



# Propuesta de reforma del sector hipotecario español: análisis de la oportunidad de la dación en pago

Tomás Gimeno Lázaro

### **Tomás Gimeno Lázaro**

Licenciado en Administración y Dirección de Empresas y licenciado en Derecho por la Universidad de Zaragoza. Ha trabajado en la consultora Deloitte en el área de Industria Financiera y en varios proyectos de investigación a nivel nacional. Fue ponente en varios congresos internacionales, destacando, entre ellos, *9<sup>th</sup> Conference of the International Society for Third Sector Research*. Adicionalmente, ha trabajado para el grupo de investigación consolidado Geses.

### **Agradecimientos**

A mis padres, por pensar que la mejor herencia que me podían legar era una educación. Gracias al revisor anónimo que con tanto esmero evaluó el texto que aquí tenemos. Por último, querría agradecer a la Fundación Alternativas toda su confianza depositada.

Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas.

© Fundación Alternativas

© Tomás Gimeno Lázaro

ISBN: 978-84-92957-79-8

Depósito Legal: M-42187-2011

# Índice

<b>Abstract</b>	<b>5</b>
<b>Resumen ejecutivo</b>	<b>7</b>
<b>Introducción</b>	<b>8</b>
<b>1 Punto de partida</b>	<b>9</b>
1.1 Introducción a la situación española	9
1.2 El sistema hipotecario español: legislación. El derecho a la vivienda	12
1.3 El sistema hipotecario español: legislación. El proceso de ejecución	13
1.4 El sistema hipotecario español: legislación. La garantía hipotecaria	15
1.5 Sistemas hipotecarios comparados: el sistema hipotecario americano	16
<b>2 Las reacciones ante el panorama actual</b>	<b>19</b>
2.1 Medidas tomadas hasta el momento	19
2.2 El papel del Banco de España: el papel del regulador financiero ante la crisis hipotecaria	21
2.3 Reacciones de las entidades financieras	23
2.4 La movilización social: de las proclamas del 15-M hacia la iniciativa legislativa popular	24
2.5 Un paso más, la dación en pago	26
<b>3 Propuesta de reforma del sistema hipotecario español</b>	<b>29</b>
3.1 Reducir el importe garantizado con la hipoteca	29
3.2 Exigir el pago o depósito de una parte del precio de la vivienda previamente	30
3.3 Instauración de la dación en pago para las hipotecas a futuro	31
3.4 Instaurar sistemas de recompra para los impagos actuales	32
3.5 Sistema de esperas	33
3.6 Reforzar la independencia de los tasadores	33
<b>4 Conclusiones</b>	<b>34</b>
<b>5 Bibliografía</b>	<b>36</b>
<b>6 Índice de Tablas y Gráficos</b>	<b>38</b>

<b>Anexo I. Principales indicadores del Banco de España sobre la evolución de la vivienda en España</b>	<b>39</b>
<b>Anexo II. Extracto de la Ley de Enjuiciamiento Civil</b>	<b>42</b>
<b>Anexo III. Extractos de los principales textos legales incluidos en el artículo</b>	<b>44</b>
<b>Anexo IV. Tabla de variaciones del precio de la vivienda en base 100, siendo el año de referencia 2007 y Variación de los precios de mercado según la Sociedad de Tasación. Valores nominales medios del precio de la vivienda por semestres</b>	<b>45</b>

### **Siglas**

AIB	<i>Allied Irish Banks</i>
EPA	Encuesta de Población Activa
FROB	Fondo de Reestructuración y Ordenación Bancaria
INE	Instituto Nacional de Estadística
IPREM	Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples
LTV	Loan to value
PIB	Producto Interior Bruto

---

## Abstract

Este estudio examina el estado del sistema hipotecario español, en particular el sistema de ejecución hipotecaria. En primer lugar, se muestran una serie de indicadores clave para identificar el contexto económico y legislativo español, para posteriormente analizar cuáles han sido las distintas propuestas realizadas sobre el sistema hipotecario español.

A partir del análisis de la coyuntura económica española, de la regulación legal, del Derecho comparado y de las propuestas de los diversos agentes económicos y sociales, el texto presenta una serie de propuestas de reforma del sistema hipotecario español, siendo la más significativa la adopción de un sistema universal de dación en pago.

*This study examines the Spanish mortgage system, specifically what is referred to the foreclosure process. To that end, firstly, a number of key indicators to identify the Spanish economic and legal situation will be developed. Later, the different proposals about the subject made up to now will be also analyzed.*

*From the study of the Spanish economic situation, the legal regulation, comparative law and the different economic and social agents' proposals, this text finally proposes several changes in the Spanish mortgage system; being the most relevant idea the adoption of a universal system of payment in kind.*



---

## Resumen ejecutivo

Cuando se habla de la crisis actual, se nombran muchos aspectos, todos relevantes: deuda soberana, endeudamiento de las administraciones públicas, déficit, paro, fiscalidad...

La presente crisis financiera global ha tenido un especial impacto en España, debido en gran medida al sobreendeudamiento de los diversos agentes económicos. El panorama económico actual no es especialmente bueno: tasas de paro en torno al 20%, reducción de la oferta de empleo público y privado, tasas de crecimiento por debajo del 1%, cierres de empresas.

Estos indicadores recuerdan a crisis pasadas, pero en la presente situación se han visto magnificados por el sobreendeudamiento por parte de los diversos agentes económicos. A nivel doméstico, los principales problemas son el paro y el endeudamiento, siendo el pago de la hipoteca la principal deuda a la que tienen que hacer frente las familias.

Son miles las unidades familiares que tienen a uno o varios de sus miembros en situación de desempleo. En un gran número de estos casos, la entidad financiera, ante el impago, les acaba embargando la vivienda. Buena parte de esas unidades familiares tomaron la decisión de comprar la vivienda en el momento en el que los precios de las mismas rozaban máximos históricos. Ahora, debido a la coyuntura económica, el precio de las viviendas ha caído en torno a un 20%. La suma de ambos factores hace que, en caso de que la entidad financiera ejecute la hipoteca, esta no llegue a cubrir la deuda contraída por la entidad financiera.

El presente documento realiza un análisis de la situación actual del sistema hipotecario español, al tiempo que presenta varias medidas de progreso para su reforma.

---

# Introducción

Debido a la complejidad de la materia y al número de campos de la ciencia económica que son necesarios abordar para entenderla, la obra se articula en varios apartados que intentan dar al lector las nociones suficientes para entender tanto el contexto económico como las propuestas realizadas, no siendo necesarios unos conocimientos económicos previos. A tal fin se han incluido notas al pie de página explicando los aspectos más técnicos.

La estructura de este documento es la siguiente:

El Capítulo 1 intenta ilustrar cuál es la situación actual, el problema económico y cómo se articula la regulación hipotecaria española. Dicho capítulo tiene dos partes diferenciadas:

- En una primera parte se da una visión global del contexto económico de la obra, se intenta explicar en términos sencillos cuál es la situación económica precedente y la presente.
- En la segunda parte se dan unas notas sobre el funcionamiento del sistema hipotecario en España, su sistema de garantías y el funcionamiento de la ejecución hipotecaria.

En el Capítulo 2, una vez analizado el sistema hipotecario español en el Capítulo 1, se ilustra el funcionamiento del sistema hipotecario americano. También se intenta explicar cuáles han sido las actuaciones y propuestas de los distintos colectivos, tanto económicos como sociales, con el fin de reformar el sistema hipotecario español. Al final del Capítulo se da un paso más y se analiza la viabilidad y la razonabilidad de la asunción de un sistema de dación en pago.

En el Capítulo 3 se hace una reflexión sobre las medidas que deberían implementarse para una reforma del sistema hipotecario desde una perspectiva de progreso.



# Punto de partida

## 1.1 Introducción a la situación española

En el año 2005, la situación económica española era idílica. Los indicadores económicos españoles mostraban la presencia de un ciclo de crecimiento económico. Hay tres indicadores que son realmente claves para comparar la situación española en ese periodo de bonanza en el presente: tasa de paro, Producto Interior Bruto (PIB) y Censo de Viviendas<sup>1</sup>.

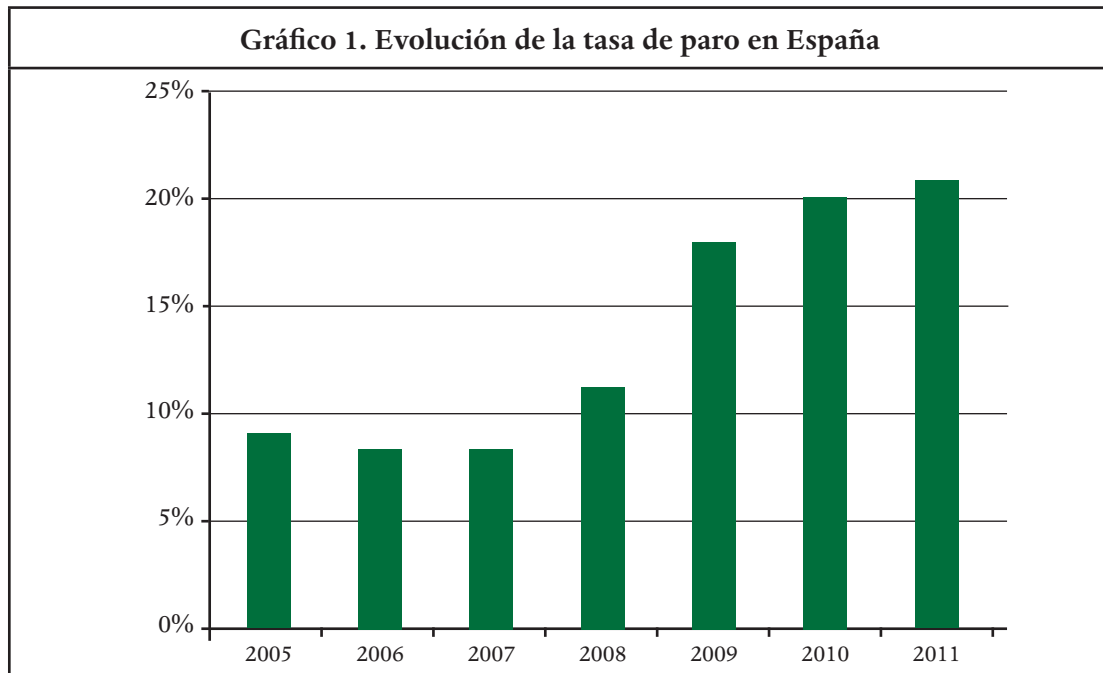
Durante el periodo 2005-2007, se llegaron a alcanzar mínimos históricos en cuanto a tasa de desempleo se refiere. Tal y como se desprende del Gráfico 1, elaborado con los datos de la Encuesta de Población Activa (EPA), durante el periodo que va de 2005 a 2007 se registraron las tasas de paro más bajas de la historia reciente de España, alcanzando su mínimo en 2007.

Puede observarse cómo la tasa de paro seguía una tendencia claramente decreciente. Los agentes económicos percibían esta situación como estructural. Muchos jóvenes entendieron que esta situación se iba a mantener a largo plazo y decidieron incorporarse al mercado de trabajo en lugar de seguir formándose.

El ritmo de creación de empleo durante ese periodo también sirvió para propiciar la inmigración de mano de obra no cualificada, que principalmente fue absorbida por el sector de la construcción. Esto generó que el mercado laboral español tuviera una importante proporción de mano de obra no cualificada, especializada en la construcción, de modo que cuando la construcción dejó de ser un sector económicamente rentable, el paro a nivel agregado se disparó de manera exponencial. Se pasó de una tasa de paro del 8,26% en 2007 al 11,34% en 2008 y del 18,01% en 2009, según datos del Instituto Nacional de Estadística.

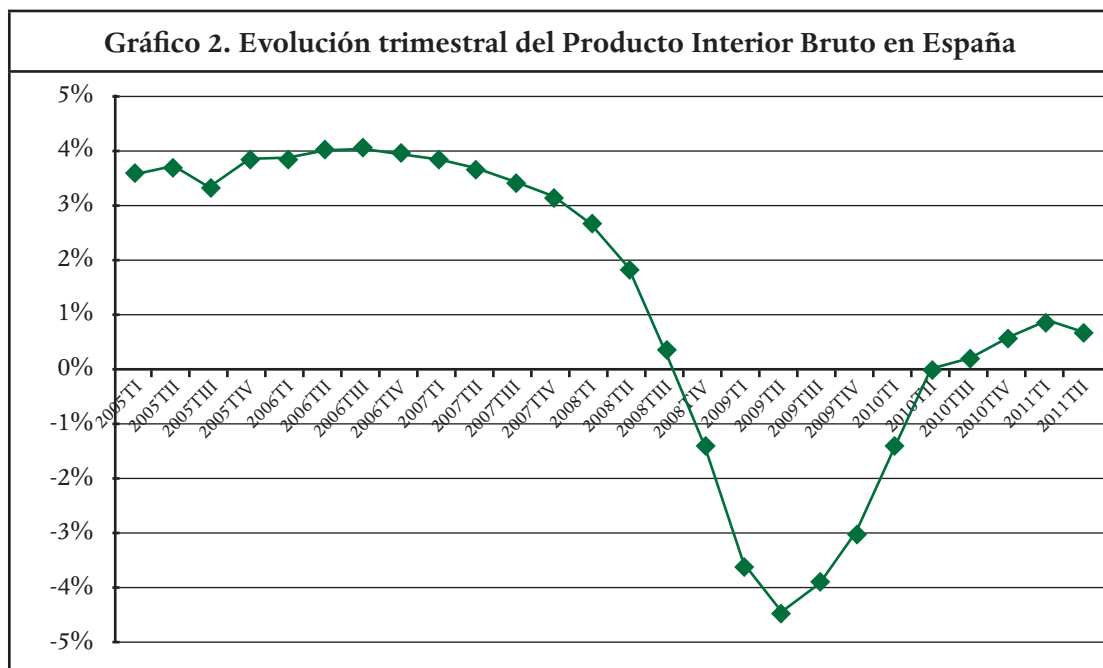
---

<sup>1</sup> Este indicador es interesante, dado que el motor de crecimiento de la economía española era el sector de la construcción.



Fuente: Encuesta de Población Activa realizada por el Instituto Nacional de Estadística. Se muestra la media de los cuatro trimestres del año, salvo para el periodo 2011, que muestra la media de los dos primeros trimestres.

Otro indicador clave es el PIB. Este seguía una tendencia claramente creciente, lo que hacía augurar que dicho crecimiento iba a ser perenne. Como puede verse en el Gráfico 2, el comportamiento del PIB entre el primer trimestre de 2005 y el tercer trimestre de 2008 era netamente creciente.



Fuente: Datos de la evolución del trimestral del PIB con base 2.000, extraídos de los datos de Contabilidad Nacional del Instituto Nacional de Estadística. Se muestra la variación trimestral del Producto Interior Bruto.

En el periodo que va desde final de 2007 hasta el segundo trimestre de 2009, la economía española pasó de crecer al 3,2% a tener una tasa de decrecimiento del 4,2% según los datos de la Contabilidad Nacional recogidos por el Instituto Nacional de Estadística.

No es necesario acudir a estadísticas ni informes para comprender el gran impulso que tuvo el mercado de la vivienda durante el periodo que va desde 2005 hasta 2008. Según los datos de Banco de España<sup>2</sup>, durante ese periodo se construyeron más de dos millones de viviendas, más que cualquier otro país europeo de tamaño similar. Este incremento sistemático de la construcción de viviendas fue potenciado en parte por la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones. Dicha Ley permitió un modelo en el que la liberalización del suelo se convirtió en la principal fuente de financiación de las Administraciones locales.

Este incremento del suelo libre y el aumento de la actividad en el sector de la construcción elevó el número total de viviendas españolas a 26 millones (Tabla 1).

Tanto las tasas de paro como la variación del PIB eran evidencia de que la economía española estaba en el tramo expansivo. En los periodos alcistas del ciclo económico, se presenta la denominada “hipótesis de la inestabilidad financiera” de Hyman Misky. Bajo esta hipótesis, en amplios periodos de crecimiento económico, aquellos que se dedican a prestar capitales se vuelven imprudentes y los acaban prestando con exceso de volumen o con carencia de garantías.

España era reflejo de la hipótesis de inestabilidad financiera. En la economía española se estaban prestando enormes volúmenes de capitales y se concedían hipotecas por encima del valor de mercado de la vivienda, aumentando el poder adquisitivo de las familias.

El crecimiento económico español procedía de ese aumento ficticio del poder adquisitivo de las economías domésticas. Era un crecimiento instrumentado a través de la deuda y no estaba sostenido en una ventaja competitiva.

España aumentaba su PIB gracias únicamente a la deuda que se generaba a nivel familiar, empresarial e institucional<sup>3</sup>.

Las economías extranjeras financiaban esa deuda española. Desde el exterior se percibía el sector de la construcción española como un sector ampliamente rentable. Tal era el volumen de inversión extranjera en vivienda española que, en 2008, supuso el 0,5% del PIB español. En ese mismo año, el conjunto del sector de la construcción, incluida la vivienda residencial, suponía el 18% del PIB español. Era un modelo productivo dependiente, en gran medida, de la inversión de los sectores no residentes.

Con el colapso de los mercados financieros extranjeros se frenó el crecimiento económico en España. Durante 2008 se produjo una contracción en el volumen de créditos concedidos y en la inversión de entidades extranjeras en España, que tuvo como consecuencia un aumento del paro y una reducción del PIB en España<sup>4</sup>.

2 [http://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/si\\_1\\_6.pdf](http://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/si_1_6.pdf). Las más interesantes se recogen en el Anexo I.

3 Uno de los principales problemas que se ha revelado en la actualidad es la imposibilidad para hacer frente a los compromisos adquiridos, siendo un problema el nivel de apalancamiento de las economías familiares, el nivel de deuda de las empresas y un gravísimo problema: la deuda de las administraciones públicas.

4 Se habla de una crisis financiera internacional y de una crisis española, para diferenciar la crisis internacional, que fue principalmente financiera, de la española, que en inicio fue inmobiliaria y luego devengó en una crisis financiera, debido a la prima de riesgo de la deuda pública.

<b>Tabla 1. Evolución del Censo de Viviendas en España</b>				
	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
<b>Censo de viviendas</b>	23.918.413	24.626.384	25.376.597	26.230.579

Fuente: Datos del Banco de España relativos a la evolución del Censo de Viviendas en España.

El aumento del paro ha generado en el momento presente que sean múltiples las unidades familiares que no pueden hacer frente a las deudas que contrajeron con las entidades crediticias con las que concertaron sus préstamos hipotecarios. Dichas entidades se ven obligadas a ejecutar las hipotecas para hacer frente al pago de las deudas pendientes.

La problemática reside en que los precios actuales de la vivienda son mayores a los valores de tasación pasados. Como consecuencia, en el momento de la ejecución no se llega a cubrir el importe de la deuda existente con la subasta de la garantía inmobiliaria, generando una deuda pendiente con la entidad financiera.

## **1.2 El sistema hipotecario español: legislación. El derecho a la vivienda**

Para entender el funcionamiento del sistema hipotecario español, es necesario conocer la legislación vigente al respecto. Con el fin de explicar al lector cómo está legislada la materia hipotecaria en España, se hace un amplio recorrido legislativo, que va desde la mención constitucional al derecho a la vivienda digna, hasta la regulación de la Ley de Enjuiciamiento Civil, pasando por la regulación netamente hipotecaria<sup>5</sup>.

La Carta Magna recoge en su artículo 47 el derecho a una vivienda digna. Tal reconocimiento se hace de una forma clara y extensa: “Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación.”

Como puede verse, el contenido del derecho es amplio, se hace referencia al derecho a disfrutar de una vivienda, pero no en un sentido vago. El derecho recogido en la Constitución es el derecho concreto de tener una vivienda digna y adecuada, derecho que se reconoce a todos los españoles.

La Constitución Española encarga tal misión a los poderes públicos, sin concretar si debe ser el ejecutivo nacional, los órganos autonómicos o los entes locales. Más allá del texto en sí, la doctrina interpreta que dicho artículo hace referencia a los poderes públicos en sentido amplio. La coyuntura actual es claro ejemplo de cómo todas las administraciones desempeñan un papel importantísimo en el tema de la vivienda.

<sup>5</sup> Aunque son múltiples las normas y esferas del derecho en las que recae la regulación de un tema tan amplio como es el de la vivienda, el texto se centra solo en aquellas que el autor ha considerado que tienen un impacto claro económicamente.

Son múltiples las competencias que directa o indirectamente tienen impacto sobre la vivienda. A modo ilustrativo, véase el impacto que tienen sobre el acceso a la vivienda digna, la regulación fiscal a nivel estatal, la calificación del suelo que realizan las corporaciones locales o los reglamentos autonómicos de gestión urbanística.

El mandato que hizo el poder constituyente al constituido<sup>6</sup> no solo obligaba a este último a la creación de un sistema de normas o de un entramado de leyes que regularan el suelo y su uso. El mandato implica también que los agentes antes mencionados actúen contra el abuso y la especulación, cuestión que, a nivel local, ha quedado en entredicho por los múltiples casos de especulación acaecidos en España.

El artículo 47 de la Constitución Española de 1978 es continuamente mentado en los medios de comunicación, en las proclamas partidistas, y en los idearios de multitud de colectivos y asociaciones que abogan por el derecho a la vivienda digna.

Son múltiples los entes que, para solicitar determinadas actuaciones por parte de políticos y administraciones, se aferran a dicho precepto. Por desgracia, este artículo carece de eficacia normativa directa y no puede ser exigido ni invocado ante los poderes públicos.

Una persona que carece de vivienda digna y observa que los poderes públicos no actúan de manera diligente para facilitarle el acceso a ella no puede invocar dicho precepto ante el poder judicial para corregir dicha desviación.

Al contrario que con la gran parte de los artículos del texto constitucional, no se puede solicitar directamente ante los tribunales la aplicación de este precepto.

Esto se debe a que, pese a que el artículo 47 está encuadrado en el Título I, que lleva por denominación “De los derechos fundamentales”, a su vez está en el Capítulo III, “De los principios rectores de la política social y económica”, capítulo que, como su denominación indica, solo recoge recomendaciones, sugerencias y guías de actuación. Por tanto, no son derechos en sentido estricto o derechos “eficaces”. Visto desde otro enfoque, se podría decir que se reconoce el derecho, pero se carece de mecanismos de ejecución.

Sería recomendable que tal derecho fuera reconocido como un “derecho completo” y se le otorgara la fuerza ejecutiva que tienen otros derechos. De este modo se conseguiría que pudiera ser tutelado por los tribunales.

### **1.3 El sistema hipotecario español: legislación. El proceso de ejecución**

El proceso de ejecución en España es complicado, pero es en el seno de dicho proceso donde se revela la necesidad de instaurar la dación en pago.

---

<sup>6</sup> Se entiende como poder constituyente al que, emanado del pueblo, decide elaborar y elabora el texto, mientras que el constituido es el poder que emana del texto constitucional.

En el momento en que el deudor hipotecario no acude reiteradamente al pago de la cuota hipotecaria, se le debe volver a compeler<sup>7</sup> a que proceda al pago. En caso de no atender a este requerimiento de pago, se inicia como tal el proceso de ejecución hipotecaria. Dicho proceso viene detallado en la Ley de Enjuiciamiento Civil<sup>8</sup>.

De manera esquemática, las fases del proceso serían: reclamación por impago, subasta judicial y adjudicación.

Es un proceso complejo, de todo él lo que nos interesan son aquellos apartados que pueden afectar al cálculo de la deuda pendiente tras la ejecución, y, por tanto, nos centraremos en cómo se forma el precio final de adjudicación.

Los artículos que hacen referencia al proceso de ejecución son los artículos 655 y siguientes de la Ley de Enjuiciamiento Civil. En el artículo 670<sup>9</sup> de la Ley de Enjuiciamiento Civil se recogen las peculiaridades sobre el precio de remate<sup>10</sup>. Este artículo recoge las diferentes casuísticas que se pueden dar en una ejecución hipotecaria y cómo influyen en la formación del precio final de adjudicación.

La norma general es que, si el precio final de la subasta es superior al 70% del precio de tasación, se produce la adjudicación a favor del mejor postor.

Ejemplo: Una casa estaba gravada con una hipoteca con importe de 100.000 euros, se ejecuta y en la subasta judicial hay tres pujas (60.000, 70.000 y 85.000 euros). La mayor de todas es de 85.000 euros, dado que el importe está por encima del 70%. La deuda pendiente con la entidad que concedió la hipoteca será la diferencia entre el precio de ejecución 85.000, y el importe de la hipoteca más los intereses. La deuda pendiente sería de 15.000 euros más los intereses.

Si el mejor postor es aquel que solicitó la ejecución de la hipoteca, se aplica una norma especial. En este supuesto, si la mayor puja es igual o superior al 70% del valor de tasación, si quien la ofrece es aquel que ha solicitado la ejecución de la hipoteca, este se lleva el bien por el precio acordado en subasta, quedando como deuda pendiente la diferencia entre el precio de subasta y el importe de la deuda hipotecaria.

Si se acuerda el precio de subasta por el 70% de importe de tasación o precio superior, y este se acuerda mediante pago parcial, se le concede al ejecutado una suerte de última oportunidad, puesto que se le permite quedarse con su vivienda realizando el pago en veinte días por un importe del 70% del precio de salida de la subasta.

Ejemplo: Se subasta una vivienda de 100.000 euros, concurriendo el ejecutado<sup>11</sup> y un tercero. El tercero puja inicialmente 50.000 euros. Ante esta situación, se le permite que el ejecutado realice una puja por cuantía igual o superior al 70%, en este caso, 70.000 euros, y que se le permita aplazar el pago. Es una suerte de última gracia o de refinan-

7 Compeler: instar, solicitar, reclamar el pago.

8 Ley 1/2000 de 7 de Enero, de Enjuiciamiento Civil

9 Véase el Anexo II para consultar el texto de dicho artículo.

10 Se entiende como precio de remate el precio final de ejecución, es el precio que está obligado a pagar aquel que ofrece un mejor precio en la subasta judicial.

11 Aquel que deja de hacer frente al pago y se le "ejecuta", se le quita la vivienda que garantizaba el pago de la hipoteca.

ciación excepcional, dado que es complicado que quien no ha podido hacer frente a una cuota de la deuda hipotecaria sea capaz de hacer frente a un nuevo endeudamiento.

Como puede verse, uno de los principales argumentos para la adopción del sistema de dación en pago viene porque el sistema de ejecución hipotecaria tiende a generar precios de adjudicación en torno al 70% del valor de la vivienda, dejando como deuda pendiente con la entidad financiera el 30% restante.

#### **1.4 El sistema hipotecario español: legislación. La garantía hipotecaria**

La Ley Hipotecaria vigente es de 1947, por ello, en muchos sectores doctrinales es tildada de anacrónica y anticuada.

Quizás fruto de ese anacronismo, la Ley trata de establecer un sistema de garantías que, aunque vigente en otros países, puede estar obsoleto para un mercado de la vivienda con precios altamente volátiles.

El sistema de derechos reales español está basado en la garantía real y en la deuda universal. Dicho sistema emana de los artículos 105, 140 de la Ley Hipotecaria y del artículo 1911 del Código Civil vigente<sup>12</sup>.

El artículo 105 de la Ley Hipotecaria explicita de manera tajante que la ejecución de la garantía hipotecaria no supone un límite la responsabilidad del deudor, puesto que esta es universal, como puede leerse en el artículo 1911 del Código Civil. Expresamente, el artículo 105 determina que la garantía hipotecaria no tiene la capacidad para limitar la responsabilidad personal ilimitada frente a la deuda.

Por otro lado, el artículo 140 de la Ley Hipotecaria recoge de iure la opción de reconocer la dación en pago en los contratos regidos por el Derecho español. Dicho artículo permite que, bajo el principio de la autonomía de la voluntad, las partes pacten que la ejecución del elemento hipotecado sea suficiente para saldar la deuda contraída.

Instrumentar un sistema de dación en pago pasaría necesariamente por la modificación del artículo 105, para que la instrumentación de la dación en pago fuera la norma general.

Lo más correcto sería establecer una excepción por categoría, tanto objetiva como subjetiva, en dicho artículo, de modo que la dación en pago solo se reconociera como norma general previo al cumplimiento de unas condiciones. Sería establecer una vía subsidiaria en la cual el hipotecado que careciera de empleo y de ingresos suficientes para hacer frente pudiera acogerse a esa excepción por categoría y entregar la vivienda de manera resolutoria.

Esta modificación debería tener dos partes: una subjetiva, aquel hipotecado que no puede hacer frente a sus compromisos por fuerza externa a su voluntad; y una objetiva, que la hipoteca fuera sobre su primera vivienda.

---

<sup>12</sup> Puede consultarse el texto en el Anexo III.

## 1.5 Sistemas hipotecarios comparados: el sistema hipotecario americano

Si bien en su consecución jurídica y estructura es muy parecido al sistema de Derecho continental español, en su materialización práctica y en su sistema de ejecución es muy diferente.

Podríamos decir, desde el punto de vista económico, que el sistema americano pretende minimizar los riesgos en caso de impago, y para ello articula una serie de medidas que ahora se enumeran:

- *Loan to Value* (LTV) inferiores al total del precio de la vivienda

El LTV vendría a ser la ratio que relaciona el valor razonable<sup>13</sup> del inmueble con el importe del préstamo. En el mercado americano, cuando se concede una hipoteca, esta no llega a cubrir el importe total del precio de la vivienda. De este modo, los riesgos asumidos por el prestamista son menores. Esta idea ha sido copiada en España por la entidad financiera Bankinter. Como puede verse en el presente documento en el apartado que analiza la medida de dicha entidad financiera, esta política reduce los riesgos asumidos por la entidad financiadora, al tiempo que reduce la posibilidad de impago del acreditado, al minimizar su carga financiera.

Esta práctica choca directamente con la operativa tradicional del mercado hipotecario español, donde la tradición consiste en la concesión de hipotecas que cubren el 100% del importe de la vivienda. Ello, unido a periodos de vigencia de la hipoteca proporcionalmente largos al importe de la deuda.

- Cobertura del riesgo de impago<sup>14</sup>

En la operativa americana, es frecuente que en los supuestos en los que el importe del préstamo suponga un porcentaje superior al 80% del precio de la vivienda, se obligue a suscribir un seguro de impago. En algunos casos, dicho seguro también se suscribe para un LTV superior al 60%. Aunque no faltos de polémicas, estos mecanismos permiten que se diversifiquen los riesgos, pasando estos a una entidad aseguradora que opera en mercados financieros.

Al suscribir dichos contratos, la entidad financiera reduce el riesgo que asume, con lo que su margen potencial<sup>15</sup> es mayor. El tener un margen operativo mayor le permite poder realizar préstamos con un riesgo potencial mayor, que en otras circunstancias no serían autorizados por los analistas de riesgos. Gracias al sistema de reparto de riesgos estos, en buena medida, son mitigados. Expresado en otros términos, se pueden

13 No se debe confundir el riesgo de impago con los riesgos por impago. El riesgo por impago vendría a ser el riesgo asumido por no pagar, es decir, la pérdida que se asume en caso de que no se atienda puntualmente a las deudas, mientras que el riesgo de impago es la probabilidad de que se produzca el impago.

14 El margen potencial sería la diferencia entre gastos e ingresos posibles, multiplicados por la probabilidad de que estos ocurran. Tomando como base las experiencias del pasado.

15 Sin entrar a fondo, los *credit default swap* son los seguros de intercambio de riesgo de impago, mediante dichos seguros se titularizaron millones de hipotecas para que, en el supuesto de que estas resultaran impagadas, estos seguros respondieran.



realizar préstamos a economías familiares a las que, debido a sus condiciones, con un sistema tradicional, sería demasiado arriesgado concederles una hipoteca.

Este tipo de seguros ha sido muy criticados por los tratadistas. Variantes de estos seguros son los que posteriormente se han estructurado en los denominados *collateralized debt obligations* y *credit default swaps*<sup>16</sup>. Principalmente, a los últimos se les acusa de ser el instrumento clave en la crisis financiera. La problemática de estos productos reside en que se puede contratar el seguro sin tener el bien asegurado, algo impensable en el mundo no financiero. Esta posibilidad hizo que muchos especuladores adquirieran dichos seguros sin tener hipotecas. Con ello se beneficiaron de los impagos de las llamadas hipotecas basura. En el momento en que las hipotecas no eran pagadas, ellos recibían la indemnización del seguro de impago, pese a carecer de relación contractual con el hipotecado.

- Necesidad de aportación inicial por parte del hipotecado

Esta medida está muy relacionada con el porcentaje de cobertura de la hipoteca sobre el importe de la vivienda, el anteriormente mencionado LTV.

En la operativa americana, al no cubrir la *totalidad del* importe de la vivienda, se tiende a exigir una aportación inicial por parte del hipotecado que cubra el importe no incluido en la hipoteca. Según la práctica habitual, se exige entre un 20% y un 40% del importe de la vivienda.

Adoptar esta medida tiene varias consecuencias interesantes. En primer lugar, se evita que accedan al crédito personas que, debido a su estructura financiera, serán incapaces de hacer frente a los pagos de la hipoteca que el banco les concedería. En segundo lugar, sirve con filtro autónomo: aquella persona que carece de esa cuantía no se plantea acceder a una vivienda y decide acudir al alquiler. El planteamiento es claro: si para poder acceder a una hipoteca es necesario reunir una cuantía en torno al 20% del precio de la vivienda, aquellas economías domésticas sin capacidad de generar un ahorro de tal calibre se autoexcluirán del sistema y no se plantearán solicitar una hipoteca que supere su capacidad de ahorro, puesto que, en caso de intentar acceder a una vivienda por la vía hipotecaria, saben que no se les va a conceder dicha financiación.

En la práctica regulatoria americana prima el culto a la *mano invisible*<sup>17</sup> y la devoción a los mercados como perfectos entes para la asignación de recursos a través de la *variable precio*<sup>18</sup>.

El no asumir la totalidad del precio de la vivienda viene por la autorregulación de los mercados y no por la existencia de un imperativo proveniente de un ente ajeno al mercado, de ahí que prime la autoasignación de la *mano invisible* frente a la intervención en los mercados.

---

16 Adam Smith, en su libro *La riqueza de las naciones*, menciona la expresión la mano invisible para hacer referencia al mecanismo de mercado que ajusta automáticamente la oferta y la demanda.

17 Para Hayek, los mercados funcionan dando señales, concretamente la señal que mandan es el precio, un agente del mercado decidirá comprar en función de dicha variable o decidirá ofertar.

18 Esta propuesta de prestar únicamente una parte del importe de la vivienda está teniendo calado en muchas entidades financieras, que pretenden minimizar los riesgos a los que se exponen.

Esta práctica es un claro ejemplo, al servir como sistema de autoselección: aquel que quiera acceder a una vivienda de mayor precio tendrá que aportar una cantidad inicial de dinero mayor. Para ello tendrá que tener una cantidad de recursos inicial y una solvencia mayores, con esto se evita que se produzca una tendencia al sobreendeudamiento voluntario, puesto que si carece de esos recursos iniciales proporcionales al precio de la vivienda y, por lo tanto, al valor de hipoteca, esta última no le será concedida.

- Extinción de la deuda con la entrega de la vivienda

La principal diferencia existente entre el sistema hipotecario americano y el español vendría a ser la *datio in solutum* o dación en pago. Es decir, en Estados Unidos, la deuda hipotecaria se salda con la mera entrega de la casa, mientras que en el Derecho español la deuda solo cubre el importe por el que se ejecute la vivienda. Dicho de otro modo, la deuda pendiente después del embargo y subasta de la vivienda, en España, permanece siendo una carga para el deudor hipotecario, aunque este haya realizado la entrega de la vivienda.

Esta medida permite en Estados Unidos ahorrar a las entidades financieras los gastos propios derivados del procedimiento de ejecución español. También se evita que las familias embargadas sigan teniendo que hacer frente a la deuda hipotecaria.

No obstante, este sistema no está carente de críticas. Se piensa que el compartir riesgos de manera excesiva ha sido uno de los detonantes de la crisis actual. Al compartir riesgos, también se comparten rápidamente las pérdidas, y se produce el colapso.

Tampoco está falta de críticas la asunción de los seguros para riesgo de impagos, puesto que, como se ha demostrado, son un foco de atracción para entes especuladores.

Estas críticas no están referidas al sistema hipotecario en sí, sino al uso que del mismo se ha dado en los mercados financieros. Adoptar un modelo que fuera copia exacta del americano llevaría implícita la posibilidad de que aparecieran dichos riesgos. En la práctica no es fácil separar la adopción de una medida con el uso que se puede hacer de ella.

Dado el contexto actual, sería positiva la asunción de algunos aspectos del modelo americano por parte del sistema español. Concretamente, la concesión de hipotecas con LTV inferiores al 100% del valor de la vivienda y la exigencia del pago del no cubierto como condición necesaria para la concesión de la hipoteca. La adopción de estas dos medidas permitiría adoptar la tercera y más importante, que sería la adopción de la dación en pago en nuestro sistema hipotecario.

Al reducir el importe cubierto con el préstamo y asumir el 20% de la deuda por el acreditado, la entidad financiera cubriría las pérdidas potenciales entre el valor al que se tasó la vivienda y el valor actual al que la puede vender en el mercado. Al mismo tiempo, también sería beneficioso para el acreditado. Con esta medida, el acreditado evitaría que, una vez embargada su vivienda, tuviera que asumir la deuda producida por la variación del precio de mercado de un bien que ya no está en su patrimonio.

## Las reacciones ante el panorama actual

En el presente Capítulo se muestran cuáles han sido las principales propuestas realizadas por las administraciones públicas, los grupos sociales y las entidades financieras para evitar el creciente número de ejecuciones hipotecarias, con la finalidad de ilustrar la situación presente del sistema hipotecario.

Se han incluido en el texto las medidas propuestas por entidades privadas, si bien resultaría interesante que los poderes públicos las generalizaran, debido a que permitirían mejorar la situación del sistema hipotecario.

### 2.1 Medidas tomadas hasta el momento

Con el fin de dar una respuesta a las necesidades de los hipotecados españoles, y haciendo eco lejano de algunas ideas de las manifestadas por los colectivos de hipotecados y del primigenio movimiento que surgió tras el 15-M, el Gobierno del presidente José Luis Rodríguez Zapatero realizó algunas tímidas medidas, a modo de guiño, hacia los diversos colectivos mencionados en estas líneas.

Dichas medidas se tomaron en el marco de una de las últimas reuniones antes del verano que realizó el Consejo de Ministros. Concretamente, en el Consejo celebrado el 1 de julio de 2011, en el cual, entre otras cuestiones, se afrontó el problema de la vivienda.

El corolario de dichas medidas se consagra en un Real Decreto. Dicho Real Decreto contiene dos tipos diferenciados de medidas, unas destinadas a proteger los ingresos de los hipotecados, y otras destinadas a aumentar el precio de los bienes inmuebles subastados con el fin de reducir la deuda pendiente.

Se decidió aumentar el importe de los ingresos inembargables de los ejecutados hipotecariamente. La vigente Ley de Enjuiciamiento Civil, en los artículos de 605 a 608, determina cuáles son los bienes inembargables. Entre la retahíla de elementos señalados, se indica

que son inembargables: el salario, sueldo, pensión, retribución o su equivalente que no exceda de la cuantía señalada para el salario mínimo interprofesional.

El Real Decreto lo que hace es elevar la cuantía inembargable de los ingresos provenientes de las tipologías citadas anteriormente por encima del salario mínimo interprofesional, 641,40 euros/mes. Con un nivel de precios superior al de Francia, nuestro salario mínimo interprofesional está por debajo de la mitad del francés, lo cual justifica ampliamente la adopción de dicha medida por parte del ejecutivo español.

Que el importe inembargable sea tan bajo dificulta la solvencia y el sostenimiento económico de las familias en los casos de ejecución hipotecaria, dejándolos en una situación próxima a la pobreza técnica.

Por ello, el Consejo de Ministros decidió aumentar el importe inembargable, pasando de 641,4 a 961 euros/mes, lo que aproximadamente es 1,5 veces el importe del salario mínimo interprofesional. Adicionalmente, ante la precaria situación que acarrea algunos núcleos familiares que han visto reducido drásticamente el número de perceptores de ingresos y su cuantía, se decidió que en el caso de familias que carecen de otra fuente de ingresos propios, estos mínimos pudieran aumentarse en un 30%. Y además, si había hijos u otras personas a cargo, esta cuantía se elevaba.

Debemos considerar como positiva esta medida, en tanto en cuanto evita que la ejecución hipotecaria de la primera vivienda de una familia que no ha podido hacer frente a dicha hipoteca suponga situar a la *familia ejecutada* en una situación económica próxima a la exclusión social.

El segundo paquete de medidas estaba destinado a aumentar el la competitividad en las subastas hipotecarias y aumentar el precio de adjudicación. Estas medidas se concretaban en dos:

- Reducir el importe del depósito necesario para acudir a las subastas de los bienes ejecutados: hasta la puesta en marcha de esta medida, era necesario depositar el 30% del importe del bien; actualmente basta con el 20%. Al rebajar las exigencias, se facilita que acuda un mayor número de entes a la subasta, aumentando la demanda ejercida sobre los bienes subastados y consiguiendo, en teoría, que se aumente el precio de adjudicación, reduciendo así la deuda pendiente del ejecutado con la entidad. Al mismo tiempo, al poder participar más entes, se intenta evitar que la inmensa mayoría de los bienes acaben en manos de las entidades que prestaron el dinero, con el impacto negativo que tiene en las cuentas de resultados de dichas entidades y que las convierte en las futuras entidades inmobiliarias del país.
- Aumentar el mínimo de adjudicación: era práctica habitual que la entidad crediticia fuera el único partícipe de la subasta, de modo que, con cubrir la mitad del importe del bien, este les era adjudicado. El ejecutivo decidió subir ese importe del 50% al 60%, con la finalidad de reducir la diferencia entre el importe de la hipoteca y el importe de la ejecución. Así se reduce la presión de la deuda remanente sobre el ejecutado, al mismo tiempo que se intenta disuadir a la entidad bancaria para iniciar el proceso de adjudicación, puesto que cuanto mayor sea la parte de sus recursos que tenga que comprometer la entidad bancaria, menos alentada se verá a promover la ejecución de la vivienda.

La principal crítica a estas medidas vendría dada por su generalidad. Se ha intentado dar una respuesta al alto número de ejecuciones realizadas en el periodo actual. Pero en términos de justicia, solo se ha velado por la justicia horizontal, tratar igual a aquellos que son iguales, en este caso todos los hipotecados, pero no se ha velado por una justicia vertical, tratar de manera diferente a aquellos que son diferentes.

Englobar en la misma categoría a aquellos a quienes se les ejecuta la hipoteca de su segunda residencia destinada al ocio que la ejecución de aquella hipoteca del inmueble destinado a residencia habitual carece de proporción y progresismo, al tiempo que evidencia un riesgo moral<sup>19</sup>.

La existencia de este riesgo en las actividades financieras, especialmente en la relación prestamista-prestatario, ha sido apuntada por muchos autores como una de las causas de la presente crisis, de modo que tolerarlo no es el modo de actuar de manera más correcta.

## **2.2 El papel del Banco de España: el papel del regulador financiero ante la crisis hipotecaria**

El Banco de España, desde su autonomía regulatoria como entidad de derecho público, ha llevado a cabo varias actuaciones con el fin de mejorar la actual situación financiera. Es innegable el esfuerzo que ha realizado la entidad en pos de regularizar la situación financiera española.

Las medidas se han llevado a cabo por su influencia directa en el sistema hipotecario o su influencia clara sobre él. Dichas medidas se centran en intentar modificar las preferencias de comportamiento que tienen las entidades financieras cuando se les produce un impago asociado a una hipoteca.

Las medidas tomadas por el Banco de España han sido básicamente dos: modificaciones estructurales de las entidades del sector financiero y modificación de las normas de valoración de los elementos adjudicados.

Las medidas del primer grupo, modificaciones estructurales, son las que han tenido un mayor impacto mediático y, al mismo tiempo, son más difíciles de relacionar con la crisis del mercado inmobiliario, pero tal y como se desarrolla a continuación, tal conexión existe. Como ya se comentó anteriormente en esta publicación, durante el periodo de bonanza económica, las unidades domésticas alcanzaron grandes niveles de endeuda-

---

<sup>19</sup> Riesgo moral o moral hazard: en el plano económico, se da en aquellas situaciones en las cuales el individuo actuaría de manera distinta a la obrada solo por el mero hecho de que una determinada actuación no tendría consecuencias para su persona.

Es una de las bases del llamado problema de agencia, situación en la que los actores tienen distinta información y distintos objetivos; si yo tengo la pérdida de mi móvil asegurada, probablemente seré menos cuidadoso, puesto que sé que si lo pierdo obtendré otro. En el plano económico, el silogismo sería: “puedo actuar de manera arriesgada, dado que si presto a quien no debo o no saneo las cuentas de mis administraciones públicas, no ocurrirá nada, puesto que vendrá un tercero a rescatarme”.

Se le acusa de ser una de las principales causas de la actual crisis y está presente en la polémica sobre el rescate de los bancos y de los Estados deficitarios.

miento. Al mismo tiempo, también se generó un alto apalancamiento<sup>20</sup> en las entidades inmobiliarias.

Esta situación hacía que se estuvieran manteniendo elevados riesgos por parte de determinadas entidades financieras que realizaban actividades de financiación en empresas del sector inmobiliario, al tiempo que otorgaban a familias hipotecas para esos mismos pisos que ellos financiaban a través de los préstamos para la promoción inmobiliaria.

Los ahorros de los compradores de vivienda se destinaban al pago de hipotecas, los réditos hipotecarios iban destinados a financiar la promoción inmobiliaria, y las promociones se vendían a los ahorradores, gracias a las hipotecas concedidas por algunas entidades financieras, de modo que esa circulación monetaria se sostenía básicamente en la capacidad de concesión de crédito de las entidades financieras nacionales. El problema llegó cuando, por causa o consecuencia de la crisis global, se redujo el nivel de liquidez y de solvencia de dichas entidades financieras.

Las entidades no podían hacer frente a sus compromisos contingentes, por lo que se preveían dos opciones, ejecutar todas las deudas pendientes y que las cajas de ahorros pasaran a ser promotoras inmobiliarias<sup>21</sup>, o reestructurar dichas entidades permitiendo que, a través de dichas modificaciones estructurales, se compartieran riesgos y evitaran el colapso. Si se optó por la segunda vía fue para permitir que el sistema siguiera funcionando, permitiendo fluir el crédito a otros sectores productivos.

El Banco de España, como regulador del sistema financiero, tomó la determinación de reestructurar el sistema financiero español. El año 2010 en el plano económico estuvo principalmente marcado por ser el año de la reestructuración del sector financiero español. El núcleo de la reestructuración fue la modificación societaria de las cajas de ahorros. En 2010 se realizaron siete fusiones reales y se llevó a cabo la constitución de cinco sistemas institucionales de protección, según datos del Banco de España.

Este conjunto de procesos de integración llevados a cabo entre primeros de 2010 y la primavera de 2011 tuvo por objeto, entre otros, sanear los balances de las entidades financieras y optimizar sus ratios de solvencia y liquidez. Pero no debe olvidarse que una de las fuerzas que hizo arrancar estos procesos fue el intento de evitar que las cajas de ahorro españolas acabaran siendo entidades de gestión de activos inmobiliarios.

El peso de los activos inmobiliarios en los balances de las cajas de ahorros empezó a cobrar bastante peso con respecto a otras masas del balance. Esto se debía al gran número de activos que habían recibido esas entidades financieras vía adjudicaciones judiciales o daciones en pago. El riesgo inmobiliario cobraba un gran peso en las entidades financieras.

---

20 Podríamos definir de una manera sencilla el apalancamiento financiero como la proporción de recursos de la entidad financiada con pasivos financieros ajenos. Así definido, determinar que una entidad está muy apalancada implicaría decir que gran parte de sus activos están siendo financiados por terceros, vendría a ser un sinónimo de endeudamiento.

21 El objeto social, actividad desarrollada por una empresa, puede entrar en conflicto con su actividad real. No sería permisible, desde el punto de vista legal y desde el prisma económico, compaginar los objetos sociales de entes tan distintos como las cajas de ahorros y las empresas inmobiliarias.

Según cifras del Banco de España, 217 miles de millones de euros de los créditos concedidos por las cajas de ahorros por estas entidades estarían destinados a financiar actividades relacionadas con la promoción inmobiliaria.

El otro grupo de medidas fueron tomadas con el fin de desincentivar los procesos de ejecución hipotecaria. Estas medidas, al igual que las anteriores, iban destinadas a evitar que las cajas acabaran convertidas en entidades de gestión de activos inmobiliarios.

Concretamente, una de las principales medidas llevadas a cabo en el campo normativo fue la creación de la Circular del Banco de España 3/2010. Dicha circular supuso la introducción de un estricto calendario de dotaciones, por el cual las entidades financieras deben dotar una pérdida en función del tiempo que permanecen los activos inmobiliarios en su balance, como evidencia de la pérdida de valor de dichos activos.

Mantener los activos en el balance supone un coste que se deberá financiar aumentando su cifra de negocios o asumiendo más pasivos. Con esto se consigue que mantener activos inmobiliarios suponga un sobrecoste para las entidades financieras, disuadiendo la adquisición de este tipo de elementos mediante las ejecuciones hipotecarias.

El calendario de dotaciones tiene un comportamiento progresivo, cada año se va dotando el 10% del valor del inmueble hasta el 30%. Esto genera que el coste de recursos aumente progresivamente en función del tiempo que lleva el activo en balance, incentivando a la entidad a deshacerse del inmueble lo antes posible de cara a reducir el impacto en la cuenta de resultados que tiene el mantener el inmueble en su balance.

Estas medidas han amortiguado el crecimiento exponencial de las adjudicaciones hipotecarias, pero por sí solas no son suficientes para resolver la situación actual.

### **2.3 Reacciones de las entidades financieras**

Se incluyen a continuación varias medidas tomadas por las entidades financieras que resultan interesantes.

Ante la presente situación económica, muchos han sido los entes que han tomado medidas para aliviar la situación financiera de sus acreditados, destacan, entre todas, dos: las de la Alianza bancaria irlandesa –*Allied Irish Banks* (AIB)– y el Santander.

#### **A) AIB, propuesta de reversión del dinero público**

El AIB es un banco comercial irlandés que recientemente recibió una ayuda financiera por un importe de 20.000 millones de euros para recapitalizarse.

La principal línea de negocio de este banco en Irlanda era la concesión de créditos hipotecarios. Ante la caída de un 40% del precio de la vivienda en Irlanda y la situación económica que soportan sus acreditados, se ha planteado suspender las ejecuciones hipotecarias.

En el sistema hipotecario irlandés no está recogida como obligatoria la dación en pago, es decir, cuando se ejecuta la hipoteca, la deuda que queda pendiente tras la ejecución la sigue debiendo el ejecutado a la entidad financiera.

La medida que plantea este banco consiste en usar el dinero procedente del rescate bancario para condonar las hipotecas morosas. Esta medida, según el diario *Expansión*, solo es una propuesta hecha por el director de la entidad financiera, que desea poner en práctica si fuera deseo generalizado del sector.

La adopción de la propuesta de AIB por las administraciones españolas se materializaría en que las entidades que han recibido ayudas del Fondo de Reestructuración y Ordenación Bancaria (FROB) perdonaran la parte pendiente de las hipotecas ejecutadas y que no se cubre con el precio de subasta.

En contra de esta propuesta estarían las cifras: la variación de los importes de las tasaciones han caído en Irlanda en torno a un 40%, frente a un 20% en España. El importe de ayudas del FROB a fecha de la escritura del presente artículo es de casi 9.000 millones, mientras que el importe de las ayudas recibidas por AIB es de unos 20.000 millones de euros.

### **B) Santander y la carencia de principal**

El Banco Santander, con el objetivo de mejorar la denostada imagen del sector bancario en España, va a conceder un periodo de carencia de principal a sus hipotecados en situación de desempleo durante un periodo que podría llegar a los tres años.

La medida consiste, básicamente, en que aquellos hipotecados que se encuentren en situación legal de desempleo solo tendrán que pagar los intereses de su deuda hipotecaria. Pueden solicitar la carencia temporal de intereses por un periodo de hasta tres años siempre y cuando se encuentren en una situación de desempleo unida a una ausencia de ingresos que les permita hacer frente de forma regular a la hipoteca que tienen con esta entidad.

Esta medida no es un gesto puramente altruista. Como dijo Alfredo Sáenz, consejero delegado del Santander, el objetivo de esta medida es mejorar la imagen de la banca ante las entidades públicas.

Con esta medida, el Santander pretende reducir su nivel de morosidad, ya que, de esta manera, muchos hipotecados que no podrían pagar cuotas compuestas por principal e intereses, seguirán haciendo frente a la cuota hipotecaria en la parte correspondiente a los intereses y, al mismo tiempo, el banco se ahorra las provisiones por los impagos del principal.

Esta medida podría ser copiada por otras entidades de banca comercial de similar volumen de activos, que podrían hacer frente a la concesión de los aplazamientos.

## **2.4 La movilización social: de las proclamas del 15-M hacia la iniciativa legislativa popular**

Resulta necesario hacer mención a las propuestas y acciones llevadas a cabo por los diversos colectivos sociales, ya que sirven como justificación de las medidas que se proponen al final del texto.



Los movimientos sociales que agitan el arco mediterráneo no han sido ajenos a las reivindicaciones relativas a la vivienda o la dación hipotecaria. Ya desde el inicio del llamado Movimiento 15-M, se incluyeron entre sus reivindicaciones el derecho a una vivienda digna. Posteriormente, esta idea se cristalizó en deseos o proclamas más concretas, como permitir que la entrega de la vivienda fuera suficiente para la cancelación de la deuda hipotecaria, especialmente en los casos en los que el hipotecado se había quedado en situación de desempleo.

Parte de este colectivo se unió bajo la denominada Plataforma de Afectados por la Hipoteca de la Comunidad de Madrid. Dicha plataforma tenía como finalidad paralizar el auge de la ejecución hipotecaria como solución al impago por parte del acreditado. En el ideario de esta organización, se recogió como objetivo instaurar la dación en pago y el freno a los actuales desahucios por impago. El argumento de esta entidad es claro, “la mayor parte de las tasaciones estuvieron sobrevaloradas y muchos de aquellos acreditados no tenía capacidad real para hacer frente a las hipotecas que les concedían”.

La actividad de ambas entidades no se quedó en la creación de un simple ideario, sino que realizaron una labor activa de protección del ejecutado. Dicha labor se manifestó por primera vez cuando, el 15 de junio, paralizaron un desahucio en el madrileño barrio de Tetuán, al concentrarse varias decenas de los denominados indignados, impidiendo que se llevara a cabo el desahucio legal posterior a la ejecución hipotecaria.

Esta concentración no fue un hecho aislado, y le siguieron varias registradas en diversos municipios de la geografía española<sup>22</sup>. El ejemplo que más llama la atención, por típico e ilustrativo de la situación actual en España, es el ocurrido en el municipio de El Coronil, provincia de Sevilla. En este municipio de apenas 5.000 habitantes se produjo la ocupación de una vivienda que había sido ejecutada previamente. La deuda pendiente en el momento de la ejecución era de 20.000 euros. En la subasta judicial, la vivienda alcanzó el precio de 30.000 euros. Posteriormente, la vivienda se puso a la venta por 100.000 euros. Ante esta situación, fueron varios los colectivos que decidieron poner freno a tal acto de especulación y decidieron ocupar la casa para evitar su venta.

Aunque *a priori* estas actuaciones pudieran parecer la solución *de facto* para determinados colectivos, por fortuna o por desgracia esto no ha sido así, puesto que la praxis ha revelado que, una vez evitado el desalojo inicial, este se volvía a proceder a los pocos días, lo cual evidenciaba que esta vía no es una solución a largo plazo.

El auge de estos actos evidencia el grado de sensibilidad existente en la sociedad española en relación con el problema de la vivienda. Todo esto justifica la necesidad de una urgente legislación al respecto, puesto que, de no legislar, se entraría en una cierta inseguridad jurídica. La ejecución hipotecaria y la validez de la garantía hipotecaria dependerían de la actividad u oportunidad de estos colectivos y no dependería de parámetros objetivos. Al mismo tiempo, abstenerse de legislar aumentaría el grado y volumen de estas actividades, que son manifestación inequívoca del descontento social existente.

---

22 Le siguieron varias concentraciones en Palma de Mallorca, Parla... En todas ellas se daba la nota común de que el embargado era una persona con bajos ingresos, que se encontraba en una situación precaria que le impedía realizar el pago de la hipoteca de su primera residencia.

Conscientes de ello, estos colectivos decidieron emprender una iniciativa legislativa para modificar el sistema hipotecario español. Esta iniciativa legislativa se vio rápidamente con varios problemas: por un lado, los inherentes a una propuesta de este tipo, y por otro, la existencia de una propuesta similar<sup>23</sup>, de modo que esa vía, por ahora, se encuentra parcialmente bloqueada.

## 2.5 Un paso más, la dación en pago

La dación en pago consiste en que la entrega del bien que garantiza la deuda hipotecaria sea suficiente para extinguir la deuda contraída.

Son varios los motivos que justifican la adopción de un sistema de dación en pago en la economía española.

- a) La diferencia entre las tasaciones realizadas en el periodo de crecimiento económico y el precio de mercado de las viviendas en el momento presente, y la deuda residual pendiente después de la ejecución hipotecaria, que deben asumir las economías familiares.

Durante los pasados años, las tasaciones que acompañaban la venta de vivienda toman como hipótesis de tasación los beneficios potenciales que se obtenían en el mercado, beneficios que estaban claramente sobredimensionados por el entorno especulativo.

En muchos casos, dichas tasaciones estaban sobrevaloradas por interés de la entidad financiera, que deseaba que el cliente contrajera un mayor volumen de crédito, o porque el deudor hipotecario deseaba recibir una mayor cantidad de dinero para destinarla a otros gastos corrientes distintos de la adquisición de la vivienda.

La sobrevaloración en las tasaciones podría ir relacionada con que las propias entidades de crédito determinan cuál es la entidad que se encarga de tasar la vivienda para asignar el valor hipotecario. En muchos casos, las empresas de tasación son entidades participadas por las propias cajas de ahorro y bancos. Ello puede menoscabar la independencia de las entidades de tasación y alterar la determinación del valor de mercado asignado.

- b) La volatilidad del precio de la vivienda relevante para la determinación de la deuda residual. Como puede observarse en la Tabla 2, los precios de la vivienda, en especial de la vivienda de segunda mano, han descendido considerablemente. Este comportamiento genera que la deuda que las unidades familiares deben asumir después de la ejecución hipotecaria vaya a ser mayor.

---

<sup>23</sup> Al presentar la propuesta de reforma legislativa, se encontraron que otro colectivo había iniciado una propuesta de naturaleza similar, el colectivo Verdes Ecopacifistas. Dicho colectivo presentó una propuesta de contenido similar, por lo que propuestas similares están bloqueadas.

<b>Tabla 2. Precio de la vivienda en el mercado español</b>			
	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
<b>General</b>	-1,513%	-8,099%	-9,929%
<b>Vivienda nueva</b>	4,190%	-0,190%	-2,776%
<b>Vivienda segunda mano</b>	-6,234%	-14,671%	-15,691%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Datos de las series temporales del Instituto Nacional de Estadística (véase Anexo IV). Ilustra de manera porcentual la caída de precios de la vivienda desde 2007 hasta 2010.

Con los datos del precio de la vivienda tomados del Instituto Nacional de Estadística (INE), se puede llegar a la conclusión de que, al haber variado sobre un 15% el precio de la vivienda, la deuda pendiente después del proceso hipotecario estaría en torno a ese importe, lo cual supone un duro lastre para las economías domésticas al que en muchos casos no consiguen hacer frente.

Si se toman los datos de la Sociedad Española de Tasación (véase Anexo IV), la variación entre los valores de tasación en el mismo periodo vendría a ser en torno al 15,8%.

c) Al margen de la volatilidad del mercado, del comportamiento de las tasaciones y de la carga que supone para las familias tener que hacer frente a la deuda hipotecaria después de la ejecución, otro argumento relevante es la composición del LTV en el mercado hipotecario español (Tabla 3).

La aplicación de un sistema de dación tiene su justificación en tanto en cuanto existen préstamos hipotecarios a familias cuyo importe del préstamo es próximo o superior al 100% del LTV.

Que el importe del LTV es mayor que el 100% del valor de la garantía implica que se ha concedido un préstamo por encima del valor del bien. Adoptar un sistema de dación en pago para las hipotecas que se ejecuten a partir de ahora se justificaría en que el prestamista inicialmente estaba dispuesto a asumir un riesgo por encima del valor de la garantía. Ejecutar en estos casos la garantía y dejar la deuda no cubierta podría suponer un enriquecimiento injusto por parte de aquel que realizó el préstamo.

<b>Tabla 3. Detalle del crédito español en función del importe cubierto por la garantía</b>					
	<b>TOTAL</b>	<b>Empresas y empresarios individuales</b>	<b>Personas físicas. Hogares</b>	<b>Otros sectores</b>	<b>No residentes</b>
<b>LTV &lt; 50%</b>	31,4%	35,4%	28,0%	31,2%	36,5%
<b>50% &lt; LTV &lt; 80%</b>	52,7%	51,6%	53,5%	50,6%	57,3%
<b>80% &lt; LTV &lt; 100%</b>	12,6%	8,5%	16,3%	4,1%	4,7%
<b>LTV &gt; 100%</b>	3,3%	4,5%	2,2%	14,0%	1,5%

Fuente: Banco de España. Boletín de Estabilidad Financiera núm. 19

Adoptar un sistema de dación en pago para los casos en los que el LTV está entre el 80% y el 100% tendría como fin amortiguar la inestabilidad del mercado. Al principio de este apartado se enunció que la variación del precio de la vivienda según el INE ha estado en torno al 15%. Asumir que las hipotecas con un LTV superior al 80% tuvieran reconocido un sistema de dación en pago supondría que, en el supuesto de que los precios variaran de manera que el importe del préstamo superara el importe de la garantía, en caso de ser ejecutado no quedaría deuda pendiente para el hipotecado.

La dación en pago, por lo tanto, no podría tener un carácter universal, tendría unas restricciones de orden económico y otras de orden social. Las de carácter económico son las relativas al LTV.

En el orden social primaría que la dación solo podría afectar a hipotecas sobre la primera vivienda, siempre y cuando fuera la única de la unidad familiar. Adicionalmente, la dación en pago solo tendría cabida en aquellos casos en los que la unidad familiar no supere los límites inembargables en el caso de la ejecución hipotecaria. Dichos importes han sido mencionados anteriormente en el texto. La designación de estos y no otros tiene su justificación en que tienen un efecto neto inmediato nulo para el prestamista, puesto que, con posterioridad a la ejecución hipotecaria, la deuda pendiente no se puede pagar mediante el embargo de las rentas, al ser inembargables por razón de cuantía. El prestamista no recibe ingreso alguno y la cantidad pendiente está completamente provisionada o ha de provisionarse.

Se podría pensar que establecer un sistema en el que la aportación inicial de la vivienda suponga el 20% del importe de la misma (LTV 80%) podría suponer que los jóvenes no podrían hacer frente a la compra de una vivienda. Pero, en tal caso, lo que tendrían que hacer es optar por el alquiler. Pero, por otro lado, un sistema inmobiliario basado en el alquiler y no en la compra de vivienda dota a sus trabajadores de mayor movilidad geográfica y de flexibilidad al mercado laboral.

Otra cuestión sería la retroactividad. Dicha opción, por cuestiones de seguridad jurídica, solo podría concebirse en aquellos casos en los que aún existe deuda pendiente y se cumplen las condiciones anteriormente mencionadas, y para aquellos casos en los que la ejecución se produjera con posterioridad a 2008, periodo de inicio de la crisis financiera.

## Propuesta de reforma del sistema hipotecario español

En el apartado uno del presente documento se ha analizado cuál era la situación económica previa a la presente crisis en España y se han detallado los efectos de la crisis financiera en el mercado hipotecario español. También se ha ilustrado cuál es la situación de las familias que se encuentran en la actualidad con hipotecas sobre la primera vivienda y que no pueden hacer frente a las mismas, ya que uno o varios de sus miembros se encuentran en situación de desempleo.

El objetivo de este Capítulo es presentar una propuesta, razonable y sosegada, de reforma del sistema hipotecario español. Algunas de estas propuestas que se muestran a continuación han sido tomadas por diversas entidades mientras se elaboraba el presente documento de trabajo, lo cual refuerza su razonabilidad y viabilidad.

### 3.1 Reducir el importe garantizado con la hipoteca

En la actualidad, en España, habitualmente junto con la solicitud de la hipoteca se realiza una tasación del bien inmueble. El importe de la tasación es el que da lugar al precio de venta. Esto se debe a que con la hipoteca se está cubriendo el 100% del valor del inmueble. O, dicho de otra manera, cuando se solicita la hipoteca, el hipotecado solicita un préstamo por la totalidad del valor de la vivienda.

Esta conducta tiene varios riesgos, tanto para el acreditado como para la entidad que presta el dinero. El primero de todos ellos es el riesgo de impago que la entidad prestataria está asumiendo. El riesgo de impago podríamos definirlo como la posibilidad existente de que el hipotecado no haga frente puntualmente a sus obligaciones de pago de las cuotas a las que se comprometió cuando se constituyó la hipoteca.

Cuanto mayor es la cantidad prestada, mayor es el riesgo; cuanto mayor es la cantidad prestada, es más difícil devolver el préstamo: mayor cuota, mayor periodo de pago. Que la cuota sea de mayor importe dificulta que ante las diversas contingencias que reducen los

ingresos de las familias, como el desempleo, sea más difícil acudir al pago. Adicionalmente, prologar el periodo de pago aumenta el tiempo de exposición a dichas contingencias. Esta idea irá en la línea del modelo americano, en el cual los préstamos hipotecarios cubren solo una parte del importe de la vivienda.

La principal crítica a este tipo de medidas viene por sectores que afirman que de este modo se reducirían el número de préstamos hipotecarios que se conceden por parte de las entidades financieras. Realmente esta afirmación no es cierta, el hecho de que las hipotecas solo cubran una parte del precio del bien garantizado lo único que generaría es que se dieran hipotecas por menores volúmenes. Se seguirían vendiendo casas, pero los importes de estas hipotecas estarían por debajo del valor de la vivienda. Se modificaría el importe que se concede y no el número.

Por esto, desde el presente documento se propone que las hipotecas se concedan por un importe entre el 60% y el 80% del valor de la vivienda, protegiendo de este modo tanto al deudor, que reduce el riesgo de ver peligrar su inversión, como al acreedor hipotecario, que ve como en caso de impago no existiría una deuda pendiente que perseguiría hasta su cancelación.

### **3.2 Exigir el pago o depósito de una parte del precio de la vivienda previamente**

Esta medida consistiría en exigir que parte del importe del precio de la vivienda se entregue de manera libre de cargas antes de la concesión de la vivienda. Este importe correspondería a la parte de la hipoteca que no queda cubierta con la garantía hipotecaria. Si la entidad hipotecaria concede un préstamo por el 80% del precio de la vivienda, el 20% restante debería ser abonado por el comprador de la vivienda como requisito para su concesión.

Con esta medida, unida a la anterior, se conseguiría que no se concedieran hipotecas hiperdimensionadas, o que se concedieran a sabiendas de que el deudor hipotecario va a ser incapaz de hacer frente al pago de la hipoteca.

La principal crítica a esta medida reside en el hecho de que determinados colectivos no podrían hacer frente al pago inicial de esa cantidad libre de cargas que debería entregarse de manera previa. El principal grupo serían los jóvenes, los cuales no poseen de manera autónoma un importe de esa importancia.

Si bien es cierto que aplicar esta medida podría suponer retirar a una parte de los jóvenes del mercado hipotecario, también puede entenderse el sinsentido de que una persona con menos de 28 años se hipoteque, de manera que fije su residencia en un municipio en el cual no sabe si *a posteriori* va a poder mantener su trabajo o encontrar uno nuevo. Más aún, el acceso de la hipoteca a los menores de 28 años, al permitir que queden atados a un determinado domicilio, va muy en contra del modelo productivo dinámico y cambiante, necesario para afrontar los retos emergentes en la sociedad global.

Adicionalmente, con esta medida se consigue que ciertos sectores, que de otro modo podrían verse tentados a la cultura de la compra, tiendan a plantearse acceder a la vivienda

a través del mercado del alquiler. Mercado que, como ya evidenció un estudio anterior de la Fundación Alternativas, en España tiene un peso muy inferior que el de la propiedad<sup>24</sup>.

Estas reflexiones me llevan a proponer que en consonancia con la idea del apartado anterior se exija el pago de una parte del precio de la vivienda, previo al a la concesión de la hipoteca. Pago o depósito que garantiza la solvencia de aquel que desea acceder a una hipoteca, por lo cual dicho dinero tendría que entregarse libre de cargas y no debiera proceder de otro préstamo de carácter personal, puesto que entonces el efecto neto de la medida sería nulo. Si se tiene que entregar una cantidad para garantizar la solvencia y esa cantidad puede obtenerse mediante el endeudamiento, esta medida carecería de aplicación.

### 3.3 Instauración de la dación en pago para las hipotecas a futuro

La aplicación de las medidas anteriores permitiría instaurar un sistema hipotecario de dación en pago para las futuras hipotecas que se concedieran en España en los años venideros.

Este sistema quedaría configurado de una forma similar al sistema hipotecario americano, ya comentado anteriormente en este documento. No obstante, desde este documento se propone un sistema de dación en pago, pero condicionado.

Las condiciones estarían destinadas a restringir sus ámbitos de aplicación, puesto que no sería de justicia social, ni racional, proponer un sistema universal de dación en pago. La idea sería proponer un sistema restringido y tasado, con un *numerus clausus* de situaciones en las que se tendría que reconocer la posibilidad de la dación en pago.

La primera condición sería restringirlo a las hipotecas que pesan sobre viviendas. De este modo quedarían excluidas las hipotecas sobre construcciones o elementos cuyo fin es productivo o recintos reservados al ocio. También se evitaría aplicar la *datio in solutum* a aquellos bienes sujetos por prenda y no por hipoteca, como son los vehículos, muebles o aparatos electrónicos. Sería ilógico aplicar este sistema a bienes que, desde un punto de vista objetivo, no están reconocidos como derecho en la Constitución Española.

Otra restricción sería que la aplicación de dicho sistema de dación en pago se aplicara a la vivienda en sentido estricto, a la que podríamos denominar primera vivienda. De este modo, se evitaría que fuera objeto de este mecanismo de protección la adquisición de bienes suntuosos o viviendas de segunda residencia o destinadas al asueto.

También habría que limitar el número de viviendas que se entienden como primera residencia en una unidad familiar, evitando así que a través de la picaresca se pudiera argumentar que segundas residencias son la primera para alguno de los integrantes de la unidad familiar.

Lo expuesto hasta ahora son los criterios objetivos de aplicación. Al ser una propuesta de carácter social, reviste una gran importancia el criterio subjetivo de aplicación. Como ya he

---

24 Villalibre Vanessa, El derecho a una vivienda adecuada. Un derecho del siglo XXI. Estudios de Progreso. Fundación Alternativas.

mencionado anteriormente, no sería correcto ni para el sistema financiero en sí ni para la justicia social universalizar esta medida, por lo que hay que restringir de manera óptima los criterios de aplicación. El mejor indicador, a mi juicio, sería la renta entendida en sentido amplio. Es un indicador claro, que recoge múltiples aspectos y que es fácilmente contrastable gracias a que anualmente existe la obligación legal de declararla ante la Hacienda Pública.

Ahora solo hay que plantear un criterio objetivo con el que comparar la renta familiar, de manera que si dicho parámetro entra dentro de los criterios objetivos, deba reconocerse la posibilidad de la dación en pago. Considero que el indicador óptimo sería el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM) frente al salario mínimo interprofesional. El IPREM se usa mucho tanto en el sistema de protección de la seguridad social, como a la hora de conceder ayudas y becas. Este indicador se actualiza cada año en la Ley de Presupuestos Generales del Estado. El IPREM para 2011 fue fijado en la Ley 39/2010, para el supuesto de 12 pagas, en 6.390,13. La propuesta consistiría que aquellas familias que por determinadas circunstancias ven mermada su capacidad adquisitiva por debajo de tres veces el IPREM (unos 19.170,39 euros) pudieran solicitar que se ejecutara la dación en pago. Si la comparamos con la actual medida de subir el mínimo inembargable, esta medida sería mucho más social y efectiva.

La creación de este sistema de dación en pago se haría creando un sistema especial de ejecución para las viviendas hipotecadas en las situaciones anteriormente descritas. En lugar de derogar la legislación vigente, se crearía en la propia Ley de Enjuiciamiento Civil un artículo adicional en el cual se recogerían las circunstancias anteriormente descritas, de modo que la dación en pago sería una excepción y no la norma general.

### **3.4 Instaurar sistemas de recompra para los impagos actuales**

El sistema de recompra de viviendas consistiría en que, en aquellos casos de hipotecas morosas que no pudieran acogerse al sistema de dación en pago, por no cumplirse los requisitos determinados anteriormente, se instaurara un sistema de recompra por el cual la entidad financiera adquiriría la propiedad de la vivienda, que realquilaría, a precios de mercado, al ejecutado hipotecario. Con esta medida se evitaría un sobrecoste para el ejecutado. Aquel que es ejecutado tiene que afrontar el coste de alquilar una vivienda y de pagar la deuda pendiente con la entidad financiera.

Así, esta duplicidad de gasto se perdería, suponiendo un alivio para el ejecutado, al mismo tiempo que permitiría a la entidad financiera seguir liquidando la deuda a través del pago del alquiler. Esta medida sería muy beneficiosa para la entidad financiera, puesto que seguiría recibiendo ingresos procedentes de la hipoteca vía alquiler y podría mantener el activo hasta que la situación económica remontara o se le ofreciera un precio de remate adecuado. Al mismo tiempo, se compensaría la pérdida en la que incurren las entidades financieras por el hecho de tener inmuebles adjudicados en sus balances. Se conseguiría que el ejecutado pasara a la situación de arrendatario, lo cual le proporcionaría una garantía adicional frente a la entidad financiera.

Dada la naturaleza de la medida, esta debería ser adoptada por acuerdo de las entidades financieras y los hipotecados. El papel del ejecutivo sería establecer un marco normativo fa-



vorable para el establecimiento de este tipo de medidas, estableciendo los rangos de precios de alquiler, el periodo mínimo de permanencia del alquiler y el impacto en las dotaciones de las entidades financieras. Se deberían establecer mecanismos por parte del ejecutivo para que esta medida fuera realmente atractiva a través de mecanismos de bonificación fiscal.

### **3.5 Sistema de esperas**

La última de las medidas que aquí se exponen consiste en la constitución de un sistema de esperas inspirado en la anterior ley concursal.

El sistema de esperas consiste en retrasar la exigibilidad de las deudas por parte del deudor. No se aplaza la deuda, sino el momento en el que se va a exigir. La propuesta sería muy similar a la que hizo el Banco Santander. Pero, con matizaciones, la propuesta que aquí se explica consistiría en que a aquellos hipotecados que se encuentran en situación legal de desempleo, se les concediera una espera en el pago del principal de la deuda hasta que vuelvan a trabajar. En el caso de que estén recibiendo la prestación por desempleo no contributiva o no hubiera ningún tipo de ingresos se exoneraría el importe de intereses a pagar, trasladando dicho pago a cuando la situación sea más favorable para el hipotecado.

### **3.6 Reforzar la independencia de los tasadores**

Otro de los problemas que se ha evidenciado han sido los presuntos errores en las tasaciones de los inmuebles por parte de las empresas de tasación.

Las entidades de tasación deberían ser independientes en sus juicios, el problema es que se ha revelado que muchas de las sociedades de tasación eran participadas por las cajas de ahorro y bancos, las cuales, a su vez, recibían comisiones por parte de las cajas al asignarles los clientes.

Esta dependencia puede generar cierta tendencia a tasar en función de los intereses de las entidades crediticias. Por ello, ya se está tomando medidas y el Banco de España aboga por la independencia de estas entidades, instando a la venta de las participaciones en dichas empresas.

Debido a que es tan importante parecer independiente como serlo, habría que cambiar el sistema de designación del tasador, mediante un sistema de sorteo entre los tasadores que operan en una plaza determinada, evitando así cualquier conexión directa entre el tasador y cualquiera de los interesados.

Finalmente, si hablamos de una propuesta de mínimos, tendríamos que hablar de una propuesta que aunara las tres primeras medidas, dado que son realmente las tres medidas que solucionan el problema de los hipotecados actuales y garantiza que se evite el problema a futuro.

Y es que, al instaurar un sistema en el que se reconoce la dación en pago, así estructurado supondría evitar que aquellas personas que, por encontrarse en una situación de reducción de sus ingresos, se vean sin casa y con una deuda, que supone el embargo de los restantes ingresos.

## Conclusiones

A continuación se enuncian las principales conclusiones que se puede extraer del trabajo realizado en la presente obra:

- La situación actual de crisis ha venido precedida de una situación económica de bonanza sin límites, lo cual ha generado que las estimaciones, préstamos, modo y valoraciones de los que somos deudores están sobrevalorados. Durante el periodo de crecimiento económico se disparó el *stock* de viviendas construidas, al cual las familias pudieron acceder gracias a la concesión de hipotecas de gran importe por parte de las entidades financieras, hipotecas que en muchos casos se concedían gracias a unas rebajas en las exigencias crediticias.
- El fin de la época de bonanza económica ha traído una crisis económica sin precedentes, una tasa de paro en torno al 20% y con un nivel de endeudamiento de las economías familiares como nunca antes se había visto. Debido a la creciente destrucción de empleo y a la crisis crediticia, muchas familias no han podido hacer frente al pago de la deuda hipotecaria que tenían contraída con las entidades financieras. Al no poder hacer frente a las cuotas hipotecarias, las entidades financieras han procedido a realizar de manera masiva la ejecución de las garantías hipotecarias, con lo que esos núcleos familiares se han quedado sin su primera residencia.
- Resulta necesario fijar un *Loan to Value* inferior al 100% del precio de la vivienda, que debería rondar entre el 60% y el 80% a fin de garantizar las hipotecas y evitar la morosidad para las cajas de ahorro y los bancos.
- En el sistema hipotecario español, la entrega del bien ejecutado no implica la cancelación de la deuda. La deuda se cancela solo en la proporción en la que es atendida en la subasta pública del bien. Es decir, la deuda pendiente se reduce en función del precio de remate en la subasta hipotecaria, el importe no cubierto por el precio de venta en la subasta queda pendiente. En el sistema español, la deuda pendiente se paga a través del embargo de los ingresos del ejecutado, principalmente el salario.

- Dado que los precios de tasación de las viviendas se hicieron en periodo de bonanza económica, y las ejecuciones y las subastas se están realizando en pleno periodo de crisis económica, hay una diferencia en torno al 20% de la deuda que queda pendiente después de la ejecución hipotecaria.
- Habría que modificar el artículo 105 de la Ley Hipotecaria para permitir una excepción por categoría objetiva, hipoteca sobre primera vivienda, y subjetiva, hipotecado que no puede hacer frente a sus compromisos presentes.
- En el sistema hipotecario americano, la entrega de vivienda es suficiente para la cancelación de la deuda. Esto se debe a la existencia de varios mecanismos de protección: LTV del 80%, seguros de impago...
- Ante el creciente número de desalojos, se ha producido una movilización social con el fin de evitar estas situaciones. También han sido varios los organismos estatales que han legislado con el fin de reducir las ejecuciones hipotecarias o mejorar las ejecuciones de los hipotecados, como el Banco de España o el ejecutivo nacional.
- Algunos bancos han tomado medidas sobre el mercado hipotecario. Las principales han sido modificar la estructura de los préstamos hipotecarios con el fin de adoptar estructuras similares a la dación en pago y minimizar los riesgos asumidos. Otra de las medidas realizadas por el sector bancario ha sido dar periodos de carencia del principal a sus acreditados en situación de desempleo, con el fin de que, cuando mejore la situación económica, puedan hacer frente al pago de la deuda.
- Las soluciones que proponemos para aliviar la situación de los ejecutados pasan por el reconocimiento de la posibilidad de la dación en pago para las deudas de las familias en peor situación económica, siempre y cuando la hipoteca sea sobre primera vivienda. Al mismo tiempo, se propone la recompra con alquiler como remedio alternativo suponiendo un alivio para el ejecutado, al mismo tiempo que permitiría a la entidad financiera seguir liquidando la deuda a través de dicho pago del alquiler.
- La presente situación ha de servir de ejemplo y prevención. Se deben articular mecanismos para evitar estas situaciones, como puede ser la instauración de alguno de los mecanismos que tienden al reducir el riesgo hipotecario, como es la reducción del importe garantizado por la vivienda o el aumento de los requisitos necesarios para poder acceder a un préstamo hipotecario.

## Bibliografía

- Álvarez Álvarez, H. (2009), *La hipoteca inversa: una alternativa económica en tiempos de crisis*. Valladolid, Lex Nova.
- Arrow, K. (1970), *Essays in the Theory of Risk-Bearing*. Amsterdam, North Holland.
- El País (2011), “El Santander da un respiro a los hipotecados que están en el paro”. Edición digital de *El País* 28-7-2011. [http://www.elpais.com/articulo/portada/Santander/da/respiro/hipotecados/estan/paro/elpepipri/20110728elpepipor\\_8/Tes](http://www.elpais.com/articulo/portada/Santander/da/respiro/hipotecados/estan/paro/elpepipri/20110728elpepipor_8/Tes).
- Europa Press. (2011), “Bankinter lanza una hipoteca que admite la dación en pago”. Edición digital de *ABC* 12-7-2011. <http://www.abc.es/20110712/economia/abci-bankinter-hipoteca-dacion-pago-201107121100.html>
- Gavilán, Á. (2010), Impacto macroeconómico del reforzamiento de los requisitos de capital y liquidez. *Revista de Estabilidad Financiera* núm. 19, Banco de España.
- Gual, J. (2009), El carácter procíclico del sistema financiero. *Revista de Estabilidad Financiera* núm. 16, Banco de España.
- Kahnemann, D., y Tversky, A. (1973). On The Psychology Of Prediction. *Psychological Review*, 80.
- Laguna Alba, G. (2011), No nos desalojarán. Edición digital de *El Periódico* 17-6-2011. <http://www.elperiodico.com/es/noticias/sociedad/nos-desalojaran-1045100>.
- Lasarte Álvarez, C. (1992), *Hipoteca, arrendamiento urbano posterior y ejecución hipotecaria*. Madrid, Tecnos.
- Malo, L., y Martín-Aceña, P. (2011), *Un siglo de historia del sistema financiero español*. Madrid, Alianza.
- Minsky H. (1992), *The Financial Instability Hypothesis Working Paper No. 74*. Nueva York, The Levy Economics Institute, Bard College.
- Moralejo Imbernón, N. (2010), *El contrato de hipoteca inmobiliaria*. Cizur Menor (Navarra), Aranzadi.
- Parejo Gamir, J. A. (2011), *Manual de sistema financiero español*. Barcelona, Ariel.
- Smith, A. (1994), *La Riqueza de las Naciones, 1776*. Madrid, Alianza Editorial.

Trucharte Artigas, C. (2010), Nuevos requerimientos de información sobre el mercado hipotecario: un análisis del *Loan to Value*. *Revista de Estabilidad Financiera* núm. 19, Banco de España.

Uría, F. (2010), Crisis financiera, mecanismos de apoyo a las entidades de crédito en dificultades y derecho de la competencia. *Revista de Estabilidad Financiera* núm. 18, Banco de España.

Vega Serrano, J. M. (2011), La regulación bancaria: [adaptado a la Ley de Economía Sostenible y al Real Decreto Ley 2/2011, de 18 de febrero, para el reforzamiento del sistema financiero]. Las Rozas (Madrid), La Ley.

Villalibre, V. (2011), El derecho a una vivienda adecuada. Un derecho del siglo XXI. Estudios de Progreso. Madrid, Fundación Alternativas.

## Índice de Tablas y Gráficos

### Tablas

Tabla 1. Evolución del Censo de Viviendas en España .....	12
Tabla 2. Precio de la vivienda en el mercado español.....	27
Tabla 3. Detalle del crédito español en función del importe cubierto por la garantía.....	27

### Gráficos

Gráfico 1. Evolución de la tasa de paro en España .....	10
Gráfico 2. Evolución trimestral del Producto Interior Bruto en España .....	10

---

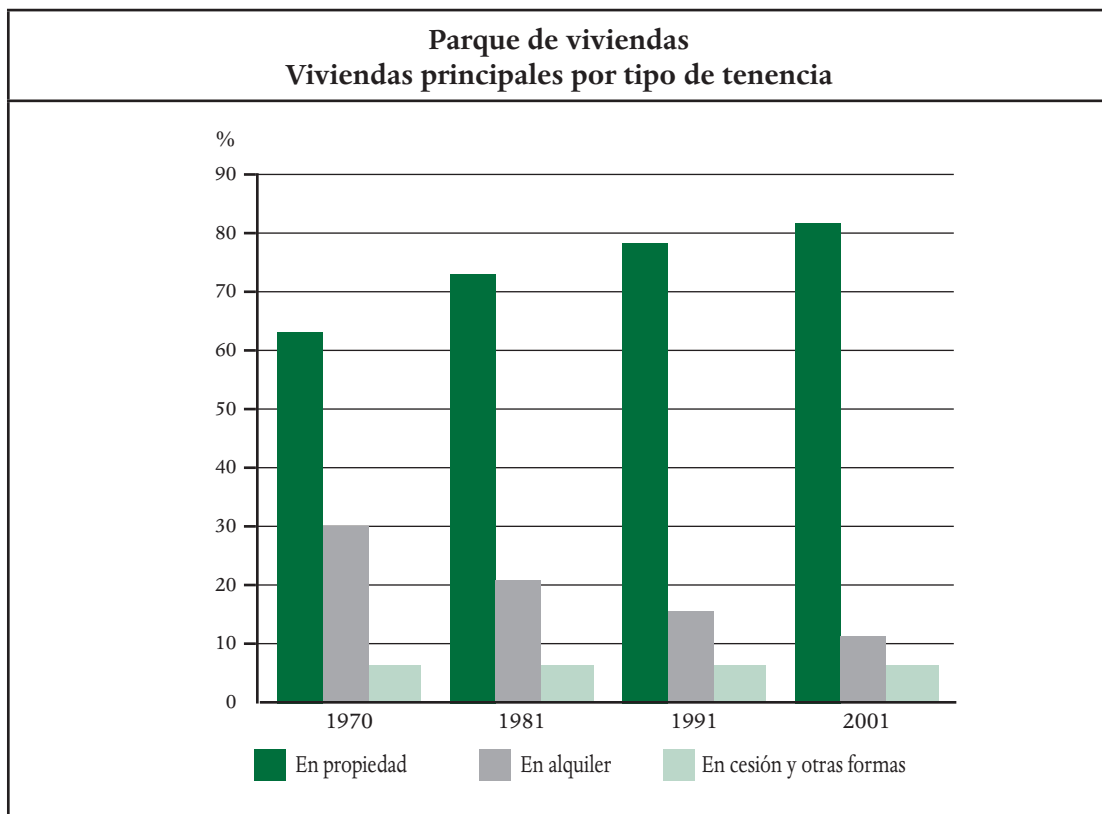
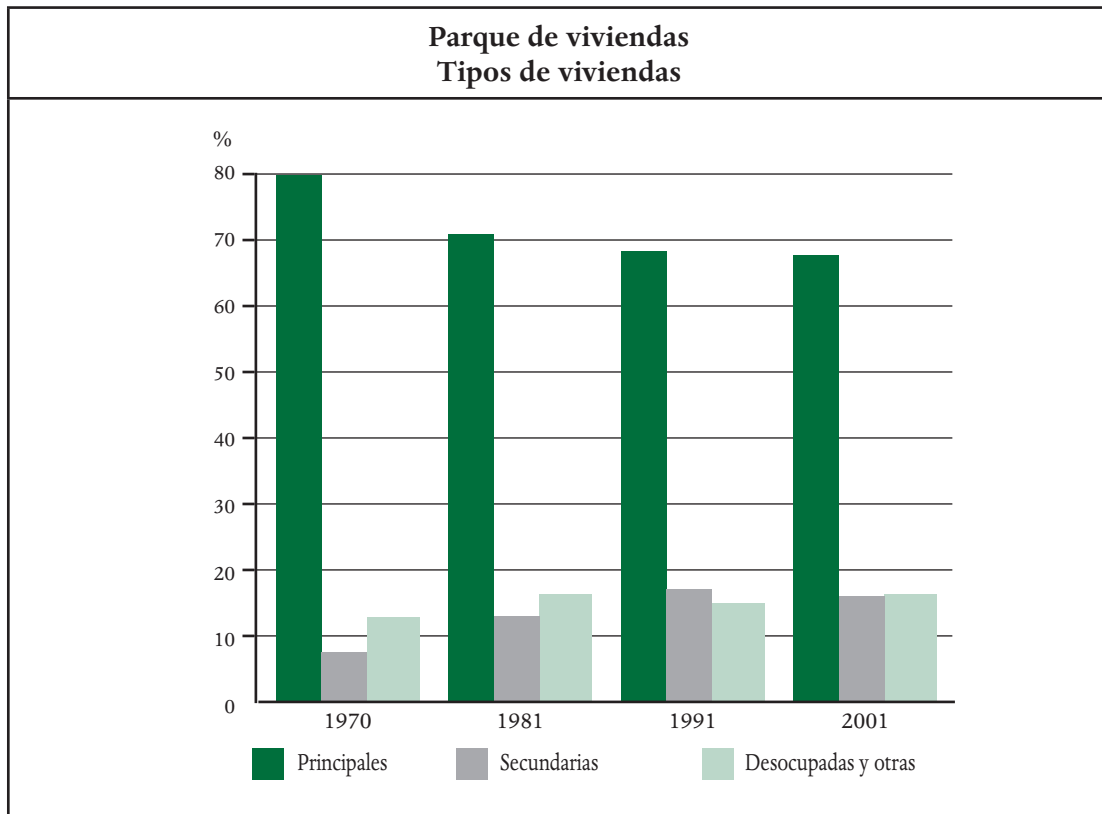
## **Anexo I**

# **Principales indicadores del Banco de España sobre la evolución de la vivienda en España**

Principales indicadores del Banco de España sobre la evolución de la vivienda en España									
	1970	1981	1991	2001	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Parque de viviendas</b>									
Número de viviendas (Censos) (a)	10.658.882	14.726.134	17.206.383	20.946.554	23.918.413	24.626.384	25.376.597	26.230.579	26.768.715
<b>Porcentaje de viviendas (Censos)</b>									
Principales.....	79,8	70,8	68,2	67,7	...	...	...	...	...
Secundarias.....	7,5	12,9	17,0	16,0	...	...	...	...	...
Desocupadas y otras.....	12,7	16,3	14,8	16,2	...	...	...	...	...
<b>Porcentaje de viviendas principales (Censos)</b>									
En propiedad .....	63,4	73,1	78,3	82,2	...	...	...	...	...
En alquiler.....	30,1	20,8	15,2	11,4	...	...	...	...	...
En cesión y otras formas .....	6,5	6,1	6,5	6,5	...	...	...	...	...
<b>Porcentaje de viviendas principales (ECPF) (b)</b>									
En propiedad .....	...	...	79,3	84,5	86,3	...	...	...	...
En alquiler.....	...	...	13,5	9,6	9,3	...	...	...	...
En cesión y otras formas .....	...	...	7,2	5,9	4,5	...	...	...	...

Fuente: Banco de España





Fuente: Banco de España

## Anexo II

# Extracto de la Ley de Enjuiciamiento Civil

### Extracto del artículo 670 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil

“Aprobación del remate. Pago. Adjudicación de los bienes al acreedor.

1. Si la mejor postura fuera igual o superior al 70 % del valor por el que el bien hubiere salido a subasta, el secretario judicial responsable de la ejecución, mediante decreto, el mismo día o el día siguiente, aprobará el remate en favor del mejor postor. En el plazo de veinte días, el rematante habrá de consignar en la Cuenta de Depósitos y Consignaciones la diferencia entre lo depositado y el precio total del remate.
2. Si fuera el ejecutante quien hiciese la mejor postura igual o superior al 70% del valor por el que el bien hubiere salido a subasta, aprobado el remate, se procederá por el secretario judicial a la liquidación de lo que se deba por principal, intereses y costas y, notificada esta liquidación, el ejecutante consignará la diferencia, si la hubiere.
3. Si solo se hicieren posturas superiores al 70% del valor por el que el bien hubiere salido a subasta, pero ofreciendo pagar a plazos con garantías suficientes, bancarias o hipotecarias, del precio aplazado, se harán saber al ejecutante, quien, en los veinte días siguientes, podrá pedir la adjudicación del inmueble por el 70% del valor de salida. Si el ejecutante no hiciere uso de este derecho, se aprobará el remate en favor de la mejor de aquellas posturas, con las condiciones de pago y garantías ofrecidas en la misma.
4. Cuando la mejor postura ofrecida en la subasta sea inferior al 70% del valor por el que el bien hubiere salido a subasta, podrá el ejecutado, en el plazo de diez días, presentar tercero que mejore la postura ofreciendo cantidad superior al 70% del valor de tasación o que, aun inferior a dicho importe, resulte suficiente para lograr la completa satisfacción del derecho del ejecutante.

Transcurrido el indicado plazo sin que el ejecutado realice lo previsto en el párrafo anterior, el ejecutante podrá, en el plazo de cinco días, pedir la adjudicación del inmueble por el 70% de dicho valor o por la cantidad que se le deba por todos los conceptos, siempre que esta cantidad sea superior al 60% de su valor de tasación y a la mejor postura.

Cuando el ejecutante no haga uso de esta facultad, se aprobará el remate en favor del mejor postor, siempre que la cantidad que haya ofrecido supere el 50% del valor de tasación o, siendo inferior, cubra, al menos, la cantidad por la que se haya despachado la ejecución, incluyendo la previsión para intereses y costas. Si la mejor postura no cumpliera estos requisitos, el secretario judicial responsable de la ejecución, oídas las partes, resolverá sobre la aprobación del remate a la vista de las circunstancias del caso y teniendo en cuenta especialmente la conducta del deudor en relación con el cumplimiento de la obligación por la que se procede, las posibilidades de lograr la satisfacción del acreedor mediante la realización de otros bienes, el sacrificio patrimonial que la aprobación del remate suponga para el deudor y el beneficio que de ella obtenga el acreedor. En este último caso, contra el decreto que apruebe el remate cabe recurso directo de revisión ante el tribunal que dictó la orden general de ejecución. Cuando el secretario judicial deniegue la aprobación del remate, se procederá con arreglo a lo dispuesto en el artículo siguiente...”

## Anexo III

# Extractos de los principales textos legales incluidos en el artículo

### **Ley Hipotecaria española, artículo 105**

“La hipoteca podrá constituirse en garantía de toda clase de obligaciones y no alterará la responsabilidad personal ilimitada del deudor que establece el artículo 1911 del Código Civil.”

### **Ley Hipotecaria española, artículo 140**

“No obstante lo dispuesto en el artículo 105, podrá válidamente pactarse en la escritura de constitución de la hipoteca voluntaria que la obligación garantizada se haga solamente efectiva sobre los bienes hipotecados.

En este caso, la responsabilidad del deudor y la acción del acreedor, por virtud del préstamo hipotecario, quedarán limitadas al importe de los bienes hipotecados, y no alcanzarán a los demás bienes del patrimonio del deudor.

Cuando la hipoteca así constituida afectase a dos o más fincas y el valor de alguna de ellas no cubriese la parte de crédito de que responda, podrá el acreedor repetir por la diferencia exclusivamente contra las demás fincas hipotecadas, en la forma y con las limitaciones establecidas en el artículo 121.”

### **Artículo 1911 del Código Civil**

“Del cumplimiento de las obligaciones responde el deudor con todos sus bienes, presentes y futuros.”

## Anexo IV

<b>Tabla de variaciones del precio de la vivienda en base 100, siendo el año de referencia 2007</b>				
	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
<b>General</b>	100%	98,49%	91,90%	90,07%
<b>Vivienda nueva</b>	100%	104,19%	99,81%	97,22%
<b>Vivienda de segunda mano</b>	100%	93,77%	85,33%	84,31%

Fuente: Serie temporal de precios de la vivienda del Instituto Nacional de Estadística. Se muestra la media agregada nacional para los cuatro trimestres del año

<b>Variación de los precios de mercado según la Sociedad de Tasación. Valores nominales medios del precio de la vivienda por semestres</b>		
<b>Año</b>	<b>Mes</b>	<b>Precio nominal en euros</b>
<b>2007</b>	Junio	287.400,00
<b>2007</b>	Diciembre	290.500,00
<b>2008</b>	Junio	287.100,00
<b>2008</b>	Diciembre	271.200,00
<b>2009</b>	Junio	258.900,00
<b>2009</b>	Diciembre	255.800,00
<b>2010</b>	Junio	253.700,00
<b>2010</b>	Diciembre	247.600,00
<b>2011</b>	Junio	241.900,00

Fuente: Serie temporal de la evolución de los precios de las tasaciones de la vivienda media, 100 m<sup>2</sup>. Se muestra la media semestral

## Trabajos publicados

- EP 1/1999 Cuadernos con alternativas 1. Varios autores.
- EP 2/1999 Cuadernos con alternativas 2. Varios autores.
- EP 3/1999 Bases para una reforma de la política. Varios autores.
- EP 4/2000 La educación a debate. Victoria Camps.
- EP 5/2000 Un pacto de Estado para la justicia. Varios autores.
- EP 6/2000 Sistema Nacional de Salud. Javier Rey.
- EP 7/2001 La Universidad Europea del Trabajo. Varios autores.
- EP 8/2001 La judicialización en la Unión Europea. Quién gana y quién pierde. Antonio Estella.
- EP 8 bis/2001 La liberalización de los servicios de interés económico general. Un modelo progresista dentro y para Europa. Leonor Moral.
- EP 9/2002 La armonización del impuesto sobre la renta de las personas físicas en el marco del debate federalista. Posibilidades y límites. Violeta Ruiz.
- EP 10/2002 La participación de los españoles en elecciones y protestas. Belén Barreiro.
- EP 11/2002 La Constitución europea y la Carta de Derechos fundamentales. María Luisa Fernández.
- EP 11 bis/2003 El proceso constituyente europeo en sentido estricto. Relanzar la integración desde la ciudadanía. Rosa Velázquez.
- EP 12/2003 Las nuevas formas de participación en los gobiernos locales. Eloísa del Pino y César Colino.
- EP 13/2003 El proceso de globalización. Análisis de las propuestas alternativas al Consenso de Washington. Carlos Garcimarán y Santiago Díaz de Sarralde.
- EP 14/2004 El modelo social en la Constitución europea. José Vida.
- EP 15/2004 Los procesos migratorios. Alternativas al discurso dominante. Arantxa Zaguirre.
- EP 16/2005 La enseñanza de la religión católica en España. Margarita Lema.
- EP 17/2005 Ciudadanía y minorías sexuales. La regulación del matrimonio homosexual en España. Kerman Calvo.
- EP 18/2005 La financiación de las confesiones religiosas en España. Alejandro Torres.
- EP 19/2006 Propuestas para la reforma del sistema electoral español. Rubén Ruiz.
- EP 20/2006 Mujer y vivienda. Una aproximación al problema de la vivienda desde una perspectiva de género. Jordi Bosch.
- EP 21/2006 La restricción de derechos fundamentales en el marco de la lucha contra el terrorismo. M.<sup>a</sup> Ángeles Catalina Benavente.
- EP 22/2006 Una propuesta para la enseñanza de la ciudad democrática en España. Irene Martín Cortes.
- EP 23/2006 Los símbolos y la memoria del Franquismo. Jesús de Andrés Sanz.
- EP 24/2007 Cambios en las relaciones de trabajo y derecho a la huelga. Xavier Solà Monells y Daniel Martínez Fons.
- EP 25/2007 Modelos familiares y empleo de la mujer en el Estado de bienestar español. Almudena Moreno Mínguez.
- EP 26/2007 La exclusión social: análisis y propuestas para su prevención. Anabel Moriña Díez.
- EP 27/2007 La reforma del Senado. Alberto Penadés e Ignacio Urquizu-Sancho.
- EP 28/2007 Un nuevo enfoque de la solidaridad autónoma a través de los Fondos de Compensación Interterritorial. Roberto Fernández Llera y Francisco J. Delgado Rivero.
- EP 29/2007 Derecho de asilo y mutilación genital femenina: mucho más que una cuestión de género. Yolanda García Ruiz.
- EP 30/2008 El desarrollo de políticas públicas locales como garantes de la satisfacción de los ciudadanos. Pablo Gutiérrez Rodríguez y Marta Jorge García-Inés.
- EP 31/2008 El turismo residencial y las políticas públicas europeas. Fernando J. Garrigós Simón y Daniel Palacios Marqués.

- EP 32/2008 La economía social y su participación en el desarrollo rural. Andrés Montero Aparicio.
- EP 33/2008 Prostitución y políticas públicas: entre la reglamentación, la legalización y la abolición. Pedro Brufao Curiel.
- EP 34/2008 La dimensión territorial de la pobreza y la privación en España. Jesús Pérez Mayo.
- EP 35/2008 “Ampliar para ganar”: las consecuencias electorales del crecimiento del Metro en Madrid, 1995-2007. Luis de la Calle Robles y Lluís Orriols i Galve.
- EP 36/2008 Las causas de la participación y sus consecuencias en el voto de centro y de izquierda en España. Sebastián Lavezzolo Pérez y Pedro Riera Segre.
- EP 37/2008 El medio ambiente urbano en la Unión Europea. Susana Borràs Pentinat.
- EP 38/2008 Control político y participación en democracia: los presupuestos participativos. Ernesto Ganuza Fernández y Braulio Gómez Fortes.
- EP 39/2008 Cataluña después del primer “Tripartit”. Continuidad y cambio en patrones de comportamiento electoral. Laia Balcells Ventura y Elna Roig Madorran.
- EP 40/2009 La reducción de empleo y sus consecuencias en los resultados: un análisis de las empresas españolas. Fernando Muñoz Bullón y María José Sánchez Bueno.
- EP 41/2009 Flexicurity and Gender Equality: advancing flexicarity policies in Denmark and Spain. Óscar García Agustín y Lise Rolandsen Agustín.
- EP 42/2009 La cobertura de la situación de dependencia. Djamil Tony Kahale Carrillo.
- EP 43/2009 Políticas públicas y segregación residencial de la población extranjera en la Comunidad de Madrid. Alfonso Echazarra de Gregorio.
- EP 44/2009 Libre circulación de personas y ciudadanía social: ¿cabe imponer barreras al turismo social?. Borja Suárez Corujo y Tomás de la Quadra-Salcedo Janini.
- EP 45/2009 Nuevos desafíos democráticos: hacia una iniciativa legislativa popular efectiva. Carmela Mallaina García.
- EP 46/2009 La deconstrucción del servicio público de televisión: hacia una política de innovación en las nuevas plataformas digitales. Alberto González Pascual.
- EP 47/2010 Desigualdad de rentas y desigualdad de oportunidades en España. Christelle Sapata.
- EP 48/2010 Un análisis del efecto de la Ley de igualdad en la representación electoral, parlamentaria y en el comportamiento electoral de las mujeres en las elecciones generales de 2008. Álvaro Martínez Pérez y Kerman Calvo Borobia.
- EP 49/2010 ¿Querer es poder? Un análisis de la fecundidad de las mujeres españolas e inmigrantes. María José Hierro Hernández y Margarita Torre Fernández.
- EP 50/2010 Salud y acceso a los servicios sanitarios en España: la realidad de la inmigración. Cristina Hernández Quevedo y Dolores Jiménez Rubio.
- EP 51/2010 Las políticas de conciliación en España y sus efectos: un análisis de las desigualdades de género en el trabajo del hogar y el empleo Pablo Gracia y Daniela Bellani.
- EP 52/2010 ¿Debe el agua de los ríos llegar al mar? Orientaciones para una gestión medioambiental del agua en España. Fernando Magdaleno Mas.
- EP 53/2010 The Internet Sector and Network Neutrality: where does the EU stand? Hairong Mu y Carlo Reggiani.
- EP 54/2010 Políticas migratorias comparadas en el Sur de Europa: lecciones cruzadas entre España y Portugal. Belén Fernández Suárez.
- EP 55/2010 Los biocombustibles en la política energética europea: los retos de la estrategia energética europea para el año 2020. Raquel Montes Torralba.
- EP 56/2010 Blogging político y personalización de la democracia local en España y Portugal. Evidencias presentes y propuestas de futuro. J. Ignacio Criado y Guadalupe Martínez Fuentes.
- EP 57/2010 Democracia participativa, sociedad civil y espacio público en la Unión Europea. Luis Bouza García.
- EP 58/2011 La imposición sobre el patrimonio como instrumento para una distribución equitativa de la riqueza. César Martínez.

- EP 59/2011 Políticas migratorias comparadas en el Sur de Europa: lecciones cruzadas entre España y Portugal. Belén Fernández Suárez.
- EP 60/2011 Los biocombustibles en la política energética europea: los retos de la estrategia energética europea para el año 2020. Raquel Montes Torralba.
- EP 61/2011 Blogging político y personalización de la democracia local en España y Portugal. Evidencias presentes y propuestas de futuro. J. Ignacio Criado y Guadalupe Martínez Fuentes.
- EP 62/2011 Nuevas herramientas. Nuevas ideas. Utilización de campañas de base en España. Elecciones regionales y locales en 2011. Bernardo Navazo López.
- EP 63/2011 Un estudio en torno a la edad de jubilación. Sonia Fernández Sánchez.
- EP 64/2011 El derecho a una vivienda adecuada. Un derecho del siglo XXI. Vanessa Villalibre Fernández.
- EP 65/2011 Las políticas de revitalización urbana en ciudades intermedias de tradición minero-industrial: incidencia de los actores locales. José Prada.
- EP 66/2011 Articulación entre las relaciones familiares y sociales y la discapacidad en Europa. Laura Lorenzo.
- EP 67/2001 Calidad y reforma de la Educación Secundaria Obligatoria en España. Flor Arias Aparicio y Alessandro Gentile.