

**NUEVAS MEDIDAS CONTRA EL SOBREENDEUDAMIENTO DEL CONSUMIDOR EN LA  
LEY 24/2015, DE 29 DE JULIO, DE MEDIDAS URGENTES PARA AFRONTAR LA  
EMERGENCIA EN EL ÁMBITO DE LA VIVIENDA Y LA POBREZA  
ENERGÉTICA DE CATALUÑA**

*José María Martín Faba*

*Estudiante del Máster de Acceso la Abogacía  
Universidad de Castilla-La Mancha*

*Fecha de publicación: 15 de octubre de 2015*

## **1. Introducción**

En el Preámbulo de la Ley 25/2015 el legislador realiza una exposición del panorama económico actual de Cataluña. Según puede extraerse de la lectura de éste, Cataluña es una de las comunidades autónomas más afectadas por la crisis económica, con más de 200.000 hogares con todos sus miembros en paro según el INEC<sup>1</sup>. La situación de emergencia social es especialmente grave en el ámbito de la vivienda, convirtiéndose Cataluña en una de las comunidades autónomas con mayor número de ejecuciones hipotecarias (se iniciaron alrededor de 98.000 procedimientos entre 2008 y 2013). Al mismo tiempo, resulta alarmante el crecimiento de la pobreza energética, entendida como la dificultad para afrontar los pagos de los suministros básicos de electricidad, gas y agua. Según datos de la AECA<sup>2</sup>, solamente en el Área Metropolitana de Barcelona se ha pasado de 27.359 expedientes de suspensión del suministro de agua en 2011 a 72.039 en 2012.

Aspirando a solucionar esta problemática, el pasado 6 de agosto entró en vigor la Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética, cuyo objeto es establecer una serie de mecanismos destinados a resolver las situaciones de sobreendeudamiento de personas físicas (entre ellos, consumidores) y familias, principalmente en lo que respecta a deudas derivadas de la vivienda habitual, así como, a las situaciones de sobreendeudamiento por suministro energético.

---

<sup>1</sup> Instituto de Estadística de Cataluña.

<sup>2</sup> Asociación Española de Ciencias Ambientales.

## 2. Medidas para evitar el sobreendeudamiento vinculado a la vivienda habitual

La norma instituye un procedimiento judicial y otro extrajudicial para “resolver las situaciones de sobreendeudamiento<sup>3</sup> de personas físicas y de familias, por causas sobrevenidas, especialmente en lo relativo a las deudas derivadas de la vivienda” (art.1.1).

Los consumidores del artículo 111-2.a del Código de Consumo de Cataluña<sup>4</sup> que se encuentren o puedan encontrarse en una situación de insolvencia derivada del pago de la vivienda podrán acogerse a ambos procedimientos (art.1.2).

### 2.1. El procedimiento extrajudicial (Art. 2)

Se establece que, cualquier deudor consumidor en una situación de sobreendeudamiento, o alguno de sus acreedores, puede solicitar la apertura de un procedimiento extrajudicial para resolver esta situación, excepto si se está inmerso en un procedimiento concursal.

Estos procedimientos extrajudiciales se gestionaran por unos nuevos organismos, denominados “comisiones de sobreendeudamiento”<sup>5</sup> que se regirán por el procedimiento administrativo y cuya función más importante será la de poder “establecer” planes de pago o de restructuración de deuda.<sup>6</sup> Las resoluciones adoptadas por estas comisiones serán revisables por el juez competente.

---

<sup>3</sup> En ningún lugar del articulado se aclara qué ha de entenderse por situación de sobreendeudamiento, lo que creará problemas de interpretación de cara a obtener los beneficios dimanantes de las medidas reguladas en esta ley.

<sup>4</sup> A tenor de lo establecido en el art 111-2.b de la Ley 22/2010, de 20 de julio, del Código de consumo de Cataluña “se entiende por personas consumidoras y usuarias: las personas físicas o jurídicas que actúan en el marco de las relaciones de consumo en un ámbito ajeno a una actividad empresarial o profesional. Tienen también esta consideración los socios cooperativistas en las relaciones de consumo con la cooperativa”.

<sup>5</sup> Es de advertir, que se desconoce el funcionamiento de los procedimientos extrajudiciales y de las comisiones de sobreendeudamiento, ya que la DF2ª obsequia con un plazo de tres meses (desde la entrada en vigor de esta ley) al Gobierno para su regulación mediante reglamento.

<sup>6</sup> La DA5ª añade un punto 4 al artículo 132 de la Ley 22/2010, de 20 de julio, del Código de consumo de Cataluña relativo a la mediación previa obligatoria en los casos de ejecución hipotecaria de la vivienda habitual como consecuencia del incumplimiento del deudor (consumidor), atribuyendo a las comisiones de sobreendeudamiento, la dirección de la mediación en estos casos.

Si durante la tramitación del procedimiento extrajudicial se iniciara un procedimiento concursal frente al deudor, éste deberá comunicarlo a la comisión y se decretará la conclusión del procedimiento extrajudicial.

Este proceso extrajudicial se regirá por las reglas de la mediación “en en los términos en que lo establece el libro segundo del Código de consumo”.<sup>7</sup>

## ***2.2. El procedimiento judicial (Art. 3)***

Si el procedimiento extrajudicial finaliza sin acuerdo, el deudor consumidor podrá solicitar la apertura de un procedimiento judicial simplificado,<sup>8</sup> con el objetivo de “buscar las fórmulas apropiadas para la satisfacción de las deudas derivadas de una relación de consumo, incluidas las que se derivan de la vivienda habitual”.

Se impone al juez la obligación de dictar una resolución que incluya un plan de pagos “de obligado cumplimiento”, una vez analizadas las causas del sobreendeudamiento del consumidor y las circunstancias que llevaron a la conclusión del acuerdo extrajudicial<sup>9</sup>.

En caso de que el consumidor incumpla el plan de pagos, los acreedores pueden instar que se inicie la liquidación de activos para sufragar las deudas, a excepción claro está, de los bienes inembargables. En caso de existir pasivo pendiente tras la liquidación, el juez, “a la vista de las circunstancias personales del deudor”, podrá acordar la remisión del pasivo insatisfecho.<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> El libro segundo se refiere a los “requisitos de las relaciones de consumo”, así que suponemos que el legislador tuvo un error y quiso referirse al capítulo II del título III del libro primero relativo a la “Mediación”.

<sup>8</sup> Llama la atención que la ley no precise a qué proceso se refiere. La DA6ª obliga en el plazo de un año desde la entrada en vigor de ésta, a presentar al Parlamento “un proyecto de ley de modificación de la Ley 22/2010, de 20 de julio, del Código de consumo de Cataluña, que desarrolle las medidas contra el sobreendeudamiento de los consumidores relacionado con la vivienda habitual a las que se refieren los artículos 1, 2, 3 y 4 y de conformidad con los principios definidos por dichos artículos”, por tanto, habrá que esperar a este desarrollo reglamentario para saber de qué procedimiento se trata.

<sup>9</sup> Se dota aquí al juez (“desconocido”) de una facultad exorbitante que ni siquiera tiene el juez de lo mercantil. El juez adoptará unánimemente el plan de pagos, al contrario de lo establecido para la fase de convenio en el procedimiento concursal (arts. 99 y ss. Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal) y en el acuerdo extrajudicial de pagos (238 y ss. del mismo cuerpo legal), donde se necesita el consentimiento de los acreedores (y una determinada mayoría) para la aprobación del acuerdo. Así que, entendemos que con esta medida los derechos de los acreedores quedarán perjudicados.

<sup>10</sup> Se establece aquí un mecanismo de *fresh start* mucho más accesible que el contemplado en el nuevo artículo 178 bis de la LC, introducido por la Ley 25/2015, de 28 de julio, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de la carga financiera y otras medidas de orden social, que exige una serie de requisitos evaluables de la conducta del deudor. No valorar la buena fe del deudor en supuestos de

Además, si el deudor obtiene el beneficio de cancelación del pasivo pendiente, éste, se extenderá a los fiadores que tengan con el deudor una relación de parentesco por consanguinidad o afinidad de hasta el tercer grado (Art. 4).<sup>11</sup>

### 3. Medidas para evitar los desahucios que puedan producir una situación de falta de vivienda (art. 5)

#### 3.1. Situación de “riesgo de exclusión residencial”

La norma establece una serie de medidas para evitar que los desahucios puedan producir una situación de falta de vivienda en los consumidores que se encuentran en situación de “riesgo de exclusión residencial”. A efecto de aplicación de las medidas que se detallarán a continuación, se considera que las personas y unidades familiares están en “riesgo de exclusión residencial” cuando:

- perciban unos ingresos inferiores a 2 veces el IRSC<sup>12</sup>, si se trata de personas que viven solas (15.935,46 € anuales para el año 2015);
- perciban unos ingresos inferiores a 2,5 veces el IRSC, si se trata de unidades de convivencia (19.919,33 € anuales para el año 2015), o;
- perciban unos ingresos inferiores a 3 veces el IRSC, en caso de personas con discapacidades o con gran dependencia (23.903,19 € anuales para el año 2015).

---

remisión de deudas puede ocasionar la entrada en el sistema y la obtención del beneficio de deudores que no se lo merecen, además, de ir en contra de los principios que informan a los sistemas *fresh start* en el Derecho Comparado.

<sup>11</sup> También es más favorable para con los fiadores y en detrimento de los acreedores este sistema de *fresh start* que el regulado en la Ley 25/2015, en el que “no podrán invocar el beneficio de exoneración obtenido por el concursado frente a los acreedores los obligados solidarios, fiadores y avalistas (del deudor), ni subrogarse por el pago posterior a la liquidación en los derechos que el acreedor tuviese contra aquél”, en éste, se excepciona el principio de accesoriedad de la fianza (artículo 1847 del CC) en pro de los derechos de garantía.

<sup>12</sup> La Ley 13/2006, de 27 de julio, de prestaciones sociales de carácter económico, estableció el indicador de renta de suficiencia (ISRC), que debe ser fijado periódicamente por la Ley de presupuestos de la Generalidad. Para el ejercicio 2015, la Ley de presupuestos de la Generalidad fija el valor del indicador de renta de suficiencia de Cataluña en 569,12 euros mensuales y 7.967,73 euros anuales.

En caso de que los ingresos fueran superiores a 1,5 veces el IRSC, la solicitud debe ir acompañada de un informe de servicios sociales que acredite el riesgo de exclusión residencial. Extraordinariamente, podrán aplicarse las medidas para evitar desahucios que puedan producir una situación de falta de vivienda a personas y unidades familiares que superen los límites de ingresos anteriormente citados, “siempre que dispongan de un informe de servicios sociales acreditativo de que están sometidas a un inminente riesgo de pérdida de la vivienda y no disponen de alternativa de vivienda propia.” Para la determinación de las situaciones de riesgo de exclusión residencial, los ingresos familiares deben ponderarse de acuerdo con los coeficientes establecidos por el Plan para el derecho a la vivienda vigente.

### **3.2. Alquiler social**

Antes de adquirir una vivienda resultante de la consecución de acuerdos de compensación o dación en pago de préstamos o créditos hipotecarios sobre la vivienda habitual, o antes de la firma de la compraventa de una vivienda que tenga como causa de la venta la imposibilidad por parte del prestatario de devolver el préstamo hipotecario, el adquirente debe ofrecer a los afectados una propuesta de alquiler social, si la adquisición o la compraventa afecta a personas o unidades familiares que no tengan una alternativa propia de vivienda y que estén dentro de los parámetros de “riesgo de exclusión residencial” definidos anteriormente. La Ley asigna la carga de comprobar estas circunstancias al adquirente, que previamente deberá requerir a los afectados.<sup>13</sup>

Paralelamente, el demandante, antes de interponer cualquier demanda judicial de ejecución hipotecaria o de desahucio por impago de alquiler, deberá presentar a los afectados una propuesta de alquiler social<sup>14</sup>, si el procedimiento afecta a personas o unidades familiares que no tengan una alternativa propia de vivienda y que estén dentro de los parámetros de “riesgo de exclusión residencial”. En este caso, la carga de verificar tales circunstancias recaerá en el demandante. Esta

---

<sup>13</sup> Para comprobar estas circunstancias el adquirente deberá solicitar un informe a los servicios sociales para que puedan determinar si la unidad familiar se encuentra en riesgo de exclusión residencial. La Administración debe emitir el informe en un plazo de quince días. Si transcurre dicho plazo y no se ha emitido el informe, se entiende que la unidad familiar se encuentra efectivamente en situación de riesgo de exclusión residencial (art. 9.1).

<sup>14</sup> A razón de lo fijado por la DT2,<sup>a</sup> en los procedimientos de ejecución hipotecaria y de desahucio por impago de alquiler en trámite de sustanciación o de ejecución, el demandante o ejecutante persona jurídica al que se refiere el artículo 5.2 tiene la obligación de ofrecer un alquiler social antes de adquirir el dominio de la vivienda.

obligación de ofrecimiento de alquiler social, resultará de aplicación siempre que se dé alguno de los siguientes supuestos:

- que el demandante sea persona jurídica que tenga la condición de gran tenedor de vivienda,<sup>15</sup> o;
- el demandante sea persona jurídica que haya adquirido posteriormente al 30 de abril de 2008 viviendas que sean, en primera o en ulteriores transmisiones, provenientes de ejecuciones hipotecarias, provenientes de acuerdos de compensación de deudas o de dación en pago o provenientes de compraventas que tengan como causa la imposibilidad de devolver el préstamo hipotecario.

Verificada la situación de riesgo de exclusión social y formulada la oferta de alquiler social, el demandante podrá iniciar el procedimiento judicial si los afectados rechazan la oferta. Además ésta, debe comunicarse, en el plazo de tres días hábiles desde la realización de la oferta, al ayuntamiento del municipio en el que se encuentra ubicada la vivienda.

La ley fija los requisitos que debe contener la propuesta de alquiler social:

- Debe fijar rentas no supere el 10% de los ingresos ponderados de la unidad familiar, si están por debajo del 0,89 del indicador de renta de suficiencia IRSC; o, el 12% de los ingresos ponderados de la unidad familiar si están por debajo del 0,95 del IRSC; o, el 18% de los ingresos ponderados de la unidad familiar, si son iguales o superiores al 0,95 del IRSC<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Se entiende por grandes tenedores de viviendas a las siguientes personas jurídicas: las entidades financieras, las filiales inmobiliarias de estas entidades, los fondos de inversión y las entidades de gestión de activos, incluidos los procedentes de la reestructuración bancaria, de acuerdo con la legislación mercantil; las personas jurídicas que, por si solas o mediante un grupo de empresas, sean titulares de una superficie habitable de más de 1.250 m<sup>2</sup>, con las siguientes excepciones: los promotores sociales a los que se refieren las letras a y b del artículo 51.2 de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda y, las personas jurídicas que tengan más de un 15% de la superficie habitable de la propiedad cualificado como viviendas de protección oficial destinadas a alquiler.

<sup>16</sup> Por ejemplo, si los ingresos mensuales fueran de 500, 82 euros (88% del IRSC) la renta del alquiler social no podría ser superior a 50,08 €; si los ingresos mensuales fueran de 534,97 euros (94% del IRSC) la renta del alquiler social no podría ser superior a 64,20 €; si los ingresos mensuales fueran de 1.138,24 € euros (2 veces el IRSC, es decir, superior a 0,95 del IRSC) la renta del alquiler social no podría ser superior a 205,88 € (éste sería el máximo para personas que viven solas). El máximo, pues, para unidades de convivencia sería 256,1 €; y el máximo para personas con discapacidades o gran dependencia sería de 307,32 €.

- Debe ofrecer preferentemente la vivienda afectada por el procedimiento o, alternativamente, una vivienda ubicada dentro del mismo término municipal, salvo que se disponga de un informe de los servicios sociales municipales acreditativo de que el traslado a otro término municipal no afectará negativamente a la situación de riesgo de exclusión residencial de la unidad familiar.
- Debe ser para un período de como mínimo tres años.

Las personas o unidades familiares que se acojan a un alquiler social, deben solicitar su inscripción en el Registro de solicitantes de vivienda. La denegación de la inscripción en el Registro por parte de la Administración o el hecho de causar baja por haber rechazado propuestas formuladas por la Administración exime al propietario de la obligación de mantener el contrato.

En caso de incumplimiento de las obligaciones de propuesta de alquiler social por las personas jurídicas citadas, la DF3<sup>a</sup> añade dos letras, la i y la j, al artículo 124.2 de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, que introducen como infracciones graves el incumplimiento de estas obligaciones. El artículo 118 de la norma anterior, regula la cuantía de las sanciones, y para infracciones graves determina que “se sancionan con una multa de hasta 90.000” y en ningún caso “pueden imponerse multas inferiores a 3.000 euros”. A su vez, en las medidas sancionadoras debe aplicarse el principio de subsidiariedad al que se refiere el artículo 130.5 de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, el cual reza que “en el ejercicio de la competencia sancionadora, las relaciones interadministrativas deben responder, en términos generales, al principio de subsidiariedad” y en el supuesto de “que los municipios no dispongan de los medios materiales y humanos necesarios para llevar a cabo dichas competencias, el departamento competente puede asumir su ejercicio.” La Generalidad debe facilitar a los ayuntamientos, en el plazo de siete días hábiles a contar desde el día en que le sea requerida, la información que necesiten para ejecutar estas medidas.

### ***3.3. Otras medidas “indeterminadas” dirigidas a las Administraciones Públicas<sup>17</sup>: ayudas y realojamientos (arts. 10.5 y 10.6)***

En primer lugar, las personas y unidades familiares en situación de riesgo de exclusión residencial que no puedan afrontar el pago del alquiler de la vivienda

---

<sup>17</sup> En adelante, AAPP.

habitual tienen derecho a disfrutar de ayudas que eviten el lanzamiento<sup>18</sup>. Se fija un plazo de tres meses para resolver la solicitud de la concesión de ayudas. Si una vez transcurrido este plazo no se ha dictado resolución expresa, se entiende que la solicitud ha sido desestimada por silencio negativo.

Por otro lado, las AAPP, deben garantizar en cualquier caso el adecuado realojamiento<sup>19</sup> de las personas y unidades familiares en situación de riesgo de exclusión residencial que estén en proceso de ser desahuciadas de su vivienda habitual, para poder hacer efectivo el desahucio<sup>20</sup>. El realojamiento debe acordarlo la Generalidad con la Administración local para los casos que las mesas de valoración que regula la sección IV del Decreto 75/2014, de 27 de mayo, del Plan para el derecho a la vivienda, lo tramiten como emergencias económicas y sociales.<sup>21</sup> La Administración dispone de un plazo de tres meses para resolver la solicitud de realojamiento adecuado. Si una vez transcurrido este plazo no se ha dictado resolución expresa, se entiende que la solicitud ha sido estimada por silencio positivo.

#### 4. La cesión obligatoria de viviendas (art. 7)

Las AAPP podrán resolver la cesión obligatoria de viviendas, por un período de tres años, para incorporarlas al Fondo de viviendas en alquiler para políticas sociales, en el caso de viviendas vacías que sean propiedad de personas jurídicas, cuando se cumpla lo siguiente:

---

<sup>18</sup> En ninguna parte de la norma se esclarece en qué consistirán estas ayudas, por lo que se definirán en un ulterior desarrollo reglamentario *ex* DF6<sup>a</sup>.

<sup>19</sup> Nótese, que tampoco no se conoce todavía de qué forma las AAPP realojarán a los afectados, por eso, la DT3<sup>a</sup> dispone que “la Generalidad debe proponer a la Administración local, en un plazo de tres meses a contar desde la entrada en vigor de la presente ley, los mecanismos para garantizar el realojamiento adecuado”.

<sup>20</sup> Estas medidas de realojamiento (todavía indeterminadas) se aplicarán en función de las disponibilidades presupuestarias, con priorización, en cualquier caso, de las unidades de convivencia de tres o más miembros, en primer término; de las de dos miembros, en segundo término, y de las integradas por un solo miembro, en último término.

<sup>21</sup> Esta sección IV se refiere a viviendas de inserción.

- Que el propietario de la vivienda sea sujeto pasivo, no exento, obligado al pago del impuesto sobre las viviendas vacías, de acuerdo con lo establecido por la Ley que regula dicho impuesto<sup>22</sup>.
- Que este sujeto pasivo disponga de viviendas vacías en un municipio en que exista, como mínimo, una unidad familiar en una de las situaciones de riesgo de exclusión residencial definidas por la presente ley sin solución en cuanto a la vivienda.

También se podrá hacer efectiva la cesión obligatoria en los municipios de Cataluña que no estén ubicados en zonas de fuerte y acreditada demanda residencial<sup>23</sup>.

En caso de que para satisfacer una situación de riesgo de exclusión residencial existan viviendas de distintos sujetos pasivos que cumplan las condiciones anteriores, se priorizará la aplicación de la cesión obligatoria a los sujetos pasivos que disfrutaran de menos bonificaciones en el referido impuesto<sup>24</sup>.

La declaración de cesión obligatoria se realiza mediante un procedimiento contradictorio, de conformidad con lo establecido por la legislación sobre procedimiento administrativo, en el que debe acreditarse la concurrencia de todos los requisitos necesarios, la existencia en el municipio de como mínimo una unidad familiar en situación de riesgo de exclusión residencial, así como las condiciones en las que se realizará la cesión. Las condiciones económicas deberán ser las mismas que las reguladas para el alquiler social. Los plazos de aplicación en la tramitación son los que establece la legislación sobre procedimiento administrativo. En la cesión obligatoria de viviendas también regirá el principio de subsidiariedad (DF1<sup>a</sup>).<sup>25</sup>

---

<sup>22</sup> Ley 14/2015, de 21 de julio, del impuesto sobre las viviendas vacías establece como hecho imponible (art. 4) “la desocupación permanente de una vivienda durante más de dos años sin causa justificada” y fija como sujeto pasivo (art. 9.1) del impuesto a “las personas jurídicas propietarias de viviendas vacías sin causa justificada durante más de dos años. También son sujetos pasivos las personas jurídicas titulares de un derecho de usufructo, de un derecho de superficie o de cualquier otro derecho real que otorgue la facultad de explotación económica de la vivienda”.

<sup>23</sup> Estas poblaciones están reflejadas en el anexo del Decreto 75/2014, de 27 de mayo, del Plan para el derecho a la vivienda.

<sup>24</sup> En este sentido, la Generalidad, dispondrá de un plazo de siete días hábiles, desde que un ayuntamiento lo solicita, para comunicarle qué viviendas han obtenido bonificaciones en el pago del impuesto de viviendas vacías.

<sup>25</sup> También aquí la Generalidad deberá facilitar a los ayuntamientos, en el plazo de siete días hábiles a contar desde el día en que le sea requerida, la información que necesiten para ejecutar estas medidas.

## 5. Cesión de créditos garantizados con la vivienda

En la cesión de créditos garantizados con la vivienda del deudor consumidor, éste quedará liberado de la deuda abonando al cesionario el precio que ha pagado al cedente más los intereses legales y los gastos que le ha causado la reclamación de la deuda (DA1<sup>a</sup>).<sup>26</sup>

## 6. Medidas para evitar la pobreza energética (art. 6)

En primer lugar, las APP deberán garantizar el derecho de acceso a los suministros básicos de agua potable, de gas y de electricidad a las personas y unidades familiares en situación de “riesgo de exclusión residencial,” mientras dure dicha situación. En el caso del gas, no tendrán este deber si el edificio afectado carece de la instalación correspondiente.

Además las AAPP deben establecer los acuerdos o convenios necesarios con las compañías de suministro de agua potable, de gas y de electricidad para garantizar que concedan ayudas a fondo perdido a las personas y unidades familiares en situación de riesgo de exclusión residencial o les apliquen descuentos muy notables en el coste de los consumos mínimos.

Por otro lado, se establece un “protocolo obligado de comunicación a los servicios sociales”, mediante el cual, cuando la empresa suministradora tenga que realizar un corte de suministro, debe solicitar previamente un informe a los servicios sociales municipales para determinar si la persona o la unidad familiar se encuentra en una de las

---

<sup>26</sup> Esta disposición excede con creces lo preceptuado en el Código Civil para en caso de transmisión de créditos litigiosos. Así, dispone el artículo 1535 del CC que “vendiéndose un crédito litigioso (se entenderá por litigioso un crédito desde que se conteste la demanda relativa al mismo), el deudor tendrá derecho a extinguirlo, reembolsando al cesionario el precio que pagó, las costas que se le hubiesen ocasionado y los intereses del precio desde el día en que éste fue satisfecho. “El deudor podrá usar de su derecho dentro de nueve días, contados desde que el cesionario le reclame el pago.” Debe advertirse, que en la regulación de la ley 24/2015 al contrario de lo determinado por el Código Civil, el deudor no tendrá plazo para extinguir su obligación pagando al cesionario lo que pagó al cedente, más costas e intereses. Además, en la ley 24/2015 no se aclara a qué tipo de créditos afectará la medida, por lo que podemos entender, que no se refiere sólo a los litigiosos como el Código Civil. Parece que la finalidad de este precepto es acabar con la especulación derivada de la transmisión de créditos en perjuicio de los acreedores, que desde el momento de la entrada en vigor de esta norma, tendrán más limitaciones a la hora de transmitir sus créditos ya que el cesionario únicamente podrá obtener del deudor lo que éste abonó al cedente, limitando las expectativas especulativas (presentes en cualquier inversión) de aquél. En mi humilde opinión, creo que con esta medida se están reduciendo las posibilidades de alienación, y por consiguiente, la liquidez de esta clase de activos.

situaciones de “riesgo de exclusión residencial”<sup>27</sup>. En caso de que se cumplan estos requisitos deben garantizarse los suministros básicos y aplicarse las ayudas necesarias<sup>28</sup>. Para finalizar, la empresa suministradora de estos servicios, en cualquier comunicación con el usuario que haga referencia a la falta de pago del servicio, deberá informar de los derechos relativos a la pobreza energética que se regulan en la ley, de acuerdo con lo que fija el artículo 17.6 de la Ley 22/2010, de 20 de julio, del Código de consumo de Cataluña.

## 7. La escasa efectividad actual de las medidas reguladas en la Ley 24/2015

A pesar de que la norma entró en vigor el pasado 6 de agosto (DF7<sup>a</sup>),<sup>29</sup> parece que la mayoría de las medidas reguladas en la presente ley tendrán poca eficacia por el momento, ya que se condicionan a un posterior desarrollo legal y reglamentario. Así, la DF2<sup>a</sup> establece que “el Gobierno debe regular por reglamento, en el plazo de tres meses a contar desde la entrada en vigor de la presente ley, los procedimientos extrajudiciales y el funcionamiento de las comisiones de sobreendeudamiento”. Asimismo, la DT3<sup>a</sup> dispone que “la Generalidad debe proponer a la Administración local, en un plazo de tres meses a contar desde la entrada en vigor de la presente ley, los mecanismos para garantizar el realojamiento adecuado”. En el mismo sentido, la DA4<sup>a</sup> obliga al parlamento a presentar un ley que modifique la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda que garantice la aplicación de las medidas contra el sobreendeudamiento energético y vinculado a la vivienda. Esta misma DA4<sup>a</sup>, impone al Gobierno, en el plazo de un año a contar de la entrada en vigor de la presente ley, a presentar al Parlamento un proyecto de ley de refundición y mejora de las disposiciones legales vigentes en Cataluña en materia de derecho a la vivienda, del fondo social de la vivienda, de movilización de las viviendas provenientes de procesos de ejecución hipotecaria, de lucha contra la pobreza energética y de garantía de suministros básicos... Por otro lado, la DF6<sup>a</sup> reza que “el Gobierno debe presentar al Parlamento, en el plazo de un año a contar desde la entrada en vigor de la presente ley, un proyecto de ley de modificación de la Ley 22/2010, de 20 de julio, del Código de consumo de Cataluña, que desarrolle las medidas contra el sobreendeudamiento de los consumidores

---

<sup>27</sup> La solicitud del informe a los servicios sociales para determinar si una unidad familiar se encuentra en una de las situaciones de “riesgo de exclusión residencial” obliga a la Administración a emitir el informe en un plazo de quince días. Si transcurre dicho plazo y no se ha emitido el informe, se entiende que la unidad familiar se encuentra efectivamente en situación de riesgo de exclusión residencial”.

<sup>28</sup> No se puede garantizar el acceso a suministros y la concesión de ayudas ya que todavía no se ha regulado la forma en que se harán efectivos.

<sup>29</sup> La presente ley entra en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, y fue publicada el 5 de agosto.

relacionado con la vivienda habitual y el sobreendeudamiento energético contempladas en la ley. Por último, la DF7ª dispone que “las medidas que conlleven un aumento de créditos o una disminución de ingresos con relación al presupuesto vigente”, no entrarán en vigor, “en la parte que conlleve esta afectación presupuestaria, hasta el ejercicio presupuestario siguiente al de su entrada en vigor”. Así que, poca aplicabilidad y virtualidad práctica tendrán actualmente estas medidas en los consumidores sobreendeudados, ya que no están definidas, sino condicionadas a un desarrollo legal y reglamentario posterior.

## 8. Posible inconstitucionalidad de alguna de las medidas adoptadas

El pasado día 8 de octubre del presente año, se hizo público que el gobierno del PP notificó por carta a la Generalitat su postura acerca de la discutible constitucionalidad de algunos de los preceptos de la Ley 24/2015 de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética. A raíz de esto, el PP ha solicitado una comisión bilateral entre el Estado y la Generalitat para abordar el tema de la eventual inconstitucionalidad de las medidas adoptadas. El plazo oficial para presentar un recurso de inconstitucionalidad en el Tribunal Constitucional finaliza el próximo 5 de noviembre<sup>30</sup>. Si se acuerda la creación de la comisión bilateral<sup>31</sup>, el plazo se ampliará automáticamente hasta el 5 de mayo de 2016.<sup>32</sup> Así, si el grupo Popular impugna la Ley 24/2015 mediante un recurso de inconstitucionalidad

---

<sup>30</sup> Dispone el artículo 33.1 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional que “el recurso de inconstitucionalidad se formulará dentro del plazo de tres meses a partir de la publicación de la Ley, disposición o acto con fuerza de Ley impugnado...”. Por tanto, si no concurre la circunstancia que refleja el artículo 33.2 de la citada Ley Orgánica, (que detallaremos a continuación) la fecha límite para interponer el recurso de inconstitucionalidad será el 5 de noviembre, ya que la ley 25/2015 fue publicada el 5 de agosto.

<sup>31</sup> No obstante lo anterior, preceptúa el artículo 33.2 de la mencionada Ley Orgánica que “el Presidente del Gobierno y los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas podrán interponer el recurso de inconstitucionalidad en el plazo de nueve meses contra leyes, disposiciones o actos con fuerza de Ley en relación con las cuales, y con la finalidad de evitar la interposición del recurso, se cumplan los siguientes requisitos: que se reúna la Comisión Bilateral de Cooperación entre la Administración General del Estado y la respectiva Comunidad Autónoma, pudiendo solicitar su convocatoria cualquiera de las dos Administraciones; que en el seno de la mencionada Comisión Bilateral se haya adoptado un acuerdo sobre iniciación de negociaciones para resolver las discrepancias, pudiendo instar, en su caso, la modificación del texto normativo. Este acuerdo podrá hacer referencia a la invocación o no de la suspensión de la norma en el caso de presentarse el recurso en el plazo previsto en este apartado y que el acuerdo sea puesto en conocimiento del Tribunal Constitucional por los órganos anteriormente mencionados dentro de los tres meses siguientes a la publicación de la Ley, disposición o acto con fuerza de Ley, y se inserte en el Boletín Oficial del Estado y en el Diario Oficial de la Comunidad Autónoma correspondiente.”

<sup>32</sup> <http://afectadosporlahipototeca.com/2015/10/08/la-ley-contra-la-emergencia-habitacional-y-la-pobreza-energetica-no-se-toca/> (8 de octubre 2015).

ante el Tribunal Constitucional, “la impugnación producirá la suspensión de la disposición o resolución recurrida, pero el Tribunal, en su caso, deberá ratificarla o levantarla en un plazo no superior a cinco meses” *ex* artículo 161.2 de la CE. En este sentido, es de destacar que el gobierno Popular también interpuso un recurso de inconstitucionalidad contra la última modificación del Código de Consumo de Cataluña<sup>33</sup> que preveía, entre otras cosas, mecanismos de protección de las personas consumidoras en materia de créditos y préstamos hipotecarios y medidas contra la pobreza energética. Esto significa que a día de hoy la única norma vigente de cara a evitar el sobreendeudamiento de personas físicas en Cataluña (y consumidores), es la Ley 24/2015.<sup>34</sup>

En mi opinión la mayoría de los preceptos (y por tanto, de las medidas) son inconstitucionales. En primer lugar, en lo que afecta al procedimiento judicial, parece que el artículo 3 atacaría la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación procesal prevista en el artículo 149.1 6 de la CE.<sup>35</sup> Además, no existe ninguna especialidad en el derecho sustantivo catalán, que justifique esta invasión de la competencia exclusiva del Estado en materia procesal en términos constitucionalmente aceptables, ajustándose a lo fijado en el precepto constitucional aludido.<sup>36</sup> Por otro lado, la cesión obligatoria de viviendas regulada en la DA1<sup>a</sup> podría detentar los mismos defectos de inconstitucionalidad que la DA2<sup>a</sup> de Decreto-Ley (andaluz) 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la Función Social de la Vivienda<sup>37</sup> y

---

<sup>33</sup> La última modificación es la operada por la Ley 20/2014, de 29 de diciembre, de modificación de la Ley 22/2010, de 20 de julio, del Código de consumo de Cataluña, para la mejora de la protección de las personas consumidoras en materia de créditos y préstamos hipotecarios, vulnerabilidad económica y relaciones de consumo.

<sup>34</sup> [http://www.eldiario.es/catalunya/politica/TC-Codigo-Consumo-Comercio-Cataluna\\_0\\_438856641.html](http://www.eldiario.es/catalunya/politica/TC-Codigo-Consumo-Comercio-Cataluna_0_438856641.html) (7 de octubre 2015).

<sup>35</sup> Éste dispone, que “el Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: legislación mercantil, penal y penitenciaria; legislación procesal, sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónoma.”

<sup>36</sup> En relación con esta idea, debe ponerse atención en la STC núm. 92/2013 de 22 de abril (RTC 2013/92) que en lo referente a la legislación procesal que establecen las Comunidades Autónomas, determina que la competencia de éstas no les permite introducir en su ordenamiento normas procesales por el mero hecho de haber promulgado regulaciones de derecho sustantivo en el ejercicio de sus competencias y únicamente podrían introducir singularidades procesales con conexión directa con las particularidades del derecho sustantivo autonómico.

<sup>37</sup> En la que se declara “de interés social la cobertura de necesidad de vivienda de las personas en especiales circunstancias de emergencia social incursas en procedimientos de desahucio por ejecución hipotecaria, a efectos de expropiación forzosa del uso de la vivienda objeto del mismo por un plazo máximo de tres años a contar desde la fecha del lanzamiento acordado por el órgano jurisdiccional competente.”

que llevaron al Tribunal Constitucional a declarar su inconstitucionalidad.<sup>38</sup> Otro ejemplo, sería la cancelación del pasivo pendiente (artículo 4) previsto ahora en la Ley Concursal (introducido a su vez por la ley 25/2015) que invadiría la competencia exclusiva del Estado en legislación mercantil ex artículo 149.1.6º de la CE. En definitiva, muchas otras medidas podrían menoscabar las competencias reservadas al Estado al ordenar el derecho de propiedad de la vivienda, invadiendo así, las competencias que le atribuyen los preceptos 149.1. 1º y 8º de la CE.

En esta tesitura, podemos adicionar a la aludida falta de concreción y aplicabilidad de las medidas adoptadas, la incertidumbre sobre su posible suspensión (incluso su posterior anulación, ya que existe cierta evidencia de inconstitucionalidad de muchos preceptos) por el Tribunal Constitucional en caso de admitir un posible recurso, como ya ha sucedido con la Ley que reforma el Código de Consumo de Cataluña.

---

<sup>38</sup> El FD 18º de la STC 93/2015 de 14 de mayo (RTC 2015/93) dispone que “la disposición adicional segunda del Decreto-ley andaluz 6/2013 (LAN 2013, 105) aborda la misma situación de necesidad” que la Ley 1/2013, “pero lo hace mediante una regulación que, lejos de consistir en una mera modificación o corrección de técnica jurídica respecto de la solución arbitrada por ésta, responde a un principio incompatible.” Afirma que “la respuesta normativa autonómica no se reduce a adaptar la solución estatal de suspensión del lanzamiento introduciendo simples modificaciones o correcciones en función del título competencial autonómico en materia de vivienda, sino que arbitra un mecanismo por completo incompatible, como es la expropiación del uso de la vivienda objeto del procedimiento de ejecución. Paso seguido, el TC analiza si la norma autonómica impugnada, dictada al abrigo de la competencia en materia de vivienda que poseen las Comunidades Autónomas (artículo 148.1.3º de la CE) menoscaba la competencia exclusiva del Estado sobre la planificación general de la actividad económica (artículo 149.1.13º de la CE). No explicaré, debido a las limitaciones de extensión que afectan a este trabajo, las razones que llevaron al TC a concluir que “la disposición adicional segunda del Decreto-ley 6/2013 supone un uso de la competencia autonómica en materia de vivienda que menoscaba la plena efectividad de la competencia estatal prevenida en el art. 149.1.13 CE, determinando, en consecuencia, su inconstitucionalidad y nulidad.”