



EJECUCIONES HIPOTECARIAS. UN AÑO DE LA LEY 1/2013

Julio Rodríguez López

Economista y Estadístico
Ex Presidente del Banco Hipotecario de España

RESUMEN: En el presente trabajo se analiza críticamente el estado de la ejecución hipotecaria en España y el alcance de las reformas legales introducidas en los últimos años que tratan de proteger al deudor hipotecario sin conseguirlo.

ABSTRACT: *This paper analyzes critically the state of the foreclosure in Spain and the scope and effectiveness of the legal reforms introduced in recent years that seek to protect the debtor without success.*

PALABRAS CLAVE: Ejecución hipotecaria; reforma de la legislación hipotecaria; protección del deudor.

KEY WORDS: *Foreclosure; mortgage law reform; debtor protection.*

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. SOBREENDEUDAMIENTO Y DESEMPLEO. ORIGEN DEL PROBLEMA. 3. UN REPASO A LAS ESTADÍSTICAS: EJECUCIONES, LANZAMIENTOS, ADJUDICACIONES. 4. UN PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN INJUSTO PARA EL DEUDOR. 5. 2011: SE INICIAN LAS REFORMAS. 6. EL NUEVO GOBIERNO REACCIONA. EL CÓDIGO DE BUENAS PRÁCTICAS. 7. UN PASO INSUFICIENTE: LA LEY 1/2013. BIBLIOGRAFÍA.

1. INTRODUCCIÓN

Las insolvencias por impago de préstamos hipotecarios para compra de vivienda registraron un importante aumento en España desde el inicio de la crisis. El retroceso del empleo y el excesivo esfuerzo que supone el acceso a la vivienda en una alta proporción de los préstamos concedidos hasta 2007 explicaron dicho aumento. El procedimiento legal de ejecución hipotecaria vigente hasta 2013 ha sido ineficiente y poco equitativo en España. La vigente Ley 1/2013, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, recogió lo más importante de las modificaciones de dicha normativa introducidas entre 2011 y 2012. Todavía resultan necesarios cambios legislativos y estrategias políticas adicionales para atacar con más vigor un problema que no ha dejado de aumentar.

2. SOBREENDEUDAMIENTO Y DESEMPLEO. ORIGEN DEL PROBLEMA

En España, los precios de las viviendas aumentaron en casi un 200% entre 1997 y 2007. El precio medio de una vivienda de 90 metros cuadrados construidos creció desde los 4,3 salarios anuales de 1997 hasta alcanzar los nueve salarios anuales en 2007. El

esfuerzo de acceso medio a una vivienda de dicha dimensión creció desde el 28,4% de los ingresos familiares en 1997 hasta el 51,3% en 2007. El importe medio de las hipotecas formalizadas sobre vivienda se triplicó desde los 50.800 euros de 1997 hasta los 148.200 euros en 2007. Entre 1998-2007 se formalizaron en España más de 8,5 millones de nuevas hipotecas destinadas a la compra de viviendas.

La crisis financiera de 2007 provocó primero un intenso racionamiento de crédito que frenó las compras de vivienda y el inicio de nuevas promociones. El ajuste del mercado de vivienda descansó inicialmente en el descenso de la construcción de nuevas viviendas, a la vista del moderado retroceso inicial de los precios inmobiliarios. Los precios de las viviendas retrocedieron en España en casi un 40% entre el primer trimestre de 2008 y el mismo periodo de 2014, según datos de Tinsa. Las reformas del sistema financiero introducidas en 2012 aceleraron los descensos de precios en 2012 y 2013.

El prolongado retroceso de la inversión en vivienda ha traído, en promedio anual, más de un punto porcentual al crecimiento del PIB entre 2008 y 2013. Entre el primer trimestre de 2007 y el mismo periodo de 2014 se perdieron en España 3,7 millones de empleos, según la Encuesta de Población Activa, de los que el 47,3% correspondió directamente al sector de la construcción.

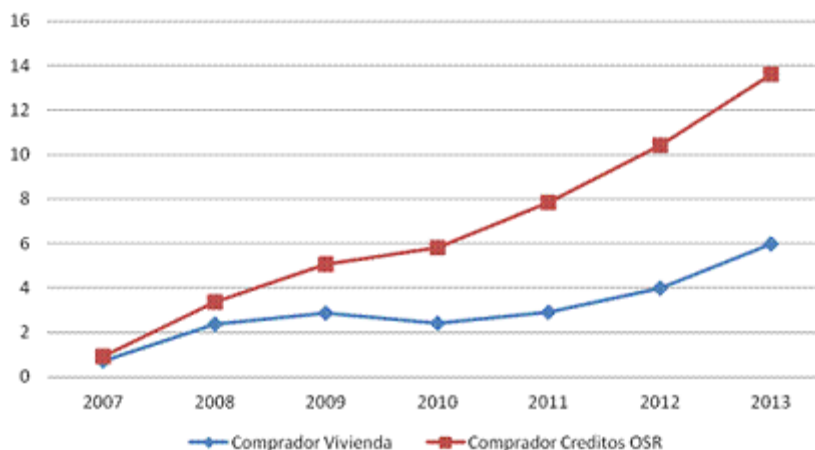
El retroceso del empleo y el aumento del paro, el elevado endeudamiento de los hogares, el excesivo esfuerzo que suponía el acceso a la vivienda en una alta proporción de los nuevos préstamos concedidos hasta 2007 provocaron un importante aumento de las insolvencias familiares desde el inicio de la crisis.

El reducido peso del alquiler en España hasta 2011, forma de tenencia de la vivienda que parece crecer desde el inicio de la crisis, impulsó a acudir a la vivienda en propiedad a hogares cuyos recursos hacían más racional el acceso a la vivienda a través del alquiler. Este segmento de los adquirentes de viviendas ha sido el más expuesto a la morosidad después del cambio de ciclo sufrido por la economía española desde el segundo semestre de 2007.

3. UN REPASO A LAS ESTADÍSTICAS: EJECUCIONES, LANZAMIENTOS, ADJUDICACIONES

Desde 2007 ha destacado el aumento sufrido tanto por la morosidad de los préstamos como por las ejecuciones hipotecarias consiguientes a los impagos. La tasa de morosidad de los créditos a hogares para compra y rehabilitación de vivienda ha experimentado aumentos significativos, pasando desde el 0,43% de diciembre de 2006 hasta el 6,0% de diciembre de 2013, frente al 13,6% para todos los créditos al sector privado en la misma fecha (Gráfico 0). Dicha morosidad es muy inferior a la de los préstamos a la promoción y construcción de las mismas, próxima al 40%.

Tasa de morosidad, a 31 de diciembre. Total créditos y a comprador de vivienda, 2007-2013 (%). Fuente: BdE. Gráfico 0

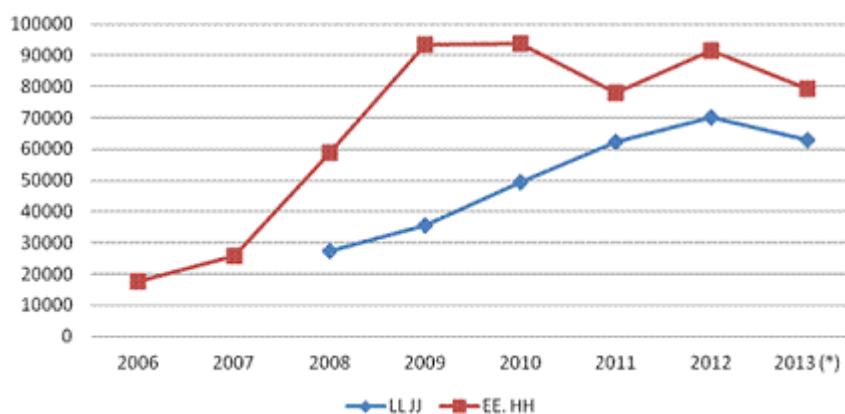


El elevado saldo vivo de los créditos para compra de vivienda, 604.935 millones a 31.12.2013, hace que el saldo de los créditos morosos de hogares por dicho concepto alcance una cifra absoluta elevada, 36.182 millones de euros. Los conflictos derivados de los posibles desahucios son potencialmente importantes, a la vista que el importante aumento del volumen de créditos morosos a comprador de vivienda en 2012-13.

Hasta abril de 2013 sólo se dispuso en España de estadísticas sobre ejecuciones hipotecarias procedentes del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ), con periodicidad trimestral. Se dispone, entre otros aspectos, de datos sobre el número de procedimientos de ejecución hipotecaria y sobre el número de lanzamientos practicados por los Tribunales Superiores de Justicia.

Entre 2008 y 2013 los totales acumulados han sido de casi 500.000 procedimientos de ejecución presentados y 309.560 lanzamientos, con una tendencia creciente hasta 2010, que se estabilizó después, a niveles elevados, entre 2011 y 2013 (Gráfico 1). Las cifras de 2013 fueron de 82.680 procedimientos y de 65.182 lanzamientos.

Estadísticas Judiciales . Ejecuciones hipotecarias presentadas y lanzamientos judiciales recibidos por los TSJ. Totales anuales, 2006-2012. Fuente: CGPJ. Grafico 1



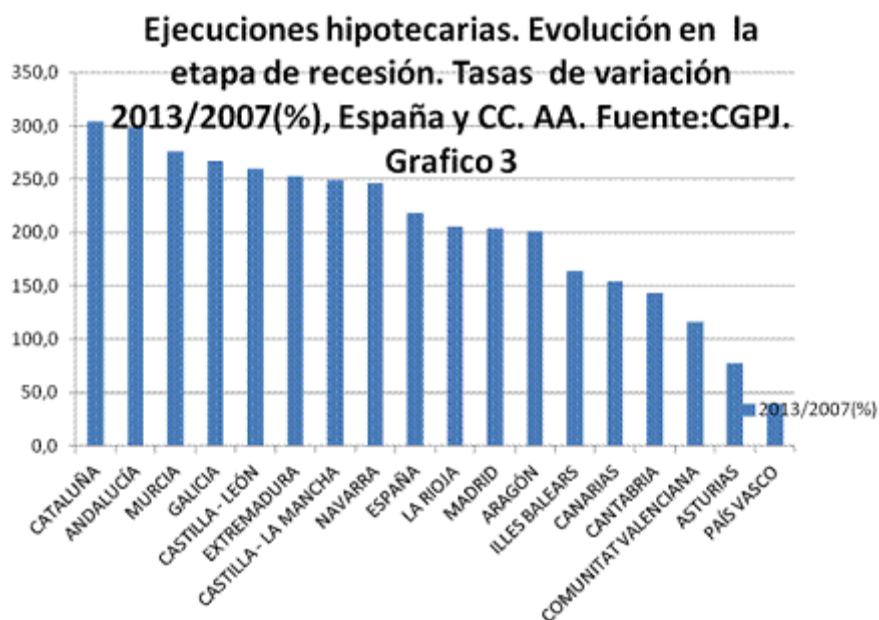
Las magnitudes recogidas en la estadística judicial se refieren a todo tipo de activos inmobiliarios. En la fecha citada de 2013 el Colegio de Registradores de la Propiedad de España¹ publicó una estimación para 2012 a partir de una encuesta directa y voluntaria a los registros de la propiedad.

En vivienda habitual, en 2012 hubo en España 49.300 procedimientos de ejecución iniciados, 30.050 adjudicaciones y 11.400 daciones en pago. Los procedimientos estimados por los registradores supusieron el 53,7% de la cifra total de procedimientos de ejecución iniciados publicada por el CGPJ. Murcia, Valencia y Cataluña fueron las autonomías con la mayor proporción de hogares afectados por tales procedimientos en la estadística registral. Las viviendas habituales adjudicadas se elevaron a 30.050 en 2012, según dicha fuente. Las 11.400 daciones en pago de viviendas habituales de 2012 implican que dicha fórmula no es infrecuente en España (Gráfico 2).

¹ REGISTRADORES DE ESPAÑA, «Panorama Registral. Impagos hipotecarios de vivienda», abril 2013 (Disponible en: http://www.registradores.org/detalle_noticia_prensa.jsp?DS48.PROID=21679 [Consulta: 17 julio 2014]).



Los datos del Poder Judicial revelan la presencia de un aumento del 218,7% de las ejecuciones hipotecarias entre 2007 y 2013, donde Cataluña (304,2%) presentó el crecimiento mayor y el País Vasco registró el aumento más moderado (39,9%) (Gráfico 3).



En mayo de 2013 el Banco de España² publicó los resultados de una encuesta entre entidades de crédito con más del 85% del crédito hipotecario vivo para compra de viviendas. Dichos datos se han reestimado posteriormente, pues el Banco obligó después a las entidades de crédito a remitir dicha información mediante la CBE 1/2013, de 24 de mayo³. El Banco de España ha estimado las entregas de viviendas por personas físicas por procesos de ejecución en 2012 y 2013.

En 2012 hubo 39.051 entregas de vivienda habitual a las entidades de crédito, de las que 19.716 fueron voluntarias (incluidas 15.174 daciones de pago), y 19.335 lo fueron por medio de la vía judicial, en el 85% de los casos con la vivienda vacía y en el resto con la vivienda ocupada.

Los datos de 2013 publicados por el Banco de España en «Nota» de 19 de mayo 2014⁴ confirman la persistente intensidad del problema en dicho año, a la vista del elevado número de entregas de viviendas en dicho periodo a las entidades de crédito, 38.961. De dicho total 17.907 fueron entregas voluntarias, incluidas las daciones en pago, y 21.054 correspondieron a entregas judiciales. Los datos de 2012-13 del Banco de España pueden implicar que casi un 30% de los lanzamientos hipotecarios publicados por el CGPJ para dichos años correspondieron a viviendas habituales, y que el 70% de los lanzamientos correspondió a viviendas.

Si la proporción citada de entregas de viviendas habituales derivadas de procedimientos judiciales correspondientes a 2012-13 se aplica a los lanzamientos hipotecarios producidos en el periodo 2008-13, resultaría un total de más de 90.000 viviendas habituales entregadas a los bancos como consecuencia de los procedimientos de ejecución iniciados en dicho periodo.

Un sistema de ejecución tan severo como el vigente en España se está aplicando a unos préstamos contraídos en una etapa de dinero fácil y de escaso rigor en la asunción de nuevos riesgos por parte de las entidades de crédito. Durante esta década (1997-2007) «el ahorro familiar se incentivó fiscalmente para la compra de vivienda habitual y las entidades financieras otorgaron para ello préstamos hipotecarios a discreción a empresa y particulares» (JIMÉNEZ SEGADO, 2013: 55).

4. UN PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN INJUSTO PARA EL DEUDOR

El procedimiento de ejecución hipotecaria se apoya en la ley hipotecaria y en la ley de enjuiciamiento civil. Destaca el artículo 1911 del Código Civil, según el cual el acreedor

² BANCO DE ESPAÑA, 2013, «Nota Informativa sobre la presentación de una nueva estadística de procesos de ejecución hipotecaria sobre viviendas», 10 de mayo (Disponible en: http://www.bde.es/bde/es/secciones/prensa/notas/Briefing_notes/ [Consulta: 17 julio 2014]).

³ BANCO DE ESPAÑA, 2014, «Nota Informativa sobre los procesos de ejecución hipotecaria sobre viviendas. Datos revisados de 2012 y primer semestre de 2013», 28 de enero (Disponibilidad y consulta, *ibid.*).

⁴ BANCO DE ESPAÑA, 2014, «Nota Informativa sobre los procesos de ejecución hipotecaria sobre viviendas. Total entidades de depósito», 19 de mayo (Disponibilidad y consulta, *ibid.*).

se puede quedar con todo el patrimonio del deudor para recuperar el préstamo. El artículo 105 de la Ley Hipotecaria estableció la garantía personal e hipotecaria del deudor.

La Ley de Enjuiciamiento Civil establece que si, una vez producido el impago del préstamo, el bien se saca a subasta y esta queda desierta, el banco se puede quedar con la vivienda abonando solo el 70% del valor del valor por el que el bien hubiere salido a subasta (el 50% hasta julio de 2011). La entidades de crédito pueden reclamar al deudor la diferencia entre el importe de la deuda, aumentada en los intereses de demora, y el 70% citado, junto a las costas del procedimiento.

En el proceso de recuperación de la deuda la entidad de crédito puede embargar el salario del deudor, al que hasta el verano de 2011 se le reconocía un derecho inembargable equivalente al 110% del salario mínimo interprofesional (705 euros), cantidad que podía aumentar según el número de familiares a cargo del mismo. «El sistema resulta ineficiente e injusto. A los promotores se les han aceptado daciones en pago (entrega del bien como pago de la deuda) por miles de millones de euros, posibilidad que ni se les plantea a los particulares. La reforma del procedimiento exigiría que el precio que obtenga el deudor sea el de mercado, que haya más publicidad en las subastas, y que se refuerce la presencia en las mismas de familias y de empresas» (ÁLVAREZ ROYO-VILLANOVA, 2011).

El que el valor de la vivienda sea el 70% del valor de salida a subasta, los pesados intereses de demora del periodo que va entre el impago y la subasta y la hipoteca que puede realizarse del salario «configuran un sistema muy favorable para los bancos. La subasta del piso inicia los problema para los deudores en España» (DALEY, 2010).

5. 2011: SE INICIAN LAS REFORMAS

Después de 2008 han sido numerosos los movimientos sociales que vienen defendiendo en España que la entrega del piso termine con la responsabilidad hipotecaria. Así, la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH) defiende la citada dación en pago, para lo que promovió en 2013 una Iniciativa Legislativa Popular con el fin de lograr dicho objetivo. Se ha señalado desde la banca que si bastase la dación en pago de la vivienda bajaría la relación préstamo/valor en los nuevos préstamos, se reducirían las concesiones y se encarecerían los pagos de la hipoteca, incluso para los prestatarios que pagasen puntualmente la cuota (EL PAÍS, 2011).

En todo caso, el sistema de ejecución resulta más duro en España para el prestatario moroso que en los países del entorno. El camino de las reformas se inició con el Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, que pretendía atender al problema derivado de que la adjudicación del bien el acreedor no implica que la deuda quede saldada, puesto que el deudor se queda sin vivienda y encima permanece endeudado con el banco en una cuantía que puede ser trascendente.

Como consecuencia del citado Real Decreto, se han elevado los ingresos inembargables de los deudores hasta el 150% del Salario Mínimo (SMI) (961 euros), que podrá incrementarse hasta el 30 por cien por persona dependiente del núcleo familiar y para pensionistas a su cargo cuyos ingresos familiares no alcancen al cómputo anual del SMI. Se incrementó desde el 50 al 60% del valor de tasación el límite mínimo para la adjudicación del bien. El depósito ahora exigido a los postores para participar en la subasta, equivalente al 30% del valor del bien ejecutado, se redujo hasta el 20%.

En todo caso el prestatario permanece desprotegido en el periodo que transcurre entre el impago y la ejecución hipotecaria, lo que justificaba establecer medidas compensatorias, como son la fijación de tipos de interés máximos de demora, la limitación de la discrecionalidad en materia de costas y gastos por parte de la entidad prestamista, la fijación de un plazo máximo de impago para iniciar la ejecución. También se podría involucrar al acreedor en el posible éxito del procedimiento, como sería el ofrecer a sus clientes las viviendas que salen a subasta, elevando por ejemplo al 80% el precio mínimo de remate.

Se considera que puede incentivarse la dación en pago para hacerla más atractiva para ambas partes (PÉREZ HERESA, 2011). Existe una amplia unanimidad en que los tasadores deberían estar del todo desvinculados de las entidades de crédito. La proporción del valor de tasación por el cual el banco adquiere la vivienda tras la subasta desierta no debe bajar del 70-80% (NAVAS OLORIZ, 2011). Se debe garantizar que el deudor recibe el salario garantizado.

La Reforma de la Ley Concursal, abriendo vías a los particulares que ahora funcionan solo para las empresas, se vislumbra como una posible salida, de forma que se converja en España hacia las fórmulas más frecuentes en Europa Occidental. En este sentido destaca la propuesta que figuraba en el programa electoral del Partido Popular en las pasadas elecciones generales del 20 de noviembre de 2011, en las que dicho partido resultó ganador.

En el citado programa se decía lo siguiente: «Reformaremos la ley concursal para introducir en los procedimientos de insolvencia de las personas físicas, con las debidas garantías para evitar comportamientos abusivos, mecanismos de liberación de los deudores tras la ejecución del patrimonio embargable». Dicho texto parece evocar el procedimiento conocido como *fresh start*, en el que el deudor sin bienes suficientes para pagar y que no ha incurrido en fraude, se le libera de las deudas pendientes, incluso sin consentimiento del acreedor, procedimiento existente en la mayoría de los países del entorno de España.

La dación en pago de la vivienda no es tampoco una solución óptima, puesto que la familia desalojada se queda en la calle, y ello en un país como España donde es escaso el parque de alquiler. Debería de considerarse la posibilidad de establecer en España, pues, un sistema equivalente al concurso de acreedores para los hogares sobreindeudados, y ello para los nuevos préstamos que se concediesen a partir de la entrada en vigor de la nueva normativa.

6. EL NUEVO GOBIERNO REACCIONA. EL CÓDIGO DE BUENAS PRÁCTICAS

Cuatro han sido los cambios normativos introducidos para mejorar la situación de los deudores tras el inicio de la crisis. El RDL 8/2011, ya citado, incrementó el salario inembargable tras la ejecución hipotecaria, desde el SMI hasta 1,5 SMI, más un 30% del SMI por cada miembro del núcleo familiar. Se elevó al 60% del valor de la tasación la cuantía a recibir por el deudor como contrapartida por el inmueble hipotecado y se redujo el depósito exigido a los postores para participar en la subasta.

Menos de un año después, con un nuevo gobierno, el Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, introdujo la figura del Código de Buenas Prácticas, al cual pueden adherirse voluntariamente las entidades de crédito. La Ley 1/2013 ha sido el último texto legal aprobado y que está actualmente en vigor.

Con el RDL 6/2012, «de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos», el gobierno del Partido Popular pretendió actuar sobre el problema creciente de los hogares incapaces de atender el pago de la cuota periódica de la hipoteca con la que se adquirió la vivienda. El ámbito del Real Decreto es el de los préstamos o créditos de personas físicas garantizados con hipoteca para la compra de la vivienda habitual. El Real Decreto citado trata de proteger a los deudores sin recursos, esto es, a los que se encuentran en el llamado «umbral de exclusión» (art. 3.1).

El «umbral» citado se refiere a la unidad familiar (deudor, cónyuge no separado e hijos). Estarán situados, según dicho Real Decreto-ley, en el «umbral de exclusión» los deudores de préstamos vigentes que cumplan varias condiciones adicionales. Las más relevantes son, en primer lugar, que todos los miembros de la unidad familiar carezcan de rentas derivadas del trabajo o de actividades económicas y que ni los ingresos ni el patrimonio de ninguno alcance para pagar la deuda.

En segundo lugar, la cuota hipotecaria debe de superar el 60% de los ingresos netos que perciba el conjunto de miembros de la unidad familiar (art. 3.1.b). En tercer lugar, no entrarán en el citado intervalo los hogares endeudados con garantías adicionales, como es el caso del aval complementario frecuente en este tipo de préstamos. En el caso de las garantías personales solo se admite su existencia si los garantes no tienen ni patrimonio ni ingresos.

El mayor problema es la exigencia de que todos los miembros carezcan de rentas del trabajo o de actividades económicas. Existen numerosas familias en las que trabaja un cónyuge y que se pueden encontrar en la situación de ingresos del artículo 3.1.b que les hace imposible pagar el préstamo (ÁLVAREZ ROYO-VILLANOVA, 2012).

Según la Encuesta Financiera de las Familias del Banco de España de 2010, el 21,3% de los hogares en los que no trabaja nadie tenía algún tipo de deuda. Junto a lo anterior, el 22,5% de dichos hogares sufría una carga de deuda superior al 40%.

En resumen, menos del 4,8% de los hogares en condiciones equivalentes a los que establece el citado «umbral» soportaba una carga financiera de más del 60%. Según la EPA del INE, en el primer trimestre de 2014 había 1.978.900 hogares en los que todos estaban parados. Un 4,5% de dicho total supondría alrededor de 89.000 hogares, siempre que no tengan aval de titulares solventes.

Otra condición restrictiva del alcance del objetivo propuesto se encuentra en el artículo 5 del RDL 6/2012, que establece unos precios máximos de adquisición de las viviendas afectadas según el número de habitantes de las poblaciones (200.000 euros para municipios de más de un millón de habitantes, 120.000 euros en el caso de municipios de hasta 100.000 habitantes).

A la vista de la distribución de la población española en los diferentes tipos de municipios que incluye dicho artículo, el precio medio de venta de una vivienda sería de unos 146.000 euros, supuesto que las viviendas en cuestión tuviesen una superficie construida de 90 metros cuadrados.

Según la estadística de precios de venta del M^º de Fomento, en 2007 el precio medio de venta de una vivienda de dicha superficie fue de 185.071 euros. Esto implica que los precios tomados como referencia están por debajo de los precios medios reales del mercado. Al menos para 2007 tales precios superaban al precio medio máximo en un 26,8%.

A los hogares incluidos en el ámbito del «umbral de exclusión» se les reducirán los intereses de demora a solo el tipo de interés del préstamo más 2,5 puntos porcentuales, solución más favorable al deudor que lo que supone la jurisprudencia (2,5 veces el tipo de interés legal).

Sin embargo, lo más relevante es que dichos hogares podrán beneficiarse de un procedimiento, regulado en un «Código de Buenas Prácticas», que se aplicará solo a las entidades de crédito que se adhieran voluntariamente al mismo. Se evita así que las medidas de apoyo a los deudores puedan ser impugnadas por parte de dichas entidades de crédito.

El procedimiento en cuestión incluye, en primer lugar, la reestructuración o refinanciación de la deuda (carencia del capital durante 4 años, ampliación del plazo hasta 40 años desde el a concesión del préstamo y la reducción del interés de demora).

Si el plan de reestructuración resulta inviable (la cuota supera el 60% de los ingresos conjuntos de la unidad familiar) los deudores podrán solicitar una posible «quita» del principal del mismo (se proponen 3 modelos de quita). Si la reestructuración y las medidas complementarias (quita) resultan inviables, los deudores podrán solicitar la dación en pago de su vivienda habitual en el plazo de doce meses desde la solicitud de reestructuración.

La entidad de crédito está obligada a aceptar la entrega del bien hipotecado por parte del deudor a la propia entidad o tercero que designe. La dación en pago supondrá la

cancelación total de la deuda garantizada por hipoteca y de las responsabilidades personales del deudor y de terceros frente a la entidad prestamista. La solución resulta de hecho menos radical, pues se exige que después de las medidas anteriores siga siendo inviable el pago (la cuota debe de superar el 60% de los ingresos) y, además, no se podrá aplicar en los casos en los que se haya anunciado la subasta o existan cargas posteriores (ÁLVAREZ ROYO-VILLANOVA, 2012).

El RDL incluye medidas fiscales para favorecer refinanciaciones y daciones en pago (exención de AJD en las novaciones, exención de ganancias patrimoniales en el IRPF en las daciones, el impuesto de plusvalía municipal corresponderá al adquirente).

En síntesis, todo indica que el número de hogares favorablemente afectados por la aplicación del Real Decreto-ley resulta reducido. El limitado número de hogares que pueden entrar en el mencionado «umbral de exclusión», las exigencias adicionales exigidas y los bajos precios de compra de las viviendas afectadas han sido los principales elementos reductores de dicho alcance.

La amplia aceptación del Código de Buenas Prácticas por parte de las entidades de crédito en 2013 pudo implicar más una cuestión de imagen que un cambio sustancial en las condiciones de superación del problema mencionado.

La citada aceptación del Código de Buenas Prácticas por la entidad de crédito conduce a un procedimiento cuyos pasos básicos son los correspondientes a la reestructuración del préstamo, a una quita de hasta el 25% de la cuantía de la deuda y, finalmente, termina con la dación en pago, la liberación de la deuda para el deudor con la entrega de la vivienda al banco acreedor. Sin embargo, el «umbral de insolvencia» establecido en el Código en cuestión resultó, pues, extremadamente reducido (ÁLVAREZ ROYO-VILLANOVA, 2012).

El tercer cambio normativo, el RDL 27/2012, de 15 de noviembre, impuso una moratoria de dos años a los lanzamientos (desahucios) de las viviendas habituales ocupadas por deudores morosos con especial riesgo de exclusión. Se condicionó la moratoria al caso de que la entidad acreedora se hubiese adjudicado la vivienda. Se consideró como hogares con riesgo de exclusión a los que percibiesen unos ingresos no superiores a 3 IPREM (algo menos de 1.600 euros/mes), junto a unos requisitos adicionales que han limitado de forma significativa el alcance de la norma.

La deuda sigue creciendo durante los dos años de suspensión del lanzamiento. En enero de 2013, de acuerdo con la Disposición Adicional Única del citado Real Decreto-ley (que establecía una cobertura para hogares desahojados a cambio de un alquiler de entre 150 y 400 euros) se acordó entre gobierno y bancos la creación de un «Fondo Social de Viviendas» a partir de las viviendas que aportasen los bancos, unas 6.000, para alojar a personas desahuciadas por los mismos desde 2008.

En febrero de 2013 el Congreso de los Diputados aprobó la aceptación a trámite de la Iniciativa Legislativa Popular presentada por la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH). Esta iniciativa tenía el respaldo de más de 1,4 millones de firmas y se había

presentado al Congreso en noviembre de 2011. El texto de la ILP tenía solo dos artículos y consideraba la dación en pago como la fórmula preferente para solucionar la cuestión de los impagos hipotecarios en el caso de la vivienda habitual.

Tras la Sentencia del Tribunal de Luxemburgo de 14 de marzo de 2013, contraria al ordenamiento jurídico español del procedimiento de ejecución, dicho procedimiento debe de establecer la posibilidad de que el juez lo pueda paralizar, si existe alguna cláusula abusiva.

7. UN PASO INSUFICIENTE: LA LEY 1/2013

La Cortes Españolas convalidaron el RDL 27/2012. Después, este texto legal y el de la ILP sobre dación en pago se convirtieron, integrados, en proyecto de ley, al que el gobierno incorporó un amplio conjunto de enmiendas. La Ley 1/2013, de 14 de mayo, «de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social», es la última norma sobre desahucios derivados de impagos de préstamos hipotecarios para compra de viviendas.

La ley tiene cuatro grandes capítulos. El primero mantiene la suspensión por dos años de los desahucios de las familias en situación de especial riesgo de exclusión (art. 1: ingresos familiares no superiores a 3 IPREM, alteración significativa de las condiciones económicas familiares e n los últimos 4 años, cuota hipotecaria superior al 50% de los ingresos familiares, única vivienda en propiedad).

El segundo capítulo modifica la normativa hipotecaria vigente en España: el artículo 3, limita los intereses de demora exigibles en la ejecución hipotecaria hasta tres veces el tipo de interés legal del dinero en caso de vivienda habitual —en el caso de préstamos constituidos antes de la Ley 1/2013 solo se aplicará el cambio a los intereses devengados después de la implantación de la misma—, perfecciona el régimen de venta extrajudicial o notarial y las entidades de crédito estarán obligadas a aceptar tasaciones homologadas aportadas por el cliente. El artículo 4 obliga una mayor independencia de las tasadoras respecto de las entidades de crédito (10% es el tope de cuota del capital de la tasadora que puede en principio tener cualquier entidad de crédito). El préstamo garantizado por hipoteca podrá alcanzar el 80% del valor de tasación, se reduce a 30 años el plazo máximo de los préstamos hipotecarios destinados a compra, rehabilitación y construcción, y se introduce una mayor protección del deudor hipotecario.

En el tercero, relativo al procedimiento de ejecución hipotecaria (subasta) (art. 7), se establece un tipo de salida de subasta no inferior al 75% del valor de tasación empleado en la concesión del préstamo («valor señalado en la tasación realizada conforme a la Ley 2/1981, de Regulación del Mercado Hipotecario»). Se eleva el porcentaje de adjudicación de subasta al 70% del valor por el que el bien hubiese salido a subasta, tanto si hay como si no hay postores en la subasta. Los licitadores podrán

participar en la subasta solo con depositar un aval bancario de hasta el 5% del valor de tasación de los bienes.

El órgano judicial puede paralizar el procedimiento en caso de advertirse la presencia de cláusulas abusivas. Se podrá exigir la deuda total en caso de falta de pago de al menos tres meses. Se rebajan los requisitos a los licitadores. El órgano judicial podrá apreciar la existencia de cláusulas abusivas y decretar la improcedencia de la ejecución.

En el cuarto capítulo, en el artículo 8, se modifica el RDL 6/2012, ampliando el colectivo situado en el umbral de exclusión en el Código de Buenas Prácticas (ingresos no superiores a 3 IPREM, exigencia de modificación significativa de la situación familiar, cuota superior al 50%, se eleva el tope de precios de venta de las viviendas, mas miembros y competencias de la Comisión de control, mayor carencia en el CBP, de hasta 5 años). Destaca la obligación de las entidades adheridas al CBP de informar adecuadamente a sus clientes sobre la posibilidad de acogerse a lo dispuesto en el Código.

La Disposición Adicional primera de la Ley 1/2013 establece que el Gobierno fomentará la creación de un fondo social de viviendas propiedad de las entidades de crédito destinadas a ofrecer cobertura a las personas desalojadas de su vivienda habitual por impago de préstamo hipotecario. Dichas personas podrán acceder a las viviendas del Fondo mediante contratos de arrendamiento con rentas asumibles en función de los ingresos que perciben.

Según el Ministerio de Economía y Competitividad, en la «Guía práctica del Fondo social de Viviendas», en el primer año de aplicación del Fondo (2013) se recibieron 1.537 solicitudes y se adjudicaron 780 viviendas⁵. Esta cifra resulta a todas luces reducida respecto de la dimensión alcanzada por los desahucios producidos entre 2008 y 2013.

Se consideran modificaciones significativas (PORTILLO Y PÉREZ, 2013) a la fijación de un tope a los intereses de demora de tres veces el tipo de interés legal, a la reducción del aval preciso para participar al 5% del valor de tasación (antes el 20%), a la elevación de uno a tres impagos para que la entidad de crédito pueda solicitar la ejecución. En la práctica, si queda desierta la subasta la entidad prestamista se puede quedar con la vivienda solo por un 50% del valor de tasación empleado para la concesión del préstamo.

Se considera, en general, que las reformas introducidas son escasamente ambiciosas (RODRÍGUEZ PRIETO, 2013). Las suspensiones de los lanzamientos para hogares vulnerables durante dos años tienen un ámbito limitado y suponen solo un paliativo. Son tímidas las limitaciones introducidas para los intereses de demora. Resulta excesivo

⁵ MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD (<http://www.mineco.gob.es/portal/site/mineco/menuitem.ac30f9268750bd56a0b0240e026041a0/?vgnextoid=b08f40b204fe5410VgnVCM1000001d04140aRCRD> [Consulta: 17 julio 2014]).

que estos sigan afectando a todo el capital vencido anticipadamente y no solo a la deuda vencida. Se impide al deudor optar entre un procedimiento judicial o extrajudicial. No se estimula la mediación entre deudor y la entidad. El Código de Buenas Prácticas debería de ser obligatorio para la banca.

Se considera que la nueva norma ha introducido algunas mejoras, como es el caso de la limitación de los intereses de demora, la limitada suspensión de los desahucios, la mayor flexibilidad introducida en el Código de Buenas Prácticas y la creación de la Comisión de Control (NAVAS OLORIZ, 2013).

Se critica asimismo la disfunción que supone entre dos tipos de tasación, la efectuada con motivo de la concesión del préstamo, que no debe de superar el 80% del valor de tasación, y la tasación a efectos de la subasta, que marca el valor por el cual el bien hipotecado sale a subasta, pues en la práctica el acreedor puede adjudicarse el bien hipotecado por cerca del 50% de su valor. Tampoco se despeja del todo la posibilidad de pactar intereses de demora superiores al tope establecido y exigirlos por la vía obligacional (NAVAS OLORIZ, 2013).

Debería de tasarse el inmueble en la ejecución y que el banco se lo adjudicase, si no hay postores en la subasta, por el 100% de dicho valor actualizado (CUENA CASAS, 2013). Se debe de avanzar hacia el establecimiento en España de una «ley de segunda oportunidad», en línea con lo existente en otros países de Europa occidental, por la que el ciudadano que incurre en insolvencia no culpable puede acogerse a un plan de pagos para afrontar el sobreendeudamiento. Dicho plan de pagos es objeto de un control judicial absoluto. Nada de esto se hace en la Ley 1/2013.

Recientemente, un informe del Banco Central Europeo ha supuesto una cierta advertencia a la Ley 1/2013 (BANCO CENTRAL EUROPEO, 2013), considerándola insuficiente y subrayando las diferencias que supone respecto de las prácticas vigentes en otros países de la Unión Europea. Para el BCE la ejecución hipotecaria resulta costosa y genera menos ingresos que las ventas voluntarias. Los prestamistas garantizados deben de adaptar sus prácticas habituales en la gestión de morosos «a fin de evitar las ejecuciones hipotecarias». La iniciativa de creación de un fondo social de viviendas debe de integrarse en una estrategia amplia e integrada de gestión de las dificultades relacionadas con las hipotecas.

Junto a lo anterior, resulta evidente que a la política de vivienda le ha salido un nuevo demandante en España. Hasta ahora dicha política pretendía facilitar el acceso a la vivienda en condiciones razonables de accesibilidad a los hogares con menos recursos. A partir de ahora la política de vivienda deberá aportar respuestas a los hogares desahuciados de las viviendas como consecuencia de un desalojo derivado del impago del préstamo hipotecario. Está claro que el fondo social promovido por el gobierno está lejos de ser una respuesta satisfactoria, por lo exigua que resulta su cobertura respecto de la dimensión del problema a tratar.

BIBLIOGRAFÍA:

ÁLVAREZ ROYO-VILLANOVA, Segismundo, 2011, «Las ejecuciones hipotecarias en el contexto de la crisis», *El Notario del siglo XXI*, núm. 36, marzo/abril (Disponible en: <http://www.elnotario.es/index.php/hemeroteca/revista-36/opinion/opinion/900-las-ejecuciones-hipotecarias-en-el-contexto-de-la-crisis-0-0029886197326598873> [Consulta: 17 julio 2014]).

ÁLVAREZ ROYO-VILLANOVA, Segismundo, 2012, «De nuevo en apoyo del deudor hipotecario. El RDL 6/2012 y su Código de Buenas Prácticas», *El Notario del Siglo XXI*, núm. 42, mayo/abril (Disponible en: <http://www.elnotario.es/index.php/hemeroteca/revista-42/opinion/opinion/483-de-nuevo-en-apoyo-del-deudor-hipotecario-el-rdl-6-2012-y-su-codigo-de-buenas-practicas-0-6740005311314021> [Consulta: 17 julio 2014]).

BANCO CENTRAL EUROPEO, «Dictamen de 22 de mayo de 2013 sobre protección de los deudores hipotecarios» (CON/2013/33) (Disponible en: https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/es_con_2013_33_f_sign.pdf [Consulta: 17 julio 2014]).

BANCO DE ESPAÑA, 2010, «Encuesta Financiera de las Familias (EFF) 2008: métodos, resultados y cambios desde 2005», *Boletín Económico*, núm. 64, diciembre (Disponible en: http://www.bde.es/f/webbde/SES/estadis/eff/eff2008_be1210.pdf [Consulta: 18 julio 2014]).

CUENA CASAS, Matilde, 2013, «post» a RODRÍGUEZ PRIETO, «La nueva ley de protección de los deudores hipotecarios: poco más (y de lo mismo) », *¿Hay Derecho?*, 13 de mayo (Disponible en: <http://hayderecho.com/2013/05/13/el-proyecto-de-ley-de-proteccion-de-los-deudores-hipotecarios-poco-mas-y-de-lo-mismo/> [Consulta: 17 julio 2014]).

DALEY, Suzanne, 2010, «In Spain, homes are taken but debt stays», *The New York Times*, 27 de octubre (Disponible en: http://www.nytimes.com/2010/10/28/world/europe/28spain.html?pagewanted=all&_r=0 [Consulta: 17 julio 2014]).

EL PAÍS, 2011, «Que el *crash* inmobiliario no arruine al vulnerable», 26 de junio (Disponible en: http://elpais.com/diario/2011/06/26/sociedad/1309039202_850215.html [Consulta: 18 julio 2014]).

JIMÉNEZ SEGADO, Carmelo, 2013, «Vivienda digna y dación en pago», *Claves de razón práctica*, núm. 228, 2013, pp. 52-61.

NAVAS OLORIZ, José Antonio, 2011, «Aún quedan desequilibrios por corregir», *El País*, 3 julio, (Disponible en: http://elpais.com/diario/2011/07/03/economia/1309644007_850215.html [Consulta: 17 julio 2014]).

NAVAS OLORIZ, José Antonio, 2013, «Demasiado título para tanta timidez», *El País*, 30 mayo (Disponible en: http://economia.elpais.com/economia/2013/05/23/vivienda/1369327696_116327.html [Consulta: 17 julio 2014]).

PÉREZ HERESA, Juan, 2011, «¿Apoyo al deudor hipotecario? Legislar a base de parches: el Real Decreto Ley 8/2011», *El Notario del siglo XXI*, núm. 39, septiembre-octubre (Disponible en <http://www.elnotario.es/index.php/hemeroteca/revista39/opinion/opinion/673-apoyo-al-deudor-hipotecario-0-7131037774617819> [Consulta: 17 julio 2014]).

PORTILLO, J. y PÉREZ, D.M., 2013, «La reforma de la ley hipotecaria entra en vigor», *Cinco Días*, 22 de mayo (http://cincodias.com/cincodias/2013/05/15/mercados/1368607223_867720.html [Consulta: 18 julio 2014]).

RODRÍGUEZ PRIETO, Fernando, 2013, «La nueva ley de protección de los deudores hipotecarios: poco más (y de lo mismo)», *¿Hay derecho?*, 13 de mayo (en: <http://hayderecho.com/2013/05/13/el-proyecto-de-ley-de-proteccion-de-los-deudores-hipotecarios-poco-mas-y-de-lo-mismo/> [Consulta: 18 julio 2014]).

Fecha de recepción: 15-07-2014

Fecha de aceptación: 24-07-2014