

A LA MESA DE LES CORTS

Enric Morera i Català, síndic del Grup Parlamentari Compromís, a l'empara del que preveu l'article 170 del RC, presenta la següent Proposició de Llei per a presentar a la Mesa del Congreso de los Diputados amb el següent text.

PROPOSICIÓ DE LLEI per a RESCATAR PERSONES en risc de perdre el seu habitatge perquè no poden pagar les quotes dels préstecs hipotecaris i creació de Fons Estatal de Rescat per a persones afectades pel sobreendeutament.

Preàmbul

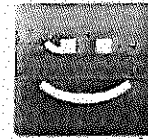
La present proposició de llei es fa necessària amb la finalitat de posar mesures des de les administracions públiques que permeten la superació d'una important **errada de mercat** (*market fault*) que es produeix en els mercats financers minoristes on es fa la contractació d'hipoteques per part de particulars.

Perquè es considere, des del punt de vista tècnic, que en un mercat hi ha competència perfecta, és necessari que tots els agents que intervenen en l'esmentat mercat disposen de la mateixa informació, així com de la mateixa capacitat de processar eixa informació de manera adequada per a prendre decisions. Com que en el **mercat hipotecari minorista** les entitats financeres i els consumidors no disposen de la mateixa informació ni tenen la mateixa capacitat per a processar-la de manera que els servisca per igual per a prendre decisions informades, queda demostrat que en aquests mercats es dona el fenomen que els economistes anomenen **informació asimètrica**. Aquest fenomen constitueix una de les principals fonts d'imperfeció en el funcionament de qualsevol mercat i quan tal cosa ocorre els poders públics han d'intervindre-hi atés que, tal com podem constatar en nombrosos i diversos manuals d'economia, quan es produeix una errada de mercat el mercat deixa de ser la manera més eficaç i eficient d'assignar recursos, ja que en aquest cas un mercat que no estiga degudament regulat pot donar lloc a abusos de posició dominant per part d'algun dels intervinents, fet que genera situacions de sobre costos i ineficiències a l'altre intervinent.

Així per exemple, una entitat financera disposa d'un departament d'anàlisi de riscos financers associats amb la concessió d'operacions hipotecàries, aquests departaments disposen de professionals i tècniques apropiats per a determinar el risc de cada operació i prendre decisions de concessió / denegació d'operacions hipotecàries en conseqüència. Per tant, les entitats creditores són



CORTS VALENCIANES



compromís

les responsables de la seua política creditícia. Però no ocorre el mateix amb els deutors particulars, que no disposen ni d'eixa informació ni de la capacitat de processar-la i prendre decisions que tinguen la mateixa base que les d'una entitat creditora.

Quan s'executa una hipoteca sobre un habitatge per impagament del crèdit o del préstec, la persona afectada perd l'habitatge, però continua sent deutora respecte de la part del préstec o crèdit que no ha pogut ser saldada amb la subhasta.

Apareix, doncs, un col·lectiu de persones que es veuen abocades a problemes econòmics greus i en alguns casos acaben en risc d'exclusió social pel fet d'haver perdut l'habitatge i continuar sent-ne deutores.

Certament, la contractació dels préstecs i els crèdits hipotecaris per a l'adquisició d'habitatge es regeixen per l'autonomia de la voluntat de les parts i pel principi de llibertat de pactes. Ara bé, la posició de les entitats financeres, d'una banda, i la dels qui han subscrit un préstec o un crèdit per adquirir el seu únic habitatge que serà la seua llar, de l'altra, són desiguals.

En molts casos, els deutors necessiten que se'ls ajude a organitzar-se per fer front als deutes o pagaments, a renegociar el deute amb les entitats financeres i a saber quins ajuts poden sol·licitar a l'Administració i a quina administració s'han d'adreçar.

L'article 51 de la Constitució espanyola, entre els principis rectors de la política social i econòmica, estableix: "Els poders públics garantiran la defensa dels consumidors i dels usuaris, i en protegiran amb procediments eficaços la seguretat, la salut i els legítims interessos econòmics". Més concretament, i pel que fa a l'objectiu de preservar l'habitatge, l'article 47 disposa: "Tots els espanyols tenen dret a un habitatge digne i adequat. Els poders públics promouran les condicions necessàries i establiran les normes pertinents per tal de fer efectiu aquest dret [...]".

La Llei Orgànica 1/2006, de 10 d'abril, de Reforma de la Llei Orgànica 5/1982, d'1 de juliol, d'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana, en l'article 49, apartat 35, assenyala la defensa dels consumidors i usuaris com a matèria de competència exclusiva de la Comunitat.

No obstant això, la decisió adoptada per cada comunitat no és tan senzilla com pareix, ja que la matèria en qüestió, la defensa dels consumidors i usuaris, està incardinada en altres títols competencials pertanyents en exclusiva a l'Estat.

L'objectiu d'aquesta llei és la d'introduir en l'ordenament jurídic un sistema públic de redreçament de deutes en cas de sobreendeutament, voluntari i gratuït, mitjançant una oficina d'atenció als ciutadans hipotecats, una OFICINA TÈCNICA DEL SOBREENDEUTAMENT (OTS) que puga elaborar un pla de



CORTS VALENCIANES



redreçament del deute obligatori, tant per al deutor com per als creditors. Al mateix temps, i per a finançar les accions de reestructuració del sobreendeutament familiar, es crea un Fons Estatal amb la finalitat de finançar la reestructuració hipotecària.

La recent sentència del Tribunal de Luxemburg STJUE de 17 de juliol 2014 mostra la seua contundència sobre la insuficiència del sistema processal espanyol en l'execució hipotecària, malgrat les reformes legals del 2013. El rebuig de la sentència s'incrementa pel procediment accelerat. S'afirma que el desequilibri entre els deutors que financen el seu habitatge davant els bancs, accentuada per la reforma de l'article 69C de les LEC introduïda per Llei 1/2013 per aplicar la STJUE de 14 de març de 2013, fet que posa en perill la realització de l'objectiu de protecció de les persones consumidores recollida en la Directiva 93/13/CEE (apartat 46)

En tant que aquesta matèria excedeix l'àmbit de la mediació i afecta la regulació de les bases de les obligacions contractuals, la competència és clarament estatal, sens perjudici de la competència de les comunitats autònomes en matèria de defensa dels drets dels consumidors i els usuaris i de mediació.

Atés el context del nostre ordenament jurídic, i vist el buit legal existent en matèria de sobreendeutament, la present llei té l'objectiu de regular un sistema de redreçament de deutes gratuït, pel qual els deutors de bona fe que es troben en una situació de sobreendeutament puguen demanar a un organisme que estudie i analitze la seua situació patrimonial i elabore un pla de redreçament amb força executiva i sancionat, si cal, per un òrgan judicial.

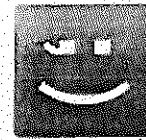
Article 1. OBJECTE.

- La present llei té com a objectiu la recerca de solucions al problema de sobreendeutament de les persones que han patit un situació de dificultat que li impedeix fer front al compliment de les seues obligacions hipotecàries. Aquesta regularització prioritza l'acord amistós sobre el sobreendeutament, per mitjà d'un pla de redreçament negociat per una comissió de caràcter administratiu, L'OFICINA TÈCNICA DEL SOBREENDEUTAMENT (OTS).

La present llei servirà per a implementar mesures preventives, és a dir, que es puguen acollir aquells ciutadans que sense tindre en els moments que facen la sol·licitud problemes derivats de situacions de sobreendeutament, es puga preveure que els puguen tindre en un futur no massa llunyà. La idea seria que la llei permeta actuar abans que els problemes es manifesten. Per exemple, una persona que rep hui una carta d'acomiadament i té més de 45 anys si li queden 20 d'hipoteca, amb les taxes d'atur actuals i els descensos en els



CORTS VALENCIANES



compromís

salariis previsiblement tindrà problemes per a acabar de pagar el seu deute hipotecari. Un cas com aquest s'hauria de poder acollir a la llei que es proposa.

Es constituirà una oficina tècnica amb objectiu permetre l'articulació econòmica regulat pel procediment d'acord amistós o extrajudicial i judicial.

L'OTS determinarà la intervenció del jutge civil competent per raó del domicili del deutor per al cas en què no s'aconsegueixca l'acord amistós de redreçament personal.

Article 2.- DEFINICIÓ DE SOBREENDEUTAMENT.

Es considera persona *sobreendeutada* aquella que no té capacitat del deutor per a fer front amb el seu actiu –béns realitzables i ingressos, siguen del nivell que siguen– al total de deutes (inclosa la part necessària per a satisfer les necessitats bàsiques). Es pot entendre que hi ha sobreendeutament no només quan les dificultats siguen reals i efectives, sinó quan poden ser fonamentadament previsibles. S'ha de superar l'estricta marge que suposa el fet que el subjecte estiga en el "llindar d'exclusió" al qual es refereix el Reial Decret llei 6/2012, de 9 de març, de mesures urgents de protecció de deutors hipotecaris sense recursos.

Art. 3.- BENEFICIARIS DEL SISTEMA DE L'OTS.

Són beneficiaris del sistema de redreçament del sobreendeutament:

- a) Les persones físiques pels deutes no professionals ni degut a activitats econòmiques amb creditors establits a Espanya.
- b) Les persones que hagen avalat o hage garantit el pagament de deutes professionals sempre que no es beneficien directament d'aquestes activitats professionals o que aquests avals s'hagen constituït per motius d'ordre afectiu.

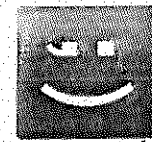
Així mateix, és necessari que la persona que s'aculla al sistema de redreçament de deutes complisca la condició de ser un deutor de bona fe. S'ha d'exigir bona fe procedimental (veracitat de la declaració de sobreendeutament realitzada pel deutor davant de l'organisme de redreçament de deutes o davant el jutge) i bona fe en el moment en què es van contraure els deutes.

ART. 4.- FUNCIONAMENT DE L'OTS

L'Oficina Tècnica analitzarà diversos factors: si el deutor, en contractar els préstecs, tenia consciència de sobrepassar la seua capacitat econòmica de reemborsament, si ha agreujat deliberadament el seu endeutament, si les despeses són supèrflues i quin és el seu grau de formació, ja que aquest factor pot influir en la presa de decisions.



C O R T S V A L E N C I A N E S



compromís

També s'hauran d'analitzar l'actitud i el comportament del prestador i el grau de compliment del deure de diligència (deure d'assessorament, d'informar-se sobre l'estat patrimonial del deutor, etc.). Així es farà un pas avant en la implicació de l'ètica en les pràctiques comercials i bancàries.

També es podran acollir al Pla les situacions de redreçament amistós i, en el cas que s'establisca un procediment extrajudicial, s'ha de determinar a qui s'encarrega la tasca de negociar un acord amistós.

S'articularà un procediment amistós extrajudicial obligatori previ al procediment judicial.

Art. 5.- CONSTITUCIÓ OFICINA TÈCNICA

L'acord amistós s'encarrega a l'OTS, que es constituirà al Ministeri que tinga les competències en matèria defensa del Consumidor. L'OTS estarà integrada per 9 membres: 1 representant de l'Administració central. 1 representant de la patronal bancària. 2 representants de les associacions de consumidors i 5 representants de la Plataforma Antidesnonaments.

L'Oficina Tècnica serà l'encarregada de dur a terme l'Acord Hipotecari de redreçament amistós de deutes en cas de sobreendeutament. Els components d'aquesta oficina, seran professionals d'experiència provada i tindran la corresponent formació tècnica en matèria economicofinancera i gestió de riscos financers. La finalitat d'aquesta condició és disposar de professionals capaços de dissenyar un pla de sanejament viable per al deutor.

L'OTS tindrà caràcter administratiu; serà gratuïta, amb representació territorial; col·legiada, formada per representants, amb experiència provada, dels diferents interessos presents (consumidors, entitats financeres, comerciants, PAH, etc.), atés que les seues decisions han de tindre efectes vinculants per garantir-ne l'eficàcia i l'agilitat.

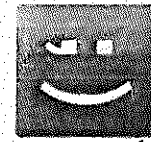
ART 6.- PROCEDIMENT D'ACTUACIÓ

Efectes de l'inici de la negociació de l'acord de redreçament. Ha de ser facultatiu a instància del deutor. Posteriorment, hauria de ser obligatori per als creditors, bé participar del procediment de sobreendeutament, bé assumir els efectes de les mesures.

Caldria reforçar els mecanismes d'informació dels deutors sobre la possibilitat de recórrer al procediment de mediació i, fins i tot, obligar els creditors a informar els deutors de seguida que es produísca el primer impagament. L'Administració també hauria de donar publicitat al procediment.



CORTS VALENCIANES



compromís

6.1. L'admissió de la sol·licitud no modifica la situació del deutor, que continua administrant el seu patrimoni. Ha de continuar pagant els deutes, però no pot agreujar el seu endeutament.

6.2. L'admissió es notifica als creditors, que han d'informar detalladament sobre el crèdit. També es comunica al deutor la possibilitat de recórrer davant el jutge contra l'admissió de la sol·licitud de redreçament.

6.3. També pot ser objecte de recurs per part del deutor la decisió de no admetre la sol·licitud.

6.4. S'han de reconèixer a la comissió les facultats per investigar l'estat patrimonial del deutor, demanar la col·laboració de les administracions públiques, les entitats financeres, els creditors, etc.

6.5. L'OTS només pot entrar en qüestions d'ordre economicofinancer i comprovar la veracitat de la declaració del deutor i dels creditors. Les qüestions d'ordre jurídic (controvèrsies contractuals, sobre interessos, sobre la quantitat del deute, etc.) les ha de derivar al jutge competent.

Queda fora de tota discussió que els deutes garantits amb hipoteca, sobretot quan es tracta d'un préstec o crèdit per a l'adquisició de la residència habitual, queden inclosos en els deutes sotmesos a redreçament amistós. S'ha de tenir en compte el pes que tenen aquests deutes en les economies domèstiques, tant per la quantitat d'hipoteques subscrites com pels imports. En molts casos, serà aquest deute el que desembocarà en una situació de sobreendeutament.

Ara bé, quant als efectes que pot tindre l'inici del procediment de redreçament amistós en els procediments d'execució hipotecària i, en concret, si produeix la suspensió de les execucions hipotecàries, s'han de ponderar les possibles implicacions econòmiques en el sistema hipotecari tal com està configurat a l'Estat espanyol.

Una vegada s'ha admés a tràmit la sol·licitud de redreçament, la suspensió i la prohibició d'iniciar les execucions són automàtiques. En el cas que el procediment executiu estiga en curs i s'haja ordenat la venda forçosa d'un immoble, l'ajornament de la data d'adjudicació només es produirà si el jutge que tramite el procediment hipotecari ho decideix així davant de la sol·licitud de la comissió, degudament justificada sobre la base de motius de gravetat. Així també, el jutge pot ordenar la suspensió del llançament de l'habitatge del deutor.

La suspensió dels procediments d'execució té un duració màxima d'un any o fins l'aprovació del pla de redreçament o de les mesures recomanades, l'homologació del jutge d'aquestes mesures o la interlocutòria d'inici del redreçament personal amb liquidació judicial.



C O R T S V A L E N C I A N E S



Tot i la incidència econòmica que pot tindre preveure la suspensió dels procediments hipotecaris, en tant que l'execució hipotecària està especialment privilegiada en l'ordenament jurídic espanyol, caldria incloure-la per aconseguir més implicació de les entitats bancàries en la solució amistosa de les situacions de sobreendeutament.

6.6.- Contingut i forma del pla de redreçament amistós.

Entre altres mesures, en el pla de redreçament es pot preveure l'ajornament o el fraccionament dels pagaments, la revisió de deutes, la reducció o la supressió del tipus d'interés, o la consolidació, la creació o la substitució de les garanties. Ara bé, perquè siga efectiu, s'ha de tractar d'un pla de redreçament realista que prioritze els deutes respecte a l'habitatge i que garantisca un mínim de subsistència digna per al deutor i la seua família. Les mesures que s'hi prevegen es poden subordinar al fet que el deutor complisca el compromís de facilitar o garantir el pagament dels deutes i a no realitzar actes que puguen agreujar la seua insolvència.

Des d'un punt de vista pràctic, seria convenient establir un model, al qual s'hauria d'ajustar el pla, per garantir la claredat en la determinació de les mesures i per homologar els plans elaborats per les diferents comissions.

El pla de redreçament pot ser considerat com un pla negociat o un acord entre parts. En aquest cas, les limitacions haurien de ser les mateixes que les aplicables als contractes: els contractants poden establir els pactes, les clàusules i les condicions que consideren convenients, sempre que no siguen contràries a les lleis, ni a la moral, ni a l'ordre públic (article 1255 del Codi Civil). S'ha de sotmetre a l'aprovació del deutor i dels creditors. S'ha d'informar cada un dels creditors sobre quin és l'estat patrimonial del deutor i del tractament que es dona als diferents crèdits. En cas que no s'aprove, la comissió haurà de certificar-ne els motius i notificar-ho als creditors i al deutor, al qual s'haurà de comunicar la possibilitat d'iniciar un procediment en seu judicial.

Art. 6.- MECANISME

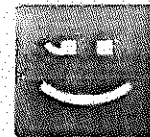
Efectes i execució del pla

L'acord amistós de pagament pot tindre caràcter de laude conciliatori i ha de ser vinculant per als que l'accepten.

En cas d'incompliment per part dels creditors se'n puguen imposar directament l'execució, sense necessitat d'anar a un procediment declaratiu previ. La comissió pot intervindre-hi després per dirimir alguna controvèrsia o aclarir algun dubte d'execució i per revisar el pla si en varien les circumstàncies. L'adhesió al pla significa per als creditors que renuncien a tota acció pels crèdits afectats sempre que el deutor complisca les condicions establides pel pla. El deutor serà sancionat i perdrà els beneficis del pla quan actue de forma fraudulenta agreujant la seua situació d'endeutament o fent declaracions falses o amagant dades o béns.



CORTS VALENCIANES



compromís

Amb relació als efectes i la qualificació del pla de redreçament, es pot plantejar la possibilitat de fixar un termini a partir del qual, si el deutor ha complert rigorosament el pla de pagament, pugua quedar alliberat del saldo que encara reste pendent de liquidar. L'objectiu és donar una segona oportunitat al deutor sobreendeutat i que els deutes del passat no comprometen el seu futur.

ART.- 7.- SOBRE L'ACORD AMISTÓS

En el compromís de pagament es poden incloure ajornaments, fraccionaments, extinció total o parcial de deutes o modificació de garanties o de tipus d'interés, és imprescindible establir una eventual intervenció judicial, per al cas de falta d'acord entre deutors i creditors. Posat cas que no s'aconseguisca el consens en les mesures de redreçament proposades per la comissió, no es pot acudir a una altra instància amb facultats decisòries, no es va més enllà de l'àmbit de la mediació, institució molt diferent del procediment de sobreendeutament que es proposa.

Aquesta instància ha de ser la judicial, que és l'única que té reconeguda la facultat de declarar el dret amb efectes executius, especialment si la declaració ha d'afectar contractes perfeccionats i obligatoris. Al mateix temps, cal no generar una càrrega de treball excessiva a la instància judicial. Així, no és viable atribuir la competència als jutjats mercantils, com és el cas del procediment concursal, ja que estan molt saturats. La competència s'haurà d'atorgar als jutjats de primera instància i, en concret, al que corresponga segons el domicili del deutor.

8.- INTERVENCIÓ JUDICIAL

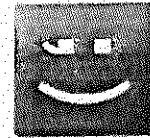
La intervenció judicial es produirà en els casos següents:

- a) En els recursos contra la decisió d'admetre o inadmetre la sol·licitud de declaració de sobreendeutament. Aquests recursos han de tindre caràcter contradictori.
- b) Quan es plantegen controvèrsies de tipus jurídic, el jutge haurà de decidir sobre la validesa del contracte o la correcció de les quantitats que es reclamen. També se substanciarà mitjançant un procediment contradictori.
- c). Quan calga suspendre algun procediment individual d'execució en tramitació. Es reserva per a les execucions d'efectes més greus a l'hora d'aconseguir un acord, no per a tots els deutes. És una decisió judicial urgent no sotmesa a recurs ni a procediment contradictori. La suspensió ha de ser per un termini màxim fixat per la llei.
- d) Quan el procediment amistós fracasse i no es pugua arribar a un acord d'arranjament entre el deutor i els creditors.

9.- FONS ESTATAL DE L'ACORD HIOTECARI



CORTS VALENCIANES



compromís

Anualment, els pressupostos Generals de l'Estat consignaran una partida de 4.000 mil milions d'euros per a finançar les operacions d'Acord Hipotecari.

Disposició final primera

Una Ordre Ministerial articularà de constitució, funció i operativitat de l'Oficina Tècnica de Sobreendeutament (OTS)

Desplegament i aplicació

El Govern i la comunitat autònoma, en l'àmbit de les seues competències respectives, poden dictar totes les disposicions que siguen necessàries per a desplegar i aplicar la present Llei.

Disposició final segona

La present llei entrarà en vigor el dia en què es publique al Diari Oficial de la Comunitat Valenciana (DOCV)

Les Corts, 11 de setembre 2014

Enric Morera i Català