

## I. DISPOSICIONS GENERALS

### CAP DE L'ESTAT

**653** *Reial decret llei 1/2017, de 20 de gener, de mesures urgents de protecció de consumidors en matèria de clàusules terra.*

#### I

En els últims anys des del Govern i les Corts Generals s'han abordat un gran nombre d'iniciatives que regulen diferents aspectes dels crèdits hipotecaris, especialment per pal·liar i afrontar la problemàtica social de les execucions hipotecàries i l'habitatge, aguditzada per la crisi econòmica que ha patit Espanya. La regulació de la Unió Europea de protecció dels consumidors i els pronunciaments dels tribunals nacionals i del Tribunal de Justícia de la Unió Europea també han servit perquè la normativa espanyola hagi fet avenços significatius en aquesta matèria.

Seguint aquesta línia, el present Reial decret llei pretén avançar en les mesures dirigides a la protecció als consumidors, amb l'establiment d'una via que els faciliti la possibilitat d'arribar a acords amb les entitats de crèdit amb les quals tenen subscrit un contracte de préstec o crèdit amb garantia hipotecària que solucionin les controvèrsies que es puguin suscitar com a conseqüència dels últims pronunciaments judicials en matèria de clàusules terra i, en particular, la Sentència del Tribunal de Justícia de la Unió Europea de 21 de desembre de 2016, en els afers acumulats C-154/15, C-307/15 i C-308/15.

#### II

El 9 de maig de 2013 el Tribunal Suprem va analitzar a la seva Sentència núm. 241/2013, en el marc d'una acció col·lectiva exercitada per una associació de consumidors contra diverses entitats bancàries, el caràcter abusiu de les clàusules terra, i en va declarar la nul·litat. Tanmateix, la declaració de nul·litat no afectaria ni les situacions definitivament decidides per resolucions judicials amb força de cosa jutjada ni les quantitats satisfetes abans del 9 de maig de 2013.

El Tribunal Suprem va considerar que les clàusules examinades, les denominades clàusules terra, si bé superaven el control de transparència formal als efectes de la seva inclusió com a condició general dels contractes, no superaven en canvi el control de transparència material exigible a les clàusules dels contractes subscrits amb consumidors, i va declarar la nul·litat de les clàusules, però no dels contractes en què s'inserien, la subsistència dels quals va mantenir malgrat aquella declaració de nul·litat parcial.

El Tribunal Suprem va limitar temporalment la retroactivitat i es va fundar en tres motius: i) les clàusules terra no es consideren abusives en si mateixes, sinó que la seva abusivitat deriva de la falta de transparència material o substantiva sobre el contingut concret en la seva incorporació al contracte; ii) la bona fe del cercle dels interessats –per tal com les entitats de crèdit havien complert la normativa sectorial sobre transparència–; i iii) el fet, que el Tribunal Suprem va qualificar de notori, que la retroactivitat esmentada causaria un greu trastorn a l'ordre públic econòmic.

La limitació de l'eficàcia retroactiva va ser confirmada pel Tribunal Suprem en una sentència de 25 de març de 2015 en el si d'una acció individual interposada davant d'una de les entitats part en el procés judicial resolt per la Sentència de 9 de maig de 2013. Va fixar com a doctrina que, quan en aplicació de la doctrina fixada a la Sentència de 2013 es declari abusiva una clàusula terra, la devolució al prestatari s'ha d'efectuar a partir de la data de publicació de la Sentència de 2013.

No obstant això, diversos tribunals espanyols van qüestionar davant del Tribunal de Justícia de la Unió Europea la jurisprudència del Tribunal Suprem sobre la base del dret de la Unió Europea mitjançant diversos reenviaments prejudicials. El 21 de desembre de 2016

el Tribunal de Justícia de la Unió Europea ha dictat sentència en els afers acumulats C-154/15, C-307/15 i C-308/15 per donar resposta a aquestes qüestions prejudicials.

En aquesta Sentència, el Tribunal de Justícia ha decidit que l'article 6, apartat 1, de la Directiva 93/13/CEE del Consell, sobre clàusules abusives en els contractes subscrits amb els consumidors, s'ha d'interpretar en el sentit que s'oposa a una jurisprudència nacional que limita en el temps els efectes restitutoris vinculats a la declaració del caràcter abusiu, en el sentit de l'article 3, apartat 1, de la Directiva esmentada, d'una clàusula continguda en un contracte subscrit amb un consumidor per un professional, i circumscriu aquests efectes restitutoris exclusivament a les quantitats pagades indegudament en aplicació de la clàusula esmentada amb posterioritat al pronunciament de la resolució judicial mitjançant la qual es va declarar el caràcter abusiu de la clàusula en qüestió.

El Tribunal de Justícia ha fonamentat la decisió en dos raonaments essencials. En primer lloc, la Sentència considera que l'apreciació de l'abusivitat per falta de transparència material que va fer el Tribunal Suprem té per fonament l'article 4, apartat 2, de la Directiva en relació amb l'article 3, i que no s'ha d'apreciar que el Tribunal Suprem hagi anat més enllà de l'àmbit que defineix la mateixa Directiva. I, en segon lloc, afirma que la clàusula contractual declarada abusiva mai no ha existit, de manera que s'ha de restaurar la situació de fet i de dret en què estaria el consumidor en aquesta situació, per tal com, altrament, es posaria en qüestió l'efecte dissuasiu pretès per l'article 6 de la norma europea esmentada.

### III

Com que és previsible que el recent pronunciament del Tribunal de Justícia de la Unió Europea suposi l'increment de les demandes de consumidors afectats per sol·licitar la restitució de les quantitats pagades en aplicació de les clàusules terra, és d'una necessitat extraordinària i urgent arbitrar una via senzilla i ordenada, de caràcter voluntari per al consumidor, que faciliti que pugui arribar a un acord amb l'entitat de crèdit que els permeti solucionar les seves diferències mitjançant la restitució de les quantitats esmentades.

En aquest sentit, és important ressaltar que la mesura intenta evitar, a més, que es produeixi un augment dels litigis que s'haurien d'afrontar per la jurisdicció civil, amb un cost elevat a l'Administració de justícia per cada plet i un impacte perjudicial per al seu funcionament en forma d'increment substancial del temps de durada dels procediments.

Amb aquesta reforma es pretén una intervenció i regulació mínima, per donar als consumidors un instrument que els permeti obtenir una resposta ràpida a les seves reclamacions. En aquesta línia és preferible una previsió especial i conjuntural, addicional a les normes processals, mercantils i civils. Segons la jurisprudència del Tribunal de Justícia, en absència de normes de la Unió Europea per al reconeixement d'un dret reconegut pel dret de la Unió, correspon al sistema jurídic intern de cada Estat membre, de conformitat amb el principi d'autonomia processal, designar els òrgans competents i establir la regulació procedimental dels recursos destinats a la salvaguarda d'aquests drets. No obstant això, els estats membres són responsables de garantir que aquests drets siguin protegits de manera efectiva en cada cas. La decisió de l'autoritat es regeix pel dret nacional a condició, tanmateix, que les seves disposicions no siguin menys favorables que les que regeixen situacions similars de caràcter intern (principi d'equivalència) i que no facin impossible en la pràctica o excessivament difícil l'exercici dels drets que confereix l'ordenament jurídic de la Unió (principi d'efectivitat).

Les mesures que s'adopten respecten les exigències d'aquests principis. Des del punt de vista del principi d'equivalència, es tracta de mesures addicionals a les que estableix l'ordenament jurídic, amb la finalitat de facilitar una solució àgil i satisfactòria per al consumidor. Des del punt de vista del principi d'efectivitat, les mesures no tan sols faciliten en la pràctica el restabliment dels drets dels consumidors, sinó que a més deixen fora de perill el dret del consumidor a obtenir una tutela judicial efectiva del seu dret davant dels tribunals nacionals.

El principi inspirador del mecanisme que es posa en marxa és la voluntarietat a l'hora d'accedir a un procediment de solució extrajudicial amb caràcter previ a la interposició de la demanda judicial, sense cost addicional per al consumidor i imperatiu d'atendre per part

de les entitats de crèdit. Aquesta voluntarietat aconseguirà evitar un possible conflicte amb una interpretació exigent del dret d'accés a la jurisdicció de l'article 24 de la Constitució espanyola. No obstant això, es preveu que, durant el temps en què se substanciï la reclamació prèvia, les parts no puguin exercir contra l'altra cap acció judicial o extrajudicial en relació amb el seu objecte, amb la intenció d'evitar pràctiques de mala fe que des d'un primer moment només persegueixin entaular accions judicials.

Amb la finalitat de determinar si la clàusula terra està inclosa en l'àmbit d'aplicació d'aquest Reial decret llei, es consideren criteris a destacar, entre d'altres, els que estableix l'esmentada Sentència del Tribunal Suprem núm. 241/2013: la creació de l'aparença d'un contracte de préstec a interès variable en el qual les oscil·lacions a la baixa de l'índex de referència repercuteixen en una disminució del preu del diner; la falta d'informació suficient del fet que es tracta d'un element definitori de l'objecte principal del contracte; la creació de l'aparença que el terra té com a contraprestació inescindible la fixació d'un sostre; la seva eventual ubicació entre una quantitat de dades aclaparadora entre les quals queden emmascarades i que dilueixen l'atenció del consumidor; l'absència de simulacions d'escenaris diversos, relacionats amb el comportament raonablement previsible del tipus d'interès en el moment de contractar, en fase precontractual; i la inexistència d'una advertència prèvia clara i comprensible sobre el cost comparatiu amb altres productes de la mateixa entitat.

En fase judicial, s'estableixen mesures respecte a les costes processals que incentivin el reconeixement extrajudicial del dret del consumidor i l'assentiment per part de les entitats de crèdit. En suma, les mesures adoptades persegueixen que el consumidor vegi restablert el seu dret en el termini més breu possible i evitar-li haver d'esgotar un procés judicial que es dilati en el temps.

Adicionalment, es regula el tractament fiscal de les quantitats percebudes per la devolució de les clàusules de limitació de tipus d'interès de préstecs derivades d'acords subscrits amb les entitats financeres, i a aquests efectes es modifica la normativa de l'impost sobre la renda de les persones físiques.

#### IV

Per tot això, en el conjunt i en cadascuna de les mesures que s'adopten, concorren, per la seva naturalesa, finalitat i pel context en què es dicten, les circumstàncies de necessitat extraordinària i urgent que exigeix l'article 86 de la Constitució espanyola com a pressupòsit habilitador per recórrer a aquest tipus de norma.

En virtut d'això, en ús de l'autorització que conté l'article 86 de la Constitució, a proposta del ministre d'Economia, Indústria i Competitivitat i del ministre de Justícia, i amb la deliberació prèvia del Consell de Ministres a la reunió del dia 20 de gener de 2017,

#### DISPOSO:

##### Article 1. *Objecte.*

Aquest Reial decret llei té com a objecte establir mesures que facilitin la devolució de les quantitats indegudament satisfetes pel consumidor a les entitats de crèdit en aplicació de determinades clàusules terra contingudes en contractes de préstec o crèdit garantits amb hipoteca immobiliària.

##### Article 2. *Àmbit d'aplicació.*

1. Les mesures que preveu aquest Reial decret llei s'han d'aplicar als contractes de préstec o crèdit garantits amb hipoteca immobiliària que incloguin una clàusula terra el prestatari dels quals sigui un consumidor.

2. S'entén per consumidor qualsevol persona física que compleixi els requisits que preveu l'article 3 del text refós de la Llei general per a la defensa dels consumidors i

usuaris i altres lleis complementàries, aprovat pel Reial decret legislatiu 1/2007, de 16 de novembre.

3. S'entén per clàusula terra qualsevol estipulació inclosa en un contracte de préstec o crèdit garantit amb hipoteca immobiliària a tipus variable, o per al tram variable d'un altre tipus de préstec, que limiti a la baixa la variabilitat del tipus d'interès del contracte.

### Article 3. *Reclamació prèvia.*

1. Les entitats de crèdit han d'implantar un sistema de reclamació prèvia a la interposició de demandes judicials, que tingui caràcter voluntari per al consumidor i l'objecte del qual sigui atendre les peticions que aquests formulin en l'àmbit d'aquest Reial decret llei. Les entitats de crèdit han de garantir que aquest sistema de reclamació és conegut per tots els consumidors que tinguin incloses clàusules terra en el seu préstec hipotecari.

2. Rebuda la reclamació, l'entitat de crèdit ha d'efectuar un càlcul de la quantitat a tornar i ha de remetre una comunicació al consumidor amb el desglossament d'aquest càlcul; en aquest desglossament l'entitat de crèdit ha d'incloure necessàriament les quantitats que corresponguin en concepte d'interessos. En cas que l'entitat consideri que la devolució no és procedent, ha de comunicar les raons en què es motiva la seva decisió, i en aquest cas s'ha de donar per conclòs el procediment extrajudicial.

3. El consumidor ha de manifestar si està d'acord amb el càlcul. Si ho està, l'entitat de crèdit ha d'acordar amb el consumidor la devolució de l'efectiu.

4. El termini màxim perquè el consumidor i l'entitat arribin a un acord i es posi a disposició del primer la quantitat a retornar és de tres mesos a comptar de la presentació de la reclamació. Als efectes que el consumidor pugui adoptar les mesures que consideri oportunes, s'entén que el procediment extrajudicial ha conclòs sense acord:

- a) Si l'entitat de crèdit rebutja expressament la sol·licitud del consumidor.
- b) Si finalitza el termini de tres mesos sense cap comunicació per part de l'entitat de crèdit al consumidor reclamant.
- c) Si el consumidor no està d'acord amb el càlcul de la quantitat a retornar efectuat per l'entitat de crèdit o rebutja la quantitat oferta.
- d) Si transcorregut el termini de tres mesos no s'ha posat a disposició del consumidor de manera efectiva la quantitat oferta.

5. Les entitats de crèdit han d'informar els seus clients que les devolucions acordades poden generar obligacions tributàries. Així mateix, han de comunicar a l'Agència Estatal de l'Administració Tributària la informació relativa a les devolucions acordades.

6. Les parts no poden exercir entre si cap acció judicial o extrajudicial en relació amb l'objecte de la reclamació prèvia durant el temps en què aquesta se substanciï. Si s'interposa una demanda amb anterioritat a la finalització del procediment i amb el mateix objecte que la reclamació d'aquest article, quan se'n tingui constància, s'ha de produir la suspensió del procés fins que es resolgui la reclamació prèvia.

### Article 4. *Costes processals.*

1. Només si el consumidor rebutja el càlcul de la quantitat a retornar o declina, per qualsevol motiu, la devolució de l'efectiu i posteriorment interposa una demanda judicial en la qual obté una sentència més favorable que l'oferta rebuda de l'entitat esmentada, s'ha d'imposar la condemna a costes a aquesta.

2. Si el consumidor interposa una demanda davant d'una entitat de crèdit sense haver acudit al procediment extrajudicial de l'article 3, regeixen les regles següents:

- a) En cas d'assentiment de l'entitat de crèdit abans de la contestació a la demanda, es considera que no concorre mala fe processal, als efectes del que preveu l'article 395.1, segon paràgraf, de la Llei 1/2000, de 7 de gener, d'enjudiciament civil.

b) En el cas d'assentiment parcial de l'entitat de crèdit abans de la contestació a la demanda, sempre que consignï la quantitat a l'abonament de la qual es compromet, només se li pot imposar la condemna a costes si el consumidor obté una sentència el resultat econòmic de la qual sigui més favorable que la quantitat consignada.

3. En allò que no preveu aquest precepte, cal atènyer-se al que disposa la Llei 1/2000, de 7 de gener, d'enjudiciament civil.

Disposició addicional primera. *Règim d'adaptació de les entitats de crèdit.*

1. Les entitats de crèdit han d'adoptar les mesures necessàries per donar compliment a les previsions que conté aquest Reial decret llei en el termini d'un mes i estan obligades a articular procediments àgils que els permetin la resolució ràpida de les reclamacions.

2. Les entitats han de disposar d'un departament o servei especialitzat que tingui per objecte atendre les reclamacions presentades en l'àmbit d'aquest Reial decret llei, i han de posar a disposició dels seus clients, a totes les oficines obertes al públic, així com a les seves pàgines web, la informació següent:

a) L'existència del departament o servei, amb indicació de la seva adreça postal i electrònica, encarregat de la resolució de les reclamacions.

b) L'obligació per part de l'entitat d'atendre i resoldre les reclamacions presentades pels seus clients, en el termini de tres mesos des de la seva presentació en el departament o servei corresponent.

c) Referències a la normativa de transparència i protecció del client de serveis financers.

d) L'existència d'aquest procediment, amb una descripció concreta del seu contingut, i la possibilitat d'acollir-s'hi per als clients que tinguin les clàusules terra a què es refereix aquest Reial decret llei incloses en els seus contractes.

3. Els consumidors inclosos en l'àmbit d'aplicació d'aquest Reial decret llei poden presentar les seves reclamacions des de la seva entrada en vigor. El termini de tres mesos que preveu l'article 3.4 no comença a comptar fins a l'adopció efectiva de les mesures necessàries per al seu compliment, o fins que hagi transcorregut un mes sense que l'entitat hagi posat en marxa el departament corresponent.

Disposició addicional segona. *Mesures compensatòries diferents de la devolució de l'efectiu.*

1. Als efectes del que preveu l'article 3, una vegada convinguda la quantitat a retornar, el consumidor i l'entitat de crèdit poden acordar l'adopció d'una mesura compensatòria diferent de la devolució de l'efectiu. En aquest cas l'entitat de crèdit li ha de subministrar una valoració que li permeti conèixer l'efecte de la mesura compensatòria i li ha de concedir un termini de quinze dies perquè manifesti la seva conformitat.

2. L'acceptació d'una mesura compensatòria requereix que el consumidor hagi rebut informació suficient i adequada sobre la quantitat a retornar, la mesura compensatòria i el valor econòmic d'aquesta mesura. L'acceptació de la mesura compensatòria informada amb aquesta extensió ha de ser manuscrita i en un document a part en què també quedi constància del compliment del termini que preveu l'apartat anterior.

Disposició addicional tercera. *Gratuitat del procediment extrajudicial i reducció d'aranzels.*

El procediment de reclamació extrajudicial té caràcter gratuït. La formalització de l'escriptura pública i la inscripció registral que, si s'escau, es pugui derivar de l'acord entre l'entitat financera i el consumidor genera exclusivament els drets aranzelaris notariais i registrals corresponents, de manera respectiva, a un document sense quantia i a una inscripció mínima, sigui quina sigui la base.

Disposició transitòria única. *Procediments judicials en curs.*

En els procediments judicials en curs a l'entrada en vigor d'aquest Reial decret llei en els quals es dirimeixi una pretensió inclosa en el seu àmbit, exercida per un o diversos consumidors davant d'una entitat de crèdit, les parts es poden sotmetre de comú acord al procediment que estableix l'article 3, i sol·licitar la suspensió del procés, de conformitat amb el que disposa la Llei 1/2000, de 7 de gener, d'enjudiciament civil.

Disposició derogatòria única. *Derogació normativa.*

Queden derogades totes les normes del mateix rang o inferior que s'oposin al que disposa aquest Reial decret llei.

Disposició final primera. *Modificació de la Llei 35/2006, de 28 de novembre, de l'impost sobre la renda de les persones físiques i de modificació parcial de les lleis dels impostos sobre societats, sobre la renda de no residents i sobre el patrimoni.*

Amb efectes des de l'entrada en vigor d'aquest Reial decret llei i exercicis anteriors no prescrits, s'afegeix una nova disposició addicional quaranta-cinquena a la Llei 35/2006, de 28 de novembre, de l'impost sobre la renda de les persones físiques i de modificació parcial de les lleis dels impostos sobre societats, sobre la renda de no residents i sobre el patrimoni, amb la redacció següent:

«Disposició addicional quaranta-cinquena. *Tractament fiscal de les quantitats percebudes per la devolució de les clàusules de limitació de tipus d'interès de préstecs derivades d'acords subscrits amb les entitats financeres o del compliment de sentències o laudes arbitral.*

1. No s'ha d'integrar en la base imposable d'aquest impost la devolució derivada d'acords subscrits amb entitats financeres, en efectiu o a través d'altres mesures de compensació, juntament amb els seus corresponents interessos indemnitzatoris, de les quantitats prèviament satisfetes a aquelles en concepte d'interessos per l'aplicació de clàusules de limitació de tipus d'interès de préstecs.

2. Les quantitats prèviament satisfetes pel contribuent objecte de la devolució que preveu l'apartat 1 anterior tenen el tractament fiscal següent:

a) Quan aquestes quantitats, en exercicis anteriors, hagin format part de la base de la deducció per inversió en habitatge habitual o de deduccions establertes per la comunitat autònoma, es perd el dret a practicar la deducció en relació amb aquestes, i s'han de sumar a la quota líquida estatal i autonòmica, meritada en l'exercici en què s'hagi subscrit l'acord amb l'entitat financera, exclusivament les quantitats deduïdes indegudament en els exercicis respecte dels quals no hagi prescrit el dret de l'Administració per determinar el deute tributari mitjançant la liquidació oportuna, en els termes que preveu l'article 59 del Reglament de l'impost sobre la renda de les persones físiques, aprovat pel Reial decret 439/2007, de 30 de març, sense inclusió d'interessos de demora.

No és aplicable l'addició que preveu el paràgraf anterior respecte de la part de les quantitats que es destini directament per l'entitat financera, després de l'acord amb el contribuent afectat, a minorar el principal del préstec.

b) Quan aquestes quantitats hagin tingut la consideració de despesa deduïble en exercicis anteriors respecte dels quals no hagi prescrit el dret de l'Administració per determinar el deute tributari mitjançant la liquidació oportuna, es perd aquesta consideració, i s'ha de practicar una autoliquidació complementària corresponent als exercicis esmentats, sense sanció, ni interessos de demora, ni cap recàrrec en el termini comprès entre la data de l'acord i la finalització del següent termini de presentació d'autoliquidació per aquest impost.

c) Quan aquestes quantitats hagin estat satisfetes pel contribuent en exercicis amb un termini de presentació d'autoliquidació per aquest impost que no hagi finalitzat amb anterioritat a l'acord de devolució d'aquestes quantitats subscrit amb l'entitat financera, així com les quantitats a què es refereix el segon paràgraf de la lletra a anterior, no han de formar part de la base de deducció per inversió en habitatge habitual ni de cap deducció autonòmica ni tenen la consideració de despesa deduïble.

3. El que disposen els apartats anteriors és igualment aplicable quan la devolució de quantitats a què es refereix l'apartat 1 anterior hagi estat conseqüència de l'execució o el compliment de sentències judicials o laudes arbitrals.»

Disposició final segona. *Títol competencial.*

Aquest Reial decret llei es dicta a l'empara del que disposen els articles 149.1.6a, 11a, 13a i 14a de la Constitució, que atribueixen a l'Estat les competències sobre legislació mercantil, processal, bases de l'ordenació del crèdit, banca i assegurances, bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica, i hisenda general i deute de l'Estat, respectivament.

Disposició final tercera. *Habilitació normativa.*

S'habilita el Govern per dictar totes les disposicions que siguin necessàries per desplegar aquesta norma. En particular, es pot regular:

a) L'existència d'un òrgan de seguiment, control i avaluació de les reclamacions efectuades en l'àmbit d'aplicació d'aquest Reial decret llei i el seu règim jurídic. Aquest òrgan, que ha d'emetre un informe semestral sobre la seva actuació, ha de comptar amb la participació de representants dels consumidors i de l'advocacia. Aquest òrgan de seguiment ha de sol·licitar a les entitats de crèdit la informació necessària per constatar que la comunicació prèvia que preveu aquest Reial decret llei s'ha efectuat, especialment a persones vulnerables. Aquest òrgan de seguiment pot proposar les mesures al seu entendre necessàries per impulsar una implantació correcta del mecanisme extrajudicial que preveu aquest Reial decret llei.

b) L'extensió de l'àmbit d'aplicació a altres consumidors relacionats amb el prestatari de contractes de préstec o crèdit garantits amb hipoteca immobiliària.

Disposició final quarta. *Entrada en vigor.*

Aquest Reial decret llei entra en vigor el dia de la seva publicació en el «Butlletí Oficial de l'Estat».

Madrid, 20 de gener de 2017.

FELIPE R.

El president del Govern,  
MARIANO RAJOY BREY