



BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

XV LEGISLATURA

Serie B:
PROPOSICIONES DE LEY

26 de julio de 2024

Núm. 139-1

Pág. 1

PROPOSICIÓN DE LEY

122/000124 Proposición de Ley relativa a la regulación de las cláusulas Redito Ad Libitum en la contratación de préstamos y créditos hipotecarios.

Presentada por el Grupo Parlamentario Plurinacional SUMAR.

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 Plurinacional SUMAR

Proposición de Ley relativa a la regulación de las cláusulas Redito Ad Libitum en la contratación de préstamos y créditos hipotecarios.

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, 23 de julio de 2024.—P.D. El Secretario General del Congreso de los Diputados, **Fernando Galindo Elola-Olaso**.

A la Mesa del Congreso de los Diputados

Al amparo de lo establecido en el Reglamento de la Cámara, el Grupo Parlamentario Plurinacional SUMAR presenta la siguiente Proposición de Ley relativa a la regulación de las cláusulas *Redito Ad Libitum* en la contratación de préstamos y créditos hipotecarios.

Palacio del Congreso de los Diputados, 16 de julio de 2024.—**Fèlix Alonso Cantorné**, Diputado.—**Aina Vidal Sáez y Enrique Fernando Santiago Romero**, Portavoces del Grupo Parlamentario Plurinacional SUMAR.

PROPOSICIÓN DE LEY RELATIVA A LA REGULACIÓN DE LAS CLÁUSULAS REDITO AD LIBITUM EN LA CONTRATACIÓN DE PRÉSTAMOS Y CRÉDITOS HIPOTECARIOS

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I

Según dispone el artículo 51 de la Constitución Española, serán los poderes públicos los que garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos.

La protección de los consumidores en los contratos hipotecarios fue desarrollada en la Ley 2/1994, de 30 de marzo, sobre subrogación y modificación de préstamos hipotecarios, así como, ya en la era digital, en la Ley 22/2007, de 11 de julio, sobre comercialización a distancia de servicios financieros destinados a los consumidores.

Sin embargo, la evolución de la jurisprudencia por parte del Tribunal de Justicia Europea interpretando el Derecho de la Unión Europea en la materia, de directa aplicación, ha motivado sucesivas reformas de la legislación al respecto, ya sea mediante la promulgación de diferentes leyes u órdenes ministeriales o mediante circulares del Banco de España.

Entre los cambios jurídicos y normativos destaca, en primer lugar, la Orden EHA/2899/2011, de 28 de octubre, de transparencia y protección del cliente de servicios bancarios, que introdujo unos cambios fundamentales en la información suministrada a los clientes a la hora de firmar un préstamo hipotecario, en consonancia con las exigencias de la Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores, que habían sido desatendidas hasta este momento.

Otra referencia a tener en cuenta es la Ley 5/2019, de 15 de marzo, reguladora de los contratos de crédito inmobiliario, que ayudó a precisar algunos aspectos indeterminados o ambiguos del marco jurídico existente hasta aquel momento, dotándolo de una mayor seguridad jurídica.

Sin embargo, a pesar de este esfuerzo normativo, se padece en la actualidad de una situación jurídica altamente insegura, pues no existe unicidad de criterios en la aplicación de sentencias judiciales, emitiéndose fallos en un sentido o en otro según el tribunal que puede conocer el caso, en temas tan fundamentales como es la propiedad de la vivienda unifamiliar y su pérdida, en el marco de las ejecuciones hipotecarias.

Siendo, pues, un derecho fundamental el que está en juego, y habiéndose producido una evolución jurídica notable, corresponde actualizar la normativa que rige los contratos hipotecarios.

Por otra parte, dado el desarrollo jurídico hasta la fecha, disponemos actualmente de muchos criterios para determinar el carácter abusivo o la corrección de los contratos hipotecarios. Estos criterios son ya claros, con la aplicación de diferentes métodos matemático-financieros. Por lo tanto, es necesario desarrollar nuevas herramientas para detectar si el clausulado de los contratos goza de transparencia o, por el contrario, esconde abusos o informaciones sesgadas que perjudican al cliente o le llevan a tomar, sin pleno conocimiento, decisiones perjudiciales para su economía.

En aras de evitar una judicialización excesiva de las posibles irregularidades contractuales, y en aras de uniformizar las sentencias en los litigios y garantizar el principio de efectividad del Derecho de la Unión Europea al respecto, cabe promulgar una nueva ley que regule los nuevos aspectos a considerar en la redacción de los contratos de préstamos hipotecarios y sus consecuencias.

Por otra parte, cabe un refuerzo de la actividad de las entidades y administraciones de defensa de los intereses de los clientes financieros, dado que, en los aspectos financieros, los clientes se encuentran, a menudo, con la imposibilidad de reclamar incumplimientos de la normativa cuando son cometidas por las entidades financieras.

Por tanto, el consumidor español se enfrenta a la dificultad o, incluso, imposibilidad de tramitar reclamaciones por infracciones de consumo en el ámbito de los servicios financieros.

En consecuencia, se opta por un mecanismo conocido por nuestro corpus normativo, permitiendo que los usuarios de los servicios financieros puedan hacer valer sus derechos de forma análoga al establecido en el Real Decreto-ley 1/2017, de 20 de enero, de medidas urgentes de protección de consumidores en materia de cláusulas suelo.

II

En el marco de la evolución jurisprudencial de los últimos años cabe destacar los casos de los contratos de cuota creciente, existiendo de dos tipos: cuota creciente revisable y cuota creciente estricta.

Por lo que se refiere a ambos tipos, el Banco de España advirtió a las entidades de los peligros de los sistemas que conllevaban aplazamiento en la devolución del capital (subamortización) en el Encuentro 2006 del Sector Financiero organizado por el Foro de Nueva Economía, indicando que la excesiva competitividad por la comercialización de contratos hipotecarios no podía dirigirse a poner en riesgo a la clientela más joven.

Es más, tanto el Banco de España, como el Ministerio de Sanidad y Consumo, como la propia Asociación Hipotecaria Española indicaron en numerosos informes los inconvenientes de la subamortización y que aquellos contratos que la pusieran en práctica, siendo inferior a la amortización mayoritaria del sistema francés, debían indicarlo explícitamente. Estas advertencias sobre la subamortización y, en definitiva, que el cliente paga una cantidad global de intereses más alta que el sistema francés, han sido reiteradas en la Guía Hipotecaria del Banco de España, en sus versiones de 2013 y 2016.

La situación de los afectados por cuota creciente, ya sea fija o variable, que firmaron durante los años 2000-2010 es que ahora, veinte años después, descubren sorpresivamente que sus préstamos, a pesar de haber pagado religiosamente las cuotas mensuales, esconden una trampa financiera doble: por una parte, han desperdiciado dos décadas amortizando poco, por lo que tienen una deuda viva enorme y, por otra parte, dado que el tiempo de vida del contrato se ha reducido a la mitad (ya están en la mitad del plazo para devolver el capital), a partir de ahora van a enfrentar cuotas de importes muy elevados.

Por lo que se refiere a la cuota creciente revisable, en el momento actual se dispone de reiteradas y numerosas resoluciones del Banco de España indicando que los contratos se alejan de las buenas prácticas y que no son transparentes. Incluso se afirma que dichos contratos no determinan un sistema de amortización de manera clara e inequívoca.

Por lo que se refiere a la jurisprudencia sobre la cuota creciente estricta, es cierto que el Tribunal Supremo emitió diversas sentencias señalando la corrección del contrato en los términos de importe de los pagos. Ahora bien, toda la discusión jurídica (a pesar de contar con sentencias de Audiencias favorables a los clientes) no ha entrado nunca en los temas fundamentales: el primero, el que indican el Banco de España, Consumo y la propia Asociación Hipotecaria española, a saber, la subamortización, y el segundo, curiosamente, el que indica toda la comunidad científica, esto es, la trampa intuitiva de las progresiones geométricas.

Si nos atenemos a los conceptos de «carga económica» y «obligaciones financieras» que aparecen en reiteradas sentencias del TJUE en relación con la Directiva 93, y que se especifican con más detalle en la Sentencia del Pleno de la Sala Primera del Tribunal Supremo de 9 de mayo de 2013 y la Sentencia de 23 de junio de 2015 de la Audiencia de Madrid, es obvio que la legislación sobre la información que debe suministrarse a los firmantes de cuota creciente (en sus dos modalidades) está obsoleta por lo que se refiere a la comprensión de dos conceptos financieros que el propio Banco de España se ha reconocido incapaz de definir (Comunicación del Banco de España a la Dirección General de Consumo de las Islas Baleares, 22/12/2022).

Así pues, se hace necesario un marco legislativo que proteja a los consumidores tanto de la subamortización encubierta (es decir, aquella que se pacta en el contrato, pero de la que no se explican las consecuencias económicas) como los métodos matemáticos engañosos reconocidos por la comunidad científica. Al respecto, hay que señalar que los países del entorno occidental tienen legislación al respecto, puesto que el Premio Nobel de economía del año 2002 recayó sobre los economistas Daniel Kahneman y Amos Tversky, precisamente por su trabajo sobre el «sesgo en la definición financiera», es decir, cómo se provoca que aceptemos pactos financieros perjudiciales si se nos presentan de la forma adecuada.

Esta Proposición de Ley recoge, por tanto, los aspectos relativos a los llamados «cebos» financieros que están presente en los contratos de cuota creciente y en otros muchos tipos de contratos frente a los cuales se hace necesario proteger adecuadamente al consumidor.

Por todo ello, se presenta la siguiente Proposición de ley

CAPÍTULO I

Disposiciones generales

Artículo 1. *Objeto de la ley.*

La presente ley tiene como objeto establecer nuevas opciones de resolución de los contratos y préstamos hipotecarios en aquellos casos en que existan cláusulas de carácter abusivo vinculadas a la amortización del pago de la cuota y de sus intereses, que estos carezcan de fórmula para su cálculo o que, en caso de existir, esta pueda contener errores fundamentales que no hagan posible el cálculo exacto de estas cuotas a pagar o esté referenciada en índices para cuya elaboración se hayan tenido en cuenta cláusulas abusivas, así como establecer el mecanismo para la integración de los contratos en las que estuvieran insertadas.

Artículo 2. *Ámbito de aplicación de la ley.*

Esta ley resulta de aplicación a los contratos y préstamos hipotecarios que contengan alguna de las siguientes cláusulas:

- a) Cláusulas *Redito ad Libitum* (en adelante, REDAL).

A estos efectos, se entenderán como cláusulas REDAL las siguientes:

i. Cláusulas que influyen en la amortización que no permiten el cálculo de las cuotas mensuales, ya sea por errores financieros en las fórmulas o sistemas de amortización, o por falta de información relativa a la carga económica y obligaciones financieras del contrato.

ii. Cláusulas que contengan cualquiera de los errores matemático financieros incluidos en el Anexo I de la presente ley.

La tabla del Anexo I correspondiente a la descripción de los principales errores detectados en los pactos financieros entre privados se actualizará, si fuera necesario, semestralmente, por parte del Ministerio de Economía, Comercio y Empresa, siendo publicada tanto en las páginas web y soportes físicos habituales del Ministerio de Economía, Comercio y Empresa, como del Banco de España, dando siempre validez a la última versión publicada.

iii. Cláusulas que contengan sistemas de amortización que se basen, en su totalidad o en parte, en un sesgo de comprensión matemático-financiero conocido por la comunidad científico- técnica, y que esté fuera del alcance del conocimiento del consumidor medio.

En particular, entran en esta categoría los contratos que contengan:

1) Métodos de amortización que incluyan subamortización respecto del sistema francés sin indicarlo explícitamente en el contrato.

2) Fórmulas o procedimientos exponenciales que no adviertan explícitamente de los resultados de dichas fórmulas o de dichos procedimientos, ni de las consecuencias sobre las obligaciones financieras que adquiere el prestatario.

iv. Cláusulas que utilicen herramientas conocidas de sesgo en la decisión financiera, que llevan al prestatario a tomar decisiones económicas en contra de sus intereses. En particular, entran en esta categoría aquellos contratos que recurran a los mecanismos siguientes:

1) Anclaje: entendido como aquellas redacciones que contengan el importe de las primeras cuotas mensuales a pagar, sin especificar la variabilidad de la cuota en caso de un contrato de interés variable o por otras condiciones financieras del contrato.

2) Parcialidad: entendida como aquellas redacciones que presenten solo las ventajas de pactos financieros sin especificar sus desventajas o advertencias, especialmente cuando la administración haya advertido de las mismas,

3) Atenuación: entendida como aquellas redacciones que presenten los tipos de interés aplicables al contrato como menores de lo que realmente van a ser.

El Banco de España y el Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030 tendrán la potestad de añadir mecanismos de sesgo en la decisión que hayan observado en los contratos hipotecarios.

b) Cláusulas de amortización que no provean al prestatario las informaciones relativas a los importes de las cuotas mensuales bajo diferentes escenarios posibles de movilidad de los tipos de interés aplicables al contrato.

c) Cláusulas contractuales en las que se haya incluido tecnicismos de ámbito financiero relativos a la amortización (tales como «sistema francés», «cuotas constantes» «amortización progresiva» u otros), a menos que vayan acompañadas de su definición y las correspondientes fórmulas o métodos, así como los escenarios de posibles importes y tendencias de las cuotas de acuerdo con la Orden EHA/2899/2011, de 28 de octubre, de transparencia y protección del cliente de servicios bancarios.

d) Cláusulas en las que concurran errores específicos en las fórmulas de intereses, tal como se describen en la tabla del Anexo II.

La tabla del Anexo II se actualizará, si fuera necesario, semestralmente, siendo publicada esta junto a la tabla del Anexo I, tanto en las páginas web y soportes físicos habituales del Ministerio de Economía, Comercio y Empresa, y del Banco de España, dando siempre validez a la última versión publicada.

CAPÍTULO II

Normas de protección del prestatario

Artículo 3. *Procedimiento para la sustitución de las cláusulas de amortización objeto de esta ley.*

1. Las entidades de crédito deberán implantar un sistema de reclamación específico, que tendrá carácter voluntario para el consumidor, y cuyo objeto será atender a las peticiones que estos formulen en el ámbito de esta ley. Las entidades de crédito deberán garantizar que ese sistema de reclamación es conocido por todos los consumidores que tuvieran incluidas cláusula objeto de esta ley en su préstamo hipotecario y puede ser ejercido por cualquier consumidor, independientemente de las acciones judiciales que haya llevado a cabo previamente.

2. No se podrá iniciar por parte de la entidad, en ningún caso, un procedimiento civil por incumplimiento de las condiciones de pago del contrato en aquellos casos en que el

contrato entre dentro del ámbito de aplicación de esta ley, siempre y cuando las cuotas satisfechas hasta el momento por el cliente sean superiores a los intereses mensuales.

3. Recibida la reclamación, la entidad de crédito deberá ofrecer al consumidor, salvo en los supuestos previstos en el apartado 4, el acogimiento a un sistema de pago de cuotas mixtas de importe suficiente para cubrir los intereses y amortizar una cantidad mínima de capital, a su voluntad, siempre que dicha cantidad no sea nula, de modo que no se le podrá atribuir el incumplimiento de la condición del pago de las cuotas mixtas establecida en el mismo.

4. En los supuestos del apartado c) del artículo segundo de esta ley, cuando exista contradicción entre los tecnicismos de un contrato hipotecario y los pactos financieros acordados, el consumidor podrá elegir la opción más favorable, entre las siguientes.

- a. La nulidad de la cláusula de amortización.
- b. La aplicación de las condiciones financieras que elija ya sea la de los tecnicismos, ya sea la de los pactos financieros. Dicha aplicación conllevará la corrección del cuadro de amortización donde la entidad no tendrá derecho a reclamar cantidades mensuales devengadas a su favor, caso que la opción elegida implique el pago de cuotas menores durante determinados periodos de amortización.

Artículo 4. Supuestos de discrepancia con el prestamista de crédito hipotecario.

En el caso en que la entidad considere que la solicitud efectuada por el consumidor no entra dentro del ámbito de aplicación de esta ley, comunicará las razones en que se motiva su decisión, en cuyo caso se dará por concluido el procedimiento extrajudicial.

La comunicación por parte de la entidad de esta decisión podrá ser recurrida por el consumidor ante el Banco de España, que deberá resolver sobre el fondo de la reclamación en el plazo de dos meses, emitiendo un dictamen vinculante.

Artículo 5. Consecuencias de la falta de respuesta del prestamista de crédito hipotecario a las solicitudes de los prestatarios.

Salvo en el supuesto previsto en el artículo anterior, una vez transcurridos tres meses desde la presentación de la reclamación por parte de un consumidor sin que se haya llegado a un acuerdo entre las partes, se entenderá aceptado el petitum del consumidor incluido en la reclamación inicial o propuesto posteriormente, siempre que cumpla con los criterios establecidos en el párrafo tercero de este artículo.

CAPÍTULO III

Régimen sancionador sobre el prestamista de crédito hipotecario

Artículo 6. Carácter de normas de ordenación y disciplina.

1. Las obligaciones establecidas en esta Ley y sus normas de desarrollo tendrán el carácter de normas de ordenación y disciplina para los prestamistas de crédito hipotecario y sus representantes designados, ya sean personas físicas o jurídicas cualquiera de los anteriores.

2. En sus relaciones con el prestatario, los prestamistas de crédito hipotecario y sus representantes designados también están obligados por la legislación sobre derechos de los consumidores y usuarios.

3. Cualquier pacto entre el prestatario y los prestamistas de crédito hipotecario y sus representantes designados cuya finalidad, o efecto, sea reducir o menoscabar en cualquier forma la protección otorgada por esta Ley, se considerará nulo de pleno derecho.

Artículo 7. *Obligaciones tuitivas y disuasorias de las Administraciones Públicas.*

Las Administraciones Públicas velarán en todo momento por la correcta aplicación de la legislación en materia hipotecaria, especialmente en lo concerniente a las operaciones inmobiliarias sobre vivienda habitual o en las que sean partícipes los consumidores, adoptando las medidas de disuasión y sanción previstas en la Ley para evitar actuaciones irregulares por parte de los prestamistas de crédito hipotecario y sus representantes designados.

Artículo 8. *Infracciones.*

El establecimiento o mantenimiento en un contrato hipotecarios de las cláusulas previstas en el artículo 2 de esta ley, de forma posterior, y una vez resuelta la reclamación efectuada por un consumidor en el sentido del artículo 3, será considerada una infracción en materia de consumo, en los términos previstos en la letra j) del artículo 47.1 del texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre.

Disposición adicional.

La presentación de una solicitud de sustitución de las cláusulas de amortización objeto de esta ley en virtud del artículo tercero, supondrá la suspensión automática de los procedimientos judiciales iniciados derivados de ese contrato, así como de las medidas interpuestas en virtud de este.

Disposición final primera. *Título competencial.*

Esta ley se dicta al amparo de lo establecido en el artículo 149.1.6.^a, 8.^a, 11.^a y 13.^a de la Constitución Española que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre legislación mercantil, procesal, hipotecaria, ordenación de los registros e instrumentos públicos, bases de la ordenación de crédito, banca y seguro, y bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, respectivamente.

Disposición final segunda. *Habilitación reglamentaria.*

El Gobierno podrá dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo de esta ley, y en particular, en relación con las actividades y ámbito de aplicación determinado en el artículo 2 de la presente ley.

Disposición final. *Entrada en vigor.*

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

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie B Núm. 139-1

26 de julio de 2024

Pág. 8

ANEXO I

Lista de errores matemático-financieros que darán lugar a la calificación Rédito ad Libitum (REDAL) del contrato hipotecario

Código	Descripción
1	No hay fórmula de las cuotas
2	Capital total por capital pendiente
3	Meses totales por meses pendientes
4	Paréntesis omitidos en el numerador o denominador
5	Falta de pacto sobre el tipo de interés (anual o mensual)
6	Numerador o denominador polinómico por exponencial
7	Falta signo sumatorio en la formula
8	Falta de pacto sobre las unidades del tipo de interés (tantos por ciento o por uno)
9	Error de periodicidad, confusión de periodos en el contrato
10	Cuota creciente variable sin fórmula de ajuste
11	Amalgama de símbolos (la fórmula no existe como tal, sólo es expresión)
12	Letra no identificada («N», «I»...)
13	Asignación a la letra «i» dos cantidades diferentes
14	Pacta cuota fija y cuota revisable a la vez
15	Error de notación en la periodicidad (pv)
16	Confunde la cuota de amortización con la cuota mensual
17	Duplica la «C» de capital en la fórmula
18	Falta exponente en numerador o denominador
19	Formula truncada no consta valor de «n»
20	La periodicidad es 1 pero el redactado sugiere que es 12
21	Tipo de interés efectivo por tipo nominal mensual
22	No dice cantidad en «tantos por millón» en amortización fijada
23	«n+m» por de «n*m»
24	Razón de progresión errónea por confusión con porcentaje
25	Amortizaciones fijadas sin incluir tabla de amortizaciones (capitales fijados)

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie B Núm. 139-1

26 de julio de 2024

Pág. 9

ANEXO II

Lista de errores matemático-financieros que darán lugar a la nulidad de la cláusula de intereses del contrato hipotecario

Código	Descripción
1	No hay fórmula de intereses
2	Falta de pacto sobre el tipo de interés (anual o mensual)
3	Falta de pacto sobre las unidades del tipo de interés (tantos por ciento o por uno)
4	Dice aplicar ley 2/94 pero aumenta el tipo variable
5	Amalgama de símbolos (la fórmula no existe como tal, sólo es expresión)
6	Faltan paréntesis
7	Indica carencia cuando es capitalización
8	Se pacta anatocismo, pero no explícitamente
9	Formula sumatoria incorrecta
10	Fórmula ajuste intereses incorrecta
11	No se pacta devengo de intereses explícito para la cuota final

cve: BOCG-15-B-139-1