BANCO CENTRAL EUROPEO

EUROSISTEMA

DICTAMEN DEL BANCO CENTRAL EUROPEO

de 22 de mayo de 2013

sobre protección de los deudores hipotecarios

(CON/2013/33)

Introducción y fundamento jurídico

El 30 de abril de 2013 el Banco Central Europeo (BCE) recibió de la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa de España una solicitud de dictamen sobre un proyecto de ley de protección de los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social (en adelante, el "proyecto de ley"), que fue aprobado por el Parlamento español el 8 de mayo como Ley 1/2013[1].

La competencia consultiva del BCE se basa en el apartado 4 del artículo 127 y el apartado 5 del artículo 282 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, así como en los guiones tercero y sexto del apartado 1 del artículo 2 de la Decisión 98/415/CE del Consejo, de 29 de junio de 1998, relativa a la consulta de las autoridades nacionales al Banco Central Europeo acerca de los proyectos de disposiciones legales[2], pues el proyecto de ley se refiere al Banco de España y a normas aplicables a las entidades financieras que influyen significativamente en la estabilidad de las entidades y los mercados financieros. De acuerdo con la primera frase del artículo 17.5 del Reglamento interno del Banco Central Europeo, el presente dictamen ha sido adoptado por el Consejo de Gobierno.

1. Objeto del proyecto de ley

El objeto del proyecto de ley es mejorar el funcionamiento del mercado hipotecario reforzando la independencia de las sociedades y servicios de tasación[3], introduciendo un plazo de amortización máximo de 30 años para préstamos hipotecarios sobre vivienda habitual a efectos de titulización, y mejorando la transparencia de los préstamos hipotecarios al requerir la inclusión de una declaración del prestatario en la que manifieste que ha sido advertido de los posibles riesgos derivados del préstamo hipotecario.

Además, conforme al proyecto de ley, el procedimiento de ejecución hipotecaria solamente podrá iniciarse una vez que el deudor haya incumplido su obligación de pago durante un plazo mínimo de tres meses. Asimismo, el tribunal o las partes podrán oponerse al procedimiento de ejecución hipotecaria sobre la base de cláusulas abusivas del contrato hipotecario. Esta última modificación ha sido introducida

1 La Ley 1/2013 entró en vigor en la fecha de su publicación en el Boletín Oficial del Estado núm. 116 de 15 de mayo de 2013.

2 DO L 189 de 3.7.1998, p. 42.

3 En el proyecto de ley se faculta al Banco de España para comprobar la independencia de las sociedades y servicios de tasación e imponer sanciones en caso necesario.

para adaptar la implementación española de la Directiva 93/13/CEE del Consejo[4] a una reciente sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea[5].

El proyecto de ley también tiene por objeto proteger a los hipotecantes de vivienda habitual limitando los intereses de demora e introduciendo quitas en caso de pronto pago de la deuda pendiente tras la ejecución hipotecaria.

Para los hipotecantes de vivienda habitual que se encuentren en las situaciones de especial vulnerabilidad establecidas en el proyecto de ley, este dispone la suspensión de los lanzamientos por dos años y, en el contexto del Código de Buenas Prácticas al que las entidades de crédito pueden adherirse voluntariamente, medidas de reestructuración y reducción de la deuda, o, si fallan estas, la dación en pago.

Finalmente, el proyecto de ley encomienda al gobierno español que promueva la constitución de un fondo social de viviendas en beneficio de los hipotecantes desalojados de sus viviendas habituales.

2. Observaciones generales

2.1 El BCE observa que la Comisión Europea ha adoptado una propuesta de directiva con el objetivo de promover que la concesión y solicitud de préstamos sea responsable y que se ofrezca a los prestatarios préstamos asequibles, de modo que disminuya la necesidad de recurrir a las ejecuciones hipotecarias[6]. El proyecto de ley parece compatible con la propuesta de directiva.

2.2 Es al ordenamiento jurídico nacional al que corresponde en primera instancia equilibrar los intereses de las partes implicadas en las situaciones de incumplimiento o ejecución hipotecaria, dado que estarán en juego derechos de propiedad fundamentales y otros intereses socioeconómicos. Además, el BCE considera que las modificaciones de la legislación hipotecaria y de ejecución hipotecaria previstas en el proyecto de ley deberían basarse en un análisis pormenorizado de su impacto en el sistema financiero[7]. Asimismo, en este contexto, las autoridades españolas deberían vigilar los efectos que las medidas previstas de protección de los deudores hipotecarios podrían tener en las provisiones y el cumplimiento de los requisitos mínimos de capital de las entidades de crédito.

2.3 El BCE subraya, no obstante, que la ejecución hipotecaria debe considerarse el último recurso. Los prestamistas garantizados deberían estar interesados en evitar la ejecución hipotecaria, que resulta costosa y generalmente produce menos ingresos que las ventas voluntarias, si el hipotecante

---

4 Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores (DO L 95 de 21.4.1993, p. 29).

5 Sentencia de 14 de marzo de 2013 en el asunto C-415/11, *Mohamed Aziz contra Catalunyacaixa.*

6 Véase la propuesta de la Comisión Europea de directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los contratos de crédito para bienes inmuebles de uso residencial (COM/2011/0142 final), así como el documento de trabajo de los servicios de la Comisión que la acompaña: "National measures and practices to avoid foreclosure procedures for residential mortgage loans", de 31 de marzo de 2011 (SEC(2011) 357 final).

7 Véanse los apartados 2.1 y 2.3 del Dictamen CON/2012/40. Todos los dictámenes del BCE se publican en la dirección del BCE en internet: www.ecb.europa.eu.

continúa cumpliendo todas o una parte acordada de sus obligaciones de pago. Por tanto es importante: a) que los prestamistas garantizados adapten sus prácticas actuales de gestión de prestatarios incursos en incumplimiento a fin de evitar las ejecuciones hipotecarias, y b) que el marco regulador proporcione incentivos a todas las partes interesadas para que acuerden una reestructuración de deuda oportuna y razonable en caso de incumplimiento.

2.4 Con este fin, debería adoptarse un conjunto de medidas más amplio que aborde las causas subyacentes de las dificultades relacionadas con las hipotecas y que trate de evitar, en la medida de lo posible, las ejecuciones hipotecarias. Solo con una estrategia de resolución más amplia se puede hacer frente a los retos que plantean los cambios en las circunstancias económicas de los prestatarios, los cambios sustanciales en el valor de los inmuebles y el posible resultado de hipotecas inviables, manteniendo al mismo tiempo incentivos apropiados tanto para deudores como para acreedores y reduciendo al mínimo el posible riesgo moral. Asimismo, aun cuando debe aplaudirse el establecimiento de un fondo social de viviendas, esta iniciativa debería ser parte de una estrategia amplia e integrada de gestión de las dificultades relacionadas con las hipotecas. Esta estrategia puede desembocar finalmente en menos ejecuciones hipotecarias y menos necesidad de un fondo social de viviendas.

El presente dictamen se publicará en la dirección del BCE en internet.

Hecho en Fráncfort del meno el 22 de mayo de 2013.

[firmado]

El presidente del BCE

Mario DRAGHI