



BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

X LEGISLATURA

Serie B:
PROPOSICIONES DE LEY

13 de diciembre de 2013

Núm. 152-1

Pág. 1

PROPOSICIÓN DE LEY

122/000131 Proposición de Ley sobre medidas ante la insolvencia personal y de protección ante el sobreendeudamiento.

Presentada por el Grupo Parlamentario Socialista.

La Mesa de la Cámara, en su reunión del día de hoy, ha adoptado el acuerdo que se indica respecto del asunto de referencia.

(122) Proposición de Ley de Grupos Parlamentarios del Congreso.

Autor: Grupo Parlamentario Socialista.

Proposición de Ley sobre medidas ante la insolvencia personal y de protección ante el sobreendeudamiento.

Acuerdo:

Admitir a trámite, trasladar al Gobierno a los efectos del artículo 126 del Reglamento, publicar en el Boletín Oficial de las Cortes Generales y notificar al autor de la iniciativa.

En ejecución de dicho acuerdo se ordena la publicación de conformidad con el artículo 97 del Reglamento de la Cámara.

Palacio del Congreso de los Diputados, 10 de diciembre de 2013.—P.D. El Secretario General del Congreso de los Diputados, **Manuel Alba Navarro**.

A la Mesa del Congreso de los Diputados

En nombre del Grupo Parlamentario Socialista me dirijo a esa Mesa para, al amparo de lo establecido en el artículo 124 y siguientes del vigente Reglamento del Congreso de los Diputados, presentar la siguiente Proposición de Ley de insolvencia personal y de protección ante el sobreendeudamiento.

Palacio del Congreso de los Diputados, 5 de diciembre de 2013.—**María Soraya Rodríguez Ramos**, Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie B Núm. 152-1

13 de diciembre de 2013

Pág. 2

PROPOSICIÓN DE LEY SOBRE MEDIDAS ANTE LA INSOLVENCIA PERSONAL Y DE PROTECCIÓN ANTE EL SOBREENDEUDAMIENTO

Exposición de motivos

La gravedad de las situaciones por las que atraviesan las personas en situación de sobreendeudamiento, que puede situarlas al borde de la exclusión social, justifica que se atienda específicamente a este problema por parte de los poderes públicos. Por ello diferentes ordenamientos jurídicos han creado mecanismos específicos orientados al tratamiento del sobreendeudamiento de las personas naturales por medios extrajudiciales o judiciales o bien por una mezcla de ambos.

Los sistemas empleados se sustentan doctrinalmente en dos concepciones distintas. El primero de los sistemas, identificado con el derecho inglés y norteamericano, asume el sobreendeudamiento como un riesgo asociado a la expansión del mercado financiero. Esta concepción supone que el mercado ha de asumir parte del riesgo, contemplando una «responsabilidad limitada para el deudor». En el segundo sistema, propio de los ordenamientos jurídicos continentales, se parte de la consideración de que no es justo que se fomente el recurso al crédito sin responsabilizarse de las consecuencias sociales que ello genera; por ello el consumidor debe ser ayudado cuando incurre en una situación de sobreendeudamiento por causas que no podía prever o controlar.

Teniendo en cuenta la incidencia del sobreendeudamiento en nuestra sociedad se hace necesario el establecimiento de una legislación específica que contemple un sistema de protección extrajudicial y judicial de los consumidores que facilite, conciliando los intereses del deudor y del acreedor, el pago ordenado de las deudas pendientes en casos de sobreendeudamiento sobrevenido, evite las situaciones de exclusión social y permita reconducir la situación personal y familiar en el futuro.

La ley pretende evitar la muerte civil del concursado persona natural que, actualmente y tras la ejecución de sus bienes en cuantía insuficiente para la liquidación de sus deudas, no tiene la oportunidad de rehacerse económicamente, pues ni siquiera puede suscribir un contrato de suministro, no puede siquiera ser titular de una simple cuenta corriente.

La persona natural que por insolvencia sobrevenida no consigue completar con éxito el periodo de amortización de su préstamo, o no logra devolver sus créditos una vez transcurrido el plazo para hacerlo, el fiador que garantizó el pago de aquellas deudas, en definitiva el garante real que ha señalado su patrimonio en garantía del pago de una deuda propia o ajena, no tienen que sufrir un castigo mayor que aquella otra persona natural o jurídica que, por su condición de comerciante o empresario, disfruta de un régimen jurídico y económico más atento y favorable.

La presente ley regula un procedimiento extrajudicial previo al concursal para dar solución al sobreendeudamiento no doloso en que se encuentre, por causas sobrevenidas, la persona natural. A estos efectos se entiende por sobreendeudamiento la situación de insolvencia actual o inminente y equipara a esta situación la de aquellos deudores que tengan que destinar al pago de sus deudas más del 50 por ciento de los ingresos familiares, así como la de aquellos que hayan perdido la titularidad de su vivienda habitual como consecuencia de un procedimiento ejecutivo y sigan siendo deudores del titular del préstamo o crédito hipotecario.

Establece para estos supuestos de insolvencia personal no dolosa la imposibilidad de los acreedores con garantía real sobre los bienes de los concursados de iniciar la ejecución de la garantía hasta que se apruebe un convenio cuyo contenido no afecte al ejercicio de este derecho. Esto es, la ley dispone la aplicación, tanto en el procedimiento extrajudicial como en el concurso de acreedores, de lo preceptuado en el vigente artículo 56 de la Ley Concursal también a los bienes no afectos a actividad empresarial o profesional alguna del concursado persona natural cuando la insolvencia sea sobrevenida y no dolosa.

La regulación contenida en esta ley limita los daños que actualmente están sufriendo personas naturales insolventes, ya que, desde la entrada en vigor de la ley, podrán atenerse a la misma, incluso por deudas ya contraídas.

El procedimiento extrajudicial se configura como un sistema de mediación notarial. Se trata de optimizar y aprovechar en esta clase de actuaciones las ventajas que ofrece el sistema español de seguridad jurídica preventiva de independencia, fiabilidad, celeridad, seguridad y economía de costes. Es ya secular la cultura notarial del acuerdo y su insustituible carácter de colaborador de la jurisdicción en esa fase previa de la voluntariedad y la prevención, por lo que se perfila un nuevo convenio de acreedores con intervención notarial al objeto de desahogar o descongestionar los juzgados evitando la declaración

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

judicial de concurso en caso de acuerdo del deudor y sus acreedores, sin descuidar las garantías procesales de aquellos acreedores disconformes o ausentes.

La presente ley pretende agilizar la búsqueda de respuestas en los procedimientos de insolvencia sobrevenida no dolosa, devolviendo al territorio del pacto, del convenio, la solución a las consecuencias de una insolvencia imprevista. Si del pacto salió, en el pacto debe tratar de solucionarse. Todo ello, como es justo, equitativo y deseable, sin merma de la seguridad y de la eficacia que han de presidir todo procedimiento concursal, pero devolviendo al deudor al esperanza de una nueva oportunidad.

La libertad de pacto entre deudor y acreedores bajo la fe pública notarial determinará que ese convenio pueda recoger incluso la posibilidad de continuación del deudor en el uso de su vivienda familiar bajo cualquier fórmula que tal convenio recoja. Con ello el derecho a una vivienda digna establecido en el artículo 53.3 de nuestra Constitución inspira también las soluciones que esta ley contempla.

En definitiva, la insolvencia sobrevenida no dolosa no puede seguir suponiendo, en la evaluación de sus efectos prácticos, una especie de incapacitación tácita perpetua, una condena a la exclusión social y a la desesperanza. Tampoco debe de prevalecer el principio general de libertad de empresa sobre el de protección del usuario de los productos financieros o bancarios. Ambos principios han de encontrar su acomodo, desplegando sus respectivos efectos protectores en un clima de equilibrio y respeto mutuo. Una ejecución por insolvencia no puede ser resuelta sin atender más intereses que los de una de las partes, por muy legítimos y fundados que sean estos. El conflicto, imprevisto o inesperado, nace de una situación que el deudor —y especialmente la entidad de crédito respecto de los préstamos hipotecarios— debió de prever a la hora de establecer cuantías, condiciones y valoraciones, y por ello, y más en el futuro, será posible resolver muchas de estas situaciones por la vía del convenio, pues ya se habrá considerado actuarialmente esa posible situación de insolvencia como un riesgo más, que añade solución a ese previsto conflicto.

Frustrada esta intención de conseguir un convenio con la mediación del notario, la presente ley establece especialidades en el procedimiento concursal, entre ellas la ya citada de la imposibilidad de ejecutar las garantías reales sobre los bienes del concursado, hasta ahora solo aplicable sobre bienes afectos a una actividad empresarial, limitación esta que ha frustrado la consideración del concurso de acreedores como solución para las personas naturales. De gran importancia se puede calificar también otra de las previsiones de esta ley como es que la declaración judicial de concurso pueda acordar, motivadamente y siempre que se cumplan determinados requisitos, incluso la limitación temporal de los efectos del artículo 1911 del Código Civil, es decir, de la responsabilidad universal de los deudores.

Por último, las disposiciones adicionales contemplan, con el fin de que el acceso a estos procedimientos no sea gravoso para los interesados, ya de por sí en una situación económica muy precaria, la exención de tasas judiciales, así como la reducción de los honorarios notariales.

CAPÍTULO PRIMERO

Disposiciones generales

Artículo 1. Objeto.

La presente ley tiene por objeto la regulación de un procedimiento extrajudicial previo al concursal para dar solución convencional a la situación de sobreendeudamiento no doloso en que se encuentre por causas sobrevenidas la persona física, sea consumidor o trabajador por cuenta propia.

Asimismo establece especialidades en el procedimiento concursal si se entablare con posterioridad al intento de convenio notarial o por estimarse la acción de impugnación.

Artículo 2. Definiciones.

1. Se entiende por sobreendeudamiento la situación de insolvencia actual o inminente en la que de buena fe se encuentra una persona física respecto de sus deudas por causas sobrevenidas de carácter objetivo. Así mismo se entiende por sobreendeudamiento la situación en que se encuentra una persona física que por causas sobrevenidas de carácter objetivo tenga que destinar al pago de sus deudas más del 50 % de los ingresos netos que perciban conjuntamente los miembros de la unidad familiar, así como la situación de aquella persona física que haya perdido la titularidad de su vivienda como consecuencia de un procedimiento ejecutivo y siga siendo deudora del titular del préstamo o crédito hipotecario.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

2. Son, entre otras, causas objetivas que pueden crear una situación de sobreendeudamiento:

- a) El desempleo.
- b) La temporalidad o la precariedad en el empleo.
- c) La incapacidad temporal o la permanente.
- d) La separación, el divorcio o el fallecimiento del cónyuge.

Artículo 3. Ámbito de aplicación.

1. El procedimiento extrajudicial previsto en la presente ley será aplicable a todas las personas físicas residentes en España por deudas contraídas en el territorio español, así como a los españoles domiciliados en el extranjero que han contraído deudas ante acreedores establecidos en España.

2. Del procedimiento extrajudicial previsto en la presente ley quedan excluidas todas aquellas deudas originadas por la aplicación de procedimientos sancionadores de cualquier índole, así como las deudas fiscales, que se rigen por lo dispuesto en la legislación tributaria.

CAPÍTULO SEGUNDO

Procedimientos de protección

Sección 1.^a Procedimiento extrajudicial

Artículo 4. Promoción del convenio y asesoramiento previo.

El deudor, previo asesoramiento, si así lo considerara, de una asociación de consumidores debidamente registrada, podrá promover ante notario un convenio con sus acreedores sobre la base de los bienes y derechos de que aquel sea titular.

Será notario competente el designado por el deudor.

Artículo 5. Solicitud.

El deudor presentará una solicitud de convenio que comprenda una relación que indique, de forma clara y precisa, los ingresos, el patrimonio, los gastos mensuales personales y de la familia y todos los créditos y demás información necesaria para una correcta apreciación de la situación económico-financiera, así como los documentos justificativos de la información presentada. Deberá, igualmente, presentar una relación de todos los acreedores con indicación de los importes de los créditos pendientes.

Para su válido inicio será necesaria su comunicación, que hará el deudor o el notario en su nombre, al juzgado competente para la declaración de concurso.

Artículo 6. Procedimiento.

1. Una vez recibida la solicitud de convenio, el notario procederá a su examen y, en caso necesario, solicitará al deudor los datos o documentos adicionales que considere necesarios.

2. El notario se dirigirá, mediante escrito o cualquier otro medio electrónico, informático o telemático fehaciente, a los acreedores notificándoles la solicitud de convenio. Estos confirmarán y, en su caso, completarán los datos relativos a sus respectivos créditos en el plazo de diez días naturales. Si no contestan, serán considerados, a efectos de este procedimiento, como veraces y probados los valores indicados por el deudor.

3. El notario examinará la documentación y se pronunciará sobre la existencia de sobreendeudamiento y la concurrencia de causas sobrevenidas de carácter objetivo, decidiendo la continuación del procedimiento o archivando las actuaciones. En el primer caso, comunicará al Banco de España dicho procedimiento con el fin de que este proceda a su registro en la central de riesgo de créditos. En el segundo, lo pondrá en conocimiento del juzgado a los efectos oportunos.

Artículo 7. Efectos del procedimiento.

1. Iniciado el procedimiento se suspenderá cualquier procedimiento judicial o extrajudicial existente o posterior a la iniciación del procedimiento que pueda afectar al patrimonio del deudor o de sus garantes hasta la fecha del acuerdo de convenio.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

El notario comunicará mediante oficio el inicio del procedimiento y de sus efectos suspensivos a los registros de la propiedad correspondientes para que mediante nota marginal en la inscripción de la finca se haga constar a los efectos legales previstos.

2. Esta suspensión producirá los mismos efectos que la decisión judicial de admisión de la demanda determinados en el artículo 13 durante el periodo de tres meses para la autorización notarial del convenio y, una vez autorizado, durante el periodo fijado en dicho convenio.

Desde la solicitud de convenio el deudor no podrá contraer nuevos créditos ni imponer cualquier tipo de carga a su patrimonio sin autorización del notario, una vez oídos los acreedores. La autorización solo procederá cuando sea necesaria para la estricta satisfacción de las necesidades vitales del deudor.

Si el deudor incumple lo previsto en el párrafo anterior, el notario archivará las actuaciones y lo pondrá en conocimiento del juzgado competente para la declaración de concurso.

Artículo 8. Plan de saneamiento.

1. A la vista del expediente, el notario, con la colaboración técnica de aquellos expertos o profesionales que precise o del letrado designado al efecto por el deudor, así como, en su caso, de la asociación de consumidores designada por el deudor, elaborará un plan de saneamiento económico, que será presentado al deudor, y si este no se opusiere, se comunicará a los acreedores. El plan de saneamiento, que incluirá propuestas de pago a los acreedores, tendrá dos objetivos principales: la reconducción y recuperación de la economía sobreendeudada y evitar una situación de exclusión social. Asimismo, dicho plan deberá garantizar, con carácter prioritario, la prestación de los servicios de uso o consumo común, ordinario y generalizado, tal y como establece el 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.

2. En el plazo de quince días naturales los acreedores manifestarán por escrito, o por cualquier otro medio electrónico, informático o telemático fehaciente, al notario su disposición a iniciar las negociaciones con el deudor con el fin de obtener un convenio de pago.

3. A la vista de las manifestaciones de los acreedores, el notario ponderará la viabilidad y la oportunidad de la prosecución del procedimiento y decidirá en consecuencia.

4. A partir de este momento no podrán transcurrir más de tres meses para la autorización notarial del convenio.

Artículo 9. Carácter del convenio.

1. El convenio será vinculante para todos los acreedores a los que se les haya notificado fehacientemente el inicio del procedimiento notarial, siempre que se adhieran al mismo acreedores cuyos créditos en conjunto representen más de un cincuenta por ciento del valor total de las deudas sobre cuya existencia e importe exista conformidad con el deudor. En dicho cómputo deberán incluirse necesariamente los acreedores con garantía hipotecaria o pignoraticia.

2. Dicho convenio podrá establecer condonaciones y esperas, moderación de intereses tanto ordinarios como de demora, así como cualquier otra medida de las señaladas en el artículo 14 de esta ley.

3. El convenio, debidamente testimoniado, constituirá título ejecutivo, cuando reúna los requisitos siguientes:

a) Que conste en documento público, suscrito por el deudor, por los acreedores adheridos, autorizado por el notario, y lo haya sido dentro del plazo anteriormente señalado.

b) Que figuren estipulados los montantes iniciales de las deudas, así como los plazos y todas las medidas en que consista el acuerdo.

Artículo 10. Posibilidad de novación.

1. El deudor cuando conozca la imposibilidad de cumplir el convenio de pago podrá pedir al notario, por una sola vez, la modificación de dicho acuerdo.

2. Siempre que considere pertinente y justificada la petición el notario promoverá nuevos contactos con los acreedores con el fin de modificar el convenio de pago siguiendo, de nuevo, el procedimiento establecido en el presente capítulo.

Sección 2.ª Procedimiento judicial

Artículo 11. Procedimiento judicial.

1. Una vez fracasado el intento de convenio, o impugnado este por haberse alcanzado en fraude de acreedores o con omisión intencionada o negligente de algún bien, derecho o deuda, quedará expedita la vía judicial para solucionar el sobreendeudamiento sobrevenido del consumidor, de acuerdo con las normas previstas para el concurso de acreedores, sin perjuicio de la aplicación de las excepciones establecidas en la presente sección.

Las personas físicas que hubieran perdido la titularidad de su vivienda como consecuencia de un procedimiento ejecutivo y sigan siendo deudoras del titular del crédito hipotecario podrán acudir directamente al procedimiento judicial regulado en esta sección.

2. La estimación de la impugnación determinará el deber del deudor de solicitar la declaración judicial de concurso de acreedores.

Los pagos realizados por razón del convenio hasta tal momento serán reintegrados a la masa del concurso.

3. El acreedor omitido en la relación incorporada en el procedimiento notarial no quedará vinculado por el convenio, quedando libre su derecho a ejercitar individualmente su acción ante los tribunales de justicia para la satisfacción de su crédito, pero no dispondrá de acción de impugnación de dicho convenio.

Artículo 12. Decisión judicial para el pago de las deudas.

1. Si no existiere convenio o hubiese sido admitida su impugnación, el órgano jurisdiccional podrá tener en cuenta en su decisión judicial la solución para el pago de las deudas del plan de saneamiento económico elaborado por el notario en el procedimiento extrajudicial, con la finalidad de restablecer la situación financiera del deudor y su familia permitiéndole, especialmente y en la medida de lo posible, pagar sus deudas y garantizándole, además, las condiciones suficientes para reconducir y recuperar la economía doméstica sobreendeudada, así como para evitar una situación de exclusión social.

2. La solicitud de convenio notarial será obligatoriamente incluida por el deudor en la demanda con los requisitos previstos para las mismas en el concurso de acreedores. En todo caso, deberá contener en los hechos una relación detallada y estimada de los elementos activos y pasivos del patrimonio del requirente y, en su caso del régimen matrimonial.

Artículo 13. Efectos de la admisión de la demanda.

La admisión de la demanda hace nacer una situación de concurso entre los acreedores y tendrá por consecuencia la suspensión del curso de los intereses legales y moratorios y la indisponibilidad del patrimonio del deudor solicitante.

Los acreedores con garantía real sobre bienes del concursado no podrán iniciar la ejecución o realización forzosa de la garantía hasta que se apruebe un convenio cuyo contenido no afecte al ejercicio de este derecho o transcurra un año desde la declaración de concurso sin que se hubiera producido la apertura de la liquidación. Asimismo serán aplicables las demás previsiones establecidas en el artículo 56 de la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal.

También tendrá lugar respecto de aquellos préstamos o créditos con garantía real la suspensión del devengo de intereses que el artículo 59 de dicha Ley prevé con relación a bienes afectos a la actividad empresarial.

Idénticos efectos de suspensión a los señalados en este artículo tendrán lugar con respecto a los fiadores o avalistas del deudor concursado, pero únicamente con relación a la vivienda habitual de la que estos sean propietarios, sin que quede paralizada la acción ejecutiva por su garantía con relación al resto de sus bienes.

Artículo 14. Propuesta judicial de pagos.

El órgano jurisdiccional podrá imponer una propuesta judicial de pagos, con la finalidad de restablecer la situación financiera del deudor y su familia y reconducir y recuperar la economía doméstica sobreendeudada, que comporte las medidas siguientes:

- a) El fraccionamiento de los pagos de la deuda principal, intereses y gastos;
- b) La reducción, en su caso, del tipo de interés convencional al tipo de interés legal;

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie B Núm. 152-1

13 de diciembre de 2013

Pág. 7

c) La suspensión durante la duración de la propuesta judicial de pagos de los efectos de las garantías reales;

d) La remisión o condonación, total o parcial, de las deudas, de los intereses moratorios, de las indemnizaciones y de los gastos;

e) La prórroga del plazo del reembolso de los contratos de crédito.

f) También podrá acordar, en caso de inexistencia de bienes y derechos suficientes para satisfacer a los acreedores, la limitación temporal de los efectos del artículo 1911 del Código Civil, de manera que transcurrido un plazo que no podrá ser inferior a tres años ni superior a cinco, a contar desde la publicación del auto de conclusión del procedimiento concursal, quede exonerado el deudor de la obligación de pagar el pasivo concursal que permanezca insatisfecho.

Esta exoneración podrá ser revocada en el plazo de tres años a contar desde que se acuerde, a instancias de cualquier acreedor que justifique que el comportamiento negligente o doloso del deudor ha frustrado la posibilidad de cobro de su crédito. Tal acción tendrá carácter individual en cuanto a los efectos que logre sin que pueda dar lugar a la apertura de un nuevo procedimiento de concurso, que solo podrá iniciarse frente al mismo deudor una vez transcurrido aquel plazo fijado judicialmente.

Disposición adicional primera.

Las personas físicas quedan exentas del pago de tasas judiciales en los procesos a que hace referencia la presente ley.

Disposición adicional segunda. Adhesión obligatoria de las entidades de crédito participadas por el FROB al convenio notarial.

Las entidades de crédito participadas por el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB) estarán obligadas a iniciar las negociaciones con el deudor a que se refiere el artículo 8 de esta ley, así como adherirse al convenio notarial previsto en el artículo 9.

Disposición adicional tercera. Honorarios notariales y registrales.

Los honorarios notariales derivados de la autorización del convenio tendrán una reducción del 50 %. Los derivados de los actos previos se considerarán como documentos sin cuantía.

Los derivados de la inscripción de dicho convenio en el registro de la propiedad, en cuanto suponga novación de las garantías reales a las que afecte, se considerarán a todos los efectos como sin cuantía y no podrán devengar ningún otro concepto arancelario.

Disposición final primera. Habilitación al Gobierno.

El Gobierno, en el plazo de tres meses, dictará las disposiciones necesarias para el desarrollo y aplicación de esta ley.

Disposición final segunda. Títulos competenciales.

Esta ley se dicta al amparo de lo dispuesto en las reglas 6.^a y 8.^a del artículo 149.1 de la Constitución, que atribuyen al Estado la competencia exclusiva sobre legislación mercantil y procesal, así como sobre legislación civil, respectivamente.

Disposición final tercera. Entrada en vigor.

La presente ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».