado de las sociedades de tasación mediante la reducción del 25 % al 10 % el porcentaje que otorga el carácter de representación significativa según la LMH. Y se facultará al Consejo de Consumidores y Usuarios para requerir al Banco de España a que inicie un procedimiento sancionador contra una tasadora.
3. Inclusión en la LH de un procedimiento de venta extrajudicial, así como la posibilidad de realizar subastas *on line*, agilizando la resolución de las ejecuciones hipotecarias, evitando la acumulación de intereses en perjuicio del deudor.
4. Limitación a treinta años el plazo máximo de concesión de préstamos hipotecarios para la vivienda habitual.

b) Modificación de la Ley de Enjuiciamiento Civil:

1. Si tras la ejecución hipotecaria de una vivienda habitual restara deuda por pagar por un deudor del buena fe, posibilitar que el juez correspondiente tenga potestad para:
 - a. Condonar la deuda si el deudor paga el 65 % del total en el quinto año desde la adjudicación del bien, o si paga el 80 % del total en el décimo año,
 - b. Exigir que el 50 % de la plusvalía obtenida reduzca la deuda, en el caso de que la entidad se adjudicara el bien y en el plazo de diez años obtuviera una plusvalía por su venta.
2. Facilitar el acceso de postores a los procesos de subasta, disminuyendo el aval necesario para pujar del 20 % al 5 % del valor de tasación del bien.
3. Ampliación del plazo de veinte a cuarenta días, para que el adjudicatario obtenga financiación.
4. Impedir que la tasación que se utilice en la subasta sea inferior al 75 % del valor en que se tasó el inmueble en el momento de la escritura.
5. Elevar del 60 % al 70 % el valor de tasación por el que el banco puede adjudicarse la vivienda en caso de que la subasta quede desierta.
6. Imposibilidad de reclamar las cuotas del deudor, por parte de la entidad de crédito, hasta que no se hubieren producido tres impagos.

c) Introducción de medidas de prudencia financiera: propone la renovación de cláusulas especialmente complejas, como las cláusulas suelo, cláusulas de hipotecas multidivisa, *swaps* de intereses, etc. Sin embargo, no se concreta en qué

consistirá dicha renovación ni cómo se equilibrarán. Por el contrario, sí se anuncia el refuerzo de las obligaciones de información respecto a estas cláusulas, exigiendo su aceptación por expresión manuscrita.

d) Perfección del Código de Buenas Prácticas:

1. Modificación de los umbrales, para que se incorporen más personas a la fase de reestructuración de la deuda. Con esta finalidad, se propone elevar los límites de los préstamos hipotecarios a los que se podrá aplicar.
2. Permitir que el deudor proponga un plan de refinanciación a la entidad.
3. Flexibilizar la posibilidad de carencia y definición de plan de refinanciación inviable.
4. Moderar el interés de demora aplicable en caso de impago del alquiler tras la dación en pago del 20 % al 10 %.
5. Ampliación del número de miembros de la Comisión de seguimiento, para dar cabida a otras instituciones, de forma que sea más plural y representativa.

Finalmente, el Ministro analizó el balance del Código de Buenas Prácticas en virtud del cual se han presentado más de 1.500 solicitudes, de las cuales 317 consiguieron reestructurar la deuda y 78 casos consiguieron la dación en pago. Asimismo, recordó la reciente firma del Convenio para la constitución del Fondo Social de Viviendas destinado al alquiler, y anunció que se planteará la modificación de la LAU para dar cobertura legal a estos arrendamientos.

2. Defensa de la enmienda a la totalidad presentada por el Grupo Mixto

La defensa de la enmienda, que fue realizada por la Sra. Fernández Davila, parte de la necesidad de modificar una ley hipotecaria que vulnera la normativa europea, como determinó la abogada general del TJUE, y como reclaman las asociaciones de jueces y abogados. Denuncia que la legislación vigente impide que los juzgados adopten medidas intermedias que ponderen el derecho de la entidad de crédito a que le sea resarcida la deuda con el derecho al acceso a una vivienda digna. Aún más, se impide la consecución de un proceso contradictorio en el que puedan analizarse alternativas distintas al pago total e inmediato de la deuda. Por este motivo, su propuesta va encaminada a la modificación de la normativa procesal hipotecaria y civil, que permita ponderar los intereses en conflicto en caso de una ejecución hipotecaria en la que el deudor ha actuado de buena fe y el inmueble que constituye la garantía hipotecaria es la vivienda habitual. Así, el texto alternativo de la enmienda propone:

- a) La admisión de la dación en pago como método de cancelación de la deuda hipotecaria.

- b) La introducción de un plazo de negociación en los procesos ejecutivos hipotecarios que conduzca a una moratoria en el pago, a la transformación en un contrato de arrendamiento con opción a compra, o a la condonación parcial de la deuda.
- c) La modificación del art. 1911 CC, permitiendo que nomas legales o pactos voluntarios alteren el principio de responsabilidad patrimonial universal del deudor. También se propone la modificación de la LH para adecuarla a esta regla de responsabilidad limitada del deudor.
- d) Una regulación específica sobre procesos concursales aplicables a personas consumidoras.

En las posteriores intervenciones de los miembros del mismo grupo, se aludió a la necesidad de aprobar una ley integral de vivienda, estimando como parches las medidas adoptadas por el Gobierno. A su vez, se advirtió la necesidad de ampliar el umbral de exclusión, que “excluye a la mayoría de las personas afectadas”. También se recalcó que el proyecto de ley tan sólo paraliza el desahucio en su fase final, el lanzamiento, sin establecer medidas que eviten la pérdida de la propiedad o medidas futuras que eviten el sobreendeudamiento. Finalmente, se insiste en las “ausencias clamorosas” que provocan el rechazo del texto, como la falta de regulación de la dación en pago actual o retroactiva, de una moratoria real en la que se paralice la generación de intereses de demora o la creación de un parque de vivienda pública con un alquiler social que haga efectivo el derecho a la vivienda.

3. Defensa de la enmienda a la totalidad presentada por La Izquierda Plural

El Sr. Coscubiela Conesa comenzó su intervención calificando la intervención del Ministro de Economía y Competitividad como “rueda de prensa”, expresando su disconformidad con el hecho de que esas medidas no se hubieran adoptado al redactar el Real Decreto-Ley 27/2012 de 15 de noviembre, que ahora se tramita como proyecto de ley. Alertó del trato discriminatorio existente entre los grandes deudores que pueden beneficiarse de la quita, de la reestructuración de la deuda, etc. y las familias deudoras, a las que se les niegan esas mismas soluciones, por lo que acusó al Gobierno de “instaurar el socialismo para banqueros”. También tildó de fracaso los resultados del Código de Buenas Prácticas. Así pues, su Grupo propone un texto alternativo en el que se incluyen las siguientes medidas:

- a) Moratoria universal indefinida, que incentivaría a las entidades financieras a adoptar soluciones alternativas, que sería suspendida en caso de que las partes llegaran a un acuerdo de mediación y arbitraje voluntario.
- b) Dación en pago previa a la suspensión de la ejecución.

- c) Eliminación de criterios o baremos que determinen los requisitos para ser beneficiarios de estas medidas, quedando a la discrecionalidad y apreciación de jueces y tribunales.
- d) Modificación del Fondo Social de Viviendas, de forma que incluya las viviendas transferidas al Sareb, las que han quedado en poder de las entidades financieras y las desocupadas por falta de responsabilidad de las administraciones públicas.
- e) Reforma en profundidad del Código de Buenas Prácticas, estando todas las entidades financieras obligadas a su sometimiento, y siendo las familias afectadas las que elijan qué modalidad de solución se somete a arbitraje.

4. Defensa de la enmienda a la totalidad presentada por el Grupo Socialista

La Sra. Iglesias Santiago de nuevo emplea el término “parche” para referirse al proyecto de ley objeto de debate, insiste en que tan sólo se dirige a no tramitar los desalojos, pero no introduce medidas para evitar la pérdida de la vivienda, ni que se subaste en condiciones injustas, o lo que es peor, no paraliza la generación de intereses de demora lo que provoca que la deuda continúe creciendo. Se refiere a lo que entiende que son otras deficiencias del proyecto de ley, como la restrictiva definición de los supuestos de especial vulnerabilidad y el requisito de adjudicación del propio acreedor o persona que actúe por su cuenta. Podemos resumir como sigue la propuesta de medidas contenida en la enmienda del Grupo Socialista:

- a) Suspensión durante tres años de todos los procedimientos de ejecución hipotecaria, que conllevará la suspensión del devengo de intereses de demora. Para que esta medida resulte de aplicación habrán de concurrir las siguientes circunstancias:
 - 1. Que los ingresos de la unidad familiar no supere el límite de tres veces el IPREM.
 - 2. Que en los cuatro años anteriores la familia haya sufrido una alteración significativa de sus circunstancias económicas.
 - 3. Que la cuota hipotecaria resulte superior al 50 % de los ingresos netos de la unidad familiar.
 - 4. Que se trate de un crédito o préstamo garantizado con la única vivienda en propiedad o local de negocio donde se ejerza la actividad que constituya el medio de vida del deudor o garante.
- b) Eliminación de las cláusulas abusivas y establecimiento de límites a los intereses de demora, que no podrán ser superiores en más de dos puntos al interés remuneratorio (en hipotecas constituidas sobre la vivienda habitual), o más de cuatro (en el resto de casos).

- c) Procedimiento de venta extrajudicial mediante notario.
- d) Control de las subastas, elevación de los porcentajes de adjudicación y, en caso de quedar la subasta desierta y solicitar el acreedor la adjudicación, ésta se hará en pago total de la deuda (dación en pago).
- e) Eliminación de las cláusulas suelo.
- f) Inclusión como causa de oposición la existencia de cláusulas abusivas, y posibilidad de que el tribunal dicte de oficio auto denegatorio del despacho de la ejecución en caso de existir cláusulas abusivas que comprometan la fuerza ejecutiva del título.
- g) Mecanismos que garanticen la independencia de las sociedades de tasación.
- h) Preceptividad de la fijación del valor de tasación en la escritura que servirá, en su caso, para determinar el importe de salida de la subasta.
- i) Modificación del Código de Buenas Prácticas:
 - 1. Estableciendo su obligatoriedad.
 - 2. Modificando los requisitos del umbral de exclusión (que la unidad familiar no obtenga ingresos superiores a tres veces el IPREM, que la cuota hipotecaria supere el 50 % de sus ingresos netos, que la garantía hipotecaria recaiga sobre la única vivienda propiedad del deudor y que carezca de otras garantías reales o personales).
 - 3. Protección de los fiadores, siempre que se encuentren en el umbral de exclusión, podrán exigir que la entidad de crédito agote el patrimonio del deudor principal, aún cuando hubiera renunciado contractualmente al beneficio de exclusión.
 - 4. En caso de dación en pago y permanencia del deudor en la vivienda en concepto de arrendatario, la renta anual será del 2 % del importe de la deuda en el momento de la dación y con el límite máximo del tercio de los ingresos de la unidad familiar. En caso de impago de esta renta, el interés de demora sería el equivalente al interés legal del dinero.
- j) Regulación de un parque de viviendas de alquiler social procedentes del stock de vivienda nueva, sin vender o desocupadas, de la rehabilitación de viviendas desocupadas, las que hayan pasado a las entidades de crédito que reciban ayudas públicas como consecuencia de un desahucio, y las del Sareb.
- k) Exención de pago de las tasas judiciales y reducción al 50 % de los honorarios notariales derivados de la autorización del convenio.

5. Otras intervenciones

El Sr. Azpiazu Uriarte, en representación del Grupo Vasco, aconsejó al Gobierno de la Nación adoptar medidas como las recientemente aprobadas en el Parlamento Vasco con

el apoyo, precisamente, del Partido Popular. Así defendió la oportunidad de articular un procedimiento extrajudicial de liquidación ordenada, restringir el principio de responsabilidad patrimonial universal de las personas físicas en determinadas circunstancias, exigir que el valor de tasación a efectos de la ejecución hipotecaria se igual al que sirvió para conceder el préstamo, etc.

Por su parte, el Sr. Martínez Gorriarán en representación de Unión Progreso y Democracia, declaró los requisitos mínimos que debía contener una propuesta para recibir el apoyo de su partido:

- a) Establecer un mecanismo de segunda oportunidad.
- b) Acabar con los intereses de demora abusivos y con los abusos en la tasación.
- c) Fijar formas de liquidación de la deuda alternativas, como la dación en pago.
- d) Modificar la ley Concursal.
- e) Incentivar la negociación entre el banco y el deudor.

6. Respuesta del Partido Popular

La última palabra en el debate correspondió al Sr. Matos Mascareño representando al Partido Popular, quién declaró haber lugar para el consenso respecto la mayoría de las propuestas. Sin embargo, no puede alcanzarse un acuerdo respecto a la dación en pago generalizada, pues entiende que sólo produciría incertidumbre sobre el mercado hipotecario e inseguridad jurídica. Para apoyar esta posición de recelo ante la dación en pago universal, señala que sólo catorce de los cincuenta Estados de Estados Unidos la contempla, y que ninguno de los países de nuestro entorno lo hace. Si bien reconoce que tampoco se recoge en las legislaciones de otros países que el banco pueda adjudicarse la vivienda que garantiza el préstamo por el 60 % de su valor, mientras el deudor sigue debiendo el resto de la deuda para el resto de su vida.

Por último, declaró que tenemos por delante dos retos: establecer un sistema hipotecario más justo y equilibrado en relación al deudor y a la entidad de crédito, y hacerlo sin crear incertidumbres sobre nuestro mercado hipotecario ni comprometer la estabilidad de nuestro sistema financiero.

7. Votación

Votación de la enmienda de texto alternativo presentada por el Grupo Mixto: 174 votos en contra (53,37 %), 137 votos a favor (42,02%) y 15 abstenciones (4,60 %). Resulta rechazada.

Votación de la enmienda de texto alternativo presentada por la Izquierda Plural: 175 votos en contra (53,52 %), 137 votos a favor (41,90 %) y 15 abstenciones (4,59 %). Resulta rechazada.

Votación de la enmienda de texto alternativo presentada por el Grupo Parlamentario Socialista: 175 votos en contra (53,52 %), 152 votos a favor (46,48 %). Resulta rechazada.

8. Conclusiones

La sociedad y sus representantes demandan la adopción de medidas urgentes que protejan a las familias más afectadas por la crisis. Medidas que aseguren su acceso a una vivienda digna y que impidan que el sobreendeudamiento les prive de toda posibilidad a una segunda oportunidad.

Tras el rechazo de todas las enmiendas a la totalidad por el Grupo Parlamentario Popular, el proyecto continuará su tramitación parlamentaria en la Comisión de Economía y Competitividad. Allí se espera que el Gobierno acerque posturas respecto a las propuestas del resto de Grupos Parlamentarios, enmendando el articulado del proyecto de ley, haciendo uso de su mayoría absoluta.