Centro de Estudios de Consumo

www.uclm.es/centro/cesco

NUEVE RAZONES POR LAS QUE EL REGLAMENTO DE CASAS DE EMPEÑO DE 1909 NO ESTÁ VIGENTE

Dra. Karolina Lyczkowska
Investigadora CESCO,
Professional Support Lawyer en DLA Piper Spain

Fecha de publicación: 8 de octubre de 2014

El Reglamento de 12 de junio 1909, publicado en la Gaceta de Madrid de 15 de junio 1909, que regula las Casas de Empeño y establecimientos similares[1], nunca ha sido formalmente derogado. CESCO ha sostenido en el pasado su vigencia en algunos de los trabajos publicados en este Centro[2]. No obstante, CESCO reconsidera ahora su postura, a la luz del interés que esta norma ha adquirido en la praxis sancionadora de algunas Comunidades Autónomas, porque apreciamos que se está utilizando una "norma perdida" como una justificación oportunista para ejercer "tout court" una política sancionadora que no corresponde a las CCAA. Sostenemos que el Reglamento de 1909 debe considerarse derogado.

A continuación presentamos las razones que fundamentan nuestra opinión.

1. La antigüedad de una norma no es razón suficiente para que se entienda derogada. No obstante, si se tiene en cuenta que la razón fundamental de la promulgación de este Reglamento es la protección de un particular que hoy calificaríamos de consumidor y que con posterioridad se dictó una amplia normativa de consumo como desarrollo del mandato constitucional del art. 51 CE que impone en los poderes públicos la protección de los legítimos intereses económicos de los consumidores, debe entenderse que la normativa preconstitucional que se inmiscuye en el ámbito del Derecho de consumo ha quedado sobrevenidamente obsoleta y por tanto, tácitamente derogada.

2. El Reglamento de 1909 impone una serie de requisitos gravosos a las casas de empeño porque se inspira sobre todo en el temor del legislador ante las prácticas

[1] Su texto puede consultarse en esta página: http://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1909/166/A01465-01469.pdf
[2] Por ejemplo, el trabajo de MARTINEZ ESPÍN, *Normativa vigente sobre los establecimientos de compraventa de oro,* http://www.uclm.es/centro/cesco/pdf/trabajos/28/2012/CONSULTA_NORMATIVA_VIGENTE_COMPRA_DE_ORO.pdf

usurarias de los prestamistas que supuestamente se aprovechaban de la situación de necesidad de los particulares que acudían a las casas de empeño en busca de liquidez inmediata para financiar sus necesidades. No obstante, hoy en día no es la usura el problema más acuciante de los pequeños consumidores, sino la falta de financiación debido a la crisis económica, realidad en la cual las casas de empeño resultan a menudo las únicas fuentes de financiación disponibles para los particulares que necesiten llegar al final del mes. Por tanto, en aras de una política proconsumidora, inspirada en el mandato constitucional del art. 51 CE, deberían considerarse derogadas las normas preconstitucionales que no se adecúan a la realidad social vigente y que imponiendo una serie de requisitos gravosos y molestos a las casas de empeño puedan llevar indirectamente a su desaparición, cerrando una de las pocas fuentes de liquidez a los consumidores. La general restricción del crédito debido a la crisis económica aconseja que no se impongan exigencias severas a las casas de empeño que muchas veces constituyen la única solución para los pequeños consumidores en busca de liquidez inmediata y por importes no elevados.

3. El art. 1 del Reglamento de 1909 equipara la compraventa con pacto de retro a las operaciones de préstamo con prenda, pese a que el Código Civil, que es una norma de rango superior, distingue entre ambos negocios, regulándolos en secciones diferentes y estableciendo diferentes requisitos. Esta equiparación, aunque se hace solamente a efectos de la aplicación de las múltiples exigencias administrativas, carece de soporte teórico y de justificación. Es probable que en los tiempos en los que se promulgó el Reglamento de 1909 el riesgo de los intereses usurarios y de un pacto comisorio encubierto fuera un motivo suficiente para imponer semejantes controles a las casas de empeño, pero la evolución legislativa y doctrinal demuestra que ninguno de ellos merece ahora el mismo reproche que a principios de siglo. La jurisprudencia española posterior a esta norma también ha distinguido entre estos dos tipos de contratos, sin considerar la equiparación hecha por el Reglamento de 1909.

4. El Reglamento de 1909 impone un límite máximo de 12 % de interés, durante el primer año de vigencia de la norma, permitiendo que se revise por el Gobierno en los años posteriores. No obstante, fuera de los préstamos hipotecarios para la adquisición de vivienda en los que el art. 114 LH limita los intereses de demora que puedan pactarse, el legislador español no estableció nunca un límite expreso a los intereses remuneratorios, prefiriendo dejarlo a la autonomía de voluntad de las partes antes que cerrar el acceso a la financiación por una regulación demasiado estricta, sin perjuicio de un posible control ex post de la abusividad de las cláusulas o su carácter usurario conforme a la Ley de 1908, dejando su enjuiciamiento a la discrecionalidad del juez. Teniendo en cuenta que las operaciones que se realizan en las casas de empeño no suelen llegar ni siquiera al importe de 200 euros, a diferencia de los préstamos para la

adquisición de vivienda habitual que son de un importe mucho más elevado, no parece justificado un control tan severo de este sector que podría acabar aniquilando las casas de empeño.

5. El pacto comisorio del art. 1859 CC ya ha perdido su carácter imperativo y la reciente evolución legislativa, cada vez más favorable a la posibilidad de apropiación del bien cuando medie una valoración objetiva, demuestra que este riesgo también ha dejado de ser relevante para el consumidor que acude a las casas de empeño. Es bien ilustrativa de esta evolución la STS de 3 de mayo de 1976: «*La figura contractual de la compraventa con pacto de retro, que ha ocasionado entre los tratadistas discusiones y polémicas apasionadas por estimar que se presta fácilmente a encubrir negocios usurarios y resultar normalmente desequilibradas las prestaciones relativas al valor real y al precio asignado, habiéndose llegado a propugnar la supresión de dicho pacto por ser un semillero de fraudes y pleitos, tiene, sin embargo, su justificación en la libertad de contratación proclamada por el artículo 1255 del Código Civil, y puede obedecer sin duda a razones perfectamente respetables, compaginando, por ejemplo, la necesidad de vender sin más complicaciones para disponer del precio con la esperanza de una posibilidad de recuperar la cosa vendida dentro de un plazo determinado como consecuencia de un cambio de la situación económica, de tal forma que no es posible apriorísticamente adoptar un actitud negativa en todo caso frente a un contrato perfectamente lícito y moral, tipificado como tal en el artículo 1507 del Código Civil*» . Y como dice la STS de 24 junio 2010, las razones que en su día justificaron los recelos del legislador respecto del pacto comisorio, no son aplicables a determinadas modalidades de garantía, como son las garantías financieras del RDLey 5/2005. Tanto la doctrina como la jurisprudencia llevan mucho tiempo admitiendo la validez del pacto marciano también fuera del ámbito de aplicación de la norma de garantías financieras, por lo cual si las normas deben interpretarse de acuerdo con las realidad de los tiempos en los que deban aplicarse, el Reglamento de 1909 ha perdido la razón de ser de su existencia debido a los cambios sociales y económicos acaecidos.

6. Aunque rechazamos la equiparación de la compraventa con pacto de retro con el préstamo con prenda hecha por el Reglamento de 1909, dado que entendemos que se trata de figuras distintas, aunque puedan compartir la misma causa, en caso de que se entendiera lo contrario, es elocuente que ni siquiera la Ley del Crédito de Consumo podría resultar aplicable. Pese a que la norma prevé su aplicación a "créditos o cualquier otro medio equivalente de financiación", en el art. 3 c) excluye expresamente las operaciones con importes inferiores a 200 euros. Y sin embargo, las operaciones sujetas a la LCC no tienen que exhibir el tipo de interés máximo aplicable en un cartel dentro del establecimiento (a diferencia del Reglamento de 1909) y ni

siquiera tienen que mencionar dicho tipo de interés en toda su actividad publicitaria, aunque si lo hacen, deben seguir ciertas reglas expuestas en el art. 9 LCC. Es irrazonable que se sostenga la validez del Reglamento de 1909 respecto de operaciones de importe tan limitado como las que tienen lugar en las casas de empeño, cuando en operaciones de mayor envergadura se imponen requisitos menos gravosos.

7. No cabe proponer "vigencias normativas selectivas" de ciertas normas antiguas, a los efectos que a cada cual interesan. Si la norma está vigente *porque no ha sido alterada formalmente*, lo está a todos los efectos, no a los efectos que cada cual tenga a bien aprovechar. Para empezar, las casas de empeños tienen que estar autorizadas por el "Gobernador Civil". ¿Vale que ahora exijamos la autorización del Delegado del Gobierno o ha pasado a ser competencia autonómica? Lo cierto es que al día de hoy las casas de empeños funcionan sin autorización administrativa, que, además, debería ser considerada como derogada (especialmente el anacrónico art. 3 apartado segundo), a la luz de la Directiva de Servicios y la legislación estatal que deroga la exigencia de autorización previa para la práctica de actividades económicas. Es evidente que si los arts. 2, 3, 5, 6, 7, 8, 14, 19, 23 del Reglamento de 1909 no está vigente, tendrá que darse una razón adicional de por qué esta vigente el art. 4, si ambos se "oponen por omisión" a normas posteriores en extremos sustanciales.

8. El art. 4 apartado segundo presupone un plazo de duración máxima del tipo máximo. Cierto que podrá entenderse sucesivamente prorrogado si el "Gobierno" no lo modifica. Pero el "Gobierno" no puede modificar hoy las tasas de interés en el crédito al consumo, porque no tiene tal competencia conforme a la Ley de Crédito al Consumo de 2011. Por tanto, el supuesto mismo de hecho de la norma, y la mecánica que habilita su funcionamiento, ha sido derogado, y no por simple *desuetudo* de la norma, sino por imposibilidad sobrevenida de sus supuestos de hecho.

9. Las competencias sancionadoras de los arts. 51 a 53 no pueden hoy corresponder al Gobernador Civil. Pero tampoco a las CCAA, porque no existe título competencial ninguno sobre los negocios civiles de empeño de bienes. Es un error estimar que se trata de una competencia específica de consumo, cuando resulta que la "usura" como tal no lo es, ni es una parte del Derecho de Consumo. Cualquiera sea la suerte que se quiera dar al Decreto en cuestión, es claro que no se trata de una estructura normativa "asumida implícitamente" por las competencias de las CCAA ni la tabla de infracciones se corresponde con ninguna de las infracciones tipificadas en el art. 49 del TR LGDCU. En especial, no encaja en la tipificación de la letra i), porque los intereses remuneratorios superiores a los establecidos por una norma no constituyen "cláusulas abusivas", sino infracción pura de normas en el sentido del art. 6.3 CC.