

Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social [BOE n.º 116, de 15-V-2013]

La denominada popularmente «ley antidesahucios» no es la primera, pero sí la principal respuesta legislativa al drama social de las ejecuciones hipotecarias motivadas por la crisis económica y financiera, si bien resulta tardía y escasamente ambiciosa.

Tiene su origen en el Proyecto de ley de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios –tramitado tras la convalidación del Real Decreto-Ley 27/2012 de 15 de noviembre del mismo nombre–. Tras la admisión a trámite de la Iniciativa Legislativa Popular con la Proposición de Ley de regulación de la dación en pago, de paralización de los desahucios y de alquiler social, se anunció la presentación de un texto refundido que aglutinara a ambos, aunque nunca vio la luz.

La ILP proponía como medidas en caso de impago de un préstamo hipotecario garantizado con la vivienda habitual del deudor de buena fe: la dación en pago total de la deuda (incluidos intereses y costas) previa a la celebración de la subasta, la imposibilidad de acordar el lanzamiento del inmueble y el derecho del ejecutado a residir en la vivienda durante cinco años en concepto de arrendamiento sin que la renta pueda superar el 30% de sus ingresos mensuales. Finalmente, establecía la retroactividad de estas medidas. De todo ello nada quedará en el texto final aprobado.

Otro factor ineludible fue la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Unión Europea (Sala Primera), de 14 de marzo de 2013, que resuelve la cuestión prejudicial planteada por el Juzgado de lo Mercantil n.º 3 de Barcelona, y declara que la normativa española sobre ejecuciones hipotecarias se opone a la Directiva 93/33/CEE por no contener mecanismos de oposición basados en el carácter abusivo de una cláusula contractual, en el seno del proceso ejecutivo; y por no permitir al juez del proceso declarativo que adopte medidas cautelares como la suspensión del proceso de ejecución hipotecaria, ante la apreciación de cláusulas abusivas.

Para dar cumplimiento a la STJUE resultaba obligado reformar la legislación existente en aras de permitir la discusión dentro del procedimiento de ejecución del carácter abusivo de las cláusulas contractuales. El legislador ha previsto tal posibilidad con independencia de la calificación como consumidor del ejecutado, permitiendo tanto su apreciación de oficio como su invocación por el ejecutado como causa de oposición.

Además de estas modificaciones para evitar desahucios, la nueva legislación trae consigo unas nuevas hipotecas con limitación del plazo a 30 años, de un tope del 80% del valor de tasación.

La Ley se estructura en cuatro capítulos, de los cuales resaltaremos brevemente las principales medidas, pues ha de admitirse que son muchas, si bien no todas son

de calado. Ha de advertirse que esta Ley ya ha sufrido alguna modificación puntual por la Ley 8/2013 de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

1. Capítulo I. Suspensión de los lanzamientos

Se mantiene la previsión del RDL 27/2012 respecto a la suspensión inmediata y por un plazo de dos años de los desahucios de las familias que se encuentren en una situación de especial riesgo de exclusión. Como señala el Preámbulo, esta medida de carácter excepcional y temporal afectará a cualquier proceso judicial de ejecución hipotecaria o venta extrajudicial por el cual se adjudique al acreedor la vivienda habitual de personas pertenecientes a determinados colectivos. En tales casos, sin alterar el procedimiento de ejecución hipotecaria, se impide que se proceda al lanzamiento.

La suspensión sólo favorecerá a las personas que se encuentren en una situación de especial vulnerabilidad, perfilando para ello unos requisitos que determinan un ámbito de aplicación demasiado restringido. Los requisitos son de dos tipos: pertenecer a un colectivo de especial vulnerabilidad; los ingresos no podrán superar el límite de 3 veces el IPREM; y que la unidad familiar haya sufrido una alteración significativa de sus circunstancias económicas, en términos de esfuerzo de acceso a la vivienda, en los cuatro años anteriores a la solicitud. La Ley 1/2013 tan sólo introduce una novedad en cuanto al requisito relativo al límite de ingresos que ha de percibir la unidad familiar, haciéndolo más flexible en dos situaciones.

Una medida adicional importante es que se prevé para estos deudores que la deuda que no haya podido ser cubierta con la vivienda habitual no devengue más interés de demora que el resultante de sumar a los intereses remuneratorios el dos por cien sobre la deuda pendiente.

2. Capítulo II. Medidas de mejora del mercado hipotecario

Se introducen importantes reformas en la Ley Hipotecaria, como la que establece una limitación de los intereses de demora de préstamos o créditos para la adquisición de la vivienda habitual, y garantizados con la misma, a tres veces el interés legal del dinero (artículo 114). Se introduce con ello una excepción a la regla derivada del criterio jurisprudencial conforme al cual los intereses de demora no pueden ser considerados abusivos ni usurarios por elevados que resulten dado su carácter sancionatorio e indemnizatorio ante el incumplimiento del deudor. Pero la limitación resulta demasiado tímida, pues ya existe otra limitación en la Ley 16/2011, de contratos de crédito al consumo, que para los créditos tácitos que se concedan en forma de descubierto dispone que no puede aplicarse una tasa anual equivalente superior a 2,5 veces el interés legal del dinero.

Esta limitación de los intereses de demora será solo de aplicación a las hipotecas constituidas a partir de la entrada en vigor de la Ley y a los intereses devengados con posterioridad a la misma en hipotecas ya constituidas (Disp. Transitoria 2.ª).

Por otro lado, prohíbe la capitalización de los intereses de demora, que solo podrán devengarse sobre el principal pendiente de pago. Además, en caso de que el resultado de la ejecución fuera insuficiente para cubrir toda la deuda garantizada, dicho resultado se aplicará en último lugar a los intereses de demora, de forma que se permita en la mayor medida posible que el principal deje de devengar interés.

Se contempla la posibilidad de que la acción hipotecaria se ejercite también mediante la venta extrajudicial de los bienes hipotecados, la cual se efectuará ante notario, sin que el tipo que sirva para la subasta pueda ser, en ningún caso, inferior al 75% del valor de tasación. También se introducen las cautelas necesarias para el caso en que alguna de las cláusulas del préstamo que constituya el fundamento de la venta extrajudicial o que hubiese determinado la cantidad exigible tenga carácter abusivo.

Por otro lado, se refuerza la independencia de las sociedades de tasación respecto de las entidades de crédito, admitiendo con ello que la connivencia entre ambas y la laxitud de las tasaciones fueron otro de los causantes de la burbuja.

Una medida que sin duda pretende corregir los excesos y prevenir futuras burbujas hipotecarias es la modificación de la Ley Reguladora del Mercado Hipotecario, para introducir limitaciones en la concesión de préstamos hipotecarios para la adquisición de la vivienda habitual, que no podrán ser superiores al 80% del valor de tasación, ni prever un plazo de amortización superior a 30 años (artículo 5). A su vez, se elimina la autorización a la institución financiera a exigir la ampliación de la hipoteca a otros bienes, en caso de que el bien hipotecado se devaluara en, al menos, un 20% –situación que actualmente afecta de forma generalizada al sector inmobiliario-.

Por último, en la contratación de préstamos hipotecarios que incluyan ciertas cláusulas (algunas cláusulas suelo y techo, contratación de instrumento de cobertura del riesgo de tipo de interés), en la escritura pública, junto a la firma del cliente se exigirá una expresión manuscrita por la que manifieste que ha sido adecuadamente advertido de los posibles riesgos derivados del contrato.

3. Capítulo III. Mejoras en el procedimiento de ejecución hipotecaria

Las reformas más importantes son:

- a) Se concede un plazo de 15 días de audiencia a las partes para efectuar alegaciones respecto a la eventual apreciación de oficio de la abusividad de cláusulas del contrato (artículos 552 y 561.1 LEC).
- b) Se añade como causa de oposición a la ejecución el carácter abusivo de una cláusula contractual que constituya fundamento de la ejecución o que hubiese determinado la cantidad exigible.

Asimismo, se insertan una serie de medidas que pretenden reforzar la protección del deudor hipotecario en los estadios previos y posteriores a la ejecución hipotecaria:

- a) Si tras la ejecución hipotecaria de una vivienda habitual aún quedara deuda por pagar, se aplicará una condonación o quita sobre la deuda restante si el deudor paga el 65% de la deuda pendiente en el quinto año desde la adjudicación del bien, o si paga el 80% en el décimo año;
- b) La participación del deudor en la eventual revalorización futura de la vivienda ejecutada. Si el ejecutante fuera el adjudicatario y éste cediera su derecho en los diez años siguientes, el 50% de la plusvalía obtenida reducirá la deuda remanente;
- c) Se introducen mejoras en el procedimiento de subasta: establecimiento de un mínimo en el valor de tasación que sirva de tipo para la subasta, que no podrá ser inferior al 75% del valor de la tasación que sirvió para conceder el préstamo, cuando antes no existía límite; la elevación del 60% al 70% del valor de tasación por el que el banco puede adjudicarse la vivienda habitual del deudor en caso de que la subasta quede desierta; la reducción de la deuda hasta en un 2% del valor del bien, si el ejecutado colaboradora con los requerimientos del tribunal para facilitar la subasta y consiente la inspección del inmueble; la prohibición de vencimiento anticipado de la deuda a plazos hasta que no se hubieren producido tres impagos; la limitación de las costas del proceso, que no podrán superar el 5% del importe de la deuda; la fijación de un orden de imputación de la cantidad obtenida por la ejecución, si fuera insuficiente para satisfacer la totalidad de la deuda: intereses remuneratorios, principal (limitando así la generación de intereses), intereses moratorios y costas; por último, se facilita el acceso de los postores a las subastas.

Por último, se encomienda al Gobierno la constitución de un fondo social de viviendas de propiedad de las entidades de crédito destinadas a ofrecer cobertura a quienes hayan sido desalojados de su vivienda habitual por el impago del préstamo hipotecario, con rentas adecuadas a sus ingresos.

4. Capítulo IV. El RD 6/2012 de 9 de marzo y la regulación de la «dación en pago»

El RD 6/2012 constituyó la primera medida normativa dirigida a la protección de los deudores hipotecarios, contemplando la posibilidad de reestructuración de la deuda, de una quita, y la llamada «dación en pago», pero sólo en determinadas circunstancias –deudores hipotecarios con circunstancias muy concretas, en el «umbral de exclusión»–. Por medio de la misma, la entidad está obligada a aceptar la entrega del bien hipotecado por parte del deudor, quedando definitivamente cancelada la deuda.

En la Ley 1/2013, la dación en pago sigue estando sujeta a las condiciones del RD 6/2012 y el Código de Buenas Prácticas –de adhesión voluntaria por parte de las entidades de crédito–, sin ser generalizada ni mucho menos retroactiva. Tampoco se paralizan de forma generalizada los desahucios sobre la vivienda habitual del deudor

hipotecario de buena fe, lo cual continúa rigiéndose por los requisitos y el plazo de dos años previsto en el RD 27/2012. En conclusión, nada ha quedado del contenido de la Iniciativa Legislativa Popular.

Con la Ley 1/2013 únicamente se introducen algunas modificaciones, y se amplía el ámbito de aplicación, que deja de estar restringido a los deudores hipotecarios, al incluir a los avalistas hipotecarios respecto de su vivienda habitual. A su vez, la Ley 8/2013 lo extiende a los fiadores. Fiadores, avalistas e hipotecantes no deudores que se hallen en el umbral de exclusión podrán exigir que se agote el patrimonio del deudor, aun cuando hubieran renunciado al beneficio de exclusión.

En conclusión, la Ley 1/2013 introduce algunos paliativos, especialmente para los deudores hipotecarios en situación más vulnerable, pero desde luego no satisface la demanda social de impedir los lanzamientos o, al menos, de dar una segunda oportunidad a los deudores hipotecarios y a sus familias, quienes, además de perder la vivienda, quedan endeudados para el resto de sus vidas, sometidos al sagrado principio de responsabilidad patrimonial universal dirigido a la protección del acreedor. Ello ha motivado la presentación de un recurso de inconstitucionalidad ante el TC, que ha sido admitido a trámite, el cual plantea la discriminación en los límites que la ley pone para acceder a las prerrogativas para no ser desahuciado, que vulnera los derechos de colectivos especialmente sensibles, como los derechos del niño, ya que la ley pone límites por edad –tres años– para las excepciones a los lanzamientos.

JOSÉ ANTONIO MARTÍN PÉREZ
Profesor Titular de Derecho Civil
Universidad de Salamanca
jamp@usal.es