



**REESTRUCTURACIÓN DE DEUDAS HIPOTECARIAS CONFORME AL  
CÓDIGO DE BUENAS PRÁCTICAS (RDL 6/2012) Y RÉGIMEN  
SANCIONADOR: EL TS CONFIRMA UNA MULTA DE 485.000€ A  
BANCO SANTANDER \***

*Encarna Cordero Lobato\*\**  
*Catedrática de Derecho civil*  
*Centro de Estudios de Consumo*  
*Universidad de Castilla-La Mancha*

*Fecha de publicación: 30 de enero de 2022*

## **1. Introducción**

En sentencia de 27 de enero de 2022, la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo acaba de confirmar una elevada sanción de multa (485.000 €) impuesta por el Banco de España a Banco Santander por la comisión de una infracción grave del art. 15 del RDL 6/2012, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos, consistente en el retraso en la aplicación de las medidas de reestructuración de deudas hipotecarias previstas en el Código de Buenas prácticas (anexo del RDL 6/2012) (en adelante, CBP), en relación con el art. 5.4 de este RDL. No se trata de la mayor sanción que se ha impuesto en este ámbito. Según informa el Banco de España<sup>1</sup>, aparte de sanciones de cuantía inferior impuestas a otras entidades (Caixabank y Cajamar Caja Rural, Sociedad Cooperativa de Crédito<sup>2</sup>), Bankia ha sido sancionada con dos multas de 4.000.000€ cada una por infringir lo previsto en los arts. 5.4 y 5.9 del RDL 6/2012, y BBVA ha sido sancionado con multas de 4.000.000€ y 2.000.000€ (ambas recurridas en

---

\* Trabajo realizado en el marco de la Ayuda para la financiación de actividades de investigación dirigidas a grupos de la UCLM Ref.: 2021-GRIN31309, denominado "Grupo de Investigación del Profesor Ángel Carrasco" (GIPAC) y la ayuda para la realización de proyectos de investigación científica y transferencia de tecnología, de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha cofinanciadas por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) para el Proyecto titulado "Protección de consumidores y riesgo de exclusión social en Castilla-La Mancha" (PCRECLM) con Ref.: SBPLY/19/180501/000333 dirigido por Ángel Carrasco Perera y Ana Isabel Mendoza Losana.

\*\* ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-1234-3169>

<sup>1</sup> <https://www.bde.es/bde/es/areas/supervision/sancion/sanciones-impues/>

<sup>2</sup> Cfr. SAN 27 febrero 2019 (JUR 2019, 114138).



vía judicial) por incumplimiento de, respectivamente, las obligaciones previstas en los arts. 5.9 y 5.4 del RDL 6/2012.

A continuación, se expondrán los hechos y argumentos de la sentencia anotada, y concluiremos con unas consideraciones críticas, pues causa cierta perplejidad que, atendidos los términos del punto 1 del CBP, en relación con el art. 5.4 citado, pueda imponerse una sanción a la entidad que, en todo caso, sí aplicó el CBP.

## 2. Los hechos de la Sentencia anotada

En 2015 el Departamento de Conducta de Mercado y Reclamaciones del Banco de España comunicó a Banco Santander el inicio de una actuación inspectora, con el objeto de verificar el cumplimiento por parte de Banco Santander del RDL 6/2012 y, en concreto, la aplicación de las medidas de reestructuración de la deuda hipotecaria establecidas en el art. 5.4 del citado RDL durante 2014. Las actuaciones inspectoras concluyeron con un acta de inspección en la que se puso de manifiesto que en un porcentaje muy elevado (el 89%) de la muestra aleatoria de expedientes de reestructuración de deuda examinados por el Banco de España<sup>3</sup>, Banco Santander “*no había situado los efectos de la reestructuración de la deuda en el momento en que el deudor acreditó hallarse en el umbral de exclusión, sino que mantuvo las condiciones financieras del préstamo primitivo con posterioridad a dicho momento, en concreto, i) en un 53% de los casos (...) las condiciones financieras del préstamo primitivo se mantuvieron hasta 2 meses después de la acreditación por el deudor de hallarse en situación de exclusión, ii) en un 42% de los casos (...) la prolongación fue de entre 2 y 6 meses y iii) en el 5% restante (...) la prolongación excedió de los 6 meses*”.

En la sentencia se indica que “*(el informe de inspección también calculó la diferencia existente entre el importe devengado por intereses girados por la entidad en aplicación de las condiciones del préstamo primitivo y el importe por intereses que se habría devengado de haber aplicado la entidad los efectos de la reestructuración (euribor + 0,25%), desde la fecha de acreditación de hallarse el deudor en el umbral de exclusión, diferencia que ascendió a 24.707 euros y a partir de dicha cifra el informe de inspección estimó que el importe de los intereses girados por encima del que correspondía si se hubieran aplicado los efectos de la reestructuración desde la acreditación del requisito de hallarse el deudor en situación de exclusión, ascendía a la cantidad 239.000 euros en*

---

<sup>3</sup> Según relata la Sentencia anotada, del total de expedientes de aplicación de las medidas previstas en el CBP tramitados por Banco Santander (4.013), se aplicaron medidas en el 73% de los casos (2.940 expedientes), la mayoría de dación en pago (1.717 expedientes), y la reestructuración de deuda en los restantes (1.233). En 954 de esos expedientes de reestructuración de deuda concurría la doble circunstancia de que tanto la solicitud de reestructuración como su formalización tuvieron lugar durante el ejercicio de 2014. Pues bien, la inspección del Banco de España seleccionó una muestra aleatoria de 66 expedientes.



*los expedientes de reestructuración de la deuda tramitados por la entidad en el año 2014, considerando únicamente aquellos en los que el periodo de tiempo transcurrido entre la acreditación de los requisitos y la fecha de aplicación efectiva de la medida de reestructuración fuera superior a un mes”.*

Tras el acta y el informe de inspección, se incoó expediente disciplinario a la entidad, que concluyó con la imposición de una sanción de multa por importe de 485.000€, prevista en el art. 98.1 a) de la Ley 10/2014, *“por la comisión de una infracción grave tipificada en el artículo 15 del Real Decreto-Ley 6/2012, de 9 de marzo , de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos, consistente en haber incumplido la Entidad las obligaciones del artículo 5.4 de dicho Real Decreto-Ley 6/2012 , referidas a la debida aplicación del CBP.”*

La sanción fue recurrida en alzada, y la desestimación (primero presunta y luego expresa) fue recurrida ante la Audiencia Nacional, quien dictó sentencia desestimatoria el 18 de septiembre de 2019<sup>4</sup>.

### **3. Las cuestiones controvertidas**

#### **3.1. Momento a partir del cual han de aplicarse las medidas previstas en el CBP: solicitud del deudor, acreditación de situación de vulnerabilidad, propuesta y aprobación de medidas de reestructuración, formalización de la novación.**

La cuestión conflictiva se formula con claridad en el FD 3º.2: *“Las partes mantienen posiciones contrapuestas en relación con la fecha desde la que, de conformidad con el artículo 5.4 del RDL 6/2012, resulta obligatoria para la entidad de crédito la aplicación de las previsiones del CBP, pues la resolución sancionadora, en interpretación confirmada por la sentencia impugnada, considera que las previsiones del CBP, y en particular las que se refieren a las condiciones financieras de la reestructuración de la deuda hipotecaria, son aplicables desde que se acredite por el deudor que se encuentra situado dentro del umbral de exclusión, mientras que la entidad recurrente entiende que desde la indicada acreditación de la situación de exclusión del deudor se deben aplicar las previsiones del CBP de carácter procedimental, relativas a la preparación de un plan y el inicio del proceso de reestructuración, mientras que las nuevas condiciones financieras producirán efectos únicamente desde la fecha en que se alcance el acuerdo o se produzca la novación”.*

A juicio del TS, la respuesta correcta es la primera: reparando en el tenor literal del art. 5.4 del RDL, y tras un vehemente análisis de sus vocablos y conjunciones, el TS

---

<sup>4</sup> RJCA 2019, 957.



concluye (en el FD 3º.4) que *“la obligada aplicación de las previsiones del CBP se producirá cuando o en el momento en que concurra la doble condición de la adhesión de la entidad de crédito al CBP y el deudor hipotecario haya acreditado encontrarse en el umbral de exclusión”*. Y en el FD 3º.6 añade que *“(l)a Sala no comparte las argumentaciones de la parte recurrente, que considera que la referencia del artículo 5.4 del RDL 6/2012 a la obligada aplicación de las previsiones del CBP desde el momento de la acreditación por el deudor de su situación en el umbral de exclusión, debe entenderse restringida exclusivamente a la iniciación del procedimiento de negociación y acuerdo de reestructuración de la deuda, pues dicha limitación a las previsiones procedimentales del CBP no tiene amparo en el texto legal, que se refiere con toda claridad a "la obligada aplicación" de las previsiones del CBP, sin ninguna limitación a las previsiones procedimentales y restricción de las previsiones materiales, comprendiendo por tanto no solo la previsión de concesión al deudor de la medida de reestructuración de la deuda hipotecaria, sino también la de hacerlo en las condiciones financieras que se establecen en el RDL 6/2012 y en el CBP (apartado 1), con el tipo de interés establecido en el propio CBP, que prevé una reducción a Euribor + 0,25% durante el período de carencia que contempla también el CBP y con la moderación de los intereses moratorios que resulta del artículo 4 del RDL 6/2012”*. Se viene a concluir (FD 3º.7), en definitiva, que esta interpretación literal que el TS sostiene coincide con la teleológica, y que el retraso de las entidades en aplicar las medidas del CBP no es congruente con la urgente necesidad que motivó la aprobación del CBP a través de un RDL.

### **3.2. Aplicación del CBP y acreditación de la situación de exclusión del deudor**

En el FD 4º el TS efectúa una distinción entre acreditación de la situación de exclusión del deudor y la aportación de los documentos indicados en el art. 3.3 del RDL. Argumenta el TS que la aplicación del CBP únicamente requiere la acreditación de la situación de exclusión, pero no la aportación de los documentos. A pesar de la contundente literalidad del art. 3.3 citado (*“la concurrencia de las circunstancias a que se refiere el apartado 1 se acreditará por el deudor ante la entidad acreedora mediante la presentación de los siguientes documentos...”*), que la propia sentencia reproduce, el TS concluye que *“(l)a Sala no comparte el anterior argumento, pues como hemos visto el artículo 5.4 del RDL 6/2012, que por disposición del artículo 15 del mismo texto legal integra el tipo infractor que se imputa a la parte recurrente, no impone la obligación de aplicación de las previsiones del CBP desde que el deudor complete la presentación de todos los documentos acreditativos listados en el artículo 3.3 del RDL 6/2012, sino que la aplicación de las citadas previsiones es obligada desde que "se produzca la acreditación por parte del deudor de que se encuentra*



*situado dentro del umbral de exclusión*". En parecidos términos se había expresado la AN<sup>5</sup>:

#### **4. Consideraciones críticas**

Como acabamos de exponer, el TS viene a concluir que el RDL 6/2012 establece que una vez transcurrido un mes desde el momento en que el deudor acredite que se encuentra situado en el umbral de exclusión, han de aplicarse las medidas de reestructuración de la deuda hipotecaria indicadas en el núm. 1 del CBP. Pero no esto lo que establece la norma. El TS no ha reparado en que el propio CBP establece que, transcurrido un mes desde que el deudor acreditase documentalmente su situación de exclusión, la entidad no está obligada a aplicar las medidas de reestructuración que señala, sino a ofrecer un plan de reestructuración que concrete la ejecución y las consecuencias financieras de la aplicación conjunta de las medidas, plan que habrá de ser aprobado por el deudor, quien en todo momento podrá presentar una propuesta de reestructuración [punto 1, letras a) y b) del anexo del RDL 6/2012]. Es más, el plan de reestructuración propuesto por la entidad podría ser inviable, caso en que el deudor podría solicitar las medidas complementarias previstas en la norma. Es decir, el art. 5.4 del RDL no determina que, acreditada documentalmente la situación de exclusión, el deudor tenga derecho a que se apliquen automáticamente las medidas de reestructuración de la deuda.

Aunque la máxima protección del consumidor se hubiera conseguido si, en efecto, el CBP hubiera establecido la aplicación automática de las medidas de reestructuración financiera de la deuda, lo cierto es que no fue esto lo que el Legislador estableció. Por ello la sanción que el TS confirma no se impone por no cumplir el CBP, sino por no ofrecer inmediatamente una mejora de las condiciones financieras a las que la entidad no está obligada conforme al propio CBP. Esta "maximización" de la posición del consumidor está vedada en Derecho sancionador, donde rige estrictamente el principio de tipicidad, que impide sancionar conductas que no estén legalmente tipificadas como infracción administrativa, sin que en ningún caso quepa la analogía (cfr. arts. 25 de la Constitución y 27 de la Ley 40/2015).

---

<sup>5</sup> SAN 18 septiembre 2018 (RJCA 2019, 957), FD 3º final: *"La acreditación ante la entidad acreedora de que se encuentra situado dentro del umbral de exclusión definido en el artículo 3.1 del Real Decreto-Ley, mediante los documentos previstos en el artículo 3.3, así como el cumplimiento de los requisitos del artículo 5.2 respecto al precio de adquisición del bien inmueble, si bien corresponde al solicitante, de lo dispuesto en los preceptos señalados no se desprende que la falta de algún documento impida tener por válida la solicitud. En todo caso, el Banco debe estudiar las condiciones del cliente, podrá requerir para que se complete la documentación, pero si se dan las condiciones requeridas en la norma, viene obligado a ofrecer el plan o las medidas de protección contempladas en Código de Buenas Prácticas"*.



También sorprende el argumento de la irrelevancia de la acreditación documental por el deudor en la forma establecida en el art. 3.3 del RDL 6/2012: ¿acaso no ha reparado el TS en que el CBP dispone expresamente que la solicitud de reestructuración ha de ir acompañada de la documentación prevista en el art. 3.3, que es la que “acredita” la situación del deudor en el art. 5.4 y en otros (art. 4)? Precisamente el art. 5.4 del RDL 6/2012 ordena la aplicación del CBP “*una vez que se produzca la acreditación por parte del deudor de que se encuentra situado dentro del umbral de exclusión*”. Asimismo, la circunstancia de estar situado en el umbral de exclusión “*se acreditará por el deudor ante la entidad acreedora mediante la presentación de los siguientes documentos*” (art. 3.3 citado). A los efectos del art. 5.4 citado, ¿cómo va la entidad a poder tener por acreditada la situación de exclusión si el deudor no aporta la documentación correspondiente, expresamente establecida por el Legislador a este efecto? Creemos que la falta de acreditación por el deudor (mediante los documentos legalmente exigidos al efecto) del hecho de hallarse en el umbral de exclusión impide imponer sanción alguna, pues lo contrario contravendría el principio de culpabilidad que también rige en materia sancionadora: lo relevante para iniciar el procedimiento de reestructuración de deuda hipotecaria no es que el deudor se halle en el umbral de exclusión, sino que la entidad conozca esta situación porque con antelación (no con posterioridad, como parece admitir el TS) le haya sido acreditada a través de los documentos que el propio Legislador estableció, y que, pese a conocer esta situación acreditada, la entidad no ofrezca un plan de reestructuración. Pero no puede haber responsabilidad si, por no haberle sido acreditada, la situación de exclusión no podía ser conocida por la entidad. Tanto el TC como el TS han establecido en multitud de ocasiones<sup>6</sup> que el principio de culpabilidad rige también en materia sancionadora, de tal modo que el *ius puniendi* resulta inadmisibles por hechos en los que no medie, al menos, culpa.

---

<sup>6</sup> Entre muchísimas otras, SSTC 246/1991, 76/1990, 219/1988, SSTS cont. 25 junio 1997 (RJ 1997, 5309), 12 enero 1996 (RJ 1996, 156), 18 noviembre 1988 (RJCA 9135), 29 septiembre 1980 (RJ 1980, 3464), etc.