

# 11

Colección **Estudios e Informes**

El sobreendeudamiento familiar: un análisis desde la CAPV



**CES  
EGAB**

Consejo Económico  
y Social Vasco

Euskadiko Ekonomia eta Gizarte  
Arazoetarako Batzordea

El sobreendeudamiento  
familiar: un análisis  
desde la  
CAPV / 2014

Aprobado por el Pleno del CES Vasco el 19 de febrero de 2014

Aprobado por la Comisión de Desarrollo Económico el 22 de enero de 2014

Responsable en CES Vasco: Leire Ozerin

<b>1. MARCO GENERAL Y PLANTEAMIENTO DEL ESTUDIO .....</b>	<b>10</b>
1.1. ANTECEDENTES, CONTEXTO Y OBJETIVO DEL ESTUDIO .....	10
1.2. METODOLOGÍA Y CONTENIDO .....	11
<b>2. RAÍCES Y CAUSAS ESTRUCTURALES DEL SOBREENDEUDAMIENTO FAMILIAR.....</b>	<b>14</b>
2.1. PRESENTACIÓN: RAICES Y CAUSAS DEL ENDEUDAMIENTO .....	14
2.2. POBLACIÓN Y HOGARES.....	15
2.2.1. Dinamismo de la población.....	15
2.2.2. Composición de la población.....	17
2.2.3. Hogares: evolución y tipología.....	17
2.2.4. Proyecciones de población en la CAPV, Comunidades Autónomas y países de referencia.....	19
2.2.5. Principales conclusiones.....	20
2.3. MARCO ECONÓMICO Y DEL EMPLEO.....	21
2.3.1. Evolución de la actividad económica .....	21
2.3.2. Evolución del tejido empresarial, la ocupación y el paro .....	22
2.3.3. Claves económicas: CAPV, Comunidades Autónomas y países de referencia .....	24
2.3.4. Conclusión .....	25
2.4. RIQUEZA DE LOS HOGARES .....	26
2.4.1. Familia y empleo.....	26
2.4.2. La renta familiar .....	26
2.4.3. Los precios y los salarios.....	28
2.4.4. El consumo de los hogares.....	29
2.4.5. El patrimonio de los hogares .....	31
2.4.6. Dificultades económicas de los hogares: CAPV, Comunidades autónomas y países de referencia.....	34
2.4.7. Principales conclusiones.....	36
2.5. VIVIENDA.....	37
2.5.1. El parque de vivienda .....	37
2.5.2. Las hipotecas sobre la vivienda.....	39
2.5.3. La financiación de la vivienda.....	42
2.5.4. Algunas claves de la política de vivienda: el factor fiscal.....	44
2.5.5. Posición comparada de la CAPV en el mercado de vivienda .....	47
2.5.6. Principales conclusiones.....	48
2.6. FACTORES CULTURALES Y SOCIALES .....	48
2.6.1. Presentación.....	48
2.6.2. La vivienda como inversión.....	49
2.6.3. Cultura general y cultura financiera .....	52
2.7. MEDIDA DEL SOBREENDEUDAMIENTO: EL CASO DE ALEMANIA.....	56
2.8. PRINCIPALES RESULTADOS Y CONCLUSIONES .....	57
<b>3. CARACTERIZACIÓN Y DIMENSIÓN DEL ENDEUDAMIENTO DE LAS FAMILIAS.....</b>	<b>61</b>
3.1. PRESENTACIÓN .....	61
3.2. EL ENDEUDAMIENTO DE LAS FAMILIAS EN LA UE .....	61
3.2.1. El endeudamiento de los hogares en la UE.....	61
3.2.2. Composición del crédito a los hogares .....	63
3.2.3. Indicadores de relevancia del crédito a los hogares .....	64
3.2.4. Evolución de la morosidad.....	65
3.2.5. Síntesis: panorama de la deuda de los hogares en la UE y conclusiones.....	66

3.3. EL CRÉDITO AL SECTOR PRIVADO Y FAMILIAR. ESTADO Y CAPV .....	67
3.3.1. El crédito al sector privado. Presentación.....	67
3.3.2. El crédito del sector privado. Estado y Comunidades Autónomas .....	68
3.3.3. Indicadores de relevancia del crédito del sector privado según CC.AA.....	70
3.3.4. Crédito a los hogares en el Estado.....	73
3.3.5. Crédito a las empresas en el Estado.....	74
3.3.6. La evolución de la morosidad en el Estado .....	75
3.3.7. Síntesis: panorama del crédito en las comunidades autónomas y en Estado .....	77
3.4. HOGARES Y ENDEUDAMIENTO EN LA CAPV.....	79
3.4.1. Los hogares endeudados y el destino del crédito.....	79
3.4.2. La compra a plazos (inferior a 12 meses).....	81
3.4.3. La disponibilidad y utilización de tarjetas de crédito .....	82
3.4.4. Síntesis: algunas claves del endeudamiento en los hogares vascos .....	83
3.5. PRINCIPALES RESULTADOS Y CONCLUSIONES .....	84
<b>4. CONSECUENCIAS DEL SOBREENDEUDAMIENTO DE LOS HOGARES .....</b>	<b>88</b>
4.1. PRESENTACIÓN.....	88
4.2. EVOLUCIÓN DE LA EJECUCIÓN HIPOTECARIA. ESTADO Y CAPV .....	88
4.2.1. Las ejecuciones hipotecarias en el Estado.....	88
4.2.2. Las ejecuciones hipotecarias, según CC.AA .....	89
4.2.3. Ratios de penetración de la ejecución hipotecaria, según CC.AA .....	91
4.3. LAS EJECUCIONES HIPOTECARIAS DE VIVIENDAS. CAPV.....	92
4.3.1. Las ejecuciones hipotecarias en la CAPV .....	92
4.3.2. La vivienda principal en las ejecuciones hipotecarias.....	93
4.4. SERVICIO DE MEDIACIÓN HIPOTECARIA DEL GOBIERNO VASCO.....	96
4.4.1. El Servicio de Mediación Hipotecaria del Gobierno Vasco .....	96
4.5. RESUMEN Y PRINCIPALES CONCLUSIONES.....	97
<b>5. ANÁLISIS DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL Y MEDIDAS EXTRAJUDICIALES.....</b>	<b>102</b>
5.1. PRESENTACIÓN.....	102
5.2. MARCO JURÍDICO DE REFERENCIA .....	103
5.2.1. Entramado legal.....	103
5.2.2. Conceptos y procedimientos.....	105
5.2.3. Marco regulatorio del procedimiento hipotecario .....	114
5.2.4. Responsabilidad universal del deudor .....	115
5.2.5. Intereses y otras cláusulas .....	115
5.2.6. Proceso de subasta de bienes.....	117
5.2.7. Dación en pago.....	118
5.2.8. Concurso de las personas físicas .....	119
5.3. LOS CAMBIOS NORMATIVOS RECIENTES .....	119
5.3.1. Presentación.....	119
5.3.2. Real Decreto Ley 8/2011. Medidas de apoyo a los deudores hipotecarios .....	120
5.3.3. Real Decreto Ley de 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección a los deudores hipotecarios sin recursos .....	121
5.3.4. Real Decreto-Ley 27/2012, de 15 de noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios .....	123
5.3.5. Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social .....	125
5.3.6. Cuadro resumen: cambios normativos .....	129
5.4. INICIATIVAS EXTRAJUDICIALES .....	135
5.4.1. Servicios de mediación hipotecaria .....	135

5.5. SINTESIS Y CONCLUSIONES.....	136
5.5.1. Consideración general.....	136
5.5.2. Marco normativo.....	137
5.5.3. A modo de conclusión .....	141
<b>6. ANÁLISIS COMPARADO DE LOS SISTEMAS JURÍDICOS EUROPEOS, ASÍ COMO DE LAS MEDIDAS EXTRA-JUDICIALES.....</b>	<b>144</b>
6.1. LA RELEVANCIA EN EL CONTEXTO EUROPEO .....	144
6.2. LA NORMATIVA EUROPEA.....	145
6.2.1. Presentación: el papel del derecho europeo de la UE .....	145
6.2.2. Los instrumentos en derecho de la UE: protección del consumidor .....	148
6.3. UN ESTUDIO DE CASO. LOS ORDENAMIENTOS JURÍDICOS INTERNOS Y EL EUROPEO INTERACCIONAN: EL CASO AZIZ.....	151
6.3.1. Presentación: El caso AZIZ .....	151
6.3.2. Las cuestiones prejudiciales .....	151
6.3.3. La jurisprudencia Aziz.....	152
6.4. ESTUDIO COMPARADO: CASO ALEMÁN .....	154
6.4.1. Algunos comentarios previos: el contexto del caso alemán .....	154
6.4.2. Medidas preventivas: información y limitaciones en la cuantía en el ámbito hipotecario.....	155
6.4.3. Medidas paliativas, de protección a los hogares, en la ejecución hipotecaria .....	157
6.4.4. Medidas de protección: procedimiento de insolvencia de las personas físicas .....	158
6.5. ESTUDIO COMPARADO: CASO FRANCÉS .....	159
6.5.1. Algunos comentarios previos: el contexto del caso francés .....	159
6.5.2. Medidas preventivas: la relevancia de la información al prestatario .....	160
6.5.3. Medidas preventivas: limitaciones en cuantías, requisitos y aseguramiento .....	161
6.5.4. Medidas de protección al consumidor: la Comisión de Sobreendeudamiento.....	162
6.5.5. Medidas paliativas en el proceso de embargo, lanzamiento y desahucio .....	163
6.6. SÍNTESIS Y CONCLUSIONES.....	164
6.6.1. Con relación a la situación en el derecho europeo .....	164
6.6.2. Estudio comparado: caso alemán.....	165
6.6.3. Estudio comparado: caso francés.....	166
6.6.4. A modo de conclusión .....	168
<b>7. CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES (RECOMENDACIONES).....</b>	<b>172</b>
7.1. RESUMEN .....	172
7.1.1. Aspectos demográficos y económicos en la CAPV .....	172
7.1.2. La deuda de los hogares .....	173
7.1.3. Consecuencias del sobreendeudamiento de los hogares .....	175
7.1.4. Ordenamiento jurídico español y medidas extrajudiciales con relación al endeudamiento de los hogares .....	176
7.1.5. Análisis comparado: Marco comunitario y modelo alemán y francés .....	179
7.2. CONSIDERACIONES Y RECOMENDACIONES .....	185

### Índice de cuadros

Cuadro 2.1.	Evolución de la población extranjera. CAPV .....	16
Cuadro 2.2.	Evolución de la población de la CAPV, según grupos de edad .....	17
Cuadro 2.3.	Evolución de la población de 25 a 54 años. CAPV .....	17
Cuadro 2.4.	Evolución comparada de la población y los hogares. CAPV .....	18
Cuadro 2.5.	Proyección de la población (2020), según CCAA .....	19
Cuadro 2.6.	Población y su proyección a 2020. Selección de países la UE (miles) .....	20
Cuadro 2.7.	Empresas inscritas en la Seguridad Social. CAPV .....	22
Cuadro 2.8.	Población ocupada (miles), tasa de ocupación (%) y tasa de actividad (%). CAPV. Media anual.....	23
Cuadro 2.9.	Población parada y tasa de paro (%). CAPV. Media anual.....	23
Cuadro 2.11.	Crecimiento económico, tasa de paro y PIB per cápita. Selección de países de la UE-27. ....	25
Cuadro 2.10.	Crecimiento económico, tasa de paro y PIB per cápita. CC.AA .....	25
Cuadro 2.12.	Familias en relación a la actividad (miles). Total CAPV.....	26
Cuadro 2.13.	Renta familiar y renta familiar disponible (euros), según sexo del perceptor principal. CAPV.....	27
Cuadro 2.14.	Evolución de los precios y los salarios en la CAPV .....	29
Cuadro 2.15.	Composición del patrimonio de los hogares, según el valor de los activos (%). Estado .....	32
Cuadro 2.16.	Patrimonio de los hogares, según activo (% hogares). Estado.....	32
Cuadro 2.17.	Activos financieros de los hogares (% hogares). Estado .....	33
Cuadro 2.18.	Dificultades económicas para llegar a fin de mes (% hogares). CAPV.....	33
Cuadro 2.19.	Hogares con mucha dificultad para llegar a fin de mes (%). Principales países de la UE-27 .....	35
Cuadro 2.20.	Dificultades económicas de los hogares por CCAA. 2012.....	35
Cuadro 2.21.	Población con retrasos en pagos e incapacidad para hacer frente a gastos imprevistos (%). Selección países de la UE-27.....	36
Cuadro 2.22.	Evolución del parque de viviendas. CAPV y Estado .....	37
Cuadro 2.23.	Transacciones de vivienda libre. CAPV y Estado .....	38
Cuadro 2.24.	Nº de hipotecas, importe total e importe medio. CAPV.....	40
Cuadro 2.25.	Número e importe de las hipotecas sobre viviendas, según CC.AA. Acumulado 2007-2012 .....	41
Cuadro 2.26.	Accesibilidad a la compra de vivienda. CAPV.....	42
Cuadro 2.27.	Condiciones de la financiación hipotecaria. Estado .....	44
Cuadro 2.28.	Viviendas terminadas, según tipo. CAPV.....	45
Cuadro 2.29.	Solicitudes de vivienda, según tipo. CAPV .....	46
Cuadro 2.30.	Esfuerzo anual teórico de los Hogares para el pago de la vivienda (% sobre renta disponible).....	46
Cuadro 2.31.	Indicadores de vivienda. CC.AA. Promedio 2007-2011 .....	47
Cuadro 2.32.	Régimen de tenencia de la vivienda principal por CCAA (%). 2011 .....	48
Cuadro 2.33.	Distribución del parque de viviendas según régimen de tenencia (%). UE. 2008.....	49
Cuadro 2.34.	Viviendas según tipo. Estado y CAPV. 2011 .....	50
Cuadro 2.35.	Hogares con acceso a segunda residencia y ubicación, según CC.AA. 2011.....	51
Cuadro 2.36.	Población adulta de la CAPV, según edad y nivel de instrucción alcanzado. CAPV, 2010.....	52
Cuadro 2.37.	Porcentaje de población adulta que supera el nivel de instrucción obligatorio según CC.AA. 2011 .....	53
Cuadro 2.38.	Principios de la educación financiera .....	54
Cuadro 2.39.	Síntesis del contenido del Plan .....	55
Cuadro 2.40.	Motivos para el sobreendeudamiento en los hogares. Alemania. 2005-2011 .....	56
Cuadro 2.41.	Distribución de hogares sobre endeudados, según tipo de hogar. Alemania .....	56
Cuadro 3.1.	Crédito a los hogares. Eurozona y principales países europeos .....	62

Cuadro 3.2.	Crédito a los hogares: ratio por habitante (euros). Eurozona y principales países europeos .....	62
Cuadro 3.3.	Composición del crédito a los hogares. UE y principales países europeos. Promedio 2008-2011 .....	63
Cuadro 3.4.	Crecimiento anual medio del crédito a los hogares, según tipo de crédito (%). 2008-2011. Eurozona y principales países europeos .....	64
Cuadro 3.5.	Evolución del crédito a los hogares y el PIB. Eurozona y principales países europeos .....	64
Cuadro 3.6.	Participación del crédito a los hogares respecto al PIB (%). Eurozona y principales países europeos.....	65
Cuadro 3.7.	Crédito a los hogares respecto a la población (euros). Eurozona y principales países europeos .....	65
Cuadro 3.8.	Ratio de morosidad principales países europeos .....	66
Cuadro 3.9.	Crédito al sector privado (OSR), según agentes. Estado .....	68
Cuadro 3.10.	Evolución del crédito al sector privado, según CC.AA. ....	69
Cuadro 3.11.	Crédito a los hogares, según destino. Estado.....	72
Cuadro 3.12.	Crédito a las empresas, según ramas de actividad. Estado .....	74
Cuadro 3.13.	Crédito a las empresas del sector de servicios. Estado.....	75
Cuadro 3.14.	Evolución de la tasa de morosidad de las sociedades no financieras. Estado .....	76
Cuadro 3.15.	Hogares con créditos hipotecarios u otros préstamos en vigor (%). CAPV .....	79
Cuadro 3.16.	Destino de los créditos o préstamos*. CAPV .....	79
Cuadro 3.17.	Incidencia de las cuotas de los préstamos y créditos en la renta familiar. CAPV .....	80
Cuadro 3.18.	Dificultad para pagar la cuota del préstamo o crédito. CAPV .....	80
Cuadro 3.19.	Causas del endeudamiento pesado o excesivo. CAPV .....	81
Cuadro 3.20.	Hogares que han realizado compras a plazos en los últimos doce meses. CAPV .....	81
Cuadro 3.21.	Disponibilidad y utilización de tarjeta de crédito*. CAPV .....	82
Cuadro 3.22.	Disponibilidad y utilización de tarjeta de crédito*. CAPV .....	82
Cuadro 3.23.	Indicadores clave: Endeudamiento de los hogares en la CAPV .....	83
Cuadro 4.1.	Ejecuciones hipotecarias presentadas, según CCAA. ....	90
Cuadro 4.2.	Ejecuciones hipotecarias presentadas y resueltas, según CCAA.....	90
Cuadro 4.3.	Ratios comparativos de las ejecuciones hipotecarias, según CCAA. Periodo 2007-2012 .....	91
Cuadro 4.4.	Ejecuciones hipotecarias presentadas y resueltas. CAPV y Estado.....	92
Cuadro 4.5.	Ejecuciones hipotecarias presentadas. Territorios Históricos .....	93
Cuadro 4.6.	Ejecuciones hipotecarias presentadas y porcentaje de vivienda habitual, en los Juzgados de Primera Instancia de Bilbao .....	94
Cuadro 4.7.	Ejecuciones hipotecarias presentadas y porcentaje asociado a vivienda habitual, según Juzgados de Primera Instancia de Bilbao .....	94
Cuadro 4.8.	Valor del préstamo y deuda solicitada .....	95
Cuadro 4.9.	Resultados del Servicio de Mediación Hipotecaria .....	97
Cuadro 6.1	Medidas preventivas del sobreendeudamiento y protección al consumidor .....	169
Cuadro 6.2.	Medidas paliativas del sobreendeudamiento del consumidor y procesos ejecutorios .....	170
Cuadro 7.1	Medidas preventivas del sobreendeudamiento y protección al consumidor .....	182
Cuadro 7.2	Medidas paliativas del sobreendeudamiento del consumidor y procesos ejecutorios .....	183

**Índice de gráficos**

Gráfico 2.1.	Evolución de la población. CAPV .....	15
Gráfico 2.2.	Movimiento natural de la población en la CAPV .....	16
Gráfico 2.3.	Movimiento migratorio de la población en la CAPV .....	16
Gráfico 2.4.	Evolución de la tipología de las familias (% s/total familias). CAPV .....	18
Gráfico 2.5.	Evolución del número de nulidades, separaciones y divorcios. Total CAPV .....	19
Gráfico 2.6.	Proyecciones de población de la CAPV (%), según grupos de edad (25-54 años). 2011 y 2020 .....	20
Gráfico 2.7.	Evolución del PIB a precios de mercado. Índice de volumen encadenado. Total CAPV .....	21
Gráfico 2.8.	Evolución de la población ocupada (miles de personas). Total CAPV .....	22
Gráfico 2.9.	Evolución reciente de la población parada registrada. Total CAPV .....	24
Gráfico 2.10.	Familias por estrato de renta familiar y sexo del perceptor principal (%). 2009.....	27
Gráfico 2.11.	Evolución de la renta media disponible por hogar (índice base 2003=100). CAPV y Estado. ....	28
Gráfico 2.12.	Evolución de los precios en el Estado y la CAPV .....	28
Gráfico 2.13.	Evolución de inflación y los salarios en la CAPV (tasa de variación interanual).....	28
Gráfico 2.14.	Crecimiento real del consumo de los hogares. CAPV .....	30
Gráfico 2.15.	Índice de comercio minorista y de ventas de grandes superficies. CAPV .....	30
Gráfico 2.16.	Matriculación de vehículos (nuevos) en la CAPV .....	31
Gráfico 2.17.	Composición de la riqueza de los hogares. España y Zona Euro. 2011.....	31
Gráfico 2.18.	Participación de la riqueza inmobiliaria en el total de la riqueza de los hogares (%). Estado .....	32
Gráfico 2.19.	Dificultades de carencia material de los hogares (%). CAPV .....	34
Gráfico 2.20.	Evolución del número de viviendas iniciadas y terminadas (libre). CAPV .....	38
Gráfico 2.21.	Constitución de hipotecas en la CAPV. Total e hipotecas sobre viviendas .....	39
Gráfico 2.22.	Importe medio de las hipotecas constituidas, según CC.AA. Acumulado 2007-2012 .....	40
Gráfico 2.23.	Euribor y tipo de interés (préstamos hipotecarios). Estado.....	43
Gráfico 2.24.	Tipo de interés (préstamos hipotecarios) nominal y real. Estado .....	43
Gráfico 2.25.	Viviendas terminadas (libres y protegidas) en la CAPV.....	44
Gráfico 2.26.	Evolución de la renta mensual del mercado libre y de la vivienda protegida ofertada en régimen de alquiler. CAPV .....	45
Gráfico 2.27.	Tipo de interés neto de la deducción en vivienda, en función del importe solicitado y el tipo de interés.....	47
Gráfico 2.28.	Porcentaje de vivienda principal. Promedio 2007-2011 .....	50
Gráfico 2.29.	Distribución de la población adulta, según edad y nivel de instrucción alcanzado (%). CAPV, 2010.....	52
Gráfico 3.1.	Evolución del crédito a los hogares. Eurozona y principales países europeos.....	62
Gráfico 3.2.	Evolución del crédito al sector privado. Estado.....	67
Gráfico 3.3.	Crédito a los hogares y empresas no financieras (Tasa interanual). Estado .....	68
Gráfico 3.4.	Crecimiento anual medio del endeudamiento privado según CC.AA. 2000-2012 .....	69
Gráfico 3.5.	Distribución del crédito al sector privado según CC.AA. 2012.....	70
Gráfico 3.6.	Participación del crédito del sector privado sobre PIB, según CC.AA. Promedio 2008-2011 .....	71
Gráfico 3.7.	Participación en el crédito total con respecto de la participación en el PIB, según CC.AA. Promedio 2008-2011 .....	71
Gráfico 3.8.	Participación en el crédito total con respecto los depósitos, según CC.AA. Promedio 2008-2011 .....	72
Gráfico 3.9.	Crédito a los hogares, vivienda consumo y otros (Tasa interanual). Estado .....	73



Gráfico 3.10.	Crédito sobre vivienda sobre el total del crédito a los hogares (%). Estado .....	73
Gráfico 3.11.	Crédito a las empresas no financieras según sectores (Tasa interanual). Estado .....	74
Gráfico 3.12.	Crédito a los sectores de servicios (Tasa interanual). Estado .....	75
Gráfico 3.13.	Evolución de la tasa de morosidad. Estado .....	76
Gráfico 3.14.	Porcentaje de hogares endeudados. CAPV.....	78
Gráfico 3.15.	Porcentaje de hogares con compra a plazos, según la cuota (% de la renta familiar). CAPV. Promedio 2009-2011 .....	81
Gráfico 4.1.	Ejecuciones hipotecarias presentadas. Total Estado.....	89
Gráfico 4.2.	Participación (%) del número de las ejecuciones hipotecarias de la CAPV en el conjunto del Estado. 2007-2012 .....	92
Gráfico 4.3.	Distribución de las ejecuciones hipotecarias presentadas por Territorio Histórico, 2007- 2012 .....	93

# CAPÍTULO 1

MARCO GENERAL Y  
PLANTEAMIENTO DEL ESTUDIO

## 1. MARCO GENERAL Y PLANTEAMIENTO DEL ESTUDIO

### 1.1. ANTECEDENTES, CONTEXTO Y OBJETIVO DEL ESTUDIO

En el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo (2008/C44/19) sobre “El crédito y la exclusión social en la sociedad de la abundancia” se recoge expresamente que *“es indudable que el crédito ha permitido a los ciudadanos europeos mejorar su calidad de vida y acceder a bienes y servicios esenciales a los que no tendrían acceso de otra forma o a los que no podrían acceder sino mucho tiempo después, como por ejemplo, la vivienda o el medio de transporte individual”*.

Cada persona, hogar, empresa o país ha sido capaz de acceder o dotarse de un conjunto creciente de bienes y servicios en la medida en que ha generado las rentas y el ahorro suficiente para comprarlos. Además, en el escenario de expansión económica y de creación de empleo, previo a la crisis actual, la diversificación y el abaratamiento de los productos financieros han popularizado el recurso al endeudamiento como forma de financiación de la compra e inversión en bienes y servicios.

En el caso de los hogares, el endeudamiento se asocia fundamentalmente a la compra de inmuebles (predominantemente vivienda habitual) y en menor medida a la financiación de otros bienes y servicios de elevada factura, como puede ser la compra de vehículos o la realización de reformas en el hogar.

La crisis económico-financiera actual ha cambiado el escenario económico y ha puesto de manifiesto la fragilidad de las condiciones en las que se encuentra un amplio colectivo de familias endeudadas. Un hecho inesperado, como puede ser la pérdida de empleo o la enfermedad, puede desencadenar una situación *“en el que el peso de las mensualidades de las deudas supere unas proporciones razonables de la renta mensual disponible,..., y si no se dispone de ahorros que puedan compensar situaciones específicas de pérdida de rentas, el crédito puede conducir a situaciones de endeudamiento excesivo”*<sup>1</sup>.

Los hogares de la CAPV y del Estado han vivido un periodo de importante aumento de su deuda. El fuerte deterioro de la actividad económica y el empleo en los últimos cinco años podría abocar a un número importante de hogares a una situación de sobreendeudamiento sobrevenido, en tanto que la pérdida de empleo y el descenso de los ingresos del hogar estén dificultando o pueda dificultar el pago de los compromisos de la deuda contraída.

En este contexto, de enorme dificultad para miles de familias, distintas organizaciones han venido realizando recomendaciones con relación a la idoneidad, efectos y oportunidad de modificar el marco jurídico actual, con el objetivo de proteger en mayor medida a los consumidores sobreendeudados, y evitar situaciones similares en un futuro. Recientemente, se han abordado una serie de reformas normativas y de otro tipo (oferta de viviendas en alquiler, por ejemplo) que van a tener incidencia en esta problemática, especialmente con respecto de los hogares en situación de especial vulnerabilidad y derivadas de un sobreendeudamiento sobrevenido.

El Consejo Económico y Social Vasco considera que “la gravedad de la situación a la que se enfrentan los ciudadanos y ciudadanas sobreendeudados, que potencialmente pueden situarles en situaciones muy comprometidas”, justifica el Estudio del Sobreendeudamiento familiar, realizando un análisis específico para la CAPV. Este estudio ofrece un marco de reflexión en torno al endeudamiento y las situaciones de sobreendeudamiento de los hogares, considerado en un sentido amplio y como un fenómeno de corto, medio y largo plazo, incorporando la reflexión con respecto de la situación resultante después de las reformas recientemente realizadas y pretender ser de utilidad para la sociedad vasca, en la búsqueda de soluciones preventivas y paliativas del endeudamiento excesivo.

---

<sup>1</sup> Dictamen del Comité Económico y Social Europeo (2008/C44/19).

## **1.2. METODOLOGÍA Y CONTENIDO**

El presente estudio se estructura en dos partes diferenciadas y cuenta con los siguientes contenidos y herramientas metodológicas. La primera parte concierne a la presentación y análisis de las causas del endeudamiento de los hogares (capítulo 2), la cuantificación de la deuda de los hogares (capítulo 3) y las consecuencias derivadas de la situación de sobreendeudamiento e impago (Capítulo 4). Concretamente,

- Se analizan las raíces y causas estructurales del sobreendeudamiento familiar, incidiendo en los factores determinantes de la fuerte demanda de crédito y del endeudamiento de los hogares.

Se ofrece un marco de referencia general, analizando ámbitos como la evolución demográfica (evolución y composición de la población y del número de hogares), la actividad económica y el empleo, así como la riqueza y/o renta de los hogares, la vivienda (evolución del mercado inmobiliario, financiación, política y fiscalidad) y los factores culturales asociados al endeudamiento (predisposición a la vivienda en propiedad, y cultura financiera de la población, especialmente).

La información presentada se basa en las estadísticas elaboradas por organismos oficiales, lo que garantiza la calidad, continuidad, homogenidad y comparabilidad de la información. En líneas generales, corresponde a la producción estadística de Eustat ((Instituto Vasco de Estadística), INE (Instituto Nacional de Estadística), Eurostat (Comisión Europea) y otros organismos públicos encargados de la publicación de registros concretos (Ministerio de Fomento, Servicio Público de Empleo Estatal, Instituto Nacional de la Seguridad Social, entre otros).

- Se aborda en profundidad la caracterización y dimensionamiento del endeudamiento familiar, considerando la evolución, incidencia y magnitud del crédito concedido a los hogares y la morosidad en la Unión Europea y en el conjunto del Estado, a partir de las estadísticas oficiales que aportan el Banco Central Europeo y el Banco de España, fundamentalmente.

El análisis específico de la CAPV se ha realizado a partir de los resultados de la encuesta anual realizada por la Federación de Cajas de Ahorros Vasco-Navarras en el marco del Informe de Coyuntura del Consumidor de la CAPV.

- Se presenta la evolución reciente de las ejecuciones hipotecarias como evidencia de las consecuencias del sobreendeudamiento de los hogares en el conjunto del Estado y en la CAPV. La información disponible procede del “Panel de indicadores de impacto de la crisis económica en los órganos judiciales”, que elabora periódicamente el Consejo General del Poder Judicial.

Con todo, debe tenerse en cuenta que la información disponible con respecto a las consecuencias del sobreendeudamiento de los hogares es limitada, debido a que esta problemática no ha tenido una cobertura estadística oficial que permita conocer la incidencia de las ejecuciones hipotecarias en las familias y menos aún con relación a la vivienda habitual.

Por ello, el presente estudio sobre el sobreendeudamiento familiar en la CAPV ha contado con la colaboración del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, facilitando la realización de un muestreo<sup>2</sup> de los autos de los procesos de ejecución hipotecaria presentados entre los años 2009 y 2012. Con esta operación de campo, el CES Vasco avanza en el conocimiento de la incidencia de los procesos de ejecución hipotecaria de viviendas principales en la CAPV, aportando información novedosa y de máximo interés en este campo.

---

<sup>2</sup> Muestreo realizado en los juzgados de primera instancia, números 8, 9, 10 y 11, de Bilbao.

Esta información se completa con los datos ofrecidos por el Servicio de Mediación Hipotecaria del Gobierno Vasco, que inició su actividad en 2012.

La segunda parte del estudio se centra en la componente normativa y de las iniciativas judiciales y extra judiciales con relación al endeudamiento y sobreendeudamiento de los hogares, centrado en el marco vigente en la CAPV y el Estado (capítulo 5), el papel del derecho comunitario y el análisis de dos modelos concretos como son el alemán y francés (capítulo 6). Así,

- Se analiza el ordenamiento jurídico español en relación al endeudamiento (contratación de crédito), acto aparentemente sencillo, pero que, sin embargo, y por la propia seguridad de las partes implicadas en el mismo, cuenta con un amplio marco jurídico. En distintos apartados, se presenta el procedimiento jurídico vigente, detallando especialmente los aspectos ligados a la ejecución hipotecaria.

Se incluyen las últimas medidas puestas en marcha ante la excepcionalidad de la situación reciente, con relación a la insolvencia de las familias y el desahucio, lanzamiento y pérdida de la vivienda principal (medidas fundamentalmente encaminadas a proteger a las familias en situación de especial vulnerabilidad).

Se completa con una revisión de las medidas extrajudiciales relacionadas con la insolvencia y sus consecuencias, que están siendo impulsadas, en los últimos años, por distintas autoridades en forma de servicios de mediación orientados a la solución del impago hipotecario.

- Se realiza la revisión del marco jurídico europeo en relación al endeudamiento y la insolvencia de los hogares. Más concretamente, la normativa europea orientada a la protección del consumidor. Asimismo se considera la incidencia de la jurisprudencia europea con relación a la normativa vigente, centrandó la atención en la trasposición de la sentencia Aziz, que ha supuesto la revisión de algunas cuestiones del procedimiento de ejecución hipotecaria en España.

Se presentan dos estudios de caso, que analizan exhaustivamente el marco jurídico y extrajudicial asociado al endeudamiento y la insolvencia en Francia y en Alemania, como elementos de contraste y valoración de la situación vigente en el Estado.

Finalmente, el séptimo y último capítulo recoge las principales conclusiones sobre el sobreendeudamiento familiar, a modo de reflexión global de las cuestiones tratadas a lo largo del presente estudio. De forma complementaria, el estudio avanza una serie de recomendaciones que el CES Vasco desea trasladar, en aras de buscar soluciones para la prevención y en su caso paliar o solventar las situaciones de sobreendeudamiento en los hogares.

# CAPÍTULO 2

RAÍCES Y CAUSAS  
ESTRUCTURALES DEL  
SOBREENDEUDAMIENTO  
FAMILIAR

## 2. RAÍCES Y CAUSAS ESTRUCTURALES DEL SOBREENDEUDAMIENTO FAMILIAR

### 2.1. PRESENTACIÓN: RAICES Y CAUSAS DEL ENDEUDAMIENTO

En los últimos años el endeudamiento de los hogares de la CAPV y del conjunto del Estado<sup>3</sup> ha experimentado un crecimiento importante. Inicialmente no se habría considerado como un riesgo<sup>4</sup> porque se entendió que estaba sustentado en las consecuencias de la participación en la Unión Económica y Monetaria. Es decir, se consideró que este endeudamiento tenía un importante componente estructural, ligado a la mayor *estabilidad macroeconómica* y la *creación de empleo*.

Por otra parte, al igual que en la mayoría de las economías desarrolladas, los determinantes del comportamiento relativo al endeudamiento en el Estado y la CAPV resultan de la interacción de multiplicidad de factores económicos, regulatorios<sup>5</sup> e institucionales entre los que destacan<sup>6</sup> el aumento de *la renta real de los hogares*, determinante de su capacidad de gasto y endeudamiento.

Además, es importante destacar la composición del patrimonio como un factor a tener en cuenta en la demanda y composición de la deuda de los hogares. La elección de la combinación entre activos inmobiliarios y mobiliarios (financieros) depende en gran medida de las preferencias de cada sociedad<sup>7</sup> con relación al régimen de tenencia de la *vivienda*<sup>8</sup> (propiedad frente a alquiler) y el valor esperado de dicha propiedad.

Este capítulo presenta los resultados relativos a las principales variables señaladas como determinantes<sup>9</sup> de la demanda de crédito y del endeudamiento de los hogares, y concretamente, con relación a los siguientes ámbitos<sup>10</sup>:

- Población y hogares: evolución y composición de la población (grupos de edad), número de hogares, tamaño medio y tipología de los hogares.
- Marco económico y del empleo: evolución de la actividad económica (PIB), del empleo (población ocupada, tasa ocupación y de desempleo).
- Riqueza de los hogares: renta familiar y evolución y composición del gasto de los hogares.
- Vivienda: evolución del mercado de la vivienda, financiación y fiscalidad y otros aspectos de la Política de Vivienda.
- Factores culturales: la relevancia de la propiedad de vivienda (principal y secundaria), pero sobre todo, con relación a la cultura general, personal y familiar, y cultura financiera de la población

<sup>3</sup> "El endeudamiento de los hogares españoles". Banco de España (2004).

<sup>4</sup> Hasta el año 2008, la lectura de la deuda de los hogares se compensaba con el "*efecto revalorización de su patrimonio*" (vivienda) por lo que no se entrevió una posible llegada de situación un endeudamiento excesivo, que podría terminar en situaciones de impago. Idem anterior.

<sup>5</sup> Es un factor desde la oferta, como son la liberalización y reordenación de la actividad financiera, que sobre todo han rebajado el coste de la financiación.

<sup>6</sup> También recogidos en "Propuesta de modelización del endeudamiento de los hogares españoles. Evidencia para Castilla y León" (distintos autores, 2006). Concretamente, señalan como factores determinantes de la demanda de crédito por parte de los hogares a la evolución de la renta disponible, la riqueza, el empleo y el tipo de interés.

<sup>7</sup> "Factores determinantes e implicaciones macroeconómicas del grado de desarrollo del mercado de alquiler". Banco de España (2011).

<sup>8</sup> Teniendo en cuenta que en todos los casos, en la UE-27 se tiende a la propiedad: las diferencias tienen que ver con la intensidad y con el momento en el que se aborda la compra de la vivienda (más jóvenes al Sur de la UE, de edad más avanzada, en el Norte). "Movilidad residencial, trabajo y vivienda en Europa" Centre d'Estudis Demogràfics (2003).

<sup>9</sup> Señalados en "Determinants of credits to households in a life-cycle model" Banco Central Europeo (2012).

<sup>10</sup> También recogidos en "Las crisis de los mercados inmobiliario e hipotecario. Factores explicativos". Julio Rodríguez López. Papeles de Economía Española (2009).

En cada uno de estos ámbitos se recogen los resultados relativos a:

- Fuentes estadísticas oficiales, que garantizan la fiabilidad y calidad de la información y como principales proveedores destacan Eustat, INE y Eurostat, además del Banco de España, el Banco Central Europeo, el Ministerio de Fomento, o el Ministerio de Educación, entre otros.
- Fuentes documentales, estudios e informes que complementan la información recabada. Se ha dado prioridad a la documentación generada desde organismos oficiales y, además de los ya mencionados, se consideran aquellos realizados desde universidades y centros de documentación de otros países.

El objetivo es presentar la información relativa a la CAPV, aunque el análisis se completa considerando su posición comparada con el resto de las comunidades autónomas y el conjunto del Estado. De igual forma, se recoge la posición comparada de la CAPV en el ámbito de la Unión Europea y con relación a una serie de países, seleccionados por estar entre los principales socios comerciales, como son Alemania, Francia, Reino Unido, Holanda e Italia.

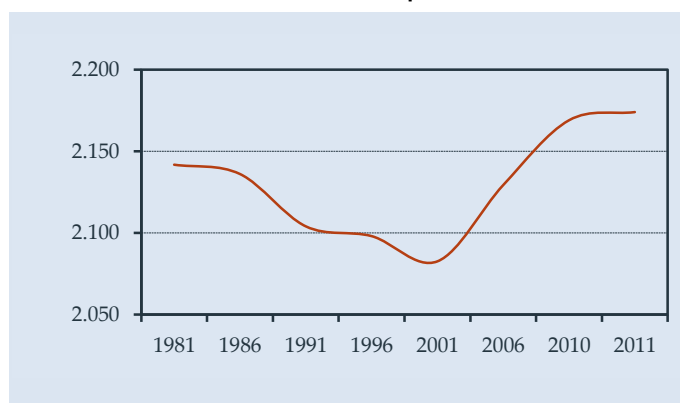
## 2.2. POBLACIÓN Y HOGARES

### 2.2.1. Dinamismo de la población

La población total residente en la CAPV<sup>11</sup> asciende, según Eustat, a 2.174.033 personas (1.061.336 hombres y 1.112.697 mujeres). Tal como refleja el gráfico adjunto, entre 1981 y 2001 la población disminuye (-2,8%) y la tendencia se invierte a partir de ese momento. Entre 2001 y 2011 se produce un aumento continuado (4,4%) aunque el ritmo de incremento se ha desacelerado de forma notable en los últimos años.

La evolución de la población es el resultado del movimiento natural (nacimientos y defunciones) y migratorio (cambios de residencia). En cuanto al movimiento natural, el perfil de los nacimientos es claramente descendente<sup>12</sup> y en la actualidad suponen la mitad<sup>13</sup> de los registrados en la década de los 70. El perfil de las defunciones es suavemente creciente, pasando de estar en torno a los 15.000 fallecidos anualmente (en la década de los ochenta) a superar la cifra de 20.000. Refleja, asimismo, el proceso de construcción demográfica registrado con el importante aporte de población registrado en las décadas de los 60 y 70, configurando una población joven, con menor mortalidad.

Gráfico 2.1. Evolución de la población. CAPV



Fuente: Estadísticas de Población, Eustat

<sup>11</sup> 1-I-2011.

<sup>12</sup> En 1994, se alcanzó la cifra más baja, con 15.248 nacimientos

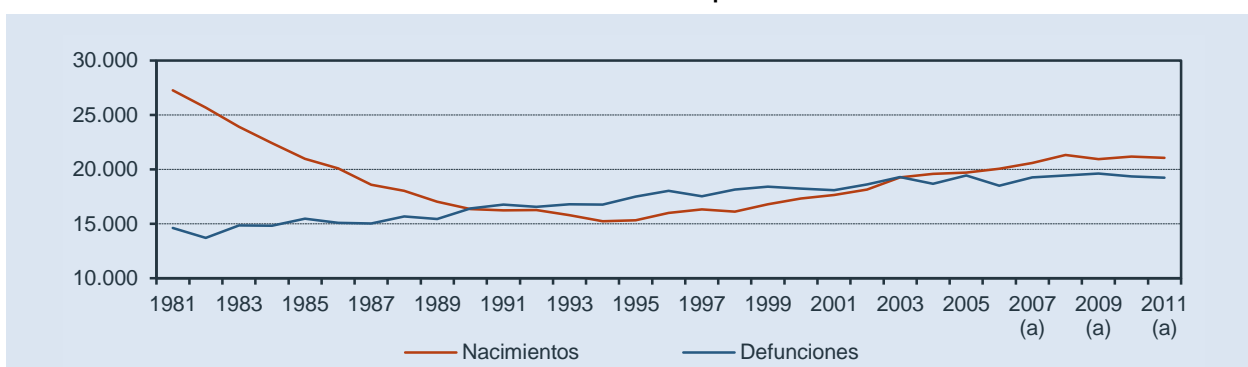
<sup>13</sup> Con 20.928, 21.159 y 21.060 nacimientos en 2009, 2010 y 2011. Esta ligera recuperación se produce por la llegada a la maternidad de las generaciones más numerosas nacidas en el *baby boom* de finales de los 60 y década de los 70, fundamentalmente.



En las décadas más recientes, con una población consolidada, se produce el crecimiento paulatino del número de fallecidos. En 2011 se produjeron en la CAPV 19.832 fallecimientos, con una tasa de mortalidad de 9,1 personas fallecidas por mil habitantes.

Si entre 1981 y 2003 el movimiento natural de la población vasca fue negativo, a partir de 2004 el saldo ha sido positivo. No obstante, este comportamiento es posible que se invierta en los próximos años por dos razones: debido al efecto (continuado) de la crisis que condiciona<sup>14</sup> la maternidad/paternidad y al agotamiento de las cohortes de edad más numerosas, las nacidas en los 70, que van siendo sustituidas por las nacidas en los 80, sensiblemente menos numerosas<sup>15</sup>.

Gráfico 2.2. Movimiento natural de la población en la CAPV



Fuente: Estadística de Nacimientos y Estadística de Defunciones, Eustat.

Por su parte, el saldo migratorio de la CAPV es positivo desde el año 2000, con un claro mayor número de entradas que de salidas. Esta dinámica migratoria está asociada al crecimiento económico y es previsible que por efecto de la crisis cambie, con recortes en el volumen de población inmigrante y el aumento de la población que emigra.

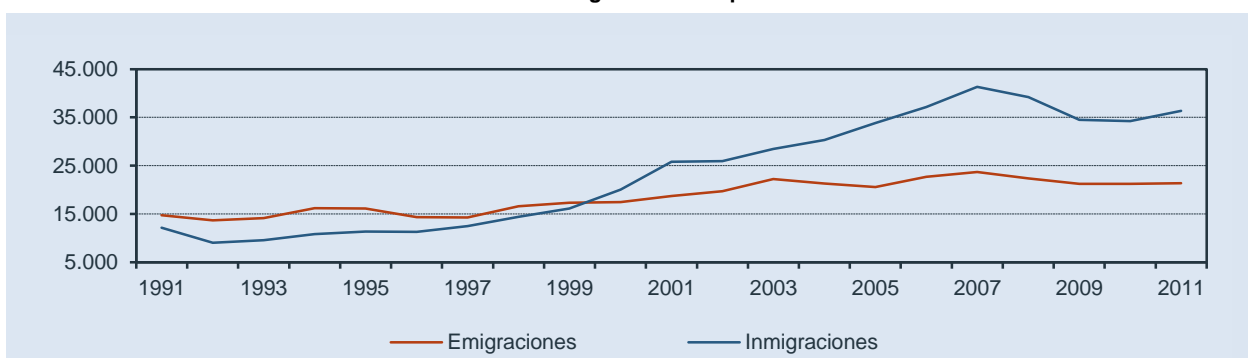
Cuadro 2.1. Evolución de la población extranjera. CAPV

	1991	2001	2011	%2011-01
Población extranjera	25.358	49.401	176.049	256,4
% s/total población	1,2	2,4	8,1	5,7 pp

pp: puntos porcentuales

Fuente: Estadísticas de Población, Eustat

Gráfico 2.3. Movimiento migratorio de la población en la CAPV



Fuente: Estadística de Movimientos Migratorios, Eustat

<sup>14</sup> Puede aplazarla, con el consiguiente efecto en limitar el número de hijos posible, y directamente cuestionarla y en qué número (renunciar al segundo o tercer hijo).

<sup>15</sup> Pasando de una media anual de más de 36.000 nacimientos en la segunda mitad de la década los setenta, a 22.000 nacimientos en la década de los ochenta. Y por debajo de 17.000 en la década de los noventa.

De hecho, una parte sustancial del incremento poblacional de la última década se debe a la llegada de población extranjera. Si en el año 2001 se contabilizaban 49.401 residentes extranjeros, en 2011 la cifra es de 176.049, es decir, 2,5 veces superior. Dado el fuerte ritmo de incremento de la población extranjera en la última década, la participación relativa de este grupo de población en el total ha ido en constante aumento y supone el 8,1% del total de la población residente en la CAPV.

## 2.2.2. Composición de la población

La población vasca ha envejecido debido al descenso de la población joven y el aumento continuado de la población de más edad. Entre 1991 y 2011, el segmento de menores de 20 años ha pasado de representar el 25,5% al 17,4% del total de la población (casi 70.000 jóvenes menos). En cambio, el segmento de población mayor de 64 años ha aumentado de forma continuada (2,9% de crecimiento medio anual), pasando de representar el 12,6% de la población en 1991 al 19,5% diez años más tarde.

El segmento de población con mayor contribución al endeudamiento es el comprendido entre los 25 y 54 años, con casi un millón de personas en la CAPV. Entre 2001 y 2011 este grupo de población aumentó un 3,4%, resultado del incremento de población en los estratos de 35-44 años (7,3%) y 45 a 54 años (17,2%), dado que en la población de 25 a 34 años retrocede de forma significativa en el mismo periodo (-11,7%).

Cuadro 2.2. Evolución de la población de la CAPV, según grupos de edad

	1991	2001	2011	%2011-01
CAPV	2.104.041	2.082.587	2.174.033	4,4
0-19 años	537.199	377.397	378.257	0,2
20-64 años	1.301.841	1.351.626	1.371.478	1,5
65 y más años	265.001	353.564	424.298	20,0
<i>% sobre total de la población</i>				
0-19 años	25,5	18,1	17,4	-0,7 pp
20-64 años	61,9	64,9	63,1	-1,8 pp
65 y más años	12,6	17,0	19,5	2,5 pp

Cuadro 2.3. Evolución de la población de 25 a 54 años. CAPV

	2001	2011	%2011-01
CAPV	965.356	998.238	3,4
25-34 años	345.742	305.298	-11,7
35-44 años	333.902	358.179	7,3
45-54 años	285.712	334.761	17,2
<i>% sobre total de la población de 25 a 54 años</i>			
25-34 años	35,8	30,6	-5,2 pp
35-44 años	34,6	35,9	1,3 pp
45-54 años	29,6	33,5	3,9 pp

Fuente: Estadísticas de Población, Eustat

## 2.2.3. Hogares: evolución y tipología

En la CAPV residen 850 mil familias. Su número ha aumentado en los últimos siete años (9,3%) por encima del incremento del conjunto de la población (3,3%), de forma que el tamaño medio familiar disminuye (de 2,71 en 2005 a 2,56 personas en 2011).

El fuerte incremento del número de familias de los últimos años responde a los cambios sustanciales en la estructura y la tipología de las familias vascas. De hecho, tal como se señala en el III Plan Institucional de Apoyo a las Familias del Gobierno Vasco 2011-2015, "los múltiples cambios sociales (emancipación de la mujer, su incorporación en el mundo laboral, liberación de las relaciones afectivas-sexuales, etc.) habidos en las últimas décadas y la complejidad de la vida social han conllevado una serie de

consecuencias en el modelo de familia imperante, habiéndose producido una pluralidad de tipos de familia<sup>16</sup> (nuclear, monoparental, unipersonal, reconstituida intercultural, etc.) que conforman el complejo puzzle de la sociedad actual". Esta evolución refleja también el progresivo envejecimiento de la población, con un número creciente de hogares constituidos por personas mayores.

En 2008<sup>17</sup> aproximadamente la mitad de los hogares de la CAPV son unidades nucleares con hijos (47%), duplicando el peso relativo de los hogares nucleares sin hijos (21,6%). Los hogares unipersonales representan el 18,2% del total y los hogares monoparentales el 8,3%. El resto corresponde a formas minoritarias. En el gráfico adjunto se muestran los cambios habidos en la configuración de las familias en las últimas décadas.

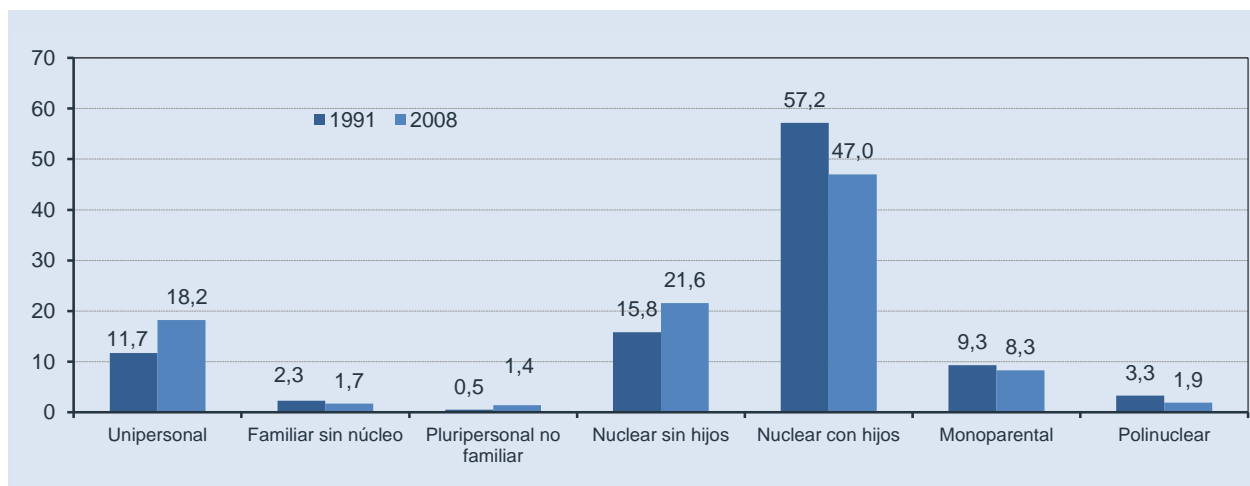
Finalmente, aunque el peso relativo de las unidades nucleares con hijos<sup>18</sup> en el conjunto de la población ha disminuido, lo cierto es que su número en valor absoluto ha aumentado y en 2011 son 399.074 hogares en la CAPV. Este es un colectivo relevante, que concentra una parte sustancial de los hogares con capacidad de gasto y endeudamiento<sup>19</sup>.

Cuadro 2.4. Evolución comparada de la población y los hogares. CAPV

	Población	Hogares	Tamaño medio
2005	2.104.396	776.789	2,71
2006	2.115.383	787.013	2,69
2007	2.130.996	799.317	2,67
2008	2.147.754	829.254	2,59
2009	2.162.944	841.501	2,57
2010	2.169.038	838.200	2,59
2011	2.174.033	849.094	2,56
% 2011-2005	3,3	9,3	-5,5

Fuente: Estadísticas de Población, Eustat y Encuesta de Necesidades y Demanda de Vivienda, Gobierno Vasco

Gráfico 2.4. Evolución de la tipología de las familias (% s/total familias). CAPV



Fuente: La situación de las familias en Euskadi. Gobierno Vasco

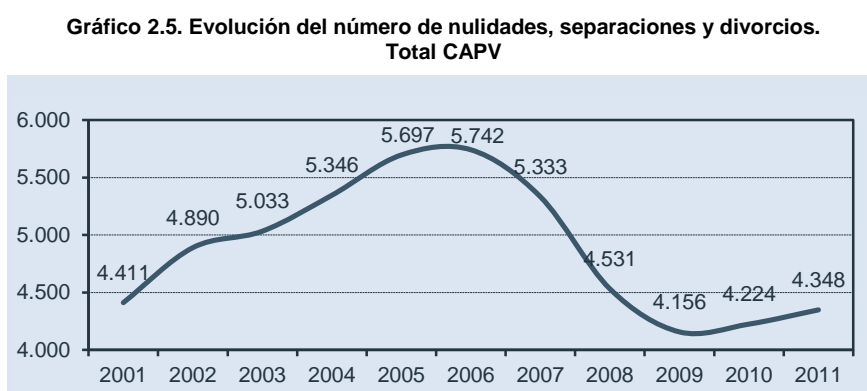
<sup>16</sup> Atendiendo a la existencia o no de núcleo familiar se consideran los siguientes tipos de familias: sin núcleo, unipersonal (no tiene núcleo familiar y sólo consta de una persona), compuesta (también carece de núcleo familiar, y está formada por dos o más personas, que pueden o no estar emparentadas), nuclear sin hijos o hijas (un núcleo familiar compuesto por una pareja sin hijos o hijas), núcleo con hijos o hijas (un núcleo familiar compuesto por una pareja con hijos o hijas sin núcleo propio), monoparental (un núcleo familiar compuesto por un padre o una madre con hijos o hijas sin núcleo propio), ampliada (un núcleo familiar de cualquier tipo con el que conviven una o varias personas emparentadas), polinuclear (dos o más núcleos familiares).

<sup>17</sup> Últimos datos disponibles sobre la tipología de familias vascas. Encuesta de Hogares, 2008. Gobierno Vasco.

<sup>18</sup> Hogares conocidos por DISK (Double Income Several Kids), que hace referencia a familias con dobles ingresos y varios hijos.

<sup>19</sup> Etapa de formación de la familia (adquisición de vivienda, enseres,...), nacimiento de los hijos y gastos asociados. La relevancia del endeudamiento de los hogares vascos se aborda en el capítulo 3 y se recoge la información relativa al endeudamiento según la edad de los/las cabeza de familia.

El crecimiento en el número de divorcios y separaciones ha propiciado el aumento del número de hogares. Estas rupturas familiares generan un efecto multiplicador sobre el número total de hogares, ya que sus miembros constituyen otros nuevos hogares. El gráfico adjunto muestra el crecimiento en el número de nulidades, separaciones y divorcios en la CAPV hasta el año 2006, momento en el que se alcanza el valor máximo (5.742). Desde 2008, disminuyen de forma notoria, quedando en 4.348 en 2011.



Fuente: Estadística de Nulidades, Separaciones y Divorcios, INE

Este hecho se asocia con un aumento en los gastos familiares<sup>20</sup> y en la demanda de vivienda. Distintos estudios internacionales<sup>21</sup> señalan que las rupturas familiares son un desencadenante de situación de quebranto para el hogar, derivada de la imposibilidad de atender todos los pagos y compromisos o de la necesidad de incurrir en un mayor endeudamiento.

## 2.2.4. Proyecciones de población en la CAPV, Comunidades Autónomas y países de referencia

Las proyecciones a 2020 apuntan un leve retroceso en el total de la población en el conjunto del Estado (-4%). Para la CAPV, el retroceso (-7,4%) supera la media del Estado y la de un número importante de comunidades autónomas.

Una parte importante de la pérdida de población está asociada al envejecimiento: actualmente, las personas de 65 y más años son el 20% de la población de la CAPV y las previsiones estiman que su aportación será del 25% (2020), cifra que será sensiblemente más alta que la asignada al conjunto del Estado (20%).

Además, la pérdida de peso se producirá del segmento de población entre 25 y 54 años, con mayor potencialidad para endeudarse (del 46% actual al 38% de 2020), y dentro de éste, pierde peso el segmento de edad más joven.

**Cuadro 2.5. Proyección de la población (2020), según CCAA**

	2020	% 2020-11
<b>Total Estado</b>	<b>45.312.312</b>	<b>-4,0</b>
Andalucía	8.360.302	-0,8
Aragón	1.295.364	-3,8
Asturias,	1.011.338	-6,5
Baleares	1.116.671	0,3
Canarias	2.140.194	0,6
Cantabria	564.569	-4,8
Castilla y León	2.357.530	-7,9
Castilla - La Mancha	1.991.315	-5,9
Cataluña	6.987.253	-7,3
Valencia	4.876.508	-4,7
Extremadura	1.068.812	-3,7
Galicia	2.627.937	-6,0
Madrid	6.329.852	-2,5
Murcia	1.493.049	1,6
Navarra	615.795	-4,1
<b>CAPV</b>	<b>2.013.225</b>	<b>-7,4</b>
La Rioja	294.504	-8,8

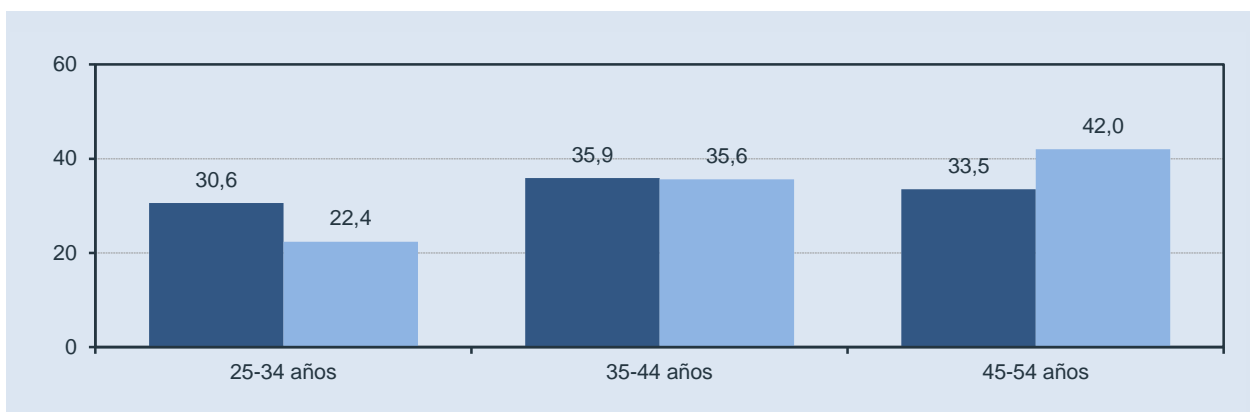
Fuente: Proyecciones a corto plazo de la población de España. INE.

<sup>20</sup> El aumento del número de familias junto con la disminución del tamaño medio supone un incremento de los costes de mantenimiento del hogar, de forma que menos población consume proporcionalmente más recursos (electricidad, agua, calefacción, etc).

<sup>21</sup> Over-indebtedness in Germany, 2011, Institut für Finanzdienstleistungen e. V. (iff, 2012), National Audit Office (Banco de Inglaterra, 2010) y Towards a common operational European definition of over-indebtedness". EU-COM, DG de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades, 2008.

Las proyecciones de Eurostat<sup>22</sup> apuntan un crecimiento medio del 2,4% entre 2011 y 2020 para el conjunto de la población de la UE-27. Reino Unido (6,1%) o Italia (3,7%) por ejemplo, se sitúan por encima de esta media. Por el contrario, Alemania perderá población (-2%), al igual que en España, para quien INE estima un retroceso del 4% con respecto de la población actual.

Gráfico 2.6. Proyecciones de población de la CAPV (%), según grupos de edad (25-54 años). 2011 y 2020



Fuente: Proyecciones a corto plazo de la población de España. INE.

## 2.2.5. Principales conclusiones

La evolución reciente de la población vasca se caracteriza por:

- El incremento de población registrado entre 2001 y 2011 (4,4%) frente a la situación registrada en las dos décadas anteriores.
- Y una parte de este aumento se debe a la llegada de población extranjera (126.648 personas más, entre 2001 y 2011).
- Por lo tanto, el aumento de población registrado entre 2001 y 2011 se traduce en un incremento de la base potencial<sup>23</sup> de personas que se pueden endeudar.

Cuadro 2.6. Población y su proyección a 2020. Selección de países la UE (miles)

	2011	2020	% 2020-11
<b>UE -27</b>	<b>502.405</b>	<b>514.366</b>	<b>2,4</b>
<b>España</b>	<b>47.190</b>	<b>45.312</b>	<b>-4,0</b>
Francia	65.048	65.607	0,9
Italia	60.626	62.877	3,7
Reino Unido	62.499	66.292	6,1
Holanda	16.656	17.219	3,4
Dinamarca	5.561	5.720	2,9
Alemania	81.752	80.098	-2,0
<b>CAPV</b>	<b>2.174</b>	<b>2.013</b>	<b>-7,4</b>

Fuente: Proyecciones a corto plazo de la población, INE y Eurostat

La evolución del número de hogares y su composición en relación al endeudamiento pone de manifiesto que:

- La década de 2001-2011 muestra un incremento importante en el número de hogares, disminuyendo su tamaño medio, de acuerdo con el envejecimiento progresivo de la población.

<sup>22</sup> Con una proyección diferente a la realizada por el INE. Los resultados dependen en gran medida de las hipótesis aplicadas sobre la evolución de los flujos migratorios, más favorables en la proyección de Eurostat.

<sup>23</sup> Y para que se endeuden efectivamente tienen que concurrir otras variables, como es la adquisición de bienes, la disponibilidad de rentas y de empleo y/o las condiciones de acceso a la financiación.

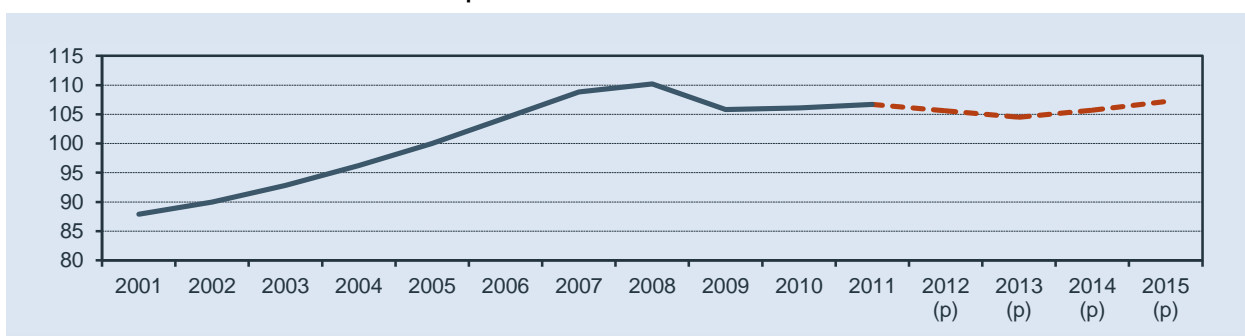
- Entre 1990 y 2010 se produce la entrada a la edad adulta de los nacidos en las décadas de los años 60 y 70 (baby boom) por lo que se produce el aumento progresivo de los hogares con hijos, que son una parte fundamental en la demanda de bienes (vivienda, automóvil) que se financia.
- En 2011 los hogares son 849.094, colectivo de dimensión relevante con relación al endeudamiento: es el que aborda la compra de vivienda, automóvil y demás enseres, entre otros bienes susceptibles de ser financiados.
- Por otra parte, entre 2001 y 2006 se producen (promedio) 4.816 rupturas familiares (separaciones, divorcios, nulidades). Este es un factor relevante que se consigna como desencadenante de las situaciones de riesgo económico para el hogar, en el sentido de entrar en situaciones de impago.

## 2.3 MARCO ECONÓMICO Y DEL EMPLEO

### 2.3.1. Evolución de la actividad económica

La economía vasca ha conocido una larga fase de crecimiento, ciclo de bonanza que ha terminado con el inicio de la severa crisis económica mundial entre los años 2007 y 2008 y que se pone de manifiesto claramente a partir del año 2009.

Gráfico 2.7. Evolución del PIB a precios de mercado. Índice de volumen encadenado. Total CAPV



Fuente: Cuentas Económicas, Eustat y Gobierno Vasco (escenario macroeconómico)

En los últimos años, el impacto de la crisis se refleja en un proceso de destrucción del tejido empresarial y de los niveles de ocupación, así como un aumento del desempleo, con efectos indudables no sólo en los niveles de bienestar y calidad de vida de la población, sino también en la posibilidad de hacer frente a los compromisos de pago de préstamos y créditos adquiridos.

Hasta el año 2007 la economía vasca mantuvo altas tasas de dinamismo económico a lo largo de más de una década, con un crecimiento real anual del PIB superior al 4%. El año 2008 rompe esta tendencia, iniciándose un periodo de declive económico con notables caídas de las tasas de crecimiento real, que incluso se tornan negativas.

Las previsiones de evolución de la economía, realizadas por el Gobierno Vasco<sup>24</sup> apuntan una caída del 1,1% en el año 2013. A partir de 2014 se prevé que se inicie una senda de crecimiento positivo, con crecimientos del 0,9% en 2014. Por lo tanto, el perfil de evolución indica un retraso en la salida de la recesión económica, no previéndose tasas positivas hasta el año 2014.

<sup>24</sup> Setiembre de 2013.

### 2.3.2. Evolución del tejido empresarial, la ocupación y el paro

En el año 2012 estaban registradas<sup>25</sup> en la CAPV 58.378 empresas. Esta cifra es similar a la registrada en 2001 (58.194). En estos cinco años de crisis se ha perdido el tejido empresarial creado entre 2001 y 2007 (año máximo histórico, 64.500 empresas), a razón de una pérdida anual media de 1.224 empresas.

La evolución del empleo es similar a la señalada con relación a la actividad económica y empresarial. Una vez superada la crisis de principios de los años noventa, el crecimiento de la ocupación ha sido continuado, hasta alcanzar en el año 2008 un máximo histórico de 995,3 miles de personas ocupadas<sup>26</sup>.

A partir de 2009 la ocupación disminuye y en 2012 se queda en 875,3 miles de personas. En los últimos cuatro años se ha producido una pérdida neta de más 120.000 puestos de trabajo, con una caída relativa del 12,1% respecto al año 2008.

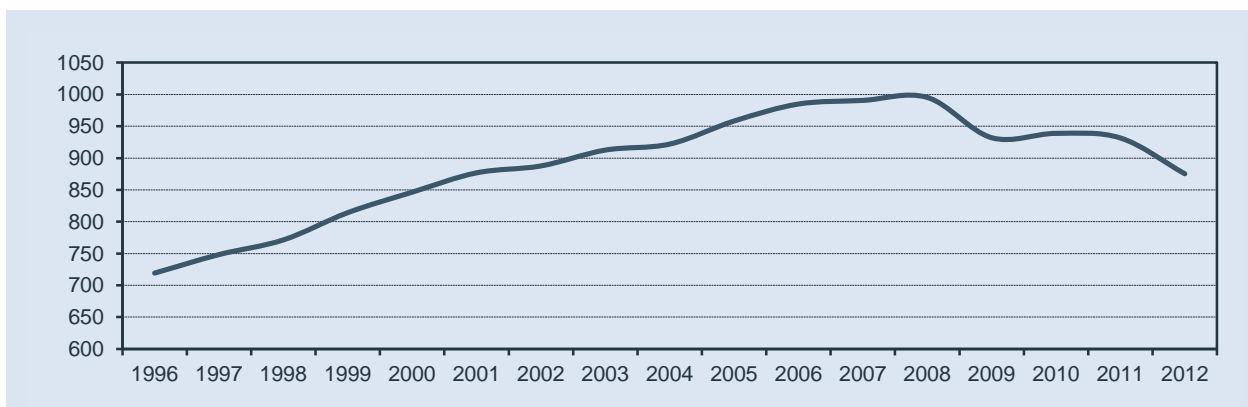
La evolución de la afiliación del empleo a los distintos regímenes de la Seguridad Social refrenda estos resultados: entre 2008 y 2012, se ha perdido diariamente 60 afiliaciones a la Seguridad Social, siendo el peor año 2009, con una media de 75 bajas.

**Cuadro 2.7. Empresas inscritas en la Seguridad Social. CAPV**

	Nº empresas	Tasa de variación %
2000	56.629	--
2001	58.194	2,8
2002	59.192	1,7
2003	60.175	1,7
2004	61.216	1,7
2005	63.049	3,0
2006	64.075	1,6
2007	64.500	0,7
2008	63.081	-2,2
2009	61.576	-2,4
2010	61.257	-0,5
2011	60.217	-1,7
<b>2012</b>	<b>58.378</b>	<b>-3,1</b>

Fuente: Empresas con personal asalariado inscritas (31-XII), Seguridad Social

**Gráfico 2.8. Evolución de la población ocupada (miles de personas). Total CAPV**



Fuente: Encuesta de Población Activa (EPA), INE

Este mismo hecho queda recogido en la evolución de las distintas tasas con relación a la actividad laboral. Entre 2001 y 2008, la tasa de actividad mejora, reflejo del dinamismo económico y que alcanza su valor máximo en dicho año (58,1%). Posteriormente, entre 2008 y 2012 desciende (57,3%), de acuerdo con factores como el envejecimiento de la población y el posible efecto expulsión del mercado

<sup>25</sup> Número de empresas inscritas en la Seguridad Social (a 31 de diciembre de cada año).

<sup>26</sup> Se ofrecen los resultados de la Encuesta de Población Activa del INE al objeto de disponer de información homogénea para su comparación con la media del Estado y otras CCAA.

laboral de ciertos colectivos, como el segmento más joven (que propicia su permanencia en el ámbito formativo) y de personas maduras<sup>27</sup>.

Igualmente, los resultados de la tasa de ocupación (población de 16 y más años) muestran el incremento registrado en los años de bonanza económica, hasta alcanzar el 54,3% en 2008 y disminuir al 48,8% en 2012. Este retroceso es mayor en el colectivo masculino, cuya tasa de empleo ha retrocedido (-9 puntos entre 2008 y 2012) en mucha mayor medida que la femenina (-2,1 puntos).

La evolución de la tasa de ocupación por grupos de edad muestra la importancia del grupo de edad central (25 a 54 años) en el que prácticamente ocho de cada diez personas activas está empleada, proporción que también se ha visto reducida en los últimos cuatro años (-5,3 pp). El efecto de la crisis se refleja muy especialmente entre la población joven, con una fuerte caída de la tasa de empleo.

Como se ha señalado, en 2012 el número de personas ocupadas asciende a 875,3 miles de personas, y desde 2008 son 120 mil personas ocupadas menos. El efecto de esta pérdida de ocupación es mayor en el colectivo masculino, de forma que el 80% del retroceso (96,4 mil personas) son hombres. La importancia de primer impacto de la crisis en sectores como la construcción e industria explica este resultado y en la medida en que la destrucción de empleo afecte a sectores de servicios, cobrará mayor incidencia en el colectivo femenino.

Asimismo, desde el inicio de la crisis económica, la población parada aumenta de forma rápida y en 2012 se contabilizan más de 152 mil personas en situación de desempleo. Esta cifra supone una tasa de paro del 14,9%, incrementando en 8,4 puntos porcentuales la cifra en 2008 (6,5%). En el tercer trimestre de 2013 la tasa de paro se eleva al 15,8%.

**Cuadro 2.8. Población ocupada (miles), tasa de ocupación (%) y tasa de actividad (%). CAPV. Media anual**

	2001	2008	2012	% 2012-08
<b>Tasa actividad</b>	<b>54,2</b>	<b>58,1</b>	<b>57,3</b>	<b>-0,8 pp</b>
- Hombres	66,1	67,0	63,6	-3,4 pp
- Mujeres	42,8	49,6	51,6	2,0 pp
<b>Tasa ocupación</b>	<b>48,9</b>	<b>54,3</b>	<b>48,8</b>	<b>-5,5 pp</b>
- Hombres	62,0	63,4	54,4	-9,0 pp
- Mujeres	36,4	45,8	43,7	-2,1 pp
- 16 a 19 años	8,8	10,7	3,2	-7,5 pp
- 20 a 24 años	47,7	50,9	33,6	-17,4 pp
- 25 a 54 años	74,0	81,2	75,9	-5,3 pp
- 55 y más años	14,0	19,1	19,0	-0,2 pp
<b>Población ocupada (miles)</b>	<b>876,8</b>	<b>995,3</b>	<b>875,3</b>	<b>-12,1 pp</b>
- Hombres	541,0	563	466,6	-17,1 pp
- Mujeres	335,8	432,3	408,7	-5,5 pp

Fuente: Encuesta de Población Activa (EPA), INE

**Cuadro 2.9. Población parada y tasa de paro (%). CAPV. Media anual**

	2001	2008	2012	% 2012-08
<b>Tasa paro (16 y más años)</b>	<b>9,8</b>	<b>6,5</b>	<b>14,9</b>	<b>8,4</b>
- Hombres	6,3	5,5	14,5	9,0
- Mujeres	14,9	7,7	15,3	7,6
- 16 a 19 años	36,8	36,7	64,8	28,1
- 20 a 24 años	19,1	16,0	39,8	23,8
- 25 a 54 años	8,8	5,8	14,0	8,2
- 55 y más años	5,4	3,2	9,5	6,3
<b>Población parada</b>	<b>95,1</b>	<b>68,6</b>	<b>152,9</b>	<b>122,9</b>
- Hombres	36,3	32,7	79,4	142,8
- Mujeres	58,8	35,9	73,5	104,7
- 16 a 19 años	4,7	4,3	3,9	-9,3
- 20 a 24 años	17,3	10,4	19,7	89,4
- 25 a 54 años	68,6	49,6	115,3	132,5
- 55 y más años	4,7	4,2	13,9	231,0

Fuente: Encuesta de Población Activa (EPA), INE

<sup>27</sup> Sin expectativa de trabajar. Tránsito a la inactividad (prejubilaciones, ...)

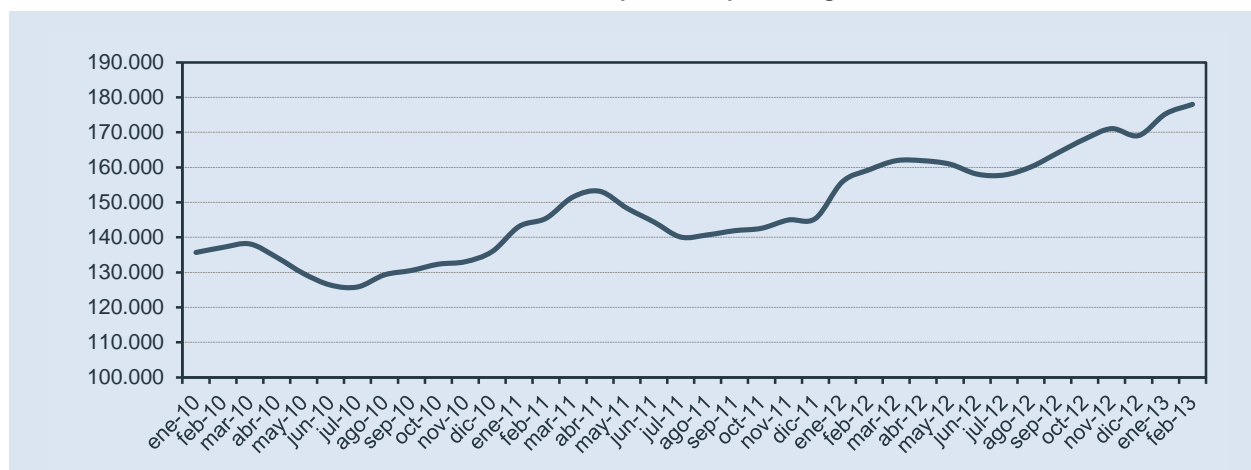


La descomposición de la tasa de paro según segmento de edad muestra que el mayor valor (64,8% y 39,8%) corresponde a la población más joven (de 16 a 20 y de 20 a 24 años), cifras que registran importantes incrementos en el último cuatrienio. Ambas tasas de paro son muy superiores a las registradas en los otros dos grupos de edad (14,0, para 25 a 54 años y 9,5%, de 55 años y más).

Con todo, resulta clave centrarse en el número de personas desempleadas: de las 152,9 mil personas en desempleo (2012), 115,3 mil corresponde al colectivo de 25 a 54 años. Este grupo de edad, es el que concentra una parte sustancial del colectivo de personas u hogares endeudados. Es por ello por lo que, tanto por el número que son como por los compromisos asumidos (hipotecas, hijos, etc.), la incidencia de la situación de desempleo en este colectivo tiene y tendrá una importante incidencia en las situaciones de sobreendeudamiento sobrevenido<sup>28</sup>.

Por último señalar que la evolución del paro registrado<sup>29</sup> refrenda las consideraciones expuestas. En febrero de 2013 asciende a 178.006 personas, situándose en su máximo histórico: señala un orden de magnitud de personas (hogares) que en el caso de estar endeudadas se encontrarían en riesgo (potencial) de impago, en tanto que su situación no revierta (cuenten con empleo).

Gráfico 2.9. Evolución reciente de la población parada registrada. Total CAPV



Fuente: Estadística de Paro Registrado, Servicio Público de Empleo Estatal.

### 2.3.3. Claves económicas: CAPV, Comunidades Autónomas y países de referencia

La evolución de la actividad económica en la CAPV en los últimos años está indudablemente marcada por la crisis y el deterioro de las principales magnitudes económicas y del empleo. La evolución es, por un lado, menos desfavorable que la observada en la mayor parte de las comunidades autónomas del Estado pero, por otra parte, más desfavorable que la observada en los países europeos de referencia.

El efecto de la crisis se refleja en el retroceso anual del PIB entre 2008 y 2011, ligeramente inferior en la CAPV (-0,8%), frente al conjunto del Estado (-1,2%). Todas las comunidades autónomas muestran un registro negativo, oscilando entre el menor valor de Castilla y León y Canarias (-0,7%) y el máximo de

<sup>28</sup> Endeudamiento que acontece o sucede por causas externas o inesperadas, como puede ser la pérdida del empleo, la disminución del nivel de ingresos por fallecimiento del cónyuge, etc.

<sup>29</sup> Dato registral; corresponde a las personas inscritas en la oficina de empleo (SEPE) en un momento dado. No coincide con el dato de población parada, proporcionada en la Encuesta de la EPA (INE) porque responde a metodologías de medida diferentes. No obstante, muestran la misma tendencia.

Valencia (-2,4%). Con la recesión económica se produce un fuerte aumento de la tasa de desempleo que, como media del año 2012, es del 25% para el conjunto del Estado. Este porcentaje es superado por Andalucía (34,6%), Canarias o Extremadura (33%). La CAPV registra la menor tasa de paro (14,9%).

En comparación con los países europeos seleccionados, la economía vasca refleja una evolución más desfavorable, con un crecimiento medio anual del PIB negativo, cuatro veces superior a la media de la UE-27 (-0,2%). Por su parte, la comparación con los países europeos sitúa la tasa de paro de la CAPV en una posición superior a la media de la UE-27 (14,9% frente a 10,5%), y muy alejada de Alemania (5,5%) u Holanda (5,3%), por ejemplo.

**Cuadro 2.10. Crecimiento económico, tasa de paro y PIB per cápita. CC.AA**

	Crecimiento medio PIB %2011/08	PIB per cápita 2011 (euros)	Tasa de paro <sup>1</sup> 2012
<b>España</b>	<b>-1,2</b>	<b>23.054</b>	<b>25,0</b>
Andalucía	-1,7	17.337	34,6
Aragón	-1,2	25.763	18,6
Asturias	-2,0	21.451	21,8
Baleares	-1,2	24.378	23,2
Canarias	-0,7	19.867	33,0
Cantabria	-1,3	22.680	17,7
Castilla y León	-0,6	22.484	19,7
Castilla-La Mancha	-1,9	18.155	28,5
Cataluña	-1,0	27.236	22,7
Valencia	-2,4	20.287	27,7
Extremadura	-1,5	15.771	33,0
Galicia	-1,2	20.806	20,7
Madrid	-0,7	29.845	19,0
Murcia	-1,7	18.933	27,9
Navarra	-0,5	29.640	16,2
<b>CAPV</b>	<b>-0,8</b>	<b>31.058</b>	<b>14,9</b>
L a Rioja	-1,3	25.762	20,5

<sup>1</sup>. Media anual

Fuente: Contabilidad Regional y Encuesta de Población Activa (EPA), INE

**Cuadro 2.11. Crecimiento económico, tasa de paro y PIB per cápita. Selección de países de la UE-27.**

	Crecimiento medio PIB %2011/08	Tasa de paro 2012	PIB per cápita (euros)
<b>UE-27</b>	<b>-0,2</b>	<b>10,5</b>	<b>25.100</b>
Reino Unido	-0,4	8,0	27.400
Francia	0,1	10,3	27.200
España	-1,2	25,0	23.054
Italia	-1,1	8,4	25.100
Holanda	-0,4	5,3	32.900
Dinamarca	-1,0	7,7	31.500
Alemania	0,7	5,5	30.300
<b>CAPV</b>	<b>-0,8</b>	<b>14,9</b>	<b>31.058</b>

Fuente: EPA y Contabilidad Nacional, INE y Eurostat

### 2.3.4. Conclusión

En definitiva, como conclusión y en relación al impacto del escenario macroeconómico en los hogares europeos, el factor clave es el desempleo y la falta de crecimiento económico.

La mejor posición de países como Alemania u Holanda, por ejemplo, auguran una situación de estabilidad en las economías de sus hogares, a diferencia de otros países con una incidencia más clara de la crisis y del desempleo, como España.

## 2.4. RIQUEZA DE LOS HOGARES

### 2.4.1. Familia y empleo

No cabe duda de que la gravedad de la crisis está comprometiendo la situación económica de un número creciente de hogares. Según datos de la Encuesta de Población en Relación con la Actividad (PRA) de Eustat, a finales de 2012 la tercera parte de los hogares de la CAPV (858.600 en total) no tiene ninguna persona activa<sup>30</sup> (287.000). En algo más de la mitad de los hogares todas las personas activas están ocupadas (54% del total), proporción que en 2008 se aproximaba a dos de cada tres hogares (63%) y que ha supuesto una disminución de 11 puntos porcentuales en el último cuatrienio (57.400 hogares menos en términos absolutos).

**Cuadro 2.12. Familias en relación a la actividad (miles). Total CAPV.**

	2001	2008	2012	% 2012-08
<b>Total familias</b>	<b>716,0</b>	<b>829,3</b>	<b>858,6</b>	3,5
Familias sin activos	198,0	265,0	287,5	8,5
Familias con, al menos, 1 activo	518,0	564,3	571,1	1,2
- Todos los miembros ocupados	438,7	521,9	464,5	-11,0
- Todos los miembros parados	21,8	13,1	44,9	242,7
- Resto de familias	57,5	29,3	61,7	110,6
% hogares con todos sus miembros en paro	3,0	1,6	5,2	3,6 pp

Datos correspondientes al cuarto trimestre del año

Fuente: Encuesta a la Población en Relación con la Actividad (PRA), Eustat

Actualmente en la CAPV hay casi 45.000 hogares con todos sus miembros en paro, lo que supone el 5,2% del total de hogares, frente a un 1,6% en el año 2008. Por tanto, son casi 32.000 familias más las que se encuentran en esta difícil situación y las previsiones no sugieren que se vaya a producir una recuperación del empleo a corto plazo.

La situación de estas familias, en las que todos sus miembros están en paro delimita un primer colectivo de potencial riesgo si, además, cuentan con algún préstamo o crédito o cualquier otro sistema de aplazamiento de pago financiado<sup>31</sup>. La persistencia de la situación de crisis y de falta de empleo, podría comprometer la viabilidad de sus economías domésticas, una vez que hayan agotado sus ahorros y/o los recursos del entorno más próximo.

### 2.4.2. La renta familiar

En 2009 la renta media de las familias<sup>32</sup> vascas se situaba por encima de los 42.700 euros, con un incremento del 10,0% con respecto a la renta media en 2006. Las diferencias según el género son importantes. Cuando el perceptor principal de la familia es un hombre, las familias señalan unos ingresos medios de 46.826 euros, concentrándose la mayoría de las familias en los estratos de renta intermedios y altos. En cambio, si es una mujer, la renta familiar media se reduce en un 25% (35.346 euros) y, además, la mayor parte se concentra en los estratos de renta más bajos. El ciclo de bonanza económica

<sup>30</sup> Resultado que debe tomarse con cautela porque se refiere en gran medida a los hogares integrados por personas mayores y en general, una situación de jubilación.

<sup>31</sup> Tarjetas de crédito, compra a plazos, financiación de la compra, líneas de crédito de otras actividades financieras (on line,...), etc.

<sup>32</sup> Según la Estadística de Renta Personal y Familiar elaborada por Eustat, la renta familiar total se genera como agregación de las rentas personales totales de todos los miembros de una misma familia que cuentan con mayoría de edad y que perciben algún tipo de renta. Último dato disponible, 2009.

propició el acortamiento de la brecha de género, debido a las mayores tasas de ocupación femenina, fundamentalmente.

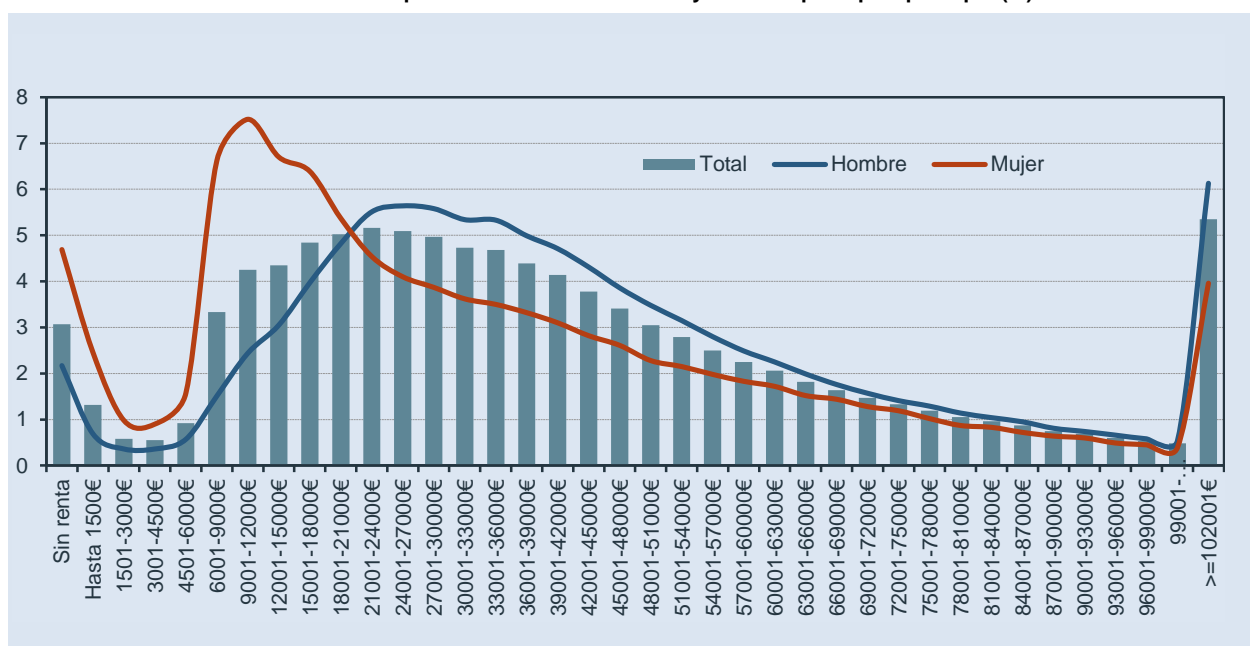
El 62,3% de las familias contaba con una renta inferior a la media o no percibían renta alguna (el 3% sin ningún tipo de renta, concretamente). La mitad de las familias vascas tenía una renta inferior a los 34.160 euros, mientras que casi el 9% de las familias (aproximadamente, 74,5 miles de hogares) tenían una renta igual o superior a dos veces la renta media señalada (algo más de 85.450 euros anuales).

**Cuadro 2.13. Renta familiar y renta familiar disponible (euros), según sexo del perceptor principal. CAPV.**

	2001	2006	2009	% 2009-06
Total renta familiar	30.009	38.853	42.729	10,0
- Hombre	33.048	42.774	46.826	9,5
- Mujer	23.086	30.950	35.346	14,2
Renta familiar disponible	25.559	32.655	36.570	12,0
- Hombre	28.031	35.824	39.963	11,6
- Mujer	19.928	26.269	30.455	15,9
% Renta disponible s/total	85,2	84,0	85,6	1,5 pp

Fuente: Estadística de Renta Personal y Familiar, Eustat.

**Gráfico 2.10. Familias por estrato de renta familiar y sexo del perceptor principal (%). 2009**



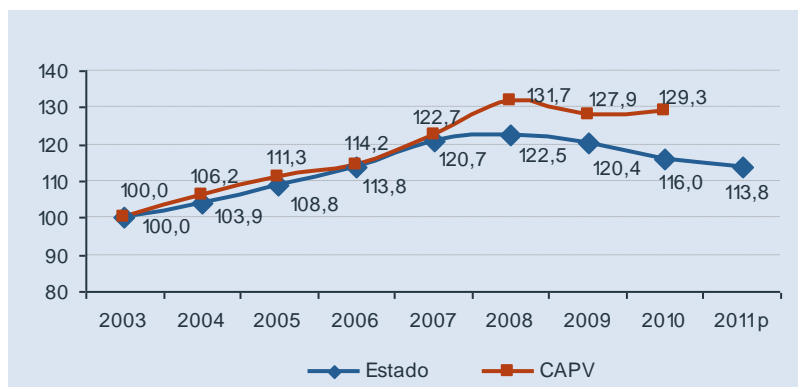
Fuente: Estadística de Renta Personal y Familiar, Eustat.

En 2009, la renta media familiar disponible<sup>33</sup> representaba aproximadamente el 85% de la renta total anual, con un valor medio que superaba los 36.500 euros. No se dispone de información relativa a la renta media disponible de las familias en la actualidad, aunque es previsible que en este último trienio se haya contraído de forma notable debido al deterioro de la economía.

<sup>33</sup> Renta disponible, resultado de descontar a la renta total los gastos de Seguridad Social y la cuota líquida o las retenciones a cuenta.

La Encuesta de Condiciones de Vida (INE) refleja que la renta media disponible de los hogares (Estado) ha disminuido desde 2008. En 2011, con 24.609 euros, ha vuelto al nivel de 2006, y seguirá descendiendo debido al deterioro del empleo y el efecto de otros factores<sup>34</sup>.

Gráfico 2.11. Evolución de la renta media disponible por hogar (índice base 2003=100). CAPV y Estado.



Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida, INE

### 2.4.3. Los precios y los salarios

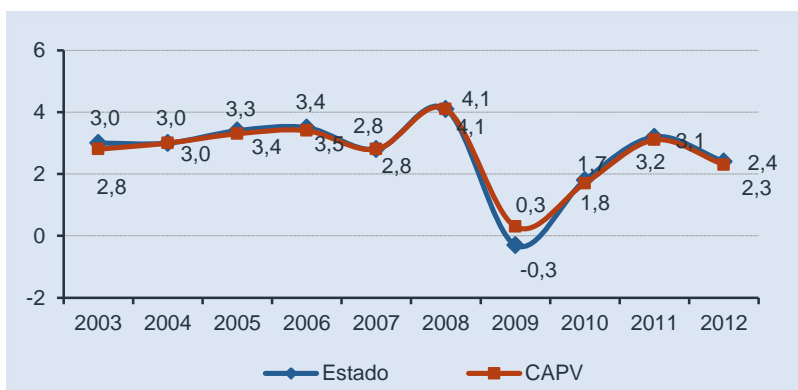
La evolución de los precios incide en las decisiones de consumo (presente) y ahorro del hogar. La evolución de los precios entre 2000 y 2012 muestra la fase económica expansiva registrada, con tasas de crecimiento interanual que han superado el 3% anual.

El valor máximo se alcanzó en 2008 (4,1%), momento a partir del cual el ritmo de crecimiento de los precios se ralentiza, con un importante ajuste en el año 2009 (-0,3% y 0,3%, en el Estado y la CAPV).

En 2010 y 2011 el crecimiento interanual de los precios recupera la senda positiva, si bien en 2012 podría iniciar un nuevo cambio de tendencia y una vuelta a la baja. Esta evolución es compartida en el Estado y la CAPV.

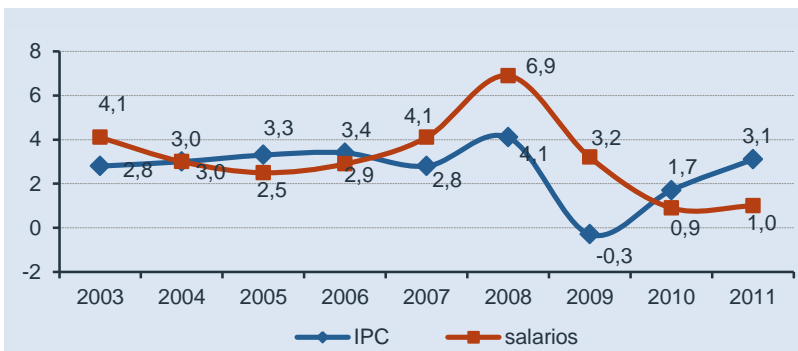
Es importante tener presente que una parte fundamental de los ingresos del hogar provienen de

Gráfico 2.12. Evolución de los precios en el Estado y la CAPV



Tasa de variación interanual sobre media anual del índice.  
Fuente: Índice General de Precios, INE

Gráfico 2.13. Evolución de inflación y los salarios en la CAPV (tasa de variación interanual)



Fuente: Índice General de Precios y Encuesta anual de coste laboral. INE

<sup>34</sup> Aumento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, introducción de ciertos co-pagos y descenso en algunas figuras de ingresos para el hogar (becas, etc...).

las rentas de trabajo, y entre éstas, especialmente los salarios<sup>35</sup>. Se observa que, entre 2002 y 2008 los precios crecieron un 21,2% y los salarios el 25,9%; luego, en esta fase expansiva del ciclo, los salarios ganaron poder adquisitivo (4,7 pp), factor fundamental en la capacidad de gasto e inversión de los hogares, que habría contribuido al aumento del endeudamiento en este periodo.

Entre 2008 y 2011, los salarios y precios crecen un 5,1%, con lo que se habría mantenido el poder adquisitivo de los salarios. Por lo tanto, el ajuste en el consumo y las dificultades de pago de los compromisos del hogar estarían condicionados sobre todo por la pérdida de empleo y la desaparición de los ingresos, ya que hasta 2011 los que conservan el empleo han mantenido (en promedio) el poder adquisitivo.

**Cuadro 2.14. Evolución de los precios y los salarios en la CAPV**

	IPC	Salarios (euros)	Tasa de variación (%)	
			IPC	Salarios
2002	78,5	20.083		
2003	80,7	20.668	2,8	4,1
2004	83,2	21.097	3,0	3,0
2005	85,9	21.876	3,3	2,5
2006	88,8	22.369	3,4	2,9
2007	91,4	23.328	2,8	4,1
2008	95,1	25.275	4,1	6,9
2009	95,4	25.987	0,3	3,2
2010	97,0	26.513	1,7	0,9
2011	100,0	26.565	3,1	1,0
2012	102,3	n.d.	2,3	n.d.

Fuente: Índice General de Precios y Encuesta anual de coste laboral. INE

#### 2.4.4. El consumo de los hogares

El crecimiento real del consumo de los hogares vascos muestra hasta 2007 el dinamismo del periodo, con tasas de crecimiento interanual que superan el 4%. Este periodo expansivo finalizó en 2008, con la ralentización del ritmo de crecimiento (1,3%) y que ya es negativa en 2009 (-3,9%).

En 2010 y 2011, la evolución del consumo se mantiene en este perfil bajo, con crecimientos reales de tan sólo medio punto porcentual. El avance para 2012 apunta una contracción del consumo (-1%) y las previsiones a una nueva reducción en 2013 (-1,1%), y una débil recuperación a partir de 2014.

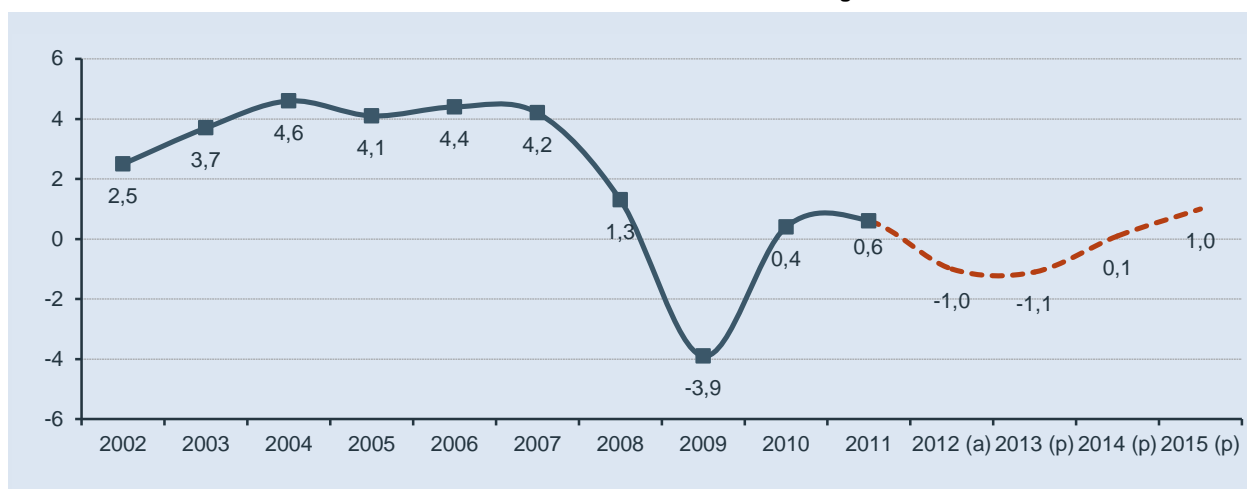
Por lo tanto, desde una perspectiva amplia, puede decirse que la fase expansiva del ciclo, con importantes aumentos en el empleo y los ingresos salariales, está en la base de la expansión del consumo y del endeudamiento.

El inicio de la crisis en 2008 recompone las expectativas de los hogares con respecto de la evolución de la economía y del empleo, y ajustan fuerte y bruscamente su patrón de consumo y también su demanda de financiación<sup>36</sup>.

<sup>35</sup> De acuerdo con la información recogida en las declaraciones del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, el 92% de los ingresos proviene de rentas de trabajo. Informe anual integrado de las Haciendas Vascas (2010), Órgano de Coordinación Tributaria, Gobierno Vasco.

<sup>36</sup> Encuesta sobre Préstamos Bancarios, Banco de España, Desde el inicio de la crisis señala el descenso en la demanda de fondos de los hogares (resultados de 2009, 2010 y 2011). En el tercer trimestre de 2012 se registró una recuperación de la demanda de fondos por parte de los hogares que se debieron a los cambios introducidos en el 1 de enero de 2013 (subida del tipo de IVA para vivienda nueva, del 4 al 10%).

Gráfico 2.14. Crecimiento real del consumo de los hogares. CAPV



Tasa de variación interanual, Índice de volumen encadenado

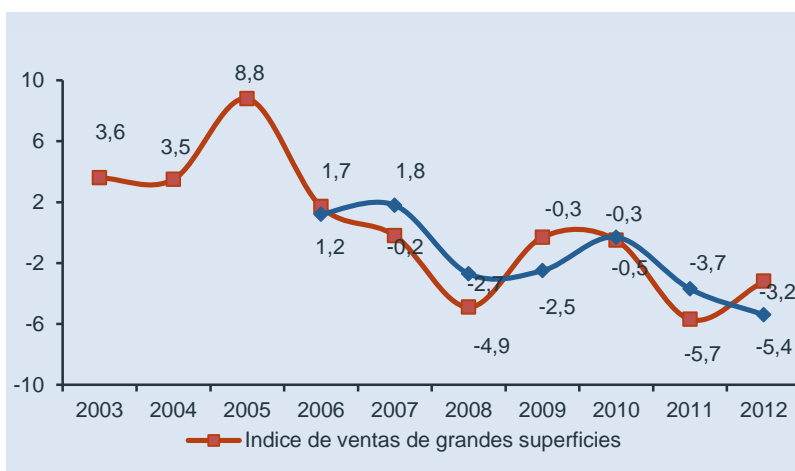
Periodo 2011-2005, base 2005. Periodo 2005-2011, base 2010

Fuente: Cuentas Económicas, Eustat y Gobierno Vasco (escenario macroeconómico)

En la expansión y la contracción del gasto de los hogares hay tres indicadores que son bastante ilustrativos del momento vivido: el índice de comercio minorista, el índice de ventas de las grandes superficies y la matriculación de vehículos.

La evolución del consumo de los hogares reflejada en los dos índices señalados muestran el ajuste que se ha realizado en el consumo más cotidiano de los hogares: la compra de bienes y servicios de alimentación y del comercio más especializado de proximidad (textil, calzado, etc.).

Gráfico 2.15. Índice de comercio minorista y de ventas de grandes superficies. CAPV



Tasa de variación interanual en precios constantes.

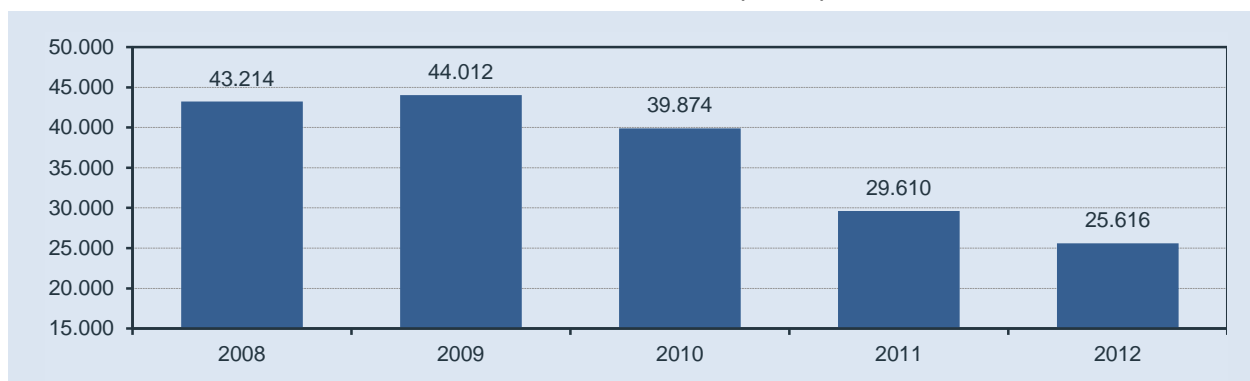
Fuente: Índice de Ventas de Grandes Superficies e Índice de Comercio Minorista, Eustat

En ambos casos, la evolución del año 2008 ya muestra el inicio de la debilitación del consumo de los hogares, con una evolución negativa en ambos índices (-2,7% y -4,9%). Los dos últimos años confirman el ajuste que están realizando los hogares en el consumo.

Esta contracción en el consumo de los hogares también se extiende a la compra de bienes de inversión. Ejemplo de ello es la negativa evolución de la venta de viviendas<sup>37</sup> y la matriculación de los vehículos, en ambos casos con importantes retrocesos interanuales desde 2008, año de máximos históricos.

<sup>37</sup> Recogido en el capítulo 2.4 dedicado a la Vivienda.

Gráfico 2.16. Matriculación de vehículos (nuevos) en la CAPV



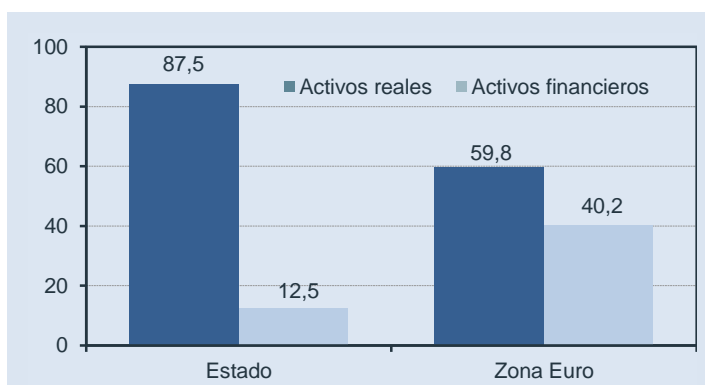
Fuente: Estadística de matriculación de turismos. Anfac

## 2.4.5. El patrimonio de los hogares

El patrimonio de los hogares integra el valor de los activos reales y financieros. En 2011 (Banco de España<sup>38</sup>) el grueso del patrimonio de los hogares se corresponde con activos reales (87,5%) muy por encima del valor registrado por los hogares de la Zona Euro (59,8%).

Esta importancia de la propiedad inmobiliaria en la riqueza de los hogares del Estado frente a la Eurozona se debe a la prevalencia del régimen de propiedad de la vivienda principal frente al alquiler. Este hecho se ha mantenido durante las últimas décadas y es un condicionante fundamental en el endeudamiento de los hogares.

Gráfico 2.17. Composición de la riqueza de los hogares. España y Zona Euro. 2011

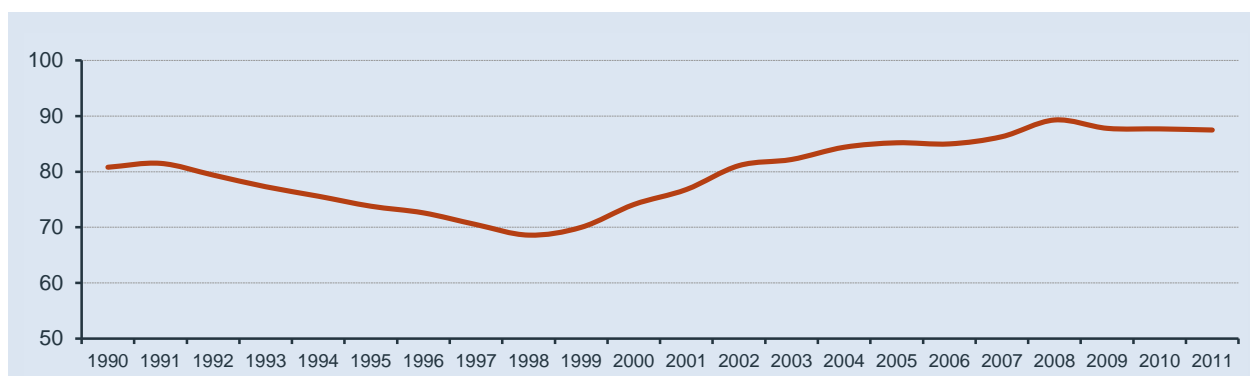


Fuente: Indicadores de Vivienda. Síntesis de Indicadores. Banco de España.

<sup>38</sup> "La evolución financiera de los hogares y Sociedades en la Zona Euro" e Indicadores de Síntesis del Mercado de la Vivienda. Banco de España



Gráfico 2.18. Participación de la riqueza inmobiliaria en el total de la riqueza de los hogares (%). Estado



Fuente: Indicadores de Vivienda. Síntesis de Indicadores. Banco de España

Entre 1993 y 2001 la participación de la riqueza inmobiliaria sobre la riqueza total de los hogares fue inferior al 80%, pero desde 2001 esta proporción ha ido en aumento hasta el fin de la fase expansiva del ciclo económico. En 2008, concretamente, el valor de la riqueza inmobiliaria llegó al 89% de la riqueza total de los hogares, porcentaje que ha disminuido a partir de entonces hasta el 87% en 2011.

Por lo tanto, una parte importante de la mejora en la riqueza de los hogares se habría debido al crecimiento en los precios inmobiliarios. En la fase expansiva del ciclo este efecto riqueza<sup>39</sup> habría condicionado la deuda asumida por los hogares y ahora, el ajuste realizado en dichos precios les habría hecho “más pobres” pero igual de endeudados.

La Encuesta Financiera a las Familias<sup>40</sup> ofrece el detalle de la composición de la riqueza de los hogares, según activos reales y financieros. Entre los activos reales se incluyen las propiedades inmobiliarias, como son las viviendas (principales y secundarias), solares y fincas y otras propiedades ligadas a los negocios<sup>41</sup> (pabellones, locales, hoteles,...).

Cuadro 2.15. Composición del patrimonio de los hogares, según el valor de los activos (%). Estado

	Activos reales			Activos financieros	Total activo
	Vivienda principal	Otros activos reales	Total activos reales		
2005	66,2	22,8	89,0	11,0	100,0
<b>2008</b>	<b>61,4</b>	<b>27,7</b>	<b>89,1</b>	<b>10,9</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Encuesta Financiera de las Familias, Banco de España

Cuadro 2.16. Patrimonio de los hogares, según activo (% hogares). Estado

	Vivienda principal	Otra propiedad inmobiliaria	Negocio (cuenta propia)	Joyas, arte antigüedades	% hogares con algún activo
2002	81,9	30,1	12,4	18,2	87,3
2005	81,3	34,5	11,1	19,4	87,4
<b>2008</b>	<b>82,7</b>	<b>36,1</b>	<b>12,0</b>	<b>17,2</b>	<b>88,2</b>

Fuente: Encuesta Financiera de las Familias, Banco de España

<sup>39</sup> El aumento continuado en los precios de la vivienda habría fundamentado la hipótesis de revaloraciones futuras y a su vez animado a su compra, con el consiguiente endeudamiento para pagarlos.

<sup>40</sup> La información no está disponible por CC.AA. La EFF más actual es de 2008.

<sup>41</sup> El valor de los negocios es un activo real (cuando está relacionado con el trabajo de su dueño) o financiero (a través de la posesión de acciones no cotizadas o participaciones (cuando es una forma de inversión del ahorro)).

Se observa que la composición del activo de las familias es principalmente real (89,1%) y la vivienda principal es el activo fundamental en su patrimonio, representando el 61,4% del valor del conjunto de los activos de las familias. El valor total de los activos reales de los hogares se completa con otras propiedades inmobiliarias<sup>42</sup>, que aportan el 27,7% restante.

**Cuadro 2.17. Activos financieros de los hogares (% hogares). Estado**

	2005	2008	Dif. 2005-2008
Algún tipo de activo financiero	96,6	93,6	-3,0
Cuentas y depósitos para realizar pagos	92,5	90,5	-2,0
Cuentas bancarias no utilizables para realizar pagos	18,5	24,1	5,6
Acciones cotizadas en bolsa	11,4	10,4	-1,0
Fondos de inversión	8,7	5,6	-3,1
Planes de pensiones y seguros de vida, inversión, mixtos	29,3	25,7	-3,6

Fuente: Encuesta Financiera de las Familias, Banco de España

Por lo tanto, la importancia de la riqueza inmobiliaria y concretamente de la vivienda principal es un elemento crucial en el fenómeno del endeudamiento de los hogares<sup>43</sup> puesto que es el bien sobre el que pivota dicho endeudamiento: la vivienda es la parte central del patrimonio (de la riqueza) de los hogares, pero para adquirirla los hogares se endeudan.

¿Cuántas familias disponen de estos activos? Según la citada encuesta, el 88,2% de los hogares posee algún activo, real o financiero<sup>44</sup> (2008). Para estas familias, el valor mediano de sus activos es de 206.800 euros. De hecho, el 83% de los hogares cuenta con una vivienda en propiedad, que es la vivienda principal, con un valor mediano de 180.300 euros. Además, en 2002 y 2008, un tercio de los hogares posee otra propiedad inmobiliaria (30% y 36%).

Cabe señalar que el 94% de los hogares españoles tiene algún tipo de activo financiero, cuyo valor mediano es de 7.100 euros. Nueve de cada diez familias (91%) dispone de algún tipo de cuenta bancaria para realizar pagos; pero si se consideran las cuentas bancarias no utilizables para realizar pagos<sup>45</sup> (incluidas las cuentas vivienda), la proporción baja hasta el 24%. Y, por otra parte, una cuarta parte de los hogares posee algún plan de pensiones o seguro de vida de inversión o mixto<sup>46</sup> (25,7%) y uno de cada diez posee de manera directa acciones cotizadas en bolsa (10,4%). Estos porcentajes han disminuido con respecto a 2005.

**Cuadro 2.18. Dificultades económicas para llegar a fin de mes (% hogares). CAPV**

	2008	2009	2010	2011	2012 (prov.)
<b>% hogares</b>					
- Con mucha dificultad	5,5	9,1	4,6	6,0	6,3
- Con dificultad	10,4	11,1	10,6	10,9	9,6
- Con cierta dificultad	25,8	23,2	24,1	22,3	22,0
- Con cierta facilidad	32,2	29,7	32,7	33,8	36,4
- Con facilidad	23,3	24,7	25,3	25,3	23,9
- Con mucha facilidad	2,8	2,3	2,8	1,7	1,8
<b>Hogares con dificultad (%)</b>					
- CAPV	<b>41,7</b>	<b>43,4</b>	<b>39,3</b>	<b>39,2</b>	<b>37,9</b>
- Estado	<b>59,9</b>	<b>59,0</b>	<b>58,8</b>	<b>55,3</b>	<b>60,3</b>

Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida, INE

<sup>42</sup> Incluye viviendas, solares y fincas, garajes (excepto cuando forman parte de la vivienda principal), naves industriales, locales, oficinas y hoteles. Banco de España

<sup>43</sup> En el apartado siguiente se entra a un mayor detalle, sobre todo con relación a la evolución de las hipotecas, como soporte fundamental de la adquisición de vivienda por parte de los hogares.

<sup>44</sup> Es decir, un 118% de los hogares no cuenta con activo alguno, ni real ni financiero.

<sup>45</sup> Como figura de ahorro.

<sup>46</sup> Como cabe esperar, este porcentaje crece con la renta y la edad. La tenencia es sensiblemente mayor para los hogares con cabeza de familia entre 55 y 64 años (41,8%).

## 2.4.6. Dificultades económicas de los hogares: CAPV, Comunidades autónomas y países de referencia

### a) Dificultades de los hogares vascos

Según datos de la Encuesta de Condiciones de Vida del INE, seis de cada diez familias vascas no tienen dificultades para llegar a fin de mes (62,1% del total) y cuatro de cada diez hogares menciona distintos grados de dificultad (37,9%).

Concretamente, el 6,3% de los hogares vascos señala que tiene muchas dificultades para llegar a fin de mes, el 9,6% refiere dificultades, y el 22% dice tener ciertas dificultades<sup>47</sup>.

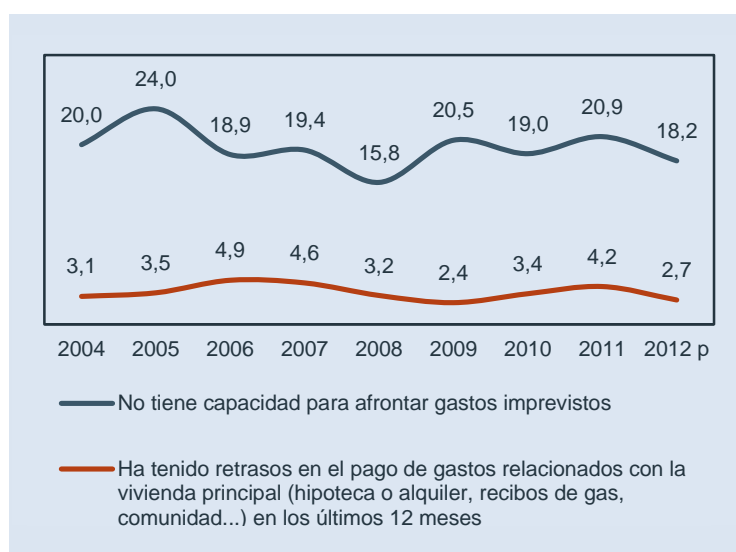
En el Estado, en cambio, la distribución se invierte, siendo seis de cada diez los hogares que tienen dificultades para poder hacer frente a los gastos mensuales (60,3%). Por lo tanto, queda patente la mejor situación relativa de los hogares vascos.

Así, el 2,7% de los hogares vascos se han retrasado en los pagos relacionados con la vivienda principal (hipoteca, alquiler de la vivienda principal, recibos de gas, electricidad, o comunidad) en este último año.

Este indicador viene mostrando cierta variabilidad en los últimos años, pero su incidencia en términos de hogares es relativamente baja, con un máximo del 4,9% en 2006.

Finalmente, cabe señalar que el 18,2% de los hogares afirma no tener capacidad para hacer frente a gastos imprevistos. Este indicador alcanza su valor mínimo en 2008, con una penetración del 15,8% del total de hogares vascos.

**Gráfico 2.19. Dificultades de carencia material de los hogares (%). CAPV**



Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida, INE

<sup>47</sup> Paradójicamente, estos porcentajes no difieren en gran medida de los obtenidos en 2008 (de hecho, en 2012 reflejan una situación económica algo más favorable). Este resultado puede deberse a que se trata de una consulta sobre la percepción de los hogares, y entre 2008 y 2012, es posible que hayan asumido un entorno de mayor dificultad conjunta, por lo que el empeoramiento particular percibido es menor (es compartido).

b) Dificultades de los hogares según comunidades autónomas y en la UE

La posición de las familias vascas es más favorable que en otras comunidades autónomas. Un 18,2% de los hogares vascos se reconocen incapaces para afrontar gastos imprevistos, frente a un 40% del Estado. Esta mejor posición se reproduce con respecto del retraso en los pagos relacionados con la vivienda principal (2,7% frente a un 7,4%) o a tener muchas dificultades para llegar a fin de mes (6,3%, frente a un 12,7%).

**Cuadro 2.19. Hogares con mucha dificultad para llegar a fin de mes (%). Principales países de la UE-27**

	2006	2008	2011	Dif. 2011/06
<b>UE-27</b>	<b>9,6</b>	<b>9,6</b>	<b>10,0</b>	<b>0,4</b>
Reino Unido	4,9	6,5	7,3	2,4
Francia	2,9	2,9	4,5	1,6
España	10,7	12,2	9,8	-0,9
Italia	15,2	18,1	17,0	1,8
Holanda	4,2	2,8	3,3	-0,9
Dinamarca	2,8	3,0	4,2	1,4
Alemania	2,7	2,1	3,1	0,4
<b>CAPV</b>	<b>5,2</b>	<b>5,5</b>	<b>6,0</b>	<b>0,8</b>

Fuente: Eurostat e INE (Encuesta de Condiciones de Vida)

En el ámbito europeo<sup>48</sup>, la proporción de hogares que tienen muchas dificultades para llegar al fin de mes se sitúa en una media del 10,0% para el conjunto de la UE-27, con notables diferencias en función de los países. El valor de la CAPV (6,0% en 2011) se mantiene considerablemente por debajo de la media europea en los últimos años, pero por encima de los países de referencia de la zona euro (4,5% en Francia, 3,3% en Holanda, 3,1% en Alemania).

De igual forma, las dificultades económicas asociadas a retrasos en pagos o la incapacidad para hacer frente a gastos inesperados están aumentando en la mayor parte de los países analizados, aunque con mayor intensidad en España e Italia.

**Cuadro 2.20. Dificultades económicas de los hogares por CCAA. 2012**

Porcentaje de hogares

	No tiene capacidad para afrontar gastos imprevistos	Retrasos en los pagos relacionados con la vivienda principal	Mucha dificultad para llegar a fin de mes
<b>Total Estado</b>	<b>40,0</b>	<b>7,4</b>	<b>12,7</b>
Andalucía	50,6	10,6	19,0
Aragón	23,5	3,0	4,5
Asturias	27,3	3,7	4,8
Baleares	32,3	13,7	7,5
Canarias	60,8	8,5	19,1
Cantabria	22,1	2,6	7,3
Castilla y León	25,5	3,4	5,4
Castilla-La Mancha	46,5	6,4	12,7
Cataluña	39,0	9,8	12,1
Valencia	43,6	9,1	13,8
Extremadura	48,3	4,7	11,7
Galicia	33,0	5,5	11,9
Madrid	39,3	4,8	11,6
Murcia	57,3	10,2	22,2
Navarra	20,0	3,6	5,1
<b>CAPV</b>	<b>18,2</b>	<b>2,7</b>	<b>6,3</b>
La Rioja	29,0	7,1	13,2

Fuente: INE

<sup>48</sup> El último año disponible para la comparación en el ámbito europeo es 2011.

## 2.4.7. Principales conclusiones

Los datos expuestos con relación al patrimonio de los hogares en el conjunto del Estado muestran que:

- Queda patente la relevancia del componente real o inmobiliario de la riqueza de los hogares en el Estado (87,5% en 2011) que es muy superior a la reseñada para los hogares de la Zona Euro (59,9%).
- Esta participación ha sido muy relevante en las últimas décadas, si bien crece por encima del 80% desde 2001, con una ligera rebaja desde 2008.
- Y la vivienda principal en la composición de la riqueza patrimonial de los hogares es clave: el valor mediano de la riqueza de los hogares en el Estado en 2008 asciende a 206,8 miles de euros, de los cuales, 180,3 miles se asignan al valor de la vivienda principal, cifra relevante en el conjunto de la riqueza de los hogares y a la que los activos financieros aportan 7,1 mil euros.
- Cabe señalar que no se dispone de información específica con relación a los hogares de la CAPV. No obstante, se considera que las conclusiones que apuntan estos resultados son en gran medida extrapolables<sup>49</sup> a los mismos, sobre todo con relación a la relevancia de la vivienda principal como eje central del patrimonio del hogar.

**Cuadro 2.21. Población con retrasos en pagos e incapacidad para hacer frente a gastos imprevistos (%). Selección países de la UE-27**

	Retrasos en pagos			Incapacidad para hacer frente a gastos imprevistos		
	2006	2011	Dif. 2011/06	2006	2011	Dif. 2011/06
<b>UE-27</b>	<b>10,6</b>	<b>11,4</b>	<b>0,8</b>	<b>35,5</b>	<b>37,5</b>	<b>2,0</b>
Reino Unido	8,7	8,9	0,2	28,5	36,7	8,2
Francia	9,7	9,9	0,2	33,3	33,0	-0,3
España	5,4	6,9	1,5	30,1	35,4	5,3
Italia	12,9	14,2	1,3	27,5	38,6	11,1
Holanda	4,9	4,9	0,0	23,4	21,7	-1,7
Dinamarca	5,3	6,7	1,4	24,0	24,9	0,9
Alemania	6,9	5,2	-1,7	41,0	34,5	-6,5
<b>CAPV</b>	<b>5,3</b>	<b>4,0</b>	<b>-1,3</b>	<b>17,1</b>	<b>17,7</b>	<b>0,6</b>

Fuente: Eurostat e INE (Encuesta de Condiciones de Vida)

<sup>49</sup> Con relación a la estructura patrimonial. Es decir, la composición del patrimonio según inversión inmobiliaria y financiera será, en gran medida, similar. Pero, de acuerdo con una mayor renta media y de precios de la vivienda, es posible que los valores medianos sean claramente superiores a los aportados para el conjunto de los hogares del Estado.

## 2.5. VIVIENDA

### 2.5.1. El parque de vivienda

La CAPV cuenta con más de un millón de viviendas, cifra que es un máximo histórico y supone una ratio de 476 viviendas por mil habitantes frente a 429 viviendas en 2001. Entre 2001 y 2011 el parque de viviendas aumenta un 16,0%, casi cuatro veces superior al incremento de la población en este mismo periodo (4,5%).

Cuadro 2.22. Evolución del parque de viviendas. CAPV y Estado

	2001	2004	2008	2011	% 2012/01
<b>CAPV</b>	<b>892.009</b>	<b>936.935</b>	<b>997.294</b>	<b>1.034.286</b>	<b>16,0</b>
Estado	21.033.759	22.623.443	25.129.207	26.018.179	23,7
% CAPV s/Estado	4,2	4,2	4,0	4,0	--
<b>Viviendas/ 1.000 hab.</b>					
<b>CAPV</b>	<b>429,0</b>	<b>447,2</b>	<b>464,3</b>	<b>475,7</b>	<b>10,9</b>
Estado	511,6	523,7	544,4	551,3	7,8
<b>% viv.principales</b>					
<b>CAPV</b>	<b>83,1</b>	<b>83,9</b>	<b>86,9</b>	<b>85,9</b>	<b>2,8 pp</b>
Estado	67,4	68,3	69,2	68,8	1,4 pp

Fuente: Ministerio de Fomento

El parque de viviendas de la CAPV representa el 4% del conjunto del Estado. Este porcentaje ha disminuido desde 2001 debido al mayor crecimiento del parque de viviendas en el conjunto del Estado (23,7%) que en la CAPV (16%). Otro aspecto a destacar es la elevada proporción de viviendas principales en la CAPV (86% del total del parque en 2011, sin variaciones significativas a lo largo de la última década) en comparación con el Estado (68,8%).

Entre los factores que habrían contribuido a la expansión del parque de vivienda destacan<sup>50</sup> la mejoría en el entorno macroeconómico (crecimiento económico y del empleo) y la creación de nuevos hogares, la evolución de los precios reales de la vivienda y la expectativa de su revalorización y el coste y disponibilidad de financiación. Además, también se alude a otros factores como la incentivación a la inversión en vivienda a través de la desgravación fiscal, la consideración de los activos inmobiliarios como valor refugio en momentos en los que disminuyó la rentabilidad de otros activos, la notable ampliación del parque de propiedad pública, o la renovación del parque de vivienda existente (por ser éste muy antiguo y/o estar muy deteriorado).

<sup>50</sup> "La crisis de los mercados inmobiliario e hipotecario. Factores explicativos". Julio Rodríguez López. Papeles de Economía Española nº 122 (2009).

Un parte importante de la demanda de vivienda se resuelve con vivienda nueva, con un importante dinamismo hasta el inicio de la crisis: entre 2000 y 2008 se iniciaron anualmente 11.507 viviendas. Pero, entre 2009 y 2011, esta cifra se desacelera fuertemente, siendo 3.744 las viviendas iniciadas. Los datos disponibles de 2012 (primer semestre) señalan que en el conjunto del año no se alcanzará este valor (1.579).

La demanda de vivienda registrada habría tenido otros dos efectos: de una parte, disminuye la tasa de vivienda vacía (del 20% en 1981 al 15% actual) y de otra, se produce una gran actividad transaccional en torno a la vivienda (nueva y de segunda mano), así como el incremento continuado en los precios.

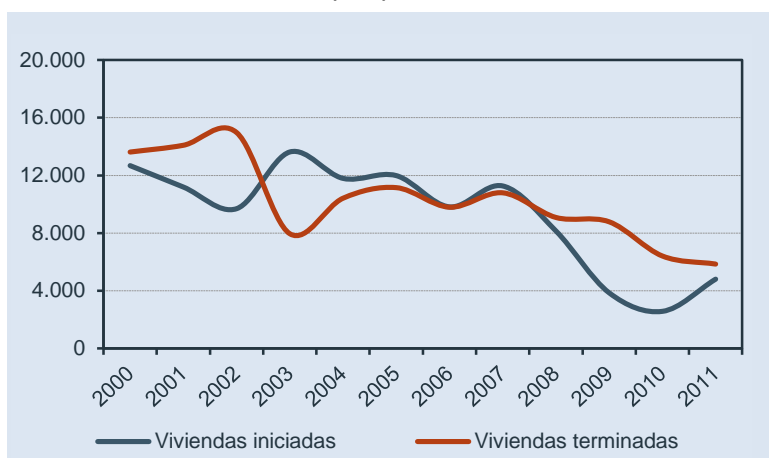
Los datos disponibles muestran que el número de operaciones de compra-venta de viviendas alcanzó su valor máximo en 2006, con 22.805 y 907.987 transacciones de vivienda libre en la CAPV y el Estado, respectivamente. A partir de esta fecha la contracción en la actividad de compra-venta de viviendas ha sido muy fuerte y desde 2008, el número de transacciones disminuye.

En 2011 se realizaron 14.317 y 251.991 operaciones de compra-venta de viviendas en la CAPV y en el Estado. Estas cifras suponen un retroceso del 36,8% y 59,8% con respecto de las registradas en 2007. Las previsiones estiman que esta tendencia se mantendrá a medio plazo<sup>51</sup>.

El valor medio de las transacciones de viviendas libres también alcanzó su máximo histórico en el año 2006 en la CAPV (284.000 euros) y el Estado (187.000 euros).

A partir de este año el valor medio de las operaciones de compra-venta de vivienda refleja el ajuste que se está realizando, situándose actualmente en 226.000 euros (146.000 en el Estado).

Gráfico 2.20. Evolución del número de viviendas iniciadas y terminadas (libre). CAPV



Fuente: Estadísticas de Vivienda, Departamento de Empleo y Políticas Sociales (Gobierno Vasco) y Ministerio de Fomento

Cuadro 2.23. Transacciones de vivienda libre. CAPV y Estado

	2004	2007	2011	2012	% 2012/07
<b>Nº transacciones</b>					
<b>CAPV</b>	<b>17.066</b>	<b>22.639</b>	<b>14.317</b>	<b>11.133</b>	<b>-50,8</b>
Estado	801.695	768.864	309.138	325.984	-57,6
% CAPV s/Estado	2,1	2,9	4,6	3,4	--
<b>Valor medio de transmisión (€)</b>					
<b>CAPV</b>	<b>209.569</b>	<b>284.092</b>	<b>251.991</b>	<b>225.908</b>	<b>-20,5</b>
Estado	133.321	186.999	164.730	145.843	-22,0
CAPV s/Estado (Estado = 100)	157	152	153	155	--

Fuente: Ministerio de Fomento

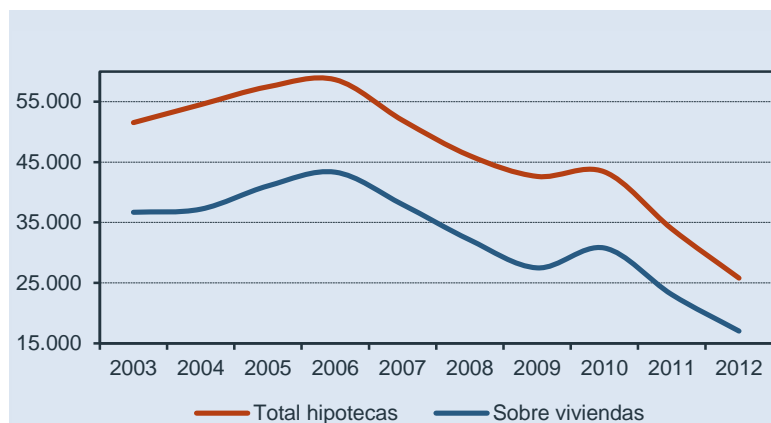
<sup>51</sup> De hecho, el dato acumulado de las transmisiones realizadas a lo largo de los tres primeros trimestres de 2012 reflejan un descenso interanual del 30% en la CAPV, lo que le posiciona como la CCAA con el mayor descenso (-3% de media en el Estado).

Es importante señalar que en el periodo de máxima intensidad, entre 2004 y 2007, la actividad realizada en la CAPV, aun siendo importante, es inferior a la registrada en el conjunto del Estado y las transacciones realizadas representan el 2,1% y 2,9% del total estatal.

No obstante, en la medida en que se entra en la fase más recesiva del ciclo, el descenso en la CAPV ha sido menor, mejorando ligeramente su participación (4,6% y 3,4% en 2011 y 2012, respectivamente) en las transacciones de compra-venta de viviendas

realizadas en el conjunto del Estado. Por lo tanto, desde 1996 arranca la fase expansiva del mercado de la vivienda que alcanza su valor máximo en 2006 (número y valor de las transacciones) y por lo tanto, de las necesidades de financiación de los hogares. Es, sobre todo, a lo largo de estos años en los que se construye la deuda actual de los hogares.

Gráfico 2.21. Constitución de hipotecas en la CAPV. Total e hipotecas sobre viviendas



Fuente: Estadística de Hipotecas, INE

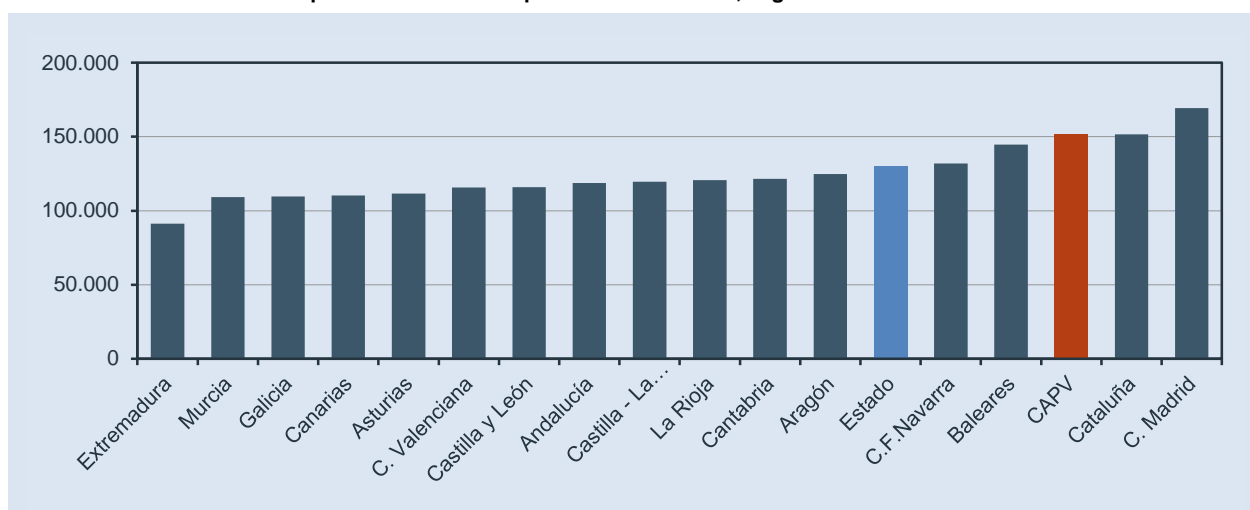
## 2.5.2. Las hipotecas sobre la vivienda

La mayoría de las operaciones de compra de viviendas llevan aparejada la constitución de créditos o préstamos hipotecarios. En la evolución del número y valor de las hipotecas constituidas confluyen dos factores: la demanda de viviendas generada por las variables económicas y sociales<sup>52</sup> y la accesibilidad a la financiación, propiciada por el descenso continuado en los tipos de interés y el efecto conjunto de los cambios registrados en el propio producto financiero, como ha sido el paso del formato a hipotecas a tipo variable y/o el alargamiento de los plazos de su vencimiento.

<sup>52</sup> Crecimiento de la población, creación de hogares, aumento del empleo, de las rentas, etc.



Gráfico 2.22. Importe medio de las hipotecas constituidas, según CC.AA. Acumulado 2007-2012



Fuente: Estadística de Hipotecas, INE

En este escenario de importante actividad en el mercado inmobiliario, el número de hipotecas constituidas en la CAPV alcanza su máximo histórico en el año 2006, con un total de 58.633 hipotecas constituidas por un valor conjunto de 11.412 millones de euros y un importe medio de 194.634 euros. Desde 2006

disminuye<sup>53</sup> el número total de hipotecas y de las hipotecas sobre viviendas: en 2012 se constituyeron un total de 25.801 hipotecas y 17.033 son sobre viviendas. Ambos son los valores mínimos de la última década

Las hipotecas sobre viviendas representan el 66% del total de las hipotecas constituidas en la CAPV (17.033 en 2012), proporción que ha llegado a ser del 74% en 2006 (43.328). Entre 2006 y 2012 se registra un descenso del 56% en el número de hipotecas constituidas, que es del 61% en el caso de las hipotecas sobre viviendas. Este retroceso es aún mayor en el importe global constituido (-69% y -67% en el total de hipotecas y de hipotecas sobre viviendas). El valor medio de las hipotecas constituidas sobre viviendas se cifra actualmente en 130.452 euros, cifra que ya es similar a la obtenida en el año 2004 (128.362 euros)

El dinamismo registrado en la CAPV hasta 2006 es compartido en gran medida por el resto de las comunidades autónomas. El impacto de la crisis actual ha contraído de forma brusca el mercado de las hipotecas, en número e importe.

Cuadro 2.24. Nº de hipotecas, importe total e importe medio. CAPV

	2003	2006	2011	2012	% 2012/07
<b>Total hipotecas constituidas</b>	<b>51.530</b>	<b>58.633</b>	<b>33.954</b>	<b>25.801</b>	<b>-56,0</b>
-Sobre viviendas	36.693	43.328	23.082	17.033	-60,7
<b>Importe total (Millones €)</b>	<b>7.283</b>	<b>11.412</b>	<b>5.216</b>	<b>3.505</b>	<b>-69,3</b>
-Sobre viviendas	4.229	6.747	3.306	2.222	-67,1
<b>Importe medio (€)</b>	<b>141.339</b>	<b>194.634</b>	<b>153.610</b>	<b>135.863</b>	<b>-30,2</b>
-Sobre viviendas	115.243	155.715	143.245	130.452	-16,2

Fuente: Estadística de Hipotecas, INE

<sup>53</sup> Excepto en 2010, año en el que se registra un crecimiento interanual del 1,8 %.

El cuadro adjunto presenta el número e importe total de las hipotecas constituidas (acumulado entre 2007 y 2012) según comunidades autónomas y permite extraer los siguientes resultados:

- Cuatro comunidades autónomas aportan más de la mitad del total de las hipotecas sobre viviendas en estos cinco años: Andalucía, Cataluña, Valencia y Madrid aportan en conjunto el 59,4% del número total de hipotecas constituidas sobre viviendas.
- Esta proporción se refuerza en la contribución al importe total (62,6%) debido a que Cataluña (151.648 euros) y Madrid (169.355 euros) son dos de las tres comunidades con mayor importe medio por hipoteca.
- El importe medio de las hipotecas constituidas en la CAPV es el tercero más alto en el conjunto del Estado, con 151.467 euros.
- La CAPV aporta el 4,2% y 4,8% en el número e importe del total de las hipotecas sobre viviendas constituidas entre 2007 y 2012.

**Cuadro 2.25. Número e importe de las hipotecas sobre viviendas, según CC.AA. Acumulado 2007-2012**

	Hipotecas		Importe total		Importe medio (euros)
	Número	%	Millones €	%	
<b>Total Estado</b>	<b>4.016.909</b>	<b>100,0</b>	<b>523.019.873</b>	<b>100,0</b>	<b>130.205</b>
Andalucía	766.143	19,1	90.938.238	17,4	118.696
Aragón	117.121	2,9	14.620.111	2,8	124.829
Asturias	79.429	2,0	8.860.879	1,7	111.557
Baleares	113.050	2,8	16.356.452	3,1	144.683
Canarias	188.928	4,7	20.842.130	4,0	110.318
Cantabria	61.173	1,5	7.435.059	1,4	121.542
Castilla y León	209.391	5,2	24.266.159	4,6	115.889
Castilla-La Mancha	187.048	4,7	22.384.647	4,3	119.673
Cataluña	610.980	15,2	92.653.978	17,7	151.648
Valencia	509.946	12,7	59.002.880	11,3	115.704
Extremadura	80.406	2,0	7.337.701	1,4	91.258
Galicia	178.289	4,4	19.538.009	3,7	109.586
Madrid	500.001	12,4	84.677.643	16,2	169.355
Murcia	157.956	3,9	17.251.277	3,3	109.216
Navarra	44.907	1,1	5.921.601	1,1	131.864
<b>CAPV</b>	<b>167.464</b>	<b>4,2</b>	<b>25.365.294</b>	<b>4,8</b>	<b>151.467</b>
La Rioja	34.901	0,9	4.213.640	0,8	120.731

Fuente: Estadística de Hipotecas, INE

### 2.5.3. La financiación de la vivienda

En la última década el precio de la vivienda ha ido aumentando a un ritmo superior al incremento de la renta de los hogares vascos. De hecho, la ratio del precio de la vivienda con respecto de la renta del hogar crece de forma continuada hasta 2007, momento en el que ya es once veces el valor de dicha renta. A partir de este momento, la ratio entre el precio de la vivienda y la renta familiar disminuye lentamente y en 2012 asciende a 8,5.

**Cuadro 2.26. Accesibilidad a la compra de vivienda. CAPV**

Año	Precio medio Vivienda Euros (1)	Renta Familiar Anual Euros (2)	Tipo Interés Préstamo (%) (3)	Precio/Renta Familiar
2001	148.232	19.131	4,9	7,7
2002	166.770	20.083	4,4	8,3
2003	187.178	20.668	3,5	9,1
2004	203.513	21.097	3,3	9,6
2005	226.215	21.876	3,4	10,3
2006	249.950	22.369	4,8	11,2
2007	263.990	23.328	5,6	11,3
2008	269.631	25.275	5,9	10,7
2009	250.403	25.987	2,8	9,6
2010	239.429	26.513	2,8	9,0
2011	232.812	26.565	3,6	8,8
2012	227.041	26.726	3,0	8,5

(1) Vivienda de 90m<sup>2</sup> construidos, precio medio anual de la CAPV. Estadística de precios de vivienda, Ministerio de Fomento.

(2) Encuesta anual de coste laboral 2008-2012 y Estimaciones retrospectivas 2001-2007. INE

(3) El tipo de interés nominal de los préstamos hipotecarios para compra de vivienda del conjunto de entidades (31-XII). Banco de España

Fuente: Elaboración propia, a partir del indicador de accesibilidad a la vivienda del Observatorio de la Sostenibilidad en España

En este mismo periodo se produce la disminución paulatina del tipo de interés, por lo que el aumento de los precios de la vivienda pudiera haber sido compensado por el menor coste de la financiación. Así, desde<sup>54</sup> 1990 el tipo de interés aplicado a las hipotecas sobre viviendas desciende, y el proceso de recorte se refuerza aún más<sup>55</sup> a lo largo de estas dos últimas décadas: se aleja definitivamente de los dos dígitos y se sitúa, desde el año 2000, en torno al 5% o menos, repunta hasta casi el 6% entre 2007 y 2008, y con el inicio de la crisis<sup>56</sup> se ha ido ajustando a la baja, situándose en 2012 en el 3%.

En general, el tipo de interés medio de los préstamos hipotecarios ha seguido la senda del tipo de interés de referencia (Euribor<sup>57</sup>). En todo el periodo considerado, el tipo medio de los préstamos hipotecarios ha sido 1-2 puntos porcentuales superior al Euribor, excepto entre 2005 y 2007, momento de máxima expansión crediticia (entre 0,6 y 0,8 puntos porcentuales).

<sup>54</sup> Es importante destacar la modificación realizada en el artículo 9 de la ley 2/1994 sobre subrogación y modificación de la préstamos hipotecarios, a partir de cuya fecha eximia de tributación en Actos Jurídicos Documentados las novaciones modificativas de préstamos hipotecarios pactados de común acuerdo. Este cambio supuso la revisión de las condiciones de referencia para las hipotecas acordadas en los años inmediatamente anteriores (a tipos fijos) incorporando la componente variable. Actualmente, el 90% de los préstamos hipotecarios son a tipo variable (Banco de España).

<sup>55</sup> "En el periodo comprendido entre 1990-2005 asistimos a un proceso casi continuado de descenso de los tipos de interés, asociado con los ajustes precisos para entrar en la Unión Monetaria Europea... En el periodo comprendido entre 2009-2010 se registraron los tipos de interés más reducidos para compra de vivienda desde que se dispone de información estadística sobre dicha variable, por debajo del 3% nominal hasta marzo de 2011". "Factores determinantes e implicaciones macroeconómicas del grado de desarrollo del mercado de alquiler". Banco de España.

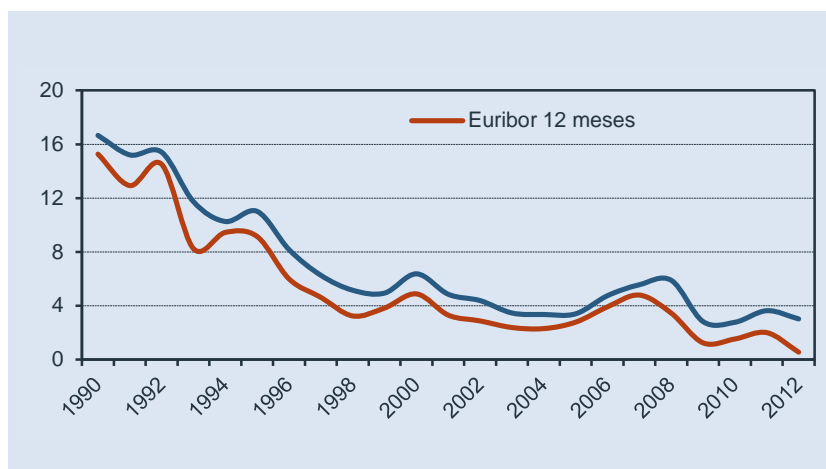
<sup>56</sup> El Banco Central Europeo ha ido rebajando el tipo de interés de referencia.

<sup>57</sup> El Euribor a 12 meses es el principal índice de referencia de los préstamos a interés variable.

Este descenso en el coste de la financiación es más evidente si se descuenta la inflación (IPC). Entre 2000 y 2007, el tipo de interés real resultante se sitúa entre el 0% y 2%, y entre 2002 y 2005, es inferior al 1% e incluso negativo (2005, -0,3%), periodo de máxima expansión crediticia. Entre 2009 y 2012, vuelve a estar por debajo del 2%.

Un repunte en los tipos de interés (en mínimos históricos) tendría un impacto directo en el aumento de situaciones de sobreendeudamiento.

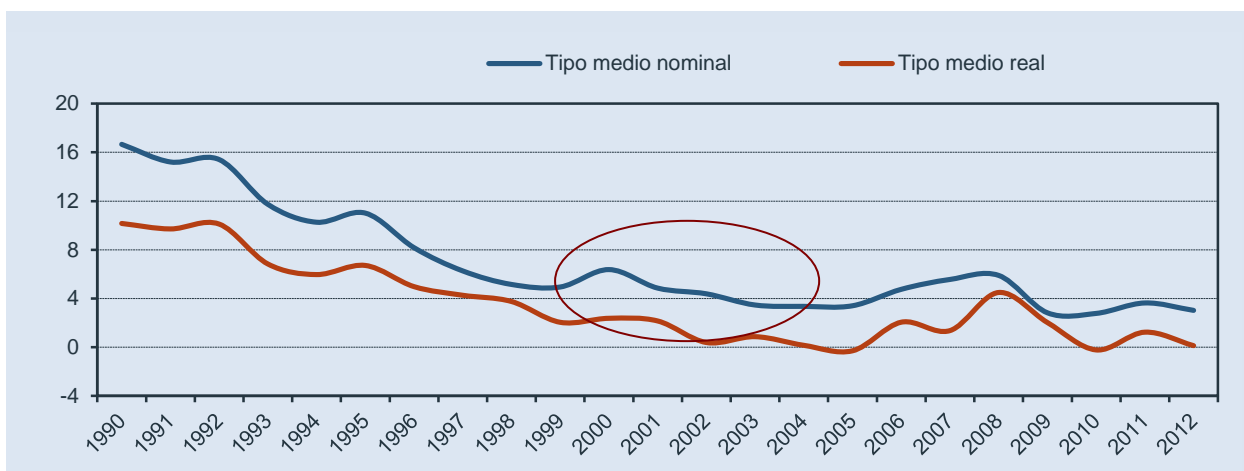
Gráfico 2.23. Euribor y tipo de interés (préstamos hipotecarios). Estado



Hasta 1999, Mibor, como tipo de interés de referencia del mercado interbancario  
IPC, tasa de variación interanual, INE

Fuente: Estadísticas Trimestrales, Banco de España

Gráfico 2.24. Tipo de interés (préstamos hipotecarios) nominal y real. Estado



Tipo de interés medio de las hipotecas sobre viviendas del conjunto de entidades (diciembre)

IPC, tasa de variación interanual (diciembre)

Fuente: Estadísticas Trimestrales, Banco de España e IPC, INE

Por otra parte, además del claro descenso en el coste de la financiación<sup>58</sup>, tanto en términos nominales como reales, hay otros factores que completan las condiciones de acceso, tal y como se pone de manifiesto con relación a las hipotecas nuevas constituidas en el periodo considerado, entre las que destacan:

<sup>58</sup> "... los bajos tipos de intervención de los bancos centrales. ... se trasladaron a los mercados mayoristas de dinero y a los créditos del comprador de vivienda, a la vez que dispuso de liquidez suficiente para impulsar de forma acusada el crecimiento de dichos créditos. La intensa competencia entre las entidades de financiación dio lugar a la mejora general en las condiciones de acceso". "La crisis de los mercados inmobiliario e hipotecario" Julio Rodríguez López. Papeles de Economía Española (2009).

- El plazo medio de las nuevas hipotecas suscritas entre 2004 y 2011 está en torno a los 25 años: aumenta desde los 24,4 años (2004) hasta los 28 años (2007). Posteriormente se ajusta a la baja y en 2011 se cifra en 23,8 años.
- El valor del préstamo con respecto del valor de la transacción registrada se sitúa alrededor del 60%. Este porcentaje alcanza los valores máximos entre 2004 y 2007 y a partir de 2008 es inferior a este umbral.

**Cuadro 2.27. Condiciones de la financiación hipotecaria. Estado**

	Plazo de financiación (años)	% Préstamo s/ valor de transacción	Porcentaje de préstamos con RPV* > 80%
2004	24,4	64,1	15,3
2005	25,8	64,2	16,6
2006	27,7	63,8	15,9
2007	28,0	62,8	12,9
2008	25,6	59,8	10,5
2009	24,7	56,3	10,6
2010	25,2	58,0	11,9
2011	23,8	58,5	13,5

\*Relación: Préstamo/Valor del bien hipotecado

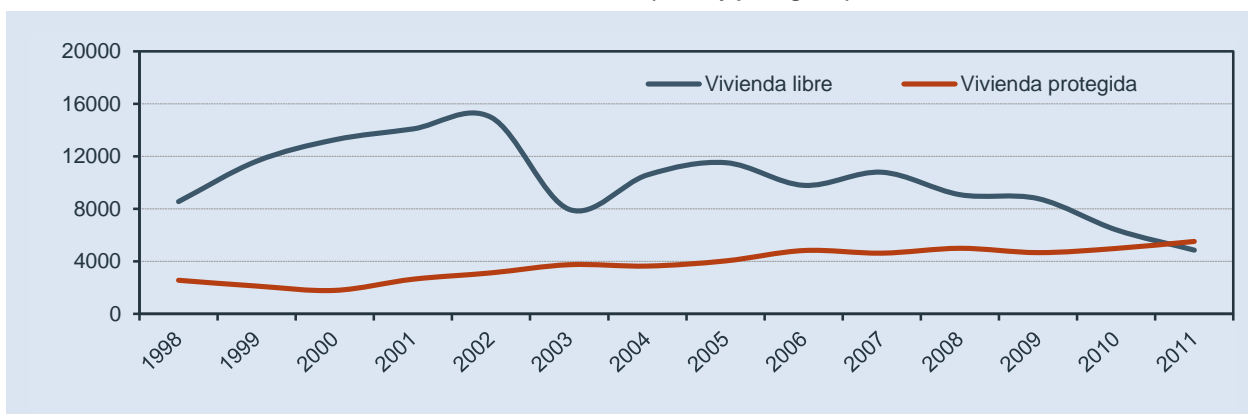
Fuente: Indicadores del mercado de la vivienda. Banco de España

- Y finalmente, entre 2004 y 2006, más del 15% de los préstamos hipotecarios tienen un valor superior al 80% del valor asignado al bien hipotecado. Este porcentaje es menor desde el inicio de la crisis, especialmente en 2008 y 2009 (en torno al 10%).

#### 2.5.4. Algunas claves de la política de vivienda: el factor fiscal

En la mayoría de los países desarrollados, la vivienda es un sector regulado por la administración pública, entre cuyas medidas regulatorias se incluye: el tratamiento fiscal de las viviendas, la oferta de vivienda protegida y la gestión del suelo<sup>59</sup>.

**Gráfico 2.25. Viviendas terminadas (libres y protegidas) en la CAPV.**



Fuente: Estadística de oferta de vivienda. Observatorio de Vivienda, Gobierno Vasco

La actuación sobre la vivienda se enmarca en el ámbito de la política social, con el objetivo de asegurar la disponibilidad de vivienda digna para todas las personas. Bajo esta premisa, las dos grandes herramientas de la política de vivienda han sido la dotación de vivienda protegida a aquellos colectivos con dificultad de acceso y facilitar la inversión en la vivienda habitual, con ciertas limitaciones<sup>60</sup>, para el conjunto de la sociedad. En definitiva, se trata de una acción pública que reduce el precio final de la

<sup>59</sup> Marco legal referencial relativo a régimen y planeamiento urbanístico, valoración de los distintos tipos de suelo y gestión urbanística.

<sup>60</sup> Estableciendo una limitación a este crédito fiscal, tanto como un porcentaje (sobre la base imponible o sobre la cuota) y ya más recientemente, con un valor máximo por contribuyente y año.

vivienda (habitual), bien porque se accede a una vivienda protegida y/o se realiza la consiguiente desgravación fiscal.

La dotación de vivienda de iniciativa pública (vivienda protegida, en sus diversas modalidades) habría representado, en la CAPV, en torno a un tercio de la vivienda nueva terminada anualmente, porcentaje algo menor (28,9%) en el momento de máxima expansión de la vivienda (1997-2007), pero no en valor absoluto, ya que suponen 3.523 viviendas protegidas anualmente.

A partir de 2008, con la contracción de la actividad, la mayor parte de la edificación de vivienda en el segmento público (iniciaciones comprometidas) con un total de 5.062 viviendas se acerca a las 6.684 del segmento libre (periodo 2008-2011).

Por otra parte, el objetivo de la oferta de alquiler de iniciativa pública pretende cubrir la necesidad de vivienda del colectivo que, en principio, no puede acceder a la propiedad, mejorando las condiciones en las que se ofrece la vivienda libre de alquiler. En estos años, la oferta de vivienda de iniciativa pública de alquiler ha supuesto entre el 9% y el 15,2% de la oferta realizada, con una tarifa media de 235 euros mensuales, muy inferior a las rentas de mercado.

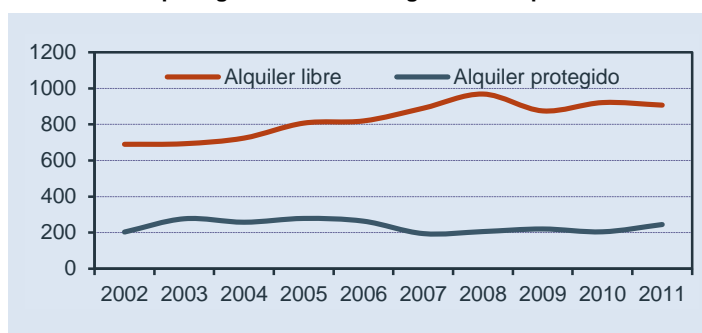
Es importante tener presente que la orientación de la política de vivienda depende en gran medida de la situación del conjunto de la sociedad, respondiendo a una demanda que habría considerado preferentemente la opción de la propiedad frente al alquiler. Eso sí, progresivamente, aumenta el apoyo social hacia una oferta de alquiler, incluso entre las personas demandantes.

**Cuadro 2.28. Viviendas terminadas, según tipo. CAPV**

	1990-1996	1997-2007	2008-2011
<b>Acumulado</b>			
Libres	36.610	121.977	20.052
Iniciativa pública (protegidas)	12.740	35.225	15.186
<b>Media anual</b>			
Libres	6.102	12.198	6.684
Iniciativa pública (protegidas)	2.123	3.523	5.062
Ratio Protegida/libre	34,8	28,9	75,7
<b>Iniciativa pública (protegidas), Alquiler</b>			
Acumulado	1.152	5.350	4.090
Media anual	192	535	1.363
Ratio Alquiler/ Total vivienda protegida	9,0	15,2	26,9

Fuente: Estadística de oferta de vivienda. Observatorio de Vivienda, Gobierno Vasco

**Gráfico 2.26. Evolución de la renta mensual del mercado libre y de la vivienda protegida ofertada en régimen de alquiler. CAPV**



Fuente: Encuesta sobre Oferta Inmobiliaria. Observatorio de la Vivienda. Gobierno Vasco

El factor fiscal<sup>61</sup> en el pago de la vivienda en el Estado

El pago de la vivienda es un importante compromiso para el hogar por el esfuerzo económico y el número de años que requiere. Atendiendo a datos del Banco de España, entre 1995 y 2012 el esfuerzo realizado por los hogares para abordar el pago de su vivienda es el 36,8% de su renta disponible (promedio del periodo), y los valores máximos se alcanzaron entre 2004-2008.

Pero el tratamiento fiscal de la inversión en vivienda<sup>62</sup> supone una rebaja de 9 puntos porcentuales (promedio 1995-2012) en este esfuerzo que, entre 2001 y 2008 fue mayor (10,5 puntos porcentuales) y sobre todo, entre 2004 y 2006, de máximo diferencial entre el esfuerzo sin y con deducciones (12,1 pp). El efecto de la deducción fiscal hace que el esfuerzo inicial (sin deducciones) pase de ser el 36,8% de las rentas del hogar a situarse por debajo del 30%, una vez aplicada las deducciones fiscales.

El tratamiento fiscal de la inversión en vivienda funciona como un subsidio que anualmente recibe el hogar y representa el 9% (1995-2012) del esfuerzo que habría realizado sin existir dicha deducción. La cuestión es, ¿las deducciones fiscales podrían haber inducido al inversor a hacer frente a un préstamo más alto del inicialmente considerado, en caso de que no hubiera tal deducción?

Esta cuestión ha suscitado el interés de algunos autores y un trabajo<sup>63</sup> reciente aborda la cuantificación de efecto potencial de la deducción fiscal. De acuerdo con el ejercicio de estimación que se realiza sobre distintas cuantías del préstamo y plazo para la adquisición de vivienda y el impacto de la deducción fiscal, es posible deducir que debido a la existencia de esta deducción fiscal el inversor está en condiciones de ampliar su endeudamiento así como el precio de la vivienda adquirida en una proporción

**Cuadro 2.29. Solicitudes de vivienda, según tipo. CAPV**

	Sólo alquiler	Sólo compra	Ambas opciones
2008	22.136	34.881	35.986
2009	20.170	30.458	36.673
2010	31.275	26.665	35.278
2011	36.282	20.732	31.678

Fuente: Encuesta sobre Necesidades de Vivienda, Observatorio de Vivienda, Gobierno Vasco

**Cuadro 2.30. Esfuerzo anual teórico de los Hogares para el pago de la vivienda (% sobre renta disponible)**

	a. Esfuerzo sin deducciones	b. Esfuerzo con deducciones	Diferencial (a-b)
1995	46,5	35,4	11,1
1996	37,6	28,6	9,0
1997	31,1	23,6	7,5
1998	29,0	22,1	6,9
1999	28,0	20,2	7,8
2000	31,8	22,7	9,1
2001	30,5	21,6	8,9
2002	32,6	23,1	9,5
2003	33,5	23,9	9,6
2004	38,0	27,0	11,0
2005	39,5	27,8	11,7
2006	45,8	32,3	13,5
2007	49,3	39,7	9,6
2008	50,7	40,8	9,9
2009	34,8	28,1	6,7
2010	33,9	27,5	6,4
2011	37,0	29,9	7,1
2012	32,4	26,3	6,1
Promedio 1995-2000	34,0	25,4	8,6
Promedio 2001-2008	40,0	29,5	10,5
Promedio 2009-2012	34,5	28,0	6,6
<b>Promedio 1995-2012</b>	<b>36,8</b>	<b>27,8</b>	<b>9,0</b>

Fuente: Indicadores de vivienda. Banco de España

<sup>61</sup> El marco fiscal está presente a través de distintas figuras impositivas a lo largo del proceso de promoción inmobiliaria: impuestos y subsidios que afectan a las rentas derivadas de la vivienda (IRPF), impuestos y subsidios asociados a la vivienda en propiedad (IBI), impuestos indirectos (IVA y otros gravámenes sobre las transacciones inmobiliarias). Banco de España.

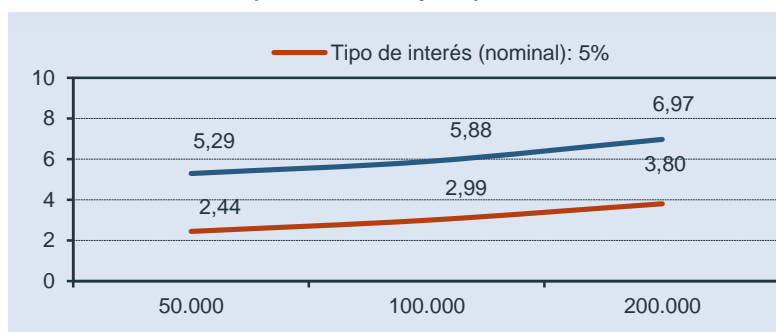
<sup>62</sup> En vivienda habitual (domicilio) y aplicada en el IRPF.

<sup>63</sup> "Fiscalidad y coste de la vivienda en España", José M. Domínguez Martínez, Economía Española.

apreciable (entre un 15 y 22%), en comparación con una situación en la que no existiera dicho beneficio fiscal. Ello supone, una rebaja de 1,20 a 2,56 puntos porcentuales en el tipo de interés efectivo.

Este resultado depende de la cuantía, plazo y ritmo de amortización del adquirente de la vivienda, pero es bastante concluyente en dos sentidos: fomenta claramente la propiedad<sup>64</sup> frente al alquiler y, al modificar las condiciones de financiación<sup>65</sup>, incide en el precio de la vivienda<sup>66</sup> que se habría trasladado como un mayor endeudamiento.

Gráfico 2.27. Tipo de interés neto de la deducción en vivienda, en función del importe solicitado y el tipo de interés



Fuente: "Fiscalidad y coste de la vivienda en España", José M. Domínguez Martínez, Economía Española

## 2.5.5. Posición comparada de la CAPV en el mercado de vivienda

La CAPV comparte gran parte de los factores que han dinamizado el mercado de la vivienda y el segmento de las hipotecas en la última década en el Estado, destacando la evolución relativa al crecimiento económico, el empleo, las rentas de los hogares, el acceso al crédito y el marco fiscal.

De esta forma, y como media para el periodo de 2007-2011, la CAPV mantiene su peso relativo en el stock de viviendas del conjunto del Estado (4%), con una participación algo inferior en el número de transmisiones de vivienda libre (3,6%). Asimismo, cuenta con una ligera mayor contribución al número de hipotecas constituidas sobre vivienda (4,7%) y el importe medio es un 16% superior a la media del Estado.

Cuadro 2.31. Indicadores de vivienda. CC.AA. Promedio 2007-2011

	Parque de viviendas (%)	Trasmisiones de vivienda (%)	Hipotecas	
			Total (%)	Importe medio
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100
Andalucía	17,5	19,5	17,4	91
Aragón	3,0	2,8	2,8	96
Asturias	2,4	2,4	1,7	85
Baleares	2,3	2,5	3,1	112
Canarias	4,2	4,4	4,0	85
Cantabria	1,4	1,7	1,4	93
Castilla y León	6,7	6,0	4,6	89
Castilla-La Mancha	4,9	5,3	4,3	92
Cataluña	15,6	13,3	17,8	117
Valencia	12,4	14,5	11,5	89
Extremadura	2,6	2,0	1,4	70
Galicia	6,1	5,0	3,7	84
Madrid	11,5	10,5	16,0	130
Murcia	3,1	4,3	3,4	84
Navarra	1,2	1,1	1,1	101
<b>CAPV</b>	<b>4,0</b>	<b>3,6</b>	<b>4,7</b>	<b>116</b>
La Rioja	0,6	0,9	0,8	92

Fuente: Ministerio de Fomento y Estadística de Hipotecas, INE

<sup>64</sup> Para uso principal, secundario o vacío (inversión patrimonial). "La vivienda en España: desgravaciones, burbujas y otras historias". Jose García Montalvo. IVIE e Universidad Pompeu Fabra.

<sup>65</sup> En la medida en que el coste y acceso a la financiación desciende, el impacto de la fiscalidad es menor. "Fiscalidad de la Vivienda en España", Banco de España

<sup>66</sup> "Sería perfectamente posible que el impacto de la subvención neta (derivada de las deducciones fiscales) se tradujera en un incremento equivalente en el precio de la vivienda". "Fiscalidad de la Vivienda en España", Banco de España



## 2.5.6. Principales conclusiones

- En el momento de máxima expansión del mercado de la vivienda (2004-2007) se recorta aún más el coste de la financiación de todas las hipotecas (e incluso a tipos de interés negativos), se amplían los plazos en los que se otorgan las nuevas y éstas superaron, en mayor proporción, el umbral del 80% del valor del bien hipotecado, en un contexto de fuerte incremento de precios.
- Puede decirse que el conjunto de actuaciones desarrolladas con relación a la vivienda se ha orientado preferentemente al fomento de la vivienda en propiedad y de nueva construcción frente al alquiler de vivienda.

## 2.6. FACTORES CULTURALES Y SOCIALES

### 2.6.1. Presentación

A lo largo de este capítulo se han considerado los argumentos objetivos que están en la base de la demanda de crédito por parte de las familias, como son el tamaño de la población, la edad de las personas y su situación familiar, el empleo y la renta disponible de los hogares y la demanda de vivienda.

Hay otras cuestiones que ayudan a explicar la demanda de crédito de las familias y su posible situación de endeudamiento y sobreendeudamiento, destacando el papel de la vivienda como inversión principal y la cultura general -y específicamente financiera- del hogar. Así,

- El pensamiento compartido<sup>67</sup> sobre que “*los pisos no pierden valor*”, “*comprar un piso es una inversión segura*”, “*compra un piso y lo revendes y en un par de años recuperas la inversión*”, entre otros, ha sustentado muchas decisiones de compra de vivienda por parte de los hogares, en una sociedad en la que prevalece la cultura de la propiedad<sup>68</sup> frente al alquiler. A ello se añade el

Cuadro 2.32. Régimen de tenencia de la vivienda principal por CCAA (%). 2011

	Propiedad	Alquiler precio mercado	Alquiler precio inferior mercado	Cesión gratuita
<b>TOTAL ESTADO</b>	<b>82,2</b>	<b>9,3</b>	<b>2,8</b>	<b>5,7</b>
Andalucía	85,3	6,6	2,5	5,6
Aragón	79,6	11,2	1,3	7,9
Asturias	87,9	6,3	1,5	4,2
Baleares	74,2	16,5	2,0	7,3
Canarias	72,8	9,0	2,8	15,4
Cantabria	85,2	8,0	2,1	4,7
Castilla y León	87,0	6,1	2,8	4,1
Castilla-La Mancha	84,4	8,2	0,8	6,7
Cataluña	75,8	15,2	4,3	4,7
Valencia	86,8	5,1	2,2	5,8
Extremadura	81,9	6,3	2,4	9,5
Galicia	82,2	7,8	1,5	8,5
Madrid	80,1	12,1	4,7	3,1
Murcia	86,2	7,3	1,3	5,2
Navarra	87,4	7,9	2,0	2,7
<b>CAPV</b>	<b>86,9</b>	<b>7,2</b>	<b>2,1</b>	<b>3,9</b>
Rioja	81,8	14,4	0,7	3,1
Ceuta	74,6	6,7	8,2	10,4
Melilla	66,9	18,6	14,2	0,3

Fuente: Estadística de vivienda, Ministerio de Fomento

<sup>67</sup> Los tres mitos o falacias que son difíciles de contrarrestar a pesar de la ausencia de fundamento: “el precio de la vivienda no puede bajar”, “los precios de la vivienda en España tienen que converger con los precios europeos” y “para pagar un alquiler es mejor pagar una hipoteca y al final la casa es mía”. Recogidos en “La vivienda en España: desgravaciones, burbujas y otras historias”, José García Montalvo, IVIE y Universidad Pompeu Fabra, 2004.

<sup>68</sup> La vivienda adquirida por el hogar tiene tres finalidades: vivienda habitual, vacacional y otras. Entre este grupo de otras, la motivación para tener esta vivienda es: inversión (30%), compra-venta (34%), reserva para los hijos (27%) y generar rentas (19%). Es decir, de la inversión inmobiliaria, más allá del uso habitual y/o vacacional, se espera la revalorización patrimonial. Datos recogidos en el “Estudio de la vivienda vacía de la CAPV”. Observatorio de la Vivienda, Gobierno Vasco.

atractivo de la propiedad inmobiliaria, por su fácil comprensión<sup>69</sup>, frente a otros activos (financieros) como alternativa a la inversión.

- Las personas gestionan el presupuesto y patrimonio familiar a partir de la formación y conocimientos alcanzados. Estudios internacionales<sup>70</sup> muestran que alrededor de una cuarta parte de las personas y/o familias en situación de impago (alquileres, hipotecas, créditos) aluden como causa principal y/o coadyuvante del mismo una gestión financiera deficiente, derivada de su falta de conocimiento.

Para reflejar la incidencia de estos aspectos, en el presente apartado se presentan algunas claves relativas al papel de la vivienda, como es el régimen de tenencia en propiedad en la vivienda principal y la relevancia en el parque de viviendas de la segunda vivienda o de uso vacacional. Que se completa con la formación de las personas en referencia al nivel de estudios alcanzado, como la base de la formación financiera, así como el marco propuesto desde la Comisión Europea.

## 2.6.2. La vivienda como inversión

La vivienda es un elemento en la composición del patrimonio de las familias en el conjunto del Estado. En la estructura del activo de los hogares, tal y como muestra el cuadro adjunto, ocho de cada diez hogares cuenta con una vivienda en propiedad, que es su vivienda principal. Además, casi cuatro de cada diez hogares cuentan con otra propiedad inmobiliaria<sup>71</sup>.

Esta situación con relación a la tenencia de la vivienda principal en el contexto europeo refrenda, parcialmente, la excepcionalidad de la situación del Estado. En la mayoría de los países, tanto de la UE como de la OCDE, la forma principal de tenencia de la vivienda es la propiedad y esta situación se ha visto fuertemente reforzada en la última década. No obstante, en un importante número de países se dispone de un amplio parque de alquiler, entre los que destaca Suecia (44%), Alemania (54%), Países Bajos (42%) o Francia (39%).

Cuadro 2.33. Distribución del parque de viviendas según régimen de tenencia (%). UE. 2008.

	Propiedad	Alquiler precio mercado	Alquiler social	Otros
Alemania	46,0	49,0	5,0	0,0
Austria	56,0	17,0	23,0	4,0
Bélgica	68,0	24,0	7,0	1,0
Dinamarca	46,0	20,0	19,0	15,0
<b>España</b>	<b>85,0</b>	<b>11,0</b>	<b>2,0</b>	<b>2,0</b>
Finlandia	66,0	15,0	16,0	3,0
Francia	57,0	22,0	17,0	4,0
Grecia	74,0	20,0	0,0	6,0
Hungría	92,0	4,0	3,0	1,0
Irlanda	79,0	13,0	8,0	0,0
Italia	69,0	15,0	4,0	12,0
Países Bajos	58,0	10,0	32,0	0,0
Polonia	63,0	0,0	12,0	25,0
Portugal	75,0	18,0	3,0	4,0
Reino Unido	69,0	11,0	20,0	0,0
Suecia	38,0	27,0	17,0	18,0
<b>UE-27</b>	<b>73,1</b>	<b>14,0</b>	<b>8,7</b>	<b>4,2</b>

Fuente: "Housing Statistics in the European Union, 2010. Income and Living Conditions. Eurostat. The development of Social Housing", Cecodhas-USH-Dexia, 2008

<sup>69</sup> Es un bien tangible, que se puede ver todos los días. "Las crisis de los mercados inmobiliario e hipotecario. Factores explicativos". Julio Rodríguez López. Papeles de Economía Española, 2009

<sup>70</sup> "Towards a common operational European definition of over-indebtedness". Comisión Europea, 2008.

<sup>71</sup> Segunda vivienda o vivienda vacacional, otras viviendas, locales, etc.

En el caso del Estado y también de la CAPV, esta incidencia de la vivienda en propiedad supone, de facto, una baja presencia del alquiler, que ya se reconoce como un problema: supone una presión social hacia la compra de la vivienda principal para todos los hogares y no sólo a los que realmente pueden abordarlo. Y condiciona la movilidad de las personas, con un importante impacto en su empleabilidad<sup>72</sup>.

Entre los factores que determinan la mayor presencia de la adquisición de vivienda<sup>73</sup> destaca la (alta) edad de emancipación de los hijos, la (menor) tradición en la movilidad laboral, la vinculación de la propiedad con un determinado status y el deseo de transmisión de una determinada propiedad. Estos son elementos que se consideran de gran peso en la prevalencia de la propiedad frente al alquiler, una vez que se cumplen unas condiciones económicas mínimas<sup>74</sup> de acceso a la vivienda.

Por otra parte, las particularidades geográficas y climatológicas de una parte importante del Estado le otorgan valor como destino vacacional. Este es uno de los argumentos que explica que el 31% de las viviendas en el Estado no sean viviendas principales y se correspondan con viviendas secundarias o de uso vacacional y/o viviendas vacías.

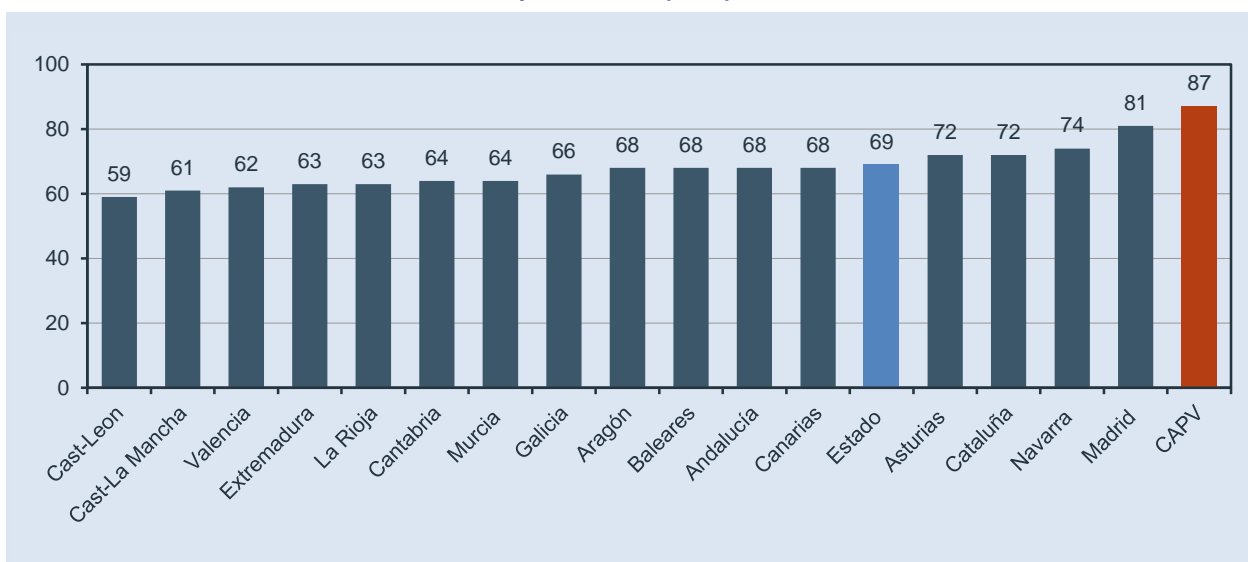
Cuadro 2.34. Viviendas según tipo. Estado y CAPV. 2011

	Estado		CAPV	
	Número	%	Número	%
<b>Total viviendas</b>	<b>26.018.179</b>	<b>100,0</b>	<b>1.034.286</b>	<b>100,0</b>
- Viviendas principales	17.909.691	68,8	888.881	85,9
- Otras viviendas	8.108.488	31,2	145.405	14,1

Fuente: Estadística de vivienda, Ministerio de Fomento

Tal y como recoge el gráfico adjunto, la excepcionalidad corresponde a la CAPV, en la que sólo el 13% de la vivienda no tiene uso de vivienda principal, seguida de la Comunidad de Madrid (19%). A estas comunidades se suman, en mayor proporción, Navarra (26%), Cataluña (28%) y Asturias (28%). En todas las demás comunidades, al menos una de cada tres viviendas no es una vivienda principal.

Gráfico 2.28. Porcentaje de vivienda principal. Promedio 2007-2011



Fuente: Estadística de vivienda, Ministerio de Fomento

<sup>72</sup> Factor de importancia creciente, a la vista de las dificultades del mercado laboral en el conjunto del Estado.

<sup>73</sup> "Estructura de la tenencia de vivienda y evolución por países". Banco de España. Los otros dos grupos de factores son los demográficos y económicos, institucionales (garantía judicial), fiscales y financieros.

<sup>74</sup> Creación de hogar, disponibilidad de ingresos y estabilidad en el empleo, principalmente.

¿Cuántas de estas viviendas que no son principales son de uso vacacional<sup>75</sup>? La información recogida en el cuadro adjunto muestra que más de tres millones de hogares acceden a una vivienda vacacional y para el 98% es una vivienda en propiedad. De hecho, si se considera que cada uno de estos 3,4 millones de hogares accede a una vivienda, éstas representan el 42% de las viviendas que no son principales<sup>76</sup>.

Centrando la atención en la distribución geográfica de la vivienda de uso vacacional, el 57,9% de los hogares tienen esta vivienda en su comunidad de residencia, el 37,5%, en otra comunidad distinta y el 4,6%, en el extranjero.

Concretamente, los hogares de Cantabria, Castilla-La Mancha, Extremadura, Madrid, Navarra y CAPV son los que disponen de dicha vivienda en una comunidad distinta de la propia, mientras que los hogares de Cataluña y Comunidad Valenciana conjugan ambas posibilidades.

Finalmente, los hogares de la Comunidad de Madrid son propietarios del 20,6% de este parque de viviendas de uso vacacional, seguidos de los de Cataluña (14,8%), Comunidad Valenciana (12,6%) y Andalucía (12%).

Los hogares de la CAPV aportan el 5,9% del parque de viviendas de uso vacacional, porcentaje claramente superior a su contribución al parque total de viviendas (4%), situación que refuerza la mejor porción patrimonial media de dichos hogares.

**Cuadro 2.35. Hogares con acceso a segunda residencia y ubicación, según CC.AA. 2011**

	Hogares con acceso			%
	Total	En la propia CCAA	Fuera de la CCAA	
<b>Total Estado</b>	<b>3.406.178</b>	<b>1.973.048</b>	<b>1.276.002</b>	<b>100,0</b>
Andalucía	410.400	362.507	-	12,0
Aragón	151.579	98.365	-	4,5
Asturias	81.839	52.717	-	2,4
Baleares	81.024	61.709	-	2,4
Canarias	109.738	93.249	-	3,2
Cantabria	27.281	-	-	0,8
Castilla y León	107.624	-	-	3,2
Castilla-La Mancha	190.755	139.227	-	5,6
Cataluña	503.147	355.721	111.732	14,8
Valencia	430.083	318.455	98.745	12,6
Extremadura	60.924	-	-	1,8
Galicia	158.572	142.337	-	4,7
Madrid	699.994	-	591.534	20,6
Murcia	102.295	76.131	-	3,0
Navarra	44.849	-	-	1,3
<b>CAPV</b>	<b>201.871</b>	<b>-</b>	<b>160.407</b>	<b>5,9</b>
Rioja	35.258	25.181	-	1,0

Fuente: FAMILITUR, Instituto de Estudios Turísticos

<sup>75</sup> Despoblamiento rural.

<sup>76</sup> Que se completaría con el parque de viviendas de segunda residencia de extranjeros, así como de vivienda de alquiler para usos turísticos.

### 2.6.3. Cultura general y cultura financiera

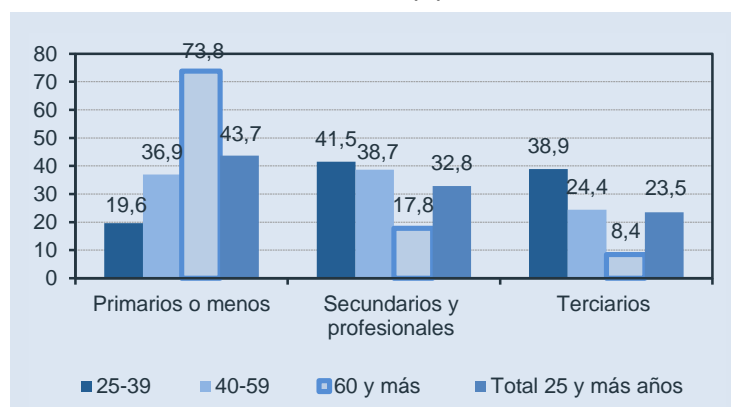
#### a) La cultura general: nivel de estudios en la CAPV

El punto de partida en el conocimiento o la cultura financiera es el nivel de estudios alcanzado: en la medida en que los miembros de una sociedad disponen de una mayor formación, es más sencillo abordar el conocimiento continuado de la realidad financiera y más específicamente con relación a los productos financieros que se contratan<sup>77</sup>.

La evolución de la realidad social y económica se refleja en la cultura actual de las personas, hecho ampliamente reflejado en los datos de la CAPV.

Así, en el conjunto de la población adulta (25 y más años) cuatro de cada diez personas (43,7%) tiene sólo estudios primarios, una de cada tres (32,8%) ha alcanzado un nivel secundario o de estudios profesionales, y algo más de una de cada cinco (23,5%), cuenta con estudios medios<sup>78</sup> o superiores.

Gráfico 2.29. Distribución de la población adulta, según edad y nivel de instrucción alcanzado (%). CAPV, 2010



Fuente: Estadística Municipal de Educación, Eustat

Por otra parte, la mejora económica y social se refleja en el aumento de la formación en las capas más jóvenes de la población. Entre los 25 y 39 años, el peso de la población con estudios primarios o incompletos se reduce (19,6%) y aumenta notablemente la aportación del grupo con estudios de terciarios (38,9%).

Cuadro 2.36. Población adulta de la CAPV, según edad y nivel de instrucción alcanzado. CAPV, 2010

	Analfabetos/ sin estudios	Primarios	Profesio- nales	Secundarios	Medios y superiores	Total
25-29 años	1.110	20.771	19.918	41.168	55.810	138.777
30-39 años	2.793	72.859	73.053	72.938	138.443	360.086
40 a 49 años	2.953	106.468	88.168	48.185	100.931	346.705
50 a 59 años	5.069	122.871	48.129	64.938	56.238	297.245
60 a 69 años	12.398	141.605	24.226	36.146	27.268	241.643
70 y más años	42.091	209.054	14.099	23.316	18.650	307.210
<b>Total</b>	<b>66.414</b>	<b>673.628</b>	<b>267.593</b>	<b>286.691</b>	<b>397.340</b>	<b>1.691.666</b>

Fuente: Estadística Municipal de Educación, Eustat

Esta progresión es más evidente en la desagregación más amplia de la población (grupos quinquenales). Es importante tener presente que los nacidos en la década de los años sesenta<sup>79</sup> son las primeras

<sup>77</sup> Cuando se proporciona información suficiente y clara.

<sup>78</sup> Homologable a los estudios universitarios medios y a los actualmente impartidos como grado superior de la formación profesional.

<sup>79</sup> Actualmente entre 40 y 50 años.

generaciones que han cumplido con un programa que marcó la enseñanza obligatoria hasta los 14 años. De esta forma, a partir de estas generaciones, mejora progresivamente el nivel de instrucción alcanzado.

b) La cultura general: nivel de estudios según Comunidades Autónomas

La información proporcionada por el Ministerio de Educación permite una comparación del nivel de instrucción alcanzado según comunidades autónomas. Según esta fuente, en el conjunto del Estado, una de cada dos personas adultas<sup>80</sup> cuenta con un nivel de instrucción que supera la enseñanza obligatoria<sup>81</sup> (53,8%), proporción que llega a dos de cada tres (64,5%) entre las personas de 25 a 34 años.

Las diferencias según Comunidades Autónomas son importantes. Madrid (68,1%), CAPV (67%) y Navarra (61,6%) son las tres comunidades en las que dos de cada tres personas adultas cuentan con un nivel de estudios superior al obligatorio.

Un segundo grupo está integrado por Aragón (59,1%), Cantabria (58,7%), La Rioja (56,2%), Asturias (55,7%), Castilla-León (54,7%) y Cataluña (54,2%), que se mantienen por encima del valor medio del conjunto del Estado.

El tercer grupo integra a las restantes comunidades autónomas, en las que la población adulta tiene, mayoritariamente, estudios de enseñanza obligatoria.

Como ya se ha mencionado para el conjunto del Estado, la población adulta joven (25 a 34 años) registra una mejora sustancial en el nivel de estudios alcanzado. Este hecho se repite en todas las comunidades autónomas y es especialmente destacable en la CAPV, donde ocho de cada diez personas de 25 a 34 años cuenta con un nivel de estudios superior al obligatorio. Supera a todas las comunidades autónomas y es una proporción 16 puntos porcentuales superior al conjunto del Estado.

c) La cultura financiera

*“La educación financiera permite a los individuos mejorar su comprensión de los conceptos y productos financieros y adquirir las competencias necesarias para mejorar su cultura financiera, es decir, para ser consciente de los riesgos y oportunidades, y tomar decisiones con conocimiento de causa a la hora de elegir servicios financieros<sup>82</sup>”.*

En general<sup>83</sup> las personas consideran que las cuestiones financieras son difíciles de entender y a menudo sobrevaloran la propia comprensión de los servicios financieros. Se reconoce que una mejor

**Cuadro 2.37. Porcentaje de población adulta que supera el nivel de instrucción obligatorio según CC.AA. 2011**

	(25-64 años)	(25-34 años)
<b>TOTAL</b>	<b>53,8</b>	<b>64,5</b>
Madrid	68,1	74,5
<b>CAPV</b>	<b>67,0</b>	<b>80,9</b>
Navarra	61,6	70,0
Aragón	59,1	72,7
Cantabria	58,7	65,9
La 'Rioja	56,2	68,7
Asturias	55,7	68,1
Castilla y León	54,7	68,8
Cataluña	54,2	65,2
Valencia	52,1	63,7
Baleares	51,1	59,4
Galicia	50,9	66,8
Canarias	47,6	59,6
Murcia	46,6	53,1
Castilla-La Mancha	46,4	59,7
Andalucía	45,3	56,1
Ceuta y Melilla	42,9	42,9
Extremadura	39,7	53,9

Fuente: Las cifras de la educación en España, Ministerio de Educación

<sup>80</sup> INE considera a la población adulta como la comprendida entre los 25 a 64 años.

<sup>81</sup> Son los niveles de estudios generalistas realizados antes de los 14-16 años, según el programa de estudios vigente.

<sup>82</sup> Comisión Europea, Comunicación “La educación financiera”, COM (2007) 808.

<sup>83</sup> Estudios realizados en 15 países de la OCDE. Comisión Europea, Comunicación, COM (2007) 808

cultura financiera tiene claros beneficios para la persona<sup>84</sup>, la sociedad<sup>85</sup> y la actividad económica<sup>86</sup> en su conjunto.

En la Comunicación “La educación financiera” la Comisión Europea señala los principios rectores de la formación financiera y establece tres aspectos clave: debe ser un aprendizaje a lo largo de la vida e iniciado en la escuela, tiene que estar orientado a las necesidades de los consumidores y, finalmente, garantizar que se realiza de forma correcta, por los recursos adscritos y los resultados obtenidos.

Cuadro 2.38. Principios de la educación financiera

<b>Principio 1:</b>	La <b>educación financiera tiene que promocionarse activamente</b> y debe estar disponible en todas las etapas de la vida de manera continua
<b>Principio 2:</b>	Los programas de educación financiera tienen que orientarse cuidadosamente de manera que satisfagan las <b>necesidades concretas de los ciudadanos</b> . A fin de conseguir este objetivo, deben realizarse investigaciones ex ante sobre el actual nivel de conciencia financiera de los ciudadanos, para detectar qué problemas en particular tienen que abordarse. Además, los programas tienen que ser fácilmente accesibles y ponerse a disposición de los interesados en el momento oportuno.
<b>Principio 3:</b>	Los consumidores deben recibir educación sobre asuntos financieros y económicos lo antes posible, <b>empezando en la escuela</b> . Las autoridades nacionales deben estudiar la posibilidad de que la educación financiera forme parte obligatoriamente de los planes de estudios.
<b>Principio 4:</b>	Los planes de educación financiera deben incluir <b>instrumentos generales de sensibilización</b> respecto a la necesidad de mejorar la comprensión de los problemas y riesgos financieros.
<b>Principio 5:</b>	La educación financiera que imparten los prestadores de servicios financieros debe aportarse de manera equitativa, transparente e imparcial. Hay que poner cuidado en que esta <b>educación esté siempre al servicio de los intereses de los consumidores</b> .
<b>Principio 6:</b>	Los formadores en este campo han de <b>contar con la formación y los recursos adecuados</b> para dar cursos de educación financiera de manera fructífera y con confianza.
<b>Principio 7:</b>	Debe promocionarse la <b>coordinación nacional</b> entre los interesados a fin de conseguir una definición clara de funciones, facilitar el intercambio de experiencias y racionalizar y priorizar recursos. <b>La cooperación internacional</b> entre los prestadores de servicios de educación financiera tiene que fortalecerse para facilitar el intercambio de las mejores prácticas.
<b>Principio 8:</b>	Los prestadores de servicios de educación financiera tienen que <b>evaluar regularmente</b> y, en su caso, actualizar los planes que gestionan, para adecuarlos a las mejores prácticas en este campo.

Fuente: Comisión Europea, Comunicación “La educación financiera”, COM (2007) 808.

El Banco de España y la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV) desarrollaron el Plan de Educación Financiera 2008-2012 que suscribe los principios y recomendaciones realizadas por la Comisión Europea, en especial con relación a la importancia creciente de la educación financiera en la escuela y la adopción de las medidas recomendadas a nivel nacional para el conjunto de la población.

Dicho Plan establece la necesidad de actuar sobre la población en su conjunto<sup>87</sup> y en su fase de desarrollo contempla tres grandes actuaciones: la puesta en marcha de un portal informático útil y abierto a la población, la colaboración con las autoridades educativas para la divulgación financiera en los ciclos de formación obligatoria y la puesta en marcha de materiales divulgativos, en colaboración con otras organizaciones, de acuerdo con los objetivos de este Plan y de su evaluación.

<sup>84</sup> Mejor gestión de su riqueza y patrimonio.

<sup>85</sup> Disminución de las situaciones de riesgo financiero y por lo tanto de los costes asociados a los programas de soporte a las familias (exclusión social, emergencia social, renta de garantía de ingresos, etc....).

<sup>86</sup> Clientes conocedores (satisfacción), como factor de fomento de la competencia y especialización sectorial.

<sup>87</sup> Si bien no establece ningún indicador (cuantitativo) de la educación financiera de la población (actual) y cuál sería el objetivo de dicho Plan.

Como medida orientada a la formación financiera del conjunto de la población se ha puesto en marcha el portal [www.finanzasparatodos.com](http://www.finanzasparatodos.com), que ofrece consejos prácticos, herramientas y calculadoras para la planificación del ahorro y la economía personal.

Cuadro 2.39. Síntesis del contenido del Plan

	Segmentos	Necesidades	Actuaciones	Ámbitos de cooperación
Sistema educativo	<b>Secundaria</b> <b>Formación profesional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Básicos: Ahorro/ Endeudamiento</li> <li>Inversión/ Endeudamiento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Elaboración material</li> <li>Formación profesores</li> <li>Línea apoyo permanente</li> <li>Inclusión currículo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Autoridades educativas nacionales y autonómicas</li> <li>Asociaciones de profesores</li> </ul>
	<b>Universidad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sistema Financiero</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Línea apoyo permanente</li> <li>Inclusión currículo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Asociaciones de profesores</li> </ul>
Población adulta	<b>Empleados/ Autónomos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Seguros</li> <li>Créditos</li> <li>Ahorro jubilación</li> <li>Productos inversión</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Seminarios centros trabajo</li> <li>Internet</li> <li>Formación de formadores</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Org. Empresariales</li> <li>Colegios profesionales</li> <li>Sindicatos</li> <li>Grandes empresas</li> </ul>
	<b>Con hijos menores</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Seguros</li> <li>Créditos</li> <li>Ahorro jubilación</li> <li>Productos inversión</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Publicaciones especializadas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Editoriales</li> </ul>
	<b>Jubilados</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Productos ahorro/ inversión</li> <li>Prevención fraudes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Seminarios centros de mayores</li> <li>Formación orientadores</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Comunidades Autónomas</li> </ul>
	<b>Otros grupos</b> (Inmigrantes, discapacitados, personas dedicadas a labores del hogar, ...)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Según grupo de población</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Seminarios</li> <li>Internet</li> <li>Publicaciones</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Asociaciones: consumidores, inmigrantes, discapacitados,...</li> </ul>

Fuente: Banco de España y CNMV.

En cuanto a la iniciación de la formación financiera en la escuela, en los últimos años, en torno a 21.500 estudiantes de 3º de ESO<sup>88</sup> reciben clases de Educación Financiera, programa al que se han adscrito 400 centros educativos del conjunto del Estado. Además a partir del año 2012, el informe PISA evaluará la competencia financiera del alumnado de 15 años, de manera que la destreza financiera se unirá a Matemáticas, Ciencias sociales y Comprensión lectora.

La puesta en marcha de estas iniciativas no parecería ser suficiente para completar las necesidades al respecto. De hecho, en los últimos años, numerosas entidades<sup>89</sup> han señalado<sup>90</sup> la escasa de cultura financiera<sup>91</sup> de familias y personas como una dificultad añadida que les ha llevado a la contratación de productos que no iban a satisfacer sus necesidades. En este contexto no habría que desdeñar el factor de la confianza otorgada a los agentes que ofertan los productos financieros, tradicionalmente personas próximas y de las que se aceptan las propuestas sin demandar la información necesaria y suficiente, si bien se han desarrollado normativas de protección con requerimientos de información obligatoria.

<sup>88</sup> Con la colaboración del Ministerio de Educación.

<sup>89</sup> Como son las asociaciones de consumidores y usuarios y las plataformas de defensa de usuarios afectados por distintos productos financieros, como las acciones preferentes.

<sup>90</sup> Dentro de un contexto de noticia de prensa. No se ha detectado un estudio sistemático (España, CAPV) del nivel de conocimientos financieros de las personas ni de su evolución.

<sup>91</sup> Algunas de estas entidades ofrecen información, formación y asesoramiento a los consumidores.



## 2.7. MEDIDA DEL SOBREENDEUDAMIENTO: EL CASO DE ALEMANIA

El Instituto alemán de Servicios Financieros (IFF<sup>92</sup>) constituye una plataforma para el estudio, seguimiento y recomendaciones sobre la actividad financiera de las personas y las familias, principalmente. Ésta integra un equipo proveniente de distintas instituciones, como la universidad y los servicios de atención al consumidor y de seguimiento de las instituciones financieras, de Alemania y de otros países del entorno. Es una entidad sin ánimo de lucro.

El IFF realiza un informe anual sobre la situación del endeudamiento de las personas y los hogares, y se reconoce que es una herramienta fundamental sobre la que se apoyan las líneas de actuación del Instituto. Se sustenta en la información proporcionada por una muestra de 10.000 hogares, que asisten a los servicios de orientación financiera.

Según los resultados de este informe, los argumentos principales para que un hogar se encuentre en una situación de sobreendeudamiento son el desempleo, la ruptura familiar (divorcio, separación), las dificultades sobrevenidas por problemas de salud (enfermedad, discapacidad, fallecimiento), el fracaso en el negocio (autoempleo) y un comportamiento financiero poco responsable.

Además, a menor nivel de estudios y/o situación laboral de menor remuneración (empleos no cualificados), se producen mayores tasas de endeudamiento (relativo) y, por lo tanto, mayor riesgo de sobreendeudamiento.

Y sobre todo, los resultados reflejan la importancia de la composición del hogar. Las familias monoparentales con hijos menores y hombres solteros son los dos grupos con mayor riesgo. Las parejas sin hijos o con un hijo, y a medida que avanza la edad, tienen una menor probabilidad de encontrarse en esta situación.

**Cuadro 2.40. Motivos para el sobreendeudamiento en los hogares. Alemania. 2005-2011**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Desempleo, reducción de horas de trabajo	47,6	42,7	38,7	39,2	43,7	45,4	45,0
Divorcio, separación	21,6	22,4	18,7	18,7	18,4	19,0	17,6
Accidente, enfermedad	9,5	12,7	14,9	13,7	16,2	14,4	16,1
Comportamiento irresponsable	21,8	22,3	20,0	20,7	18,3	17,0	14,4
Fracaso autoempleo	14,6	14,6	13,4	12,8	11,2	11,7	13,8

Respuesta múltiple. 2011, primer trimestre.

Fuente: IFF (Instituto alemán de Servicios Financieros)

**Cuadro 2.41 Distribución de hogares sobre endeudados, según tipo de hogar. Alemania**

	2007	2008	2009	2010	
				%	Cuota
Unipersonal (solteros)	49,3	51,8	52,7	54,1	10,7
Parejas	33,9	31,8	29,9	29,1	4,4
Parejas sin hijos	12,6	12,0	11,5	11,3	3,0
Parejas con hijos	21,3	19,8	18,4	17,7	6,0
Monoparentales (con hijos)	16,5	16,0	17,3	16,8	20,1
Madres	14,7	14,4	15,2	15,1	20,8
Otros hogares	0,3	0,4	0,0	0,0	0,0
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>--</b>

Cuota: porcentaje de los hogares sobre endeudados con relación al número total de hogares de dichas características en Alemania

Fuente: IFF (Instituto alemán de Servicios Financieros)

<sup>92</sup> IFF, Institut für Finanzdienstleistungen e. V.

## **2.8. PRINCIPALES RESULTADOS Y CONCLUSIONES**

### **La evolución de la población**

- La población vasca ha crecido hasta los 2,2 millones de personas gracias, en gran medida, al aporte de la población extranjera.
- El rasgo que caracteriza a la población vasca actual y futura es el envejecimiento: aumentará el porcentaje de personas de más de 65 años hasta representar el 25% de la población total.
- Ese hecho hará que, la tasa de creación de hogares vaya a ser menor ya que las cohortes de edad de menos de 25 años van a ser las menos numerosas de la historia, con un evidente impacto en la natalidad. Por lo tanto, el aumento de la población dependerá del flujo exterior, si bien se prevé que se ralentizará.
- En definitiva, el escenario más probable es que disminuirá la población potencial a demandar créditos, siempre y cuando se mantenga el patrón de comportamiento actual de los hogares con relación a la inversión (vivienda), gasto y hábito de financiar.

### **El marco económico y del empleo**

- Entre 2001 y 2007 la tasa real de crecimiento (PIB) ha sido del 4%. Sin embargo desde 2009, es negativa y para 2013 las perspectivas apuntan a una caída de 1,1%.
- Esta evolución ha supuesto que en 2012 el número de empresas inscritas en la Seguridad Social en 2012 sea similar al de 2001. En los cinco años de crisis se ha perdido el tejido empresarial creado entre 2001 y 2007 (año máximo histórico, 64.500 empresas), a razón de una pérdida anual media de 1.224 empresas.
- La expansión económica señalada se ha trasladado en un fuerte aumento del empleo: en 2008 se rozó el millón de personas ocupadas en la CAPV. Sin embargo, el deterioro de la actividad ha disparado la tasa de desempleo (14,9%, 2012) y ha llevado a máximos históricos el registro del desempleo (178.006 personas).
- La situación de la CAPV es mejor que la registrada en el conjunto del Estado, que casi le duplica en la tasa de paro (25%) y habiendo registrado una mayor contracción económica. Esta misma conclusión es extensible con respecto de las CC.AA.

### **Riqueza de los hogares**

- De acuerdo con la positiva marcha de la actividad económica y del empleo, la renta familiar ha venido creciendo de forma importante hasta 2009. Pero, la evolución de la tasa de desempleo compromete esta realidad (del 6,5% al 14,9%, entre 2008 y 2012) y augura el descenso de las rentas de los hogares.
- La evolución de los precios ha facilitado que el retroceso de la renta en términos reales haya sido menor, por lo que en estos dos últimos años se ha mantenido.
- La evolución del consumo de los hogares ha sido muy negativa, con un retroceso muy importante en 2009 (-3,9%), que se ha atemperado en 2010 y 2011 (0,4% y 0,6%), pero que en 2012 y 2013 vuelve a la senda negativa (-1% y -1,1%).

- En este sentido, los hogares han venido haciendo un esfuerzo muy importante en la construcción de su activo, en el que la propiedad inmobiliaria y concretamente la vivienda es determinante (61% del valor del activo de los hogares).
- Esta concentración en torno a este bien ha supuesto una revalorización del patrimonio de las familias, fomentado por el incremento de los precios de la vivienda. Pero, desde 2009, el ajuste registrado en el precio de las mismas está suponiendo ya el deterioro en la valoración del patrimonio de los hogares.
- En definitiva, comienza a despuntar la existencia de un colectivo de hogares que tienen dificultades para afrontar gastos imprevistos o simplemente los pagos relacionados con la vivienda. La proporción de hogares en ambas situaciones en la CAPV (2,7% y 7,4%) es muy inferior a la señalada en el conjunto del Estado (18,2% y 40%).

### **Vivienda**

- Entre 2001 y 2011 el parque de viviendas del Estado ha crecido el 23% y en la CAPV, el 16%. Este dinamismo es compartido (relativamente) pero con ciertas matizaciones.
- En la CAPV, esta fuerte demanda ha sido cubierta con vivienda nueva con un volumen de viviendas iniciadas que ha registrado máximos históricos hasta 2008 (11.507), fecha a partir de la que cae bruscamente, y en 2012 no habrán sido ni 3.000.
- Esta demanda supuso la movilización del parque de segunda mano. Las operaciones de transacción de viviendas alcanzaron su máximo en 2006, con 22.805 y 907.987 operaciones en la CAPV y el Estado. A partir de 2007 el mercado cae completamente, y en 2012 se realizaron la mitad de operaciones que en 2007 pero el ajuste en valor ha sido inferior (-20,5% y -22% para la CAPV y Estado).
- Este dinamismo se refleja en el número de hipotecas constituidas en la CAPV que alcanza el máximo en 2006. La contracción del mercado a partir de esta fecha es evidente, y en 2012 son menos de la mitad que dicho año (-56%), con un mayor descenso en la cuantía es superior (-69,3%).
- El acceso a la financiación ha sido fundamental en dos sentidos: de una parte porque desde el año 2001 los tipos de interés de referencia han sido históricamente bajos. Esta situación se ha trasladado a los tipos de los préstamos hipotecarios que se han mantenido en torno al 4% y ya desde 2009, incluso en valores inferiores. En términos reales, la financiación hipotecaria ha tenido unos tipos del 1-2%.
- A este descenso en el coste (sobre todo con relación a los años anteriores a 2000) se han sumado otros dos factores: el tránsito a la figura de hipotecas a tipos variables, el alargamiento de los plazos (superando los 25 años) y con préstamos sobre el valor de la transacción que han superado el umbral del 60% (del precio de la vivienda).
- En este escenario es necesario tener en cuenta el papel de los agentes públicos: determinan el uso del suelo (planificación y calificación) y afectan al precio final resultante, ya que proveen de viviendas (vivienda protegida) y facilitan su acceso al conjunto de la población (desgravación fiscal).
- La desgravación fiscal permite a la familia abordar la compra (con respecto de su renta) con un menor esfuerzo que supone en torno a 10 puntos porcentuales. Es un flujo de rentas hacia las familias y que habría favorecido a un mayor endeudamiento.

### **Factores culturales y sociales**

- En las últimas décadas se ha considerado que la vivienda es un bien de inversión: el régimen de tenencia que prevalece es la propiedad, siendo residual el mercado de alquiler. Este hecho es compartido en el conjunto del Estado.
- A ello se suma que el destino vacacional incentiva aún más si cabe la vivienda secundaria para este uso. No obstante, la CAPV es la comunidad autónoma con menor número de vivienda vacacional dentro de su parque, no así en términos de hogares vascos que cuentan con vivienda vacacional que está en otra comunidad distinta de la residencia.
- En la base de la inclinación por la compra de vivienda (principal, vacacional, de inversión...) están arraigadas creencias (socialmente compartidas) como que *las viviendas no pierden valor*, o que *merece la pena comprar frente a alquilar*.
- El resultado final es un parque de viviendas que condiciona en gran medida a sus propietarios: primero, porque es un bien que es difícil hacer líquido (vender) en el caso de necesidad y, en segundo lugar, porque condiciona la movilidad laboral en un momento de alto desempleo.
- Finalmente, es importante destacar el factor educacional, o más bien la falta o las carencias en cultura financiera de la población. Si bien se han puesto en marcha distintas iniciativas para su mejora, lo cierto es que una parte sustancial de la población tiene dificultades para comprender realmente los contenidos de los contratos que firma.

**A modo de conclusión:** El objetivo de este capítulo es señalar la incidencia de una serie de variables en la evolución del endeudamiento de los hogares, que desde distintos estudios se señalan como claves: el empleo y las rentas de los hogares, el acceso y el precio de la financiación, la vivienda como inversión central de los hogares y la cultura financiera.

En los últimos 15 años ha concurrido un aumento inusitado de población, el mayor número de creación de familias, las tasas de empleo históricas, la mayor demanda de vivienda, las mejores condiciones de acceso a la financiación (en precio, plazo y disponibilidad) y el apoyo de la desgravación fiscal.

El resultado de todo lo anterior ha sido una importante presión sobre el mercado de la vivienda que se ha resuelto en un incremento continuado de los precios, frente a una oferta que no podía responder suficientemente rápido, y en un extraordinario endeudamiento de las familias.

# CAPÍTULO 3

CARACTERIZACIÓN Y  
DIMENSIÓN DEL  
ENDEUDAMIENTO DE LAS  
FAMILIAS

### **3. CARACTERIZACIÓN Y DIMENSIÓN DEL ENDEUDAMIENTO DE LAS FAMILIAS**

#### **3.1. PRESENTACIÓN**

En las dos últimas décadas han confluído factores de oferta (accesibilidad al crédito y abaratamiento del coste, entre otros) junto con factores de demanda (incremento del empleo y las rentas, creencias culturales, entre otros) que están en el base del aumento continuado de la deuda de los hogares.

El sobreendeudamiento ocurre cuando el presupuesto del hogar está desequilibrado y no puede hacer frente a las deudas contraídas y/o sus compromisos de pago. Esta situación puede ser coyuntural o duradera en el tiempo. También se entiende que un hogar está en una situación de sobreendeudamiento cuando su presupuesto responde a un cálculo erróneo de posibilidades de pago o a una situación sobrevenida.

La complejidad del fenómeno y la falta de consenso en la forma de medir, y sobre todo anticipar las situaciones de riesgo, han hecho que no se disponga de fuentes estadísticas ilustrativas de esta realidad. A ello se suma la excepcional crudeza de la crisis actual que, de alguna manera, ha extendido este problema a un mayor número de hogares, cuando hasta ahora pudiera haberse considerado de una incidencia marginal.

Con respecto de la medida del endeudamiento de los hogares, hay dos tipos de aproximaciones:

- La información proporcionada por los bancos centrales. Recogen el volumen de deuda que los agentes tienen contraído con las entidades de crédito. ésta suele ser la medida habitual sobre la que se calculan distintos indicadores, como la deuda con respecto del PIB.
- El conocimiento más concreto de los hogares que están en situación de sobreendeudamiento se aborda a través de operaciones de recogida de información basadas en los hogares. Este tipo de operaciones se centran en los hogares con dificultades (para llegar a fin de mes, etc.) pero sin especial atención ni con respecto de la parte financiera ni estableciendo cuáles son los hogares en riesgo (con potencial de pasar a una situación de sobreendeudamiento).

Este capítulo realiza una aproximación al conocimiento de la deuda de los hogares a partir de la información disponible, facilitada desde fuentes de información oficiales, como son los bancos centrales, junto con otras referencias de especial interés en el caso de la CAPV.

#### **3.2. EL ENDEUDAMIENTO<sup>93</sup> DE LAS FAMILIAS EN LA UE**

##### **3.2.1. El endeudamiento de los hogares en la UE**

En la última década, el valor de la deuda del sector privado y concretamente de los hogares ha crecido de forma muy importante en España. Este hecho también se produce en el entorno europeo, pero con matizaciones. La información publicada por el Banco Central Europeo (entre 2003 y 2011) muestra el fuerte crecimiento registrado en España hasta 2005, que se mantiene por encima de la Eurozona y resto de países analizados hasta 2007<sup>94</sup>, así como el posterior ajuste, con tasas negativas en 2009 y 2011.

---

<sup>93</sup> Se refiere en todo momento a la deuda (préstamos y créditos) relativa a las entidades de crédito.

<sup>94</sup> Es llamativo, como veremos a continuación, que con los datos del Banco España el periodo de crecimiento continuado se extiende hasta 2007.

Este comportamiento también se registra en Reino Unido<sup>95</sup>, que realiza un fuerte ajuste en 2008, pero se recupera en los dos años posteriores.

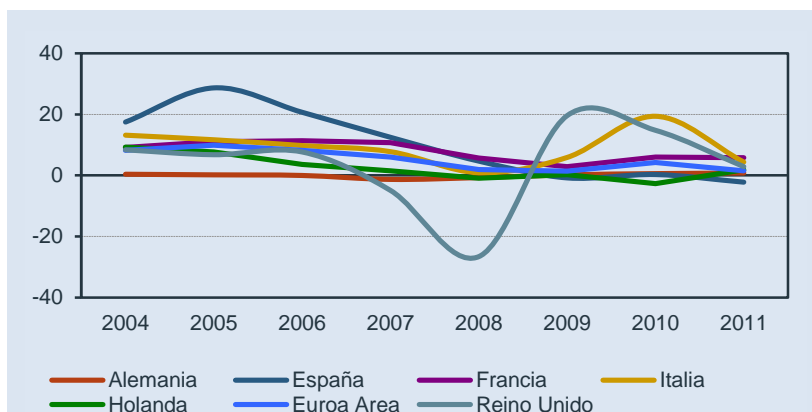
Por otra parte, destaca el perfil más plano de Alemania, con unas tasas de crecimiento interanual en el crédito a los hogares casi nulas. Y frente a éste, el comportamiento Francia e Italia es similar al conjunto de la Eurozona.

A finales del año 2011 la deuda de los hogares en la Eurozona asciende a 5.242.758 millones de euros. Más de la cuarta parte (27%) corresponde a Alemania, seguida de Francia (20,4%), España (16,4%), Italia (11,8%) y Holanda (8%).

Estos cinco países representan conjuntamente el 84% de la deuda de los hogares de la Eurozona, porcentaje que se mantiene más o menos estable desde 2007 y se aproxima a la participación conjunta de estos países sobre el PIB (83,2% del total de la Eurozona). El Reino Unido, por su parte, presenta un saldo crediticio de 1.412 miles de millones de euros, importe muy similar al saldo de Alemania.

La deuda de los hogares de la Eurozona ha registrado un crecimiento del 48,9% entre 2003 y 2011 (5,4%, media anual). Destaca el fuerte ritmo de incremento del crédito en España (12,1% anual), Italia (11,1%) y Francia (9,2%), en claro contraste con el estancamiento de Alemania. En

**Gráfico 3.1. Evolución del crédito a los hogares. Eurozona y principales países europeos**



Fuente: Money, Banking and Financial Market (Statistical Data Warehouse) Banco Central Europeo

**Cuadro 3.1. Crédito a los hogares. Eurozona y principales países europeos**

	2003	2008	2011	Crec. anual medio 2003-2011	% Eurozona
<b>Eurozona</b>	<b>3.520.572</b>	<b>1.411.644</b>	<b>5.242.758</b>	<b>5,4</b>	<b>100,0</b>
- Alemania	1.431.800	1.411.644	1.435.808	0,0	27,4
- España	410.774	883.983	859.698	12,1	16,4
- Francia	585.434	926.115	1.069.225	9,2	20,4
- Italia	310.250	469.162	618.977	11,1	11,8
- Holanda	345.475	423.509	420.617	2,4	8,0
Reino Unido	1.148.886	999.583	1.411.768	2,5	--

Millones de euros.

Fuente: Money, Banking and Financial Market (Statistical Data Warehouse) Banco Central Europeo

**Cuadro 3.2. Crédito a los hogares: ratio por habitante (euros). Eurozona y principales países europeos**

	2003	2008	2011	Crec. anual medio 2003-2011	Índice Eurozona =100
<b>Eurozona</b>	<b>11.039</b>	<b>14.896</b>	<b>15.793</b>	<b>4,8</b>	<b>100,0</b>
- Alemania	17.406	17.124	17.509	0,1	110,9
- España	10.148	20.202	18.759	9,4	118,8
- Francia	9.601	14.647	16.616	8,1	105,2
- Italia	5.447	7.986	10.309	9,9	65,3
- Holanda	21.610	25.928	25.514	2,0	161,6
Reino Unido	19.473	16.547	22.920	2,0	145,1

Fuente: Money, Banking and Financial Market (Statistical Data Warehouse) Banco Central Europeo y Eurostat

<sup>95</sup> La información relativa al Reino Unido se incluye en el análisis por ser uno de los principales países de la Unión Europea. Con todo, debe tenerse en cuenta que no pertenece a la eurozona, por lo que no se incluye en el valor agregado.

Holanda (2,4%) y Reino Unido (2,5%) el ritmo de incremento ha sido muy inferior a la media de la Eurozona.

En la evolución de la ratio de crédito dispuesto con respecto de la población, destacan España, Francia e Italia, donde el crecimiento medio anual de este indicador entre 2003 y 2011 (9,4%, 8,1% y 9,9%, respectivamente) se sitúa muy por encima de la media de la Eurozona (4,8%).

### 3.2.2. Composición del crédito a los hogares

Los créditos hipotecarios aglutinan el 71,7% de la deuda de los hogares en la Eurozona, con un importe medio de 3.633.520 millones de euros en el periodo 2008-2011. La parte restante (28,3%) se corresponde con crédito al consumo (634.325 millones de euros, 12,5% del crédito total) y otros tipos de créditos (798.127 millones, 15,8%).

Entre 2003 y 2007, el valor de los créditos hipotecarios en la Eurozona aumentó de 2.360 miles de millones de euros a 3.429 miles de millones, con un incremento acumulado del 45,3% y del 11,3%, en media anual. A partir de 2008 el crecimiento se desacelera, pero mantiene el signo positivo. A finales de 2011 el valor del crédito hipotecario es un 8,4% superior al dato de 2008, con un incremento neto de 293.326 millones de euros.

El crédito al consumo de los hogares registra un incremento acumulado del 28% para el conjunto de la Eurozona (7,0% de media anual). A partir de 2008 su comportamiento es menos dinámico, con incluso variaciones interanuales negativas. A finales de 2011 el valor del crédito al consumo es un 1% inferior al de 2008, con una disminución neta de 6.032 millones de euros.

El valor de la deuda correspondiente al resto de créditos de los hogares registra un crecimiento continuado a lo largo del periodo analizado para el conjunto de la Eurozona. Esta evolución supone un incremento acumulado del 22,8%, y una tasa de crecimiento anual medio del 2,3%.

Del análisis comparado por países, con datos relativos a la media del periodo 2008-2011, cabe destacar varios resultados:

- Alemania e Italia son los únicos países de los considerados en los que la participación relativa del crédito hipotecario en la deuda de los hogares es inferior a la media de la Eurozona (68,1% y 58,1%, respectivamente). Holanda (88,6%) y Reino Unido (83,9%), por su parte, se sitúan muy por encima de esta media.
- En España, la deuda hipotecaria representa tres cuartas partes del endeudamiento de los hogares, con un importe total de 659.797 millones de euros y representa el 18,2% del total de la Eurozona. El peso relativo del crédito al consumo (9,9%) y de los restantes créditos (14,7%) son inferiores a la media de la Eurozona.

**Cuadro 3.3. Composición del crédito a los hogares. UE y principales países europeos. Promedio 2008-2011**

	%			TOTAL Promedio 2008-2011 (M. €)
	Consumo	Hipotecario	Otros créditos	
<b>Eurozona</b>	<b>12,5</b>	<b>71,7</b>	<b>15,8</b>	<b>5.065.972</b>
- Alemania	12,7	68,1	19,2	1.421.629
- España	9,9	75,4	14,7	874.954
- Francia	15,7	75,9*	8,3	989.886
- Italia	11,0	58,1	31,0	544.513
- Holanda	6,4	88,6	5,0	420.531
Reino Unido	11,8	83,9	4,3	1.244.792

\* Se corresponde con financiación para la adquisición de vivienda, si bien no necesariamente mediante título hipotecario (ver capítulo 6 de presentación del caso francés).

Fuente: Money, Banking and Financial Market (Statistical Data Warehouse) Banco Central Europeo



- Entre 2008 y 2011, la deuda hipotecaria en el conjunto de la Eurozona presenta una tasa media de crecimiento anual del 6,7%. España (15,3%), Francia (12,6%) e Italia (15,4%) superan ampliamente este promedio. Holanda (2,7%), Reino Unido (3,8%) y Alemania (0,5%) presentan un crecimiento mucho más contenido.
- El endeudamiento de los hogares asociado a créditos al consumo ha aumentado una media del 3,3% anual en el conjunto de la Eurozona. El fuerte crecimiento de Italia (10,5% anual) destaca sobre el resto de países.
- En lo que concierne al resto de créditos, la tasa media de incremento anual se sitúa en un 2,5% para el conjunto de la Eurozona. España (7,6%) e Italia (5,8%) son los únicos países del grupo que superan esta media.

### 3.2.3. Indicadores de relevancia del crédito a los hogares

Entre 2003 y 2011, el ritmo de crecimiento del endeudamiento de los hogares en la Eurozona ha superado al registrado por el PIB (5,4% anual de promedio, frente a un 2,9%). En España y Francia el aumento del endeudamiento de los hogares ha sido tres veces superior al registrado por el PIB y en el caso de Italia, cinco veces superior. En Holanda el ritmo de crecimiento de ambas variables ha sido similar y en Alemania, en cambio, el estancamiento del crédito contrasta con su dinamismo económico.

**Cuadro 3.4. Crecimiento anual medio del crédito a los hogares, según tipo de crédito (%). 2008-2011. Eurozona y principales países europeos**

	Consumo	Hipotecario	Otros créditos	Total crédito Hogares
<b>Eurozona</b>	<b>3,3</b>	<b>6,7</b>	<b>2,5</b>	<b>5,4</b>
- Alemania	0,7	0,5	-1,7	0,0
- España	3,0	15,3	7,6	12,1
- Francia	2,5	12,6	2,6	9,2
- Italia	10,5	15,4	5,8	11,1
- Holanda	4,0	2,7	-2,3	2,4
Reino Unido	-2,1	3,8	-2,2	2,5

Fuente: Money, Banking and Financial Market (Statistical Data Warehouse) Banco Central Europeo

El valor de la deuda de los hogares representa el 55,6% del PIB de la Eurozona en 2011, porcentaje que muestra escasa variabilidad en el periodo analizado, tal como refleja el cuadro adjunto. Sin embargo, en España esta ratio es del 80,8% (2011), siendo el valor más elevado entre los países considerados<sup>96</sup>. En este caso, el indicador muestra un crecimiento acusado entre 2003 y 2007 (pasando del 52,5% al 80,1% del PIB), que se ralentiza desde 2008 y en 2011 la participación del endeudamiento de los hogares en el PIB español ha caído más de tres puntos porcentuales.

**Cuadro 3.5. Evolución del crédito a los hogares y el PIB. Eurozona y principales países europeos**

	Crédito a los hogares			PIB		
	2011	Crec. anual medio 2003-2011	% Euro-zona	2011	Crec. anual medio 2003-2011	% Euro-zona
<b>Eurozona</b>	<b>5.242.758</b>	<b>5,4</b>	<b>100,0</b>	<b>9.420.855</b>	<b>2,9</b>	<b>100,0</b>
- Alemania	1.435.808	0,0	27,4	2.592.600	2,3	27,5
- España	859.698	12,1	16,4	1.063.355	4,0	11,3
- Francia	1.069.225	9,2	20,4	1.996.583	2,9	21,2
- Italia	618.977	11,1	11,8	1.579.659	2,0	16,8
- Holanda	420.617	2,4	8,0	601.973	2,9	6,4
Reino Unido	1.411.768	2,5	--	1.747.119	0,7	--

Millones de euros.

Fuente: Money, Banking and Financial Market (Statistical Data Warehouse) Banco Central Europeo

<sup>96</sup> De hecho, la deuda de los hogares italianos apenas representa el 40% del PIB en 2011, y no ha superado el umbral del 30% hasta 2009.

El grado de apalancamiento de los hogares de los restantes países europeos es muy inferior. Así, el mencionado estancamiento en el volumen de la deuda de los hogares de Alemania se traduce en el descenso progresivo de su peso porcentual con respecto del PIB. En definitiva, con una menor deuda sobre la capacidad de creación de riqueza (PIB) tienen una posición más saneada.

En cuanto a la ratio de endeudamiento por habitante, la media de la Eurozona en 2011 es de 15.793 euros, con un crecimiento anual medio del 5,4%. La ratio de endeudamiento por habitante más elevada se registra en Holanda (25.514 euros), con una media muy superior al promedio de la Eurozona y de los países comparados, a lo largo de todo el periodo analizado.

**Cuadro 3.6. Participación del crédito a los hogares respecto al PIB (%). Eurozona y principales países europeos**

	Alemania	España	Francia	Italia	Holanda	Eurozona
<b>2003</b>	66,7	52,5	36,9	23,1	72,4	47,2
<b>2004</b>	65,5	57,4	38,6	25,1	76,9	49,0
<b>2005</b>	64,7	68,3	41,4	27,3	79,2	52,0
<b>2006</b>	62,2	76,1	44,0	28,9	78,0	53,6
<b>2007</b>	58,5	80,1	46,4	29,9	74,8	53,7
<b>2008</b>	57,1	81,3	47,9	29,8	71,2	53,4
<b>2009</b>	59,6	83,7	50,6	32,7	74,1	55,7
<b>2010</b>	57,0	83,8	52,2	38,2	70,2	56,4
<b>2011</b>	55,4	80,8	53,6	39,2	69,9	55,6

Fuente: Money, Banking and Financial Market (Statistical Data Warehouse) Banco Central Europeo

Entre 2007 y 2011, España se sitúa en segunda posición con una media de 18.759 euros de deuda por habitante (2011). Son los dos países con mayor peso de la deuda hipotecaria. El impacto del dinamismo crediticio registrado por los hogares en España es evidente, ya que la deuda per cápita supera a la de países como Alemania o Francia, en clara mejor posición económica y de empleo.

**Cuadro 3.7. Crédito a los hogares respecto a la población (euros). Eurozona y principales países europeos**

	Alemania	España	Francia	Italia	Holanda	Eurozona
<b>2003</b>	17.406	10.148	9.601	5.447	21.610	11.039
<b>2004</b>	17.436	11.787	10.411	6.163	23.454	11.867
<b>2005</b>	17.448	14.915	11.488	6.847	25.116	12.963
<b>2006</b>	17.448	17.716	12.710	7.447	25.910	13.944
<b>2007</b>	17.227	19.610	13.956	7.951	26.214	14.702
<b>2008</b>	17.124	20.202	14.647	7.986	25.928	14.896
<b>2009</b>	17.191	19.713	14.980	8.402	25.970	15.033
<b>2010</b>	17.319	19.420	15.792	9.948	25.186	15.618
<b>2011</b>	17.509	18.759	16.616	10.309	25.514	15.793
<b>Crec. Medio anual (%)</b>	<b>0,1</b>	<b>10,6</b>	<b>9,1</b>	<b>11,2</b>	<b>2,3</b>	<b>5,4</b>

Fuente: Money, Banking and Financial Market (Statistical Data Warehouse) Banco Central Europeo

### 3.2.4. Evolución de la morosidad<sup>97</sup>

La acusada contracción económica y el incremento de los niveles de desempleo han provocado problemas de pago de préstamos, tanto en el sector público como en el privado, aflorando los distintos niveles de exposición de los bancos a activos con elevado riesgo de impago.

Según datos del Banco Central Europeo, el 3,9% del valor de los créditos concedidos por el sistema bancario en la UE-27 son considerados de dudoso cobro<sup>98</sup> (2011), porcentaje que registra una tendencia

<sup>97</sup> Disponible la información de préstamos y/o créditos morosos del total del sector privado. No hay información desagregada para los hogares. Banco Central Europeo

<sup>98</sup> Non performing loans o NLP.

de crecimiento sostenido desde el inicio de la crisis financiera mundial y el final del boom crediticio. En tres años, la proporción se ha incrementado en 1,7 puntos porcentuales.

Entre los países analizados las diferencias son significativas. Así, en 2011, la mayor tasa de morosidad se registra en Italia (9,7%). En un segundo lugar, España (5,3%) y Francia (4,7%). Los valores de los restantes países son inferiores a la media de la UE-27.

Italia<sup>99</sup> y España registran los mayores incrementos en la proporción de créditos de dudoso cobro desde el inicio de la crisis. Entre 2008 y 2011, esta proporción ha aumentado 4,6 puntos porcentuales en Italia. Y, en España, ha sido de 2,8 puntos porcentuales.

Cuadro 3.8. Ratio de morosidad principales países europeos

	2008	2009	2010	2011	Dif. 2011-2008
Alemania	1,8	2,7	2,4	1,6	-0,2
España	2,5	3,6	4,1	5,3	2,8
Francia	3,2	4,4	4,6	4,7	1,6
Italia	5,1	7,9	8,6	9,7	4,6
Holanda	1,3	2,7	2,4	2,4	1,1
Reino Unido	1,0	2,2	2,5	2,6	1,6

Fuente: Money, Banking and Financial Market (Statistical Data Warehouse) Banco Central Europeo

Sin embargo, en Alemania<sup>100</sup> la proporción de créditos de dudoso cobro ha disminuido en el último año (pasando del 2,4% en 2010 al 1,6% en 2011) y es de hecho, ligeramente inferior a la obtenida en 2008.

### 3.2.5. Síntesis: panorama de la deuda de los hogares en la UE y conclusiones

A finales del año 2011 la deuda (créditos bancarios) de los hogares en la Eurozona asciende a 5.242.758 millones de euros. Alemania, Francia, España, Italia y Holanda representan el 84% del crédito a los hogares de la Eurozona.

Entre 2003 y 2011 aumenta de forma importante el crédito a los hogares (5,4%, media anual), si bien el ritmo de crecimiento es sensiblemente más elevado en España (12,1%), Italia (11,1%) y Francia (9,2%) e inferior en Holanda (2,4%) y Reino Unido (2,5%) y nula en Alemania (0%).

La deuda de los hogares de la Eurozona es principalmente hipotecaria (71,1%), con pequeñas diferencias entre los países considerados, que es compensada en gran medida por la mayor presencia de crédito de consumo. En la composición de la deuda de los hogares, los mayores porcentajes de deuda hipotecaria corresponden a Francia<sup>101</sup> (75,9%) y España (75,4%), en tanto que Alemania (68,1%) e Italia (58,1%) registran valores inferiores a la media europea. Además,

- La ratio de endeudamiento por habitante es de 15.793 euros. El mayor valor corresponde a Holanda (25.514), seguido de España (18.759), países que destacan por el peso de la deuda hipotecaria. En Alemania (17.509) o Francia (16.616) la deuda es sensiblemente inferior.
- En España la deuda de los hogares representa el 80,8% del PIB. Esta cifra es muy superior a la media de la Eurozona (55,6%), así como la correspondiente a Alemania (55,4%) o Francia (53,6%).

<sup>99</sup> Con un importante peso de otros créditos (31%).

<sup>100</sup> Como en el resto de los países, con un mayor peso de la componente hipotecaria que registra menos fallidos.

<sup>101</sup> Se corresponde con financiación para la adquisición de vivienda, si bien no necesariamente mediante título hipotecario (ver capítulo 6 de presentación del caso francés).

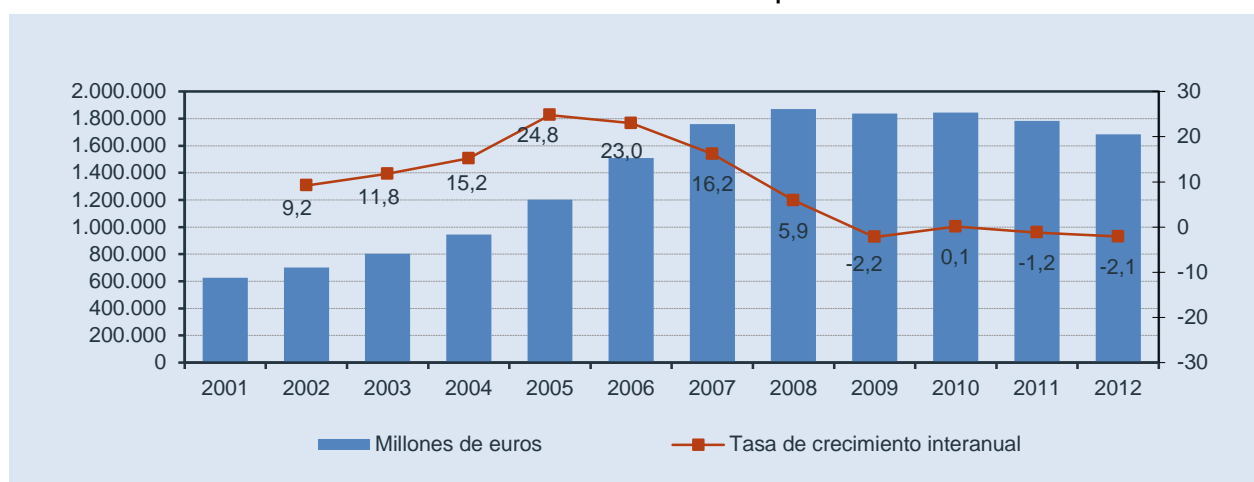
Por lo tanto, resulta bastante evidente que la deuda de los hogares en España es muy superior a la media de los países del entorno, y sobre todo los más significativos (Francia, Alemania). Pero, además, ha crecido más rápido que la capacidad de pagarla (creación de riqueza), poniendo de manifiesto que existe una situación de endeudamiento excesivo.

### 3.3. EL CRÉDITO AL SECTOR PRIVADO<sup>102</sup> Y FAMILIAR. ESTADO Y CAPV

#### 3.3.1. El crédito al sector privado<sup>103</sup>. Presentación

El Banco de España recoge la información relativa al valor del crédito<sup>104</sup> del sector privado<sup>105</sup>, que incluye a las empresas no financieras y los hogares. En 2012 esta deuda asciende a 1.530 millones de euros. Entre 2001 y 2012 ha crecido a una tasa interanual media del 10,3%, pero desde 2008 este crecimiento se modera y en 2011 y 2012 registra valores negativos (-1,2% y -2,1%).

Gráfico 3.2. Evolución del crédito al sector privado. Estado



Fuente: Boletín Estadístico, Banco de España

La evolución registrada entre los dos componentes del crédito al sector privado, empresas no financieras y hogares, refleja el dinamismo crediticio registrado entre 2001 y 2007, con incrementos interanuales muy importantes entre los años 2004 y 2007. El año 2008 puede considerarse un año de transición con el descenso de la tasa de crecimiento interanual de la deuda privada que se queda en un 5,9%, correspondiendo con un incremento del 6,6% en el caso de los hogares y de un 4,8% en de las sociedades no financieras.

Entre 2009 y 2012 la evolución ya es descendente, con tasas de variación interanual negativas en 2011 y 2012 para los hogares (-2,3% y -4%) y empresas no financieras (-6,2% y -15,8%). Consecuencia de esta evolución, la participación del crédito a los hogares en el total del crédito al sector privado aumenta hasta el 53,3% y asciende a 815.861 millones de euros.

<sup>102</sup> Se refiere a los préstamos y/o créditos contraídos con las entidades de crédito.

<sup>103</sup> Saldo del crédito dispuesto a 31 de diciembre, por las entidades de crédito (bancos, cajas de ahorros y cooperativas de crédito).

<sup>104</sup> Denominado OSR, otros sectores residentes.

<sup>105</sup> Coloquialmente, aludido como sector privado (no financiero).

Entre las razones que explican este retroceso<sup>106</sup> en el total crédito destaca el descenso en la demanda<sup>107</sup> debido a la contracción de la actividad económica, el aumento del desempleo y la incertidumbre de los hogares y de las empresas, además de las propias dificultades de las entidades de crédito para acceder al mercado interbancario junto a los nuevos requerimientos legales de incremento de capital y de dotaciones de provisiones para el saneamiento de activos.

Gráfico 3.3. Crédito a los hogares y empresas no financieras (Tasa interanual). Estado



Fuente: Boletín Estadístico, Banco de España

### 3.3.2. El crédito del sector privado. Estado y Comunidades Autónomas

La evolución del crédito del sector privado señalado para el conjunto del Estado se reproduce en gran medida en cada una de las comunidades autónomas<sup>108</sup>: comparten el dinamismo registrado hasta 2008 así como la ralentización iniciada en dicho año hasta el momento actual.

Entre 2000 y 2012, el crecimiento anual medio del crédito del sector privado del conjunto del Estado fue el 10,3%. Cataluña, Aragón, Madrid, Valencia, Andalucía, Castilla-La Mancha y Murcia registran valores superiores, especialmente ésta última.

Por el contrario, la franja atlántica, registra un crecimiento medio anual de

Cuadro 3.9. Crédito al sector privado (OSR), según agentes. Estado

	Sociedades no financieras	Hogares	ISFLH	TOTAL
2001	301.784	309.033	2.809	613.626
2002	336.172	351.142	2.495	689.809
2003	382.858	405.637	3.047	791.542
2004	449.372	476.639	3.707	929.718
2005	572.649	613.846	5.704	1.192.199
2006	746.908	741.136	4.666	1.492.710
2007	892.990	834.337	6.089	1.733.416
2008	952.075	874.329	6.091	1.832.495
2009	915.105	867.882	5.523	1.788.510
2010	895.893	870.349	6.006	1.772.248
2011	840.403	850.049	7.000	1.697.452
<b>2012</b>	<b>707.474</b>	<b>815.861</b>	<b>6.996</b>	<b>1.530.331</b>
<b>2012 (%)</b>	<b>46,2</b>	<b>53,3</b>	<b>0,5</b>	<b>100,0</b>

ISFLH, Instituciones son fin de lucro al servicio de los hogares  
En millones de euros

Fuente: Boletín Estadístico, Banco de España

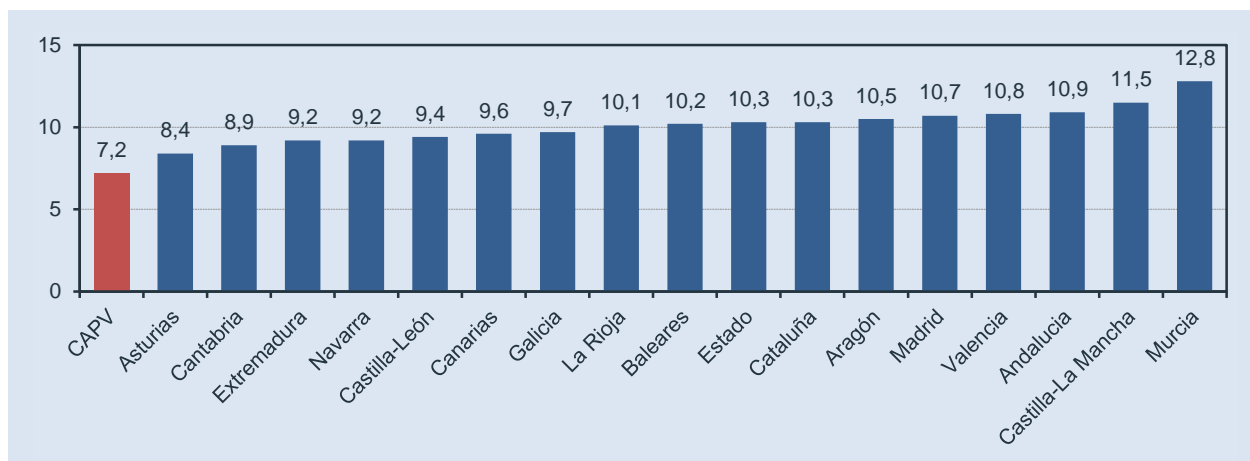
<sup>106</sup> También podría haber incidido el traspaso de algunos préstamos y créditos inmobiliarios a los fondos de la SAREB. De momento, no hay una cuantificación de este traspaso y su efecto en la estadística realizada por el Banco de España.

<sup>107</sup> Señalado en la Encuesta de Préstamos Bancarios (Banco de España), distintos años.

<sup>108</sup> La composición de la deuda del Estado incluye la desagregación según comunidades autónomas, la asignación a Ceuta y Melilla y una parte no territorializada. En este capítulo el dato relativo al total del Estado es la suma de la desagregación correspondiente a las comunidades autónomas.

la deuda privada inferior a la media del Estado, destacando especialmente la CAPV (7,2%), con el menor valor.

Gráfico 3.4. Crecimiento anual medio del endeudamiento privado según CC.AA. 2000-2012



Fuente: Boletín Estadístico, Banco de España

Centrando la atención en los resultados obtenidos en el conjunto del periodo 2000-2012, la distribución del crédito se reparte en tres grandes grupos.

En primer lugar, las tres comunidades autónomas de mayor peso (poblacional y/o económico): Andalucía (12,6%), Cataluña (19,6%) y la Comunidad de Madrid (26%) representan conjuntamente el 58,2% del crédito privado total del Estado y, entre 2001 y 2012 consolidan esta participación.

Un segundo grupo integrado por las comunidades de cierta dimensión<sup>109</sup>, destacando la Comunidad Valenciana (9,9%), CAPV (4,8%), Castilla León (4%) y Galicia (3,7%). Conjuntamente aportan algo más de la quinta parte del crédito (22,4%) y destaca el retroceso registrado por la CAPV (del 6,5% al 4,8%).

Cuadro 3.10. Evolución del crédito al sector privado, según CC.AA.

	Millones de euros			Tasa de crecimiento interanual (promedio)	
	2000	2008	2012	2000-2008	2009-2012
Andalucía	62.622	234.452	201.946	18,2	-3,7
Aragón	13.525	47.965	42.304	17,3	-3,1
Asturias	9.696	26.876	24.485	13,8	-2,3
Baleares	12.927	43.738	39.279	16,6	-2,6
C. Valenciana	49.791	183.480	158.045	18,0	-3,6
Canarias	16.646	57.030	47.002	16,8	-4,7
Cantabria	5.439	15.964	14.464	14,6	-2,4
Castilla-La Mancha	13.498	55.060	45.989	19,4	-4,4
Castilla-León	23.311	74.666	64.882	15,8	-3,4
Cataluña	101.267	339.656	313.690	16,5	-1,9
Extremadura	7.073	22.227	19.310	15,5	-3,4
Galicia	20.637	68.860	58.831	16,4	-3,8
La Rioja	3.656	12.811	10.829	17,1	-4,1
Madrid	131.709	446.360	417.184	16,8	-1,7
Murcia	11.996	50.184	47.229	19,9	-1,5
Navarra	7.784	24.406	21.286	15,5	-3,3
<b>CAPV</b>	<b>34.262</b>	<b>85.391</b>	<b>76.609</b>	<b>12,2</b>	<b>-2,6</b>
<b>Total Estado (1)</b>	<b>525.838</b>	<b>1.789.125</b>	<b>1.603.364</b>	<b>16,7</b>	<b>-2,7</b>

No incluye Ceuta y Melilla, así como la parte no territorializada.

Los datos de 2012 corresponden a septiembre.

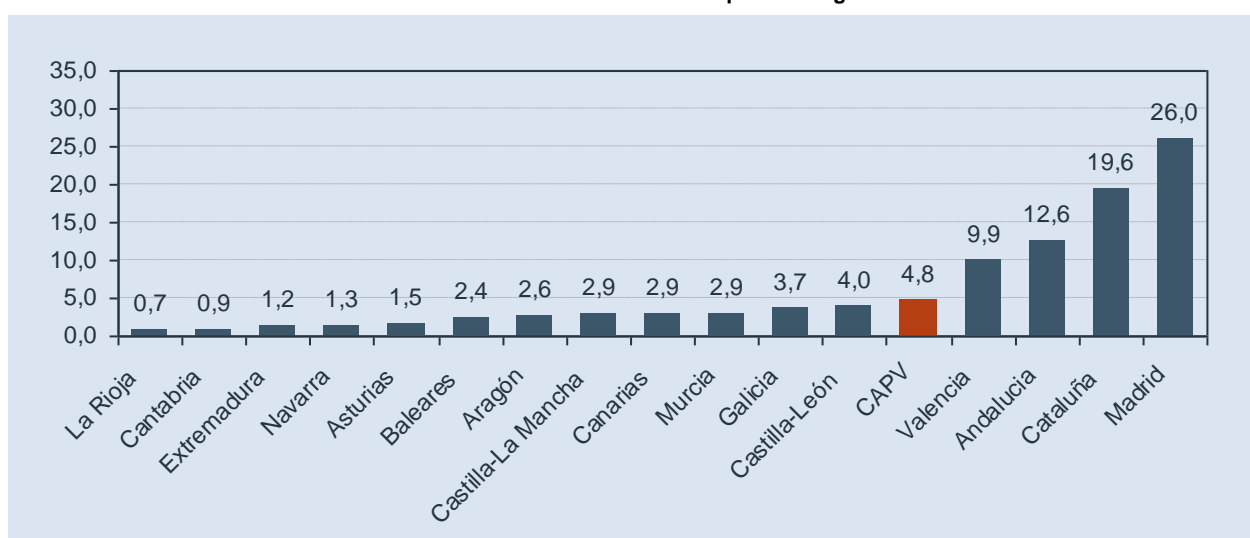
Fuente: Boletín Estadístico, Banco de España

<sup>109</sup> Si bien relativamente disperso.

De hecho, es importante señalar que son siete<sup>110</sup> las comunidades autónomas que retroceden en su aportación al crédito total, si bien en cuantías mucho menos importantes que la señalada para la CAPV.

El tercer grupo incluye las comunidades de menor dimensión y con una aportación inferior al 3%, como son Aragón (2,6%), Baleares (2,4%), Canarias (2,9%) o Extremadura (1,2%), entre otras. Estas diez comunidades autónomas representan el 19,5% del crédito al sector privado y prácticamente su participación se ha mantenido desde 2001.

Gráfico 3.5. Distribución del crédito al sector privado según CC.AA. 2012



Fuente: Boletín Estadístico, Banco de España

### 3.3.3. Indicadores de relevancia del crédito del sector privado según CC.AA.

Para poner en contexto la relevancia del crédito al sector privado según comunidades autónomas, se presentan para el periodo 2008-2011 los siguientes indicadores<sup>111</sup>. El primero de ellos es la ratio del crédito sobre el PIB<sup>112</sup> generado por cada comunidad autónoma, como medida de su apalancamiento.

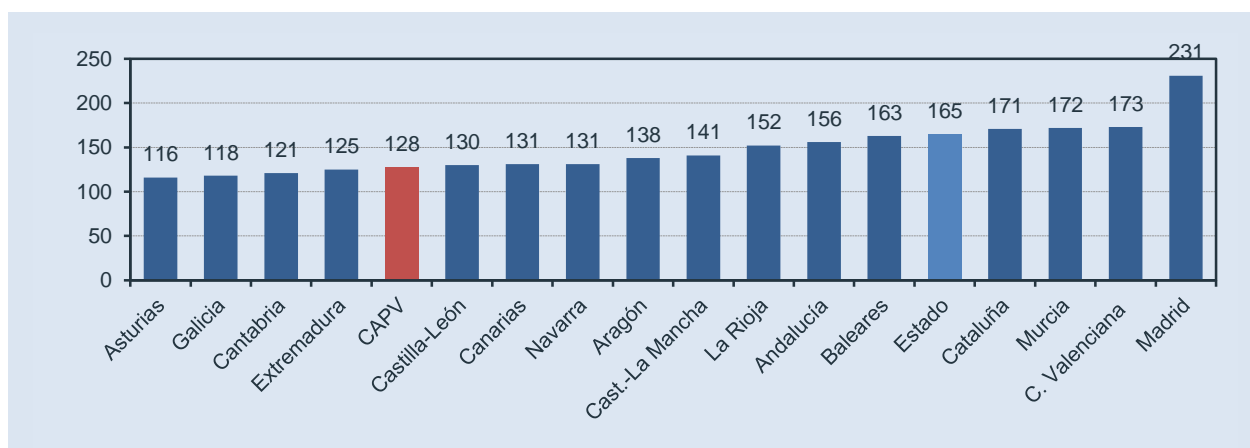
Tal como refleja el gráfico adjunto, en todos los casos el valor es superior a 100, lo que significa que la deuda acumulada supera la capacidad de generar riqueza anualmente (PIB).

<sup>110</sup> Baleares (-0,3 puntos porcentuales), Canarias (-0,1 pp), Castilla León (-0,4 pp), Extremadura (-0,1 pp), Galicia (-0,3 pp) y Navarra (-0,2 pp).

<sup>111</sup> Se opta por analizar el promedio de 2008-2011, puesto que el objetivo es señalar la posición de la CAPV respecto del resto de las comunidades autónomas, y no tanto centrarse en la evolución relativa de cada indicador.

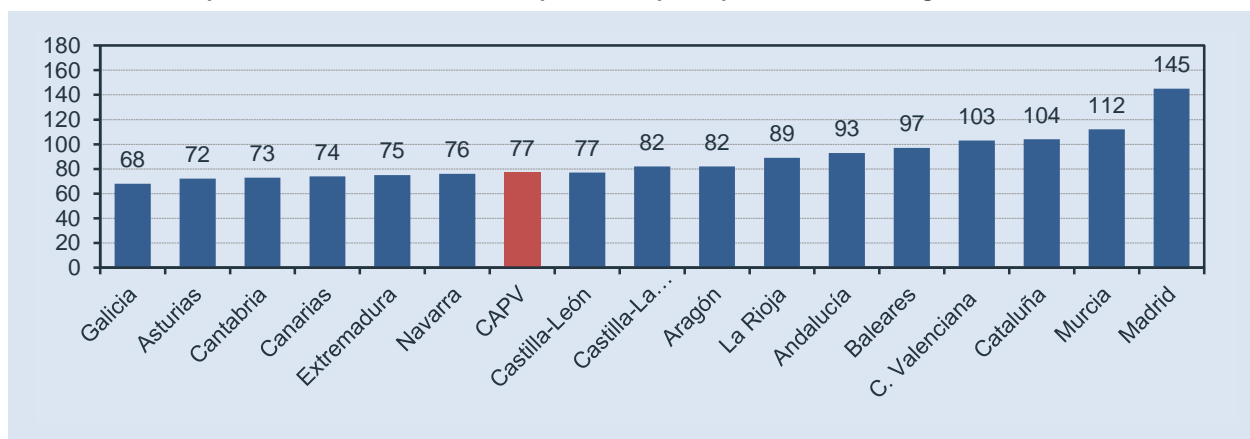
<sup>112</sup> A partir de la Contabilidad Regional, base 2008, de INE. Hasta 2011, último dato disponible.

Gráfico 3.6. Participación del crédito del sector privado sobre PIB, según CC.AA. Promedio 2008-2011



Fuente: Boletín Estadístico, Banco de España

Gráfico 3.7. Participación en el crédito total con respecto de la participación en el PIB, según CC.AA. Promedio 2008-2011



Fuente: Boletín Estadístico, Banco de España

El valor obtenido por el conjunto del Estado es de 165 y trece comunidades están por debajo del valor medio y cuatro lo superan. Los valores mínimos corresponden a Asturias (116), Galicia (118), Cantabria (121), CAPV (128) y Navarra (131), que son en este sentido las comunidades autónomas menos apalancadas. Y, de otra parte, los valores más altos se concentran en el arco mediterráneo, como la Comunidad Valenciana (173), Murcia (172), Cataluña (171) y Baleares (163), además<sup>113</sup> de la Comunidad de Madrid (231).

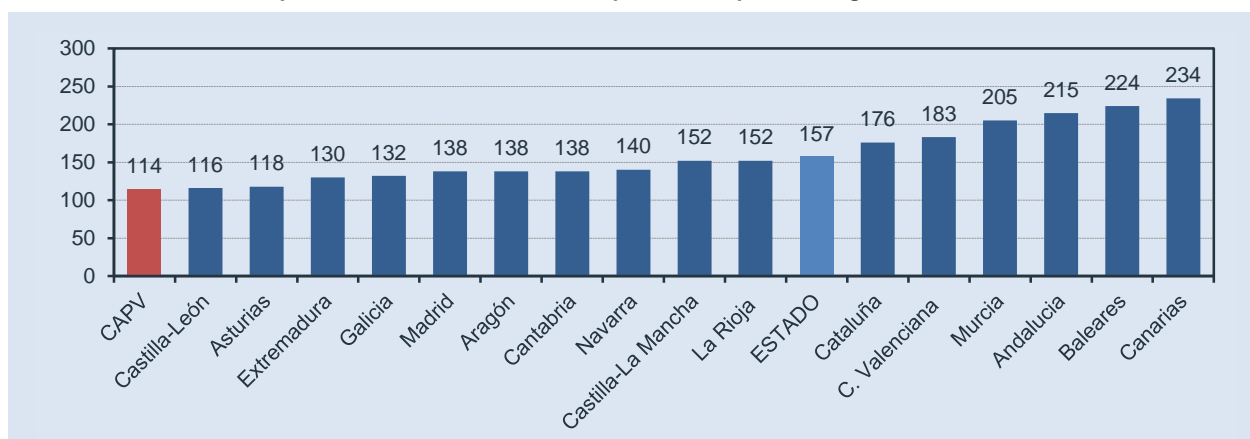
El segundo indicador es la ratio entre la contribución de cada comunidad autónoma al crédito y la generación de PIB en el conjunto del Estado. El valor 100 representa que la contribución en ambas variables, crédito y PIB, son coincidentes; si el valor es inferior a 100 puede decirse que, en términos relativos, tienen una posición de subendeudamiento con respecto de su capacidad de contribución a la generación de riqueza. Y, por encima de 100, estaría sobreendeudada, debido a su mayor participación en el crédito total que en el PIB.

<sup>113</sup> A esta mayor cifra de apalancamiento contribuye que sea la sede de un número importante de empresas, y por lo tanto, con una mayor asignación de préstamos y/o créditos.



La CAPV (77) junto con el resto de las comunidades autónomas de la franja norte del Estado muestra un valor inferior a 100. Es decir, en todos estos casos, cada una de estas comunidades contribuye en mayor proporción a la generación de riqueza (PIB total) que al crédito total. Sin embargo, el colectivo del área mediterránea tiene una contribución en términos de crédito que supera su contribución a la generación de riqueza.

Gráfico 3.8. Participación en el crédito total con respecto los depósitos, según CC.AA. Promedio 2008-2011



Fuente: Boletín Estadístico, Banco de España

Por último, se considera la participación del crédito sobre los depósitos<sup>114</sup> como ratio de solvencia. Para el conjunto del Estado, el valor obtenido es de 157. Las diferencias por comunidades autónomas son importantes. El menor valor corresponde a la CAPV (114), junto con otras comunidades de la zona norte, como Asturias (118), Castilla León (116) y Galicia (132) y Madrid<sup>115</sup> (138), entre otras. Por encima de la media se sitúan las comunidades del arco mediterráneo y las zonas insulares: Cataluña (176), Comunidad Valenciana (183), Murcia (205), Andalucía (215), Baleares (224) y Canarias (234). Son las Comunidades con una posición claramente deudora.

Cuadro 3.11. Crédito a los hogares, según destino. Estado

	Vivienda (adquisición, rehabilitación)	Consumo	Otros	Total crédito hogares
2001	205.790	48.739	54.504	309.033
2008	655.144	102.330	116.854	874.328
<b>2012</b>	<b>633.564</b>	<b>67.281</b>	<b>115.017</b>	<b>815.861</b>
<b>2012 (% horizontal)</b>	<b>77,7</b>	<b>8,2</b>	<b>14,1</b>	<b>100,0</b>
Crec. anual medio (01-08), %	18,3	11,5	11,6	16,2
Crec. anual medio (09-12), %	-0,8	-9,9	-0,3	-1,7
Crec. anual medio (01-12), %	11,3	3,7	7,3	9,7

En millones de euros

Fuente: Boletín Estadístico, Banco de España

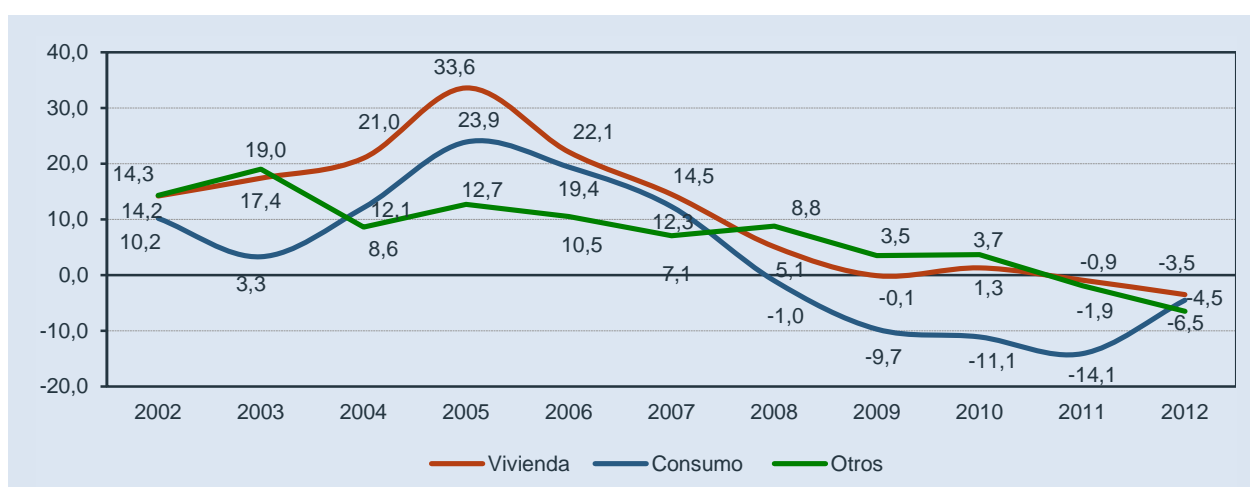
<sup>114</sup> Ahorro en depósitos (bancarios). No se incluye la banca electrónica, que no tienen asignación territorial.

<sup>115</sup> Por la misma razón que cuenta con una sobre-adscrición en el crédito, también ocurre con relación a los depósitos, En este sentido, esta ratio re-equilibra la situación de esta comunidad.

### 3.3.4. Crédito a los hogares en el Estado

El crédito a los hogares en el conjunto del Estado asciende 815.861 millones de euros. Entre 2001 y 2012 registra un incremento medio anual del 9,7%, muy superior en el caso del crédito destinado a la vivienda (11,3%), con relación a la financiación del consumo<sup>116</sup> (3,7%) y a otros destinos (7,3%). La fase expansiva se concentra entre 2001 y 2008, con una tasa de crecimiento interanual media del 16,2%, superada por el crédito destinado a la vivienda (18,3%). Desde 2009 se está produciendo el ajuste en el crédito, de forma que entre 2009 y 2012, la tasa interanual media es negativa (-1,7%).

Gráfico 3.9. Crédito a los hogares, vivienda consumo y otros (Tasa interanual). Estado



Fuente: Boletín Estadístico, Banco de España

En este periodo aumenta el peso porcentual del crédito a la vivienda (66,6% al 77,7% del crédito total) y especialmente desde 2009, debido al mayor descenso en el crédito destinado a otros fines, especialmente del crédito al consumo.

Gráfico 3.10. Crédito sobre vivienda sobre el total del crédito a los hogares (%). Estado



Fuente: Boletín Estadístico, Banco de España

<sup>116</sup> Es un tipo de préstamo/crédito de más corto plazo y vinculado a la compra de bienes y servicios de un cierto valor. Así, por ejemplo, en los últimos años ha descendido de forma notoria la compra de vehículos por parte de las familias y por lo tanto, se reduce la demanda de préstamo/crédito para su financiación.

### 3.3.5. Crédito a las empresas en el Estado

Entre 2001 y 2012 el crédito de las sociedades no financieras<sup>117</sup>, las empresas, aumentó una media anual del 10,5%. Este incremento se concentra sobre todo entre las actividades de servicios<sup>118</sup> (13,1%) y de la construcción (8,6%), siendo muy inferior el registrado entre las empresas industriales (5,3%) y del sector primario (4,7%). A finales de 2012, los créditos a las empresas suponen la cantidad más baja desde el inicio de la crisis en 2007.

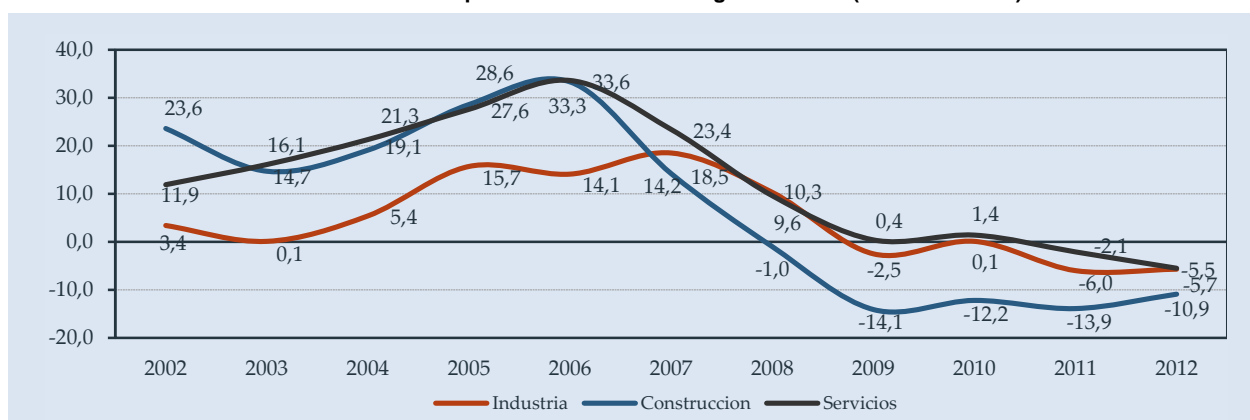
Cuadro 3.12. Crédito a las empresas, según ramas de actividad. Estado

	2001	2008	2012	% 2012	Tasa variación interanual (media, %)		
					01-08	09-12	01-12
Primario	13.320	26.244	20.852	2,4	9,1	-5,5	4,7
Industria	82.959	156.141	135.140	15,2	9,1	-3,5	5,3
Construcción	46.412	151.848	87.793	9,9	17,7	-12,8	8,6
Servicios	187.900	682.716	643.178	72,5	19,4	-1,4	13,1
<b>Total</b>	<b>330.591</b>	<b>1.016.948</b>	<b>886.962</b>	<b>100,0</b>	<b>16,6</b>	<b>-3,3</b>	<b>10,5</b>

Crédito a las sociedades no financieras. En millones de uros  
Fuente: Boletín Estadístico, Banco de España

La evolución en las dos etapas consideradas, 2001-2008 y 2009-2012, es claramente diferente, siendo fuertemente expansiva la primera (16,6%) y de contracción (-3,3%) la segunda. Este hecho se reproduce en los cuatro sectores de actividad siendo mayor el aumento registrado en Construcción (17,7%) y Servicios (19,4%) que en Industria (9,1%). El ajuste realizado desde 2009 es muy evidente en la actividad de Construcción (-12,8%) e Industria (-3,5%), muy superior a la registrada entre las actividades de Servicios (-1,4%). Actualmente, el valor de la deuda de las actividades de Servicios representa el 72,5% del endeudamiento de las empresas, el 15,2% corresponde a las empresas industriales y el 9,9% al sector de construcción. En 2001 el reparto sectorial difería de forma notable, con cuotas del 56,8%, 25,1% y 14% del crédito total, respectivamente.

Gráfico 3.11. Crédito a las empresas no financieras según sectores (Tasa interanual). Estado



Fuente: Boletín Estadístico, Banco de España

<sup>117</sup> El crédito destinado a los hogares también incluyen la financiación para las actividades productivas, que se refiere a la demanda realizada por agentes sin personalidad jurídica (autónomos, por ejemplo).

<sup>118</sup> Incluye las actividades financieras distintas de las entidades de crédito (entidades de depósito, que son bancos, cajas y cooperativas de crédito, y otras entidades financieras de crédito).

Cuadro 3.13. Crédito a las empresas del sector de servicios. Estado

	2001	2008	2012	% 2012	Tasa var. interanual (media, %)		
					01-08	09-12	01-12
Comercio	40.179	87.831	75.976	11,8	12,0	-3,5	6,3
Hostelería	12.322	32.002	33.530	5,2	14,6	1,3	9,8
Transporte, comunicaciones	22.368	48.414	47.183	7,3	11,8	-0,4	7,4
Interm.financiera <sup>1</sup>	13.029	44.363	87.622	13,6	23,4	21,6	22,7
Act. inmobiliarias	41.840	318.032	280.245	43,6	34,5	-3,1	20,8
Otras actividades	58.164	152.074	118.622	18,4	15,1	-5,9	7,5
<b>Total servicios</b>	<b>187.900</b>	<b>682.716</b>	<b>643.178</b>	<b>100,0</b>	<b>19,4</b>	<b>-1,4</b>	<b>13,1</b>

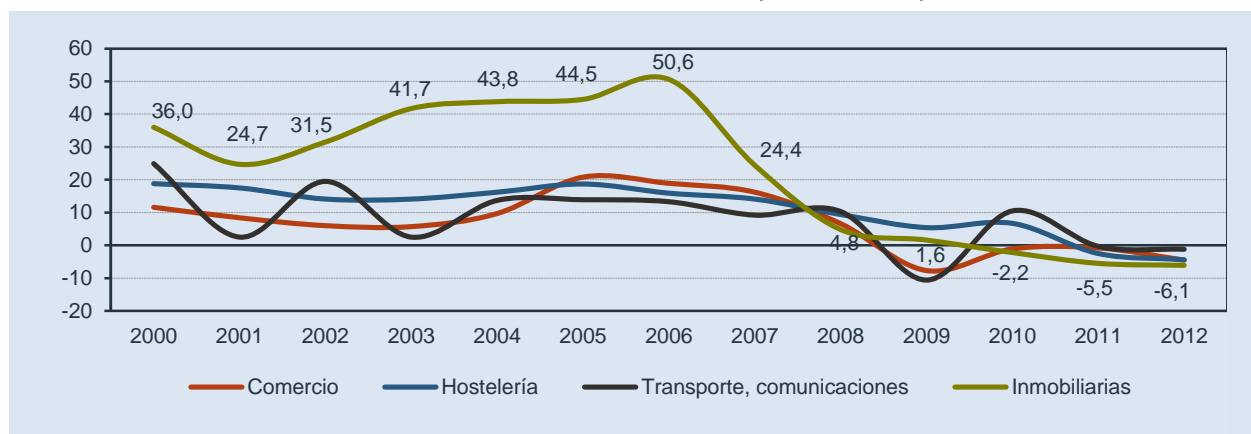
1. Excepto entidades de crédito.

En millones de euros

Fuente: Boletín Estadístico, Banco de España

En una década, el crédito a la actividad de Servicios<sup>119</sup> aumenta del 22,3% al 43,6% del total, y entre éstas destaca el crédito a promotores (actividades inmobiliarias), con el mayor crecimiento medio anual en el periodo analizado (20,8%). Con el agotamiento de la expansión inmobiliaria y la crisis financiera mundial, desde 2008 desciende el volumen de la deuda crediticia de todas las actividades económicas.

Gráfico 3.12. Crédito a los sectores de servicios (Tasa interanual). Estado



Fuente: Boletín Estadístico, Banco de España

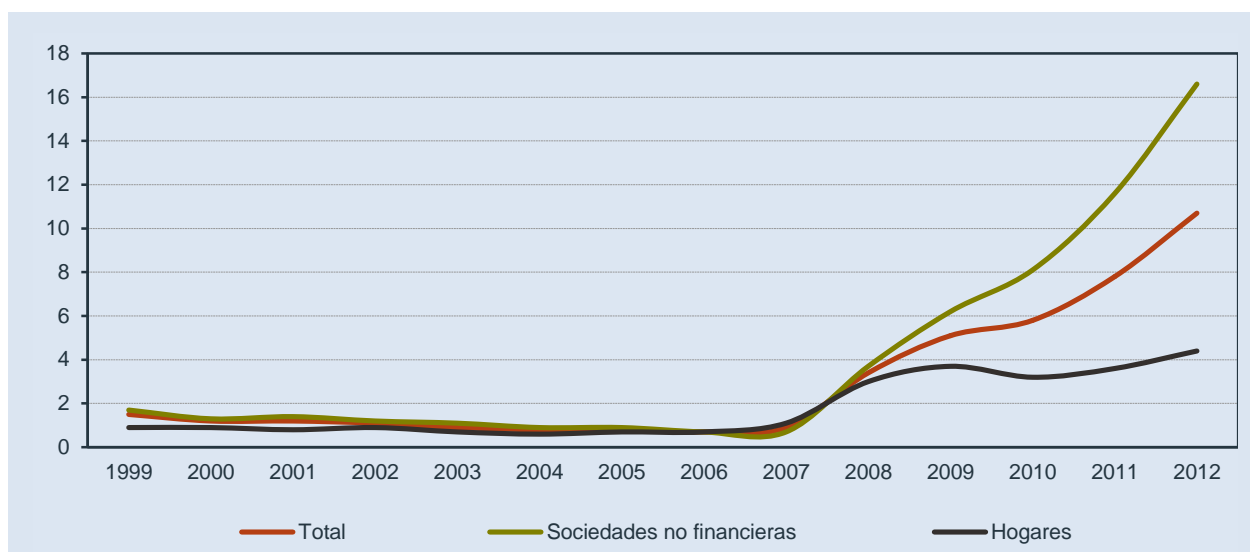
### 3.3.6. La evolución de la morosidad en el Estado

La evolución de la tasa de morosidad en el conjunto del Estado muestra el grado de deterioro del escenario crediticio. Es la ratio entre el volumen de crédito dudoso con respecto del crédito total. En la crisis de los primeros años noventa<sup>120</sup>, se situó en torno al 3%; la evolución registrada en la crisis actual también se caracteriza por el aumento en el valor de la tasa (10,7% en 2012), pero sobre todo porque se ha disparado muy rápido.

<sup>119</sup> Intermediación financiera, realizadas por actividades financieras distintas de las entidades de crédito. Son entidades cuya actividad "se limita a la realización de operaciones crediticias en diversas modalidades, la gestión o emisión de tarjetas de crédito y la concesión de avales y garantías. La imposibilidad de captar depósitos del público. Por ello, no hace falta que estén en un Fondo de Garantía de Depósitos". (Banco de España).

<sup>120</sup> Crisis de 1993 e intervención de Banesto, con un fuerte impacto en los resultados globales.

Gráfico 3.13. Evolución de la tasa de morosidad. Estado



Fuente: Boletín Estadístico, Banco de España

Desde 1999 hasta 2007, la tasa de morosidad del conjunto de los agentes se mantuvo (promedio) en el 1%, siendo ligeramente más alta en el crédito destinado a las actividades no financieras (1,1%) que entre los hogares o familias (0,8%), y dentro de este colectivo es aún inferior entre los préstamos y créditos destinados a la vivienda (0,4%).

Cuadro 3.14 Evolución de la tasa de morosidad de las sociedades no financieras. Estado

	TOTAL	Total actividades (no financieras)			Hogares, según tipo de crédito		
		Total	Soc. no financieras <sup>1</sup>	Construc. Promotores inmobiliarias	Total	Vivienda	Consumo
1999	1,5	1,7	1,7	1,6	0,9	0,5	2,0
2000	1,2	1,3	1,4	1,2	0,9	0,5	1,7
2001	1,2	1,4	1,6	0,8	0,8	0,4	1,8
2002	1,1	1,2	1,5	0,7	0,9	0,4	1,9
2003	0,9	1,1	1,3	0,7	0,7	0,4	2,1
2004	0,8	0,9	1,1	0,6	0,6	0,3	2,0
2005	0,8	0,9	1,1	0,5	0,7	0,4	1,9
2006	0,7	0,7	1,0	0,3	0,7	0,4	2,2
2007	0,9	0,7	0,9	0,6	1,1	0,7	3,0
2008	3,4	3,7	1,9	5,7	3,0	2,4	5,3
2009	5,1	6,2	3,4	9,6	3,7	2,9	7,6
2010	5,8	8,1	3,9	13,5	3,2	2,4	6,8
2011	7,8	11,6	5,1	20,6	3,6	2,9	5,8
2012	10,7	16,6	7,5	29,4	4,4	3,6	2,0

1. Descontadas las actividades de Construcción y de Promoción inmobiliaria

Fuente: Boletín Estadístico, Banco de España

Desde el año 2008, la ratio de morosidad ha crecido fuertemente y en 2012 roza el 11% para el conjunto de los agentes. La morosidad se ha multiplicado por diez en solo cinco años, y este crecimiento se ha producido en los dos segmentos de agentes considerados, las empresas de actividades no financieras (16,6%) y los hogares (4,4%).

El resultado obtenido por las actividades no financieras (16,6%) se debe al comportamiento del sector de la construcción y de la promoción inmobiliaria, con una tasa de morosidad muy superior (29,9%).

Descontado su efecto, el resto de las actividades económicas no financieras tienen una tasa de morosidad inferior (7,5%), si bien sigue siendo alta y comparte el importante ritmo de crecimiento.

En 2012, la tasa de morosidad entre los hogares es sensiblemente inferior (4,4%) a la señalada para el conjunto y las actividades no financieras. Esta ratio es aún menor entre el crédito destinado a la vivienda (3,6%), fundamentalmente para la adquisición y con garantía hipotecaria. Pero, desde 2008 crece de forma muy importante y actualmente se sitúa en cifras no vistas con anterioridad.

Y este es un hecho a destacar: históricamente, y salvo por causas externas (crisis, desempleo), los hogares han pagado su deuda con regularidad, de ahí que en los momentos de máximo empleo y actividad económica, la tasa de morosidad se haya situado en niveles bajos. En la actualidad, el deterioro de la actividad económica y empresarial y la destrucción del empleo impactan directamente en las economías de los hogares, con el incremento de fallidos y el aumento en las tasas de mora.

### **3.3.7. Síntesis: panorama del crédito en las comunidades autónomas y en Estado**

Entre 2000 y 2012, la deuda del sector privado en el conjunto del Estado crece de forma importante (10,3%, media anual), siendo la CAPV la comunidad autónoma con menor incremento (7,2%). La fase claramente expansiva corresponde al periodo 2000-2008, ya que desde 2009 todas las comunidades autónomas han registrado una evolución negativa.

Con respecto de los indicadores que muestran la posición relativa de las Comunidades Autónomas, se observa que:

- En el reparto de esta deuda, Madrid (26%), Cataluña (19,6%), Andalucía (12,6%) y Valencia (9,9%) aportan dos tercios del total de la deuda privada (68,1%). La CAPV aporta el 4,8%, y el resto de las comunidades autónomas porcentajes aún inferiores.
- La deuda privada representa el 165% del PIB del Estado, valor superado<sup>121</sup> en Valencia (173%), Murcia (172%) y Cataluña (171%)<sup>122</sup>. En la CAPV el valor es muy inferior (128%).
- La aportación de la CAPV a la deuda privada es inferior a su contribución a la generación de riqueza (PIB), situándola en una posición de subendeudamiento (77 puntos). Por el contrario, las comunidades de Murcia (112), Cataluña (104) o Comunidad Valenciana (103) están, en este sentido, sobreendeudadas<sup>123</sup>.
- La ratio entre créditos y depósitos bancarios del sector privado en la CAPV (114) es el menor valor en el conjunto de comunidades autónomas. Podría decirse que su expansión crediticia ha sido menos dependiente de recursos del exterior al contar con más base de ahorro bancario propio.
- En definitiva, la CAPV, como el resto de las CC.AA, participa en este aumento de la deuda privada, pero su contribución es menor, está más acompañada a su capacidad de generar riqueza y más equilibrada con respecto de su ahorro bancario.

---

<sup>121</sup> Con respecto al PIB de cada Comunidad Autónoma.

<sup>122</sup> También en Madrid (231), aunque el valor está sesgado por su componente de capitalidad.

<sup>123</sup> Idem comentario anterior, con un valor de 145 para la Comunidad de Madrid.

En cuanto a la deuda de los hogares (Estado), cabe destacar que:

- Ascende a 815.861 millones de euros, con un fuerte incremento entre 2001 y 2008 (16,2%, media anual) y contrayéndose desde 2009 hasta 2012 (-1,7%, anualmente), destacando el importante peso de la deuda destinada a adquisición/rehabilitación de vivienda (77,7%).
- El crédito al consumo representa el 8,2% de la deuda de los hogares y presenta una tendencia claramente a la baja desde el inicio de la crisis (-9,9%).

En cuanto a deuda de las empresas no financieras (Estado):

- Ascende a 886.962 millones de euros con similar dinamismo que la deuda de los hogares: entre 2001 y 2008 crece un 16,6% anual, pero desde 2009 hasta 2012 también registra tasas negativas (-3,3% anualmente).
- Las actividades de la construcción y de promoción inmobiliaria han hecho la mayor demanda de fondos: conjuntamente, aglutinan el 41,5% de la deuda de las empresas no financieras. A la industria le corresponde el 15,2%.

La combinación del alto grado de apalancamiento (deuda) del conjunto del sector privado junto con la fuerte contracción de la actividad económica y del empleo se ha traducido en un importante repunte de la morosidad. En el año 2012 se sitúa en un 10,7%, frente al 0,9% en 2007 y el 3,4% en 2008.

- No obstante, la ratio de morosidad de los hogares (4,4%,) es inferior a la registrada en el conjunto del sistema (10,7%) y todavía es menor con relación a la vivienda (3,6%) si bien en ambos casos ha registrado un importante aumento entre 2008 y 2012 (del 3% al 4,4% para los hogares y del 2,4% al 3,6% con respecto de la vivienda).
- La ratio de morosidad de las empresas no financieras es del 16,6%, que desciende hasta el 7,5% si se descuenta el componente de morosidad de las actividades de construcción e inmobiliaria (29,4%).
- Evidentemente sigue siendo alta y ha crecido de forma muy importante: en el caso de las sociedades no financieras sin actividades de construcción e inmobiliarias pasa del 1,9% al 7,5% entre 2008 y 2012; y en actividades de construcción e inmobiliarias del 5,7% al 29,4%.

Gráfico 3.14. Porcentaje de hogares endeudados. CAPV



Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta anual realizada en el marco del Informe de Coyuntura del Consumidor de la CAPV de la FCAVN

Estas altas tasas de morosidad evidencian las dificultades de los agentes para pagar sus deudas. El rápido aumento de esta ratio apunta, en el caso de los hogares, al componente de sobreendeudamiento sobrevenido en el que resulta determinante el deterioro de la situación económica y del empleo.

### 3.4. HOGARES Y ENDEUDAMIENTO EN LA CAPV<sup>124</sup>

#### 3.4.1. Los hogares endeudados y el destino del crédito

##### a) Principales cifras

Según los resultados de la Encuesta anual realizada en el marco del Informe de Coyuntura del Consumidor, entre 2003 y 2011 prácticamente un tercio de los hogares de la CAPV cuenta con un préstamo y/o crédito en vigor.

Considerado este periodo en dos etapas (2006-2008 y 2009-2011), los resultados obtenidos muestran que una parte fundamental de la deuda se concentra en el préstamo hipotecario, con un claro descenso de los otros tipos de préstamos.

El destino fundamental del endeudamiento de los hogares es la adquisición de vivienda principal, muy por delante de otros destinos tales como la compra de vehículo, vivienda secundaria o garaje.

Esta situación se mantiene en gran medida en las dos fases consideradas, si bien ya con posterioridad a 2008 aumenta el peso relativo de la primera vivienda debido al retroceso de los préstamos destinados a otros fines (segunda vivienda, automóvil o reformas del hogar, entre los destinos más importantes).

**Cuadro 3.15. Hogares con créditos hipotecarios u otros préstamos en vigor (%). CAPV**

	Promedio 2006-2008	Promedio 2009-2011
Créditos hipotecarios u otros préstamos en vigor	33,8	34,4
- <i>Créditos hipotecarios</i>	27,9	29,3
- <i>Otros préstamos</i>	12,3	9,5

Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta anual realizada en el marco del Informe de Coyuntura del Consumidor de la CAPV de la FCAVN

**Cuadro 3.16. Destino de los créditos o préstamos\*. CAPV**

	Promedio 2006-2008	Promedio 2009-2011
Adquisición de 1ª vivienda	66,6	73,9
Adquisición de 2ª vivienda	13,0	11,4
Adquisición de garaje	2,8	4,9
Adquisición de coche	17,8	15,0
Reforma de la vivienda	7,1	5,2
Celebración familiar (boda,...)	0,8	0,7
Mobiliario, electrodomésticos, ordenador,..	1,9	3,7
Motivos de salud (cirugía, dentista,...)	0,6	0,9
Vacaciones	0,6	0,6
Formación, estudios de los hijos,...	0,7	0,4
Otros	12,5	8,3

(% de hogares con préstamo) \* Respuesta múltiple

Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta anual realizada en el marco del Informe de Coyuntura del Consumidor de la CAPV de la FCAVN.

##### b) El esfuerzo de pago y el riesgo de sobreendeudamiento

¿Cuál es el esfuerzo financiero que hacen los hogares vascos con algún tipo endeudamiento? El cuadro adjunto resume la distribución de los hogares según la incidencia de las cuotas de los préstamos hipotecarios sobre las rentas.

<sup>124</sup> Resultados de la Encuesta del Informe de Coyuntura Económica del Consumidor (Federación de Cajas de Ahorros Vasco Navarras). Anualmente, en los informes de los trimestres I y IV se recoge una batería de preguntas con relación a la financiación del consumo y el endeudamiento de los hogares vascos, respectivamente. Los datos que se presentan en este capítulo si bien son orientativos de la situación de los hogares no se pueden considerar como una estadística oficial, en este sentido, para garantizar la mejor calidad de las conclusiones, los datos se presentan en promedios de tres años, antes y después de 2008.

Por otra parte "Un estudio sobre el endeudamiento del consumidor: el caso de los hogares vascos", Universidad de Deusto, analiza el mismo tipo de cuestiones, para los años 2000 y 2006.



El resultado obtenido es que aproximadamente para uno de cada diez hogares este compromiso supera el 40% de sus ingresos. Por otra parte, la incidencia de las cuotas de otros tipos de créditos es muy inferior, ya que para uno de cada dos hogares, representa menos del 10% de sus ingresos.

**Cuadro 3.17. Incidencia de las cuotas de los préstamos y créditos en la renta familiar. CAPV**

	Hipotecario		Otros créditos	
	Promedio 2006-2008	Promedio 2009-2011	Promedio 2006-2008	Promedio 2009-2011
Hasta el 10% renta familiar	20,2	13,7	52,9	51,6
Del 10,1%-20% renta familiar	22,2	25,0	23,6	24,0
Del 20,1%-30% renta familiar	24,6	29,1	14,7	16,9
Del 30,1%-40% renta familiar	20,6	22,6	6,7	5,9
<b>Más del 40% renta familiar</b>	<b>12,4</b>	<b>8,7</b>	<b>2,1</b>	<b>1,7</b>

(% de cuota sobre ingresos mensuales, hogares con préstamo)

Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta anual realizada en el marco del Informe de Coyuntura del Consumidor de la CAPV de la FCAVN.

¿Cuál sería el colectivo en riesgo de sobreendeudamiento? Tal como se refleja en el portal web “Finanzas para todos”<sup>125</sup>, los expertos coinciden en que la totalidad de cuotas mensuales destinadas a pagar deudas no debería nunca sobrepasar el 40% de los ingresos netos mensuales.

- Es decir, una familia necesita disponer, como mínimo, del 60% de sus ingresos netos mensuales para poder comer, vestirse, pagar las facturas y ahorrar algo cada mes.
- Este 40% es el límite máximo recomendado de endeudamiento total, incluyendo las cuotas de las demás deudas pendientes como préstamos personales, del coche, compras que se han hecho a plazos y cuota de tarjetas de crédito.
- Por lo tanto, se hace hincapié en que aunque no se disponga de ninguna otra deuda pendiente, la cuota de la hipoteca no debería llegar al 40% de los ingresos, ya que si en los próximos años fuese preciso solicitar un préstamo para otra finalidad (compra de un coche, hacer una reforma o pagar una emergencia) no se tendría margen para asumir otro pago. Lo mismo ocurriría si los tipos de interés subieran o los gastos familiares aumentaran con relación a los ingresos.

### c) Percepción del endeudamiento en la economía familiar

En cuanto a la percepción de los hogares con respecto de la incidencia del endeudamiento en la economía familiar, el primer resultado a destacar es que tres de cada cuatro hogares han considerado que es soportable o apenas se percibe. En 2009-2011 aumenta la proporción de hogares que consideran que esta deuda es pesada o excesiva.

**Cuadro 3.18. Dificultad para pagar la cuota del préstamo o crédito. CAPV**

	Promedio 2006-2008	Promedio 2009-2011
Apenas se percibe	14,3	11,8
Soportable	69,5	66,3
Pesado	13,1	17,7
Excesivo	3,1	4,2

(%hogares que ha financiado)

Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta anual realizada en el marco del Informe de Coyuntura del Consumidor de la CAPV de la FCAVN.

<sup>125</sup> “Finanzas para todos” constituye un proyecto impulsado por la CNMV y el Banco de España para ayudar a los hogares a manejar su economía familiar ([www.finanzasparatodos.es](http://www.finanzasparatodos.es)).

¿Cuáles son las causas del endeudamiento excesivo o pesado? La primera causa es el precio de la vivienda, que alcanza el máximo histórico en 2007.

Aproximadamente uno de cada dos hogares considera que la razón de su percepción de una deuda pesada o excesiva está en el precio de la vivienda.

No obstante, desde el inicio de la crisis aumentan las respuestas que aluden a ingresos inferiores a los previstos, gastos superiores a los previstos, un gasto excesivo o inesperado u otras causas. Esta evolución es coherente con la creciente incidencia del desempleo desde el inicio de la crisis en 2008.

### 3.4.2. La compra a plazos (inferior a 12 meses)

Además de los compromisos de pago ligados a un préstamo o un crédito, los hogares también pueden abordar una parte de su consumo mediante la compra a plazos. Esta forma de pago puede conllevar la financiación<sup>126</sup> de la compra pero incluye la modalidad del pago fraccionado no financiado<sup>127</sup>.

Los resultados obtenidos muestran que, entre 2003 y 2011 en torno al 4-5% de los hogares habrían realizado alguna compra a plazos, proporción que se reduce ligeramente en el trienio de la crisis. Además, para dos tercios de los hogares (63,3%) con compras a plazos, la cuota es inferior al 10% de su renta.

**Cuadro 3.19. Causas del endeudamiento pesado o excesivo. CAPV**

	Promedio 2006-2008	Promedio 2009-2011
Coste de la vivienda	56,3	40,1
Gastos superiores a previstos	13,6	15,8
Ingresos inferiores	14,1	21,3
Gasto excesivo	1,8	6,6
Otras causas	14,2	16,2

(% de consumidores endeudados que perciben endeudamiento como pesado o excesivo)

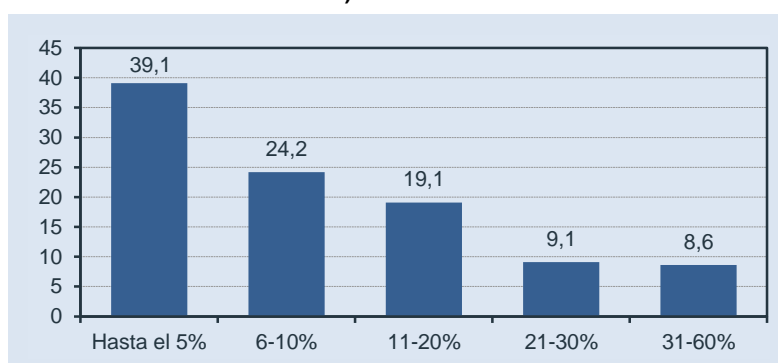
Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta anual realizada en el marco del Informe de Coyuntura del Consumidor de la CAPV de la FCAVN.

**Cuadro 3.20. Hogares que han realizado compras a plazos en los últimos doce meses. CAPV**

	Promedio 2006-2008	Promedio 2009-2011
Ha realizado compras a plazos en los últimos 12 meses		
Sí	4,7	4,0
No	95,3	96,0

Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta anual realizada en el marco del Informe de Coyuntura del Consumidor de la CAPV de la FCAVN.

**Gráfico 3.15. Porcentaje de hogares con compra a plazos, según la cuota (% de la renta familiar). CAPV. Promedio 2009-2011**



(% hogares que han comprado a plazos)

Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta anual realizada en el marco del Informe de Coyuntura del Consumidor e la CAPV de la FCAVN.

<sup>126</sup> El aplazamiento del pago está financiado y habitualmente el plazo no suele ser inferior al año.

<sup>127</sup> Simplemente se abona la cuantía de forma mensual y sin coste alguno. El plazo es inferior al año.

### 3.4.3. La disponibilidad y utilización de tarjetas de crédito

La disponibilidad de tarjetas que permite distintas formas de pago (pago aplazado sin recargo, pago financiado) se recoge en el cuadro adjunto. La más extendida es VISA y tres de cada cuatro hogares vascos señalan disponer de este medio de pago. Entre las restantes opciones la cuota de penetración se cifra en torno un tercio y excepto VISA, desciende la disponibilidad en la fase de crisis.

En 2009-2011, la frecuencia de uso predominante fue semanal (40,3%) y en segundo lugar, mensual (17,21%) o pocos meses al año (14,8%). En conjunto, podría decirse que en la fase de crisis el uso de estas tarjetas habría bajado ligeramente, ya que el agregado más frecuente (diario, semanal y mensual) concierne a un número ligeramente inferior de hogares (del 74,7% al 69,9%). Por último, existe un colectivo de hogares que utiliza este tipo de tarjetas para llegar a fin de mes, proporción que ha aumentado ligeramente en los últimos años (200-2011).

**Cuadro 3.21. Disponibilidad y utilización de tarjeta de crédito\*. CAPV**

	Dispone		Utiliza	
	2006-2008	2009-2011	2006-2008	2009-2011
Visa	75,7	84,1	55,0	70,9
Mastercard	42,8	30,8	29,5	18,2
Eroski	30,4	26,4	7,6	5,8
El Corte Inglés	29,3	25,7	1,7	2,0
Otras	12,9	9,1	6,2	3,1

\* Respuesta múltiple

Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta anual realizada en el marco del Informe de Coyuntura del Consumidor de la CAPV de la FCAVN

**Cuadro 3.22. Disponibilidad y utilización de tarjeta de crédito\*. CAPV**

	Promedio 2006-2008	Promedio 2009-2011
Frecuencia de uso:		
Diariamente	13,5	12,4
Semanalmente	42,8	40,3
Mensualmente	18,4	17,2
Algunos meses	4,9	7,2
Pocos meses (esporádicamente)	14,8	14,8
Prácticamente nunca	5,7	8,2
<b>¿Utiliza la tarjeta para llegar a fin de mes?</b>		
Si	6,3	8,7
No	93,7	91,3

Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta anual realizada en el marco del Informe de Coyuntura del Consumidor de la CAPV de la FCAVN

### 3.4.4. Síntesis: algunas claves del endeudamiento en los hogares vascos

La información proporcionada por la encuesta realizada a los hogares en el marco del Informe de Confianza del Consumidor permite conocer el fenómeno del endeudamiento de los hogares en la CAPV.

El cuadro adjunto resume los datos clave, presentados como promedio de las dos fases, para destacar:

- La estabilidad de los resultados, de forma que el conjunto de los hogares endeudados en la CAPV se sitúa en torno un tercio del total (33,8% en el periodo 2006-2008 y 34,4% en el periodo 2009-2011), así como que esta deuda se concentra en torno a la financiación de la vivienda.
- Para un tercio de los hogares las cuotas de los préstamos hipotecarios representan, al menos, un tercio de la renta.
- Alrededor de uno de cada diez hogares destina el 40% de los ingresos de la familia al pago de sus préstamos hipotecarios. Concretamente, el porcentaje de hogares pasa del 12,4% en el periodo 2006-2008 al 8,7%, en 2009-2011. Esta evolución puede deberse, entre otras causas, al descenso en los tipos de interés.

De acuerdo con la opinión de expertos, tal y como se hace referencia en la web creada por la CNMV y el Banco de España<sup>128</sup>, podría considerarse que estos hogares están endeudados en exceso. No obstante, en el mismo periodo, la percepción de cuota de pago excesiva es del 4,2% de los hogares con endeudamiento, que representan aproximadamente el 1,4% del total de los hogares vascos.

Cuadro 3.23. Indicadores clave: Endeudamiento de los hogares en la CAPV

	Promedio 2006-2008	Promedio 2009-2011
<b>% hogares con préstamo o crédito</b>	<b>33,8</b>	<b>34,4</b>
% para los que dicho préstamo es hipotecario	27,9	29,3
% hogares cuyo endeudamiento se destina a la vivienda	66,6	73,9
% hogares que destina más del 30% de los ingresos mensuales familiares al pago de los préstamos hipotecarios	33,0	32,2
% con más del 40%	12,4	8,7
<b>% hogares que consideran que el endeudamiento en la situación económica familiar es pesado</b>	<b>13,1</b>	<b>17,7</b>
<b>% hogares que lo consideran excesivo</b>	<b>3,1</b>	<b>4,2</b>
<b>Causas principal del endeudamiento pesado o excesivo</b>		
<i>Coste Vivienda</i>	56,3	40,1
<i>Ingresos Inferiores</i>	13,6	15,8

Los tramos de renta no son comparables.

Fuente: Elaboración propia en base a la encuesta anual realizada en el marco del Informe de Coyuntura del Consumidor de la CAPV de la FCAVN.

<sup>128</sup> Recogidas en [www.finanzasparatodos.com](http://www.finanzasparatodos.com)

### 3.5. PRINCIPALES RESULTADOS Y CONCLUSIONES

#### La deuda (préstamos y créditos) de los hogares en la UE

- A finales del año 2011 la deuda (créditos bancarios) de los hogares en la Eurozona asciende a 5.242.758 millones de euros. Alemania, Francia, España, Italia y Holanda representan el 84% del crédito a los hogares de la Eurozona.
- Entre 2003 y 2011 aumenta de forma importante el crédito a los hogares (5,4%, media anual). Esta cifra es mayor en España (12,1%), Italia (11,1%) y Francia (9,2%) e inferior en Holanda (2,4%) y Reino Unido (2,5%) y nula en Alemania (0%).
- La deuda de los hogares de la Eurozona es principalmente hipotecaria (71,1%), con pequeñas diferencias entre los países considerados. España estaría ligeramente por encima (75,4%), mientras Alemania (68,1%) e Italia (58,1%) registran valores inferiores.
- La ratio de endeudamiento por habitante es de 15.793 euros en la Eurozona. El máximo valor corresponde a Holanda (25.514), seguido de España (18.759), países con mayor proporción de deuda hipotecaria. Con todo, la deuda per cápita de España supera ampliamente a la registrada en Alemania (17.509) o Francia (16.616).
- En España la deuda de los hogares representa el 80,8% del PIB. Esta cifra es muy superior a la media de la Eurozona (55,6%), de Alemania (55,4%) o Francia (53,6%).
- Claramente, la deuda de los hogares en España es muy superior a la registrada en los países del entorno y ha crecido más rápido que la capacidad de pagarla (creación de riqueza), poniendo de manifiesto que existe una situación de sobreendeudamiento.

#### La deuda (préstamos y créditos) del sector privado en el Estado y las Comunidades Autónomas

- En cuanto a la deuda del sector privado (sociedades no financieras y hogares), según comunidades autónomas, cabe destacar que:
  - ✓ Entre 2000 y 2012, la deuda del sector privado crece de forma importante (10,3%, media anual). La CAPV es la comunidad autónoma con menor incremento (7,2%).
  - ✓ La fase claramente expansiva corresponde al periodo 2000-2008. Desde 2009, todas las comunidades autónomas han registrado una evolución negativa.
  - ✓ Madrid (26%), Cataluña (19,6%), Andalucía (12,6%) y Valencia (9,9%) aportan dos tercios del total de la deuda privada (68,1%). La CAPV aporta el 4,8%, y el resto de las comunidades autónomas porcentajes aún inferiores.
  - ✓ La deuda privada representa el 165% del PIB generado en el conjunto del Estado. Esta cifra es del 128% en el caso de la CAPV, muy inferior a la registrada en el conjunto del Estado y en otras comunidades como Cataluña (171%), Murcia (172%), Valencia (173%) o Andalucía (156%)<sup>129</sup>.
  - ✓ La ratio de la contribución de la CAPV en el conjunto del Estado con respecto de la deuda del sector privado y la generación de riqueza (PIB) es de 77 puntos (subendeudamiento).

<sup>129</sup> En la Comunidad de Madrid (231) el valor está sesgado por su componente de capitalidad.

Por el contrario, las comunidades de Murcia (112), Cataluña (104) o Comunidad Valenciana (103) están sobreendeudadas con relación a su capacidad de contribuir a la generación de la riqueza<sup>130</sup>.

- ✓ Finalmente, la ratio entre créditos y depósitos bancarios del sector privado en la CAPV (114) es el menor valor en el conjunto de comunidades autónomas. Podría decirse que su expansión crediticia ha sido menos dependiente de recursos del exterior al contar con más base de ahorro bancario propio.
- ✓ En definitiva, la CAPV, como el resto de las CC.AA, participa en el aumento de la deuda privada, pero su contribución es menor, está más acompasada a su capacidad de generar riqueza y más equilibrada con respecto de su ahorro bancario.
- En cuanto a la deuda de los hogares (Estado) cabe destacar que:
  - ✓ Ascende a 815.861 millones de euros, con un fuerte incremento entre 2001 y 2008 (16,2%, media anual) contrayéndose entre 2009 y 2012 (-1,7%, anualmente). Esta deuda se destina principalmente a la adquisición/rehabilitación de vivienda (78,9%).
  - ✓ El crédito al consumo representa el 8,2% de la deuda de los hogares y puntualmente ha superado el 10%. Presenta una tendencia claramente a la baja desde el inicio de la crisis, con una tasa de variación interanual negativa (-9,9% entre 2009-2012).
- En cuanto a deuda de las empresas no financieras (Estado):
  - ✓ Ascende a 886.962 millones de euros; ha registrado similar dinamismo que la deuda de los hogares; entre 2001 y 2008 crece un 16,6% anual, pero desde 2009 hasta 2012 también registra tasas de variación negativas (-3,3% anual).
  - ✓ Las actividades de construcción y de promoción inmobiliaria han registrado la mayor demanda crediticia: conjuntamente han ocasionado: conjuntamente absorben el 41,4% de la deuda de las empresas no financieras, en tanto que a la industria le corresponde el 15,2%.
- La combinación del alto grado de apalancamiento (deuda) del conjunto del sector privado junto con la fuerte contracción de la actividad económica y del empleo han generado un importante repunte de la morosidad (0,9%, 3,4% y 10,7% en 2007, 2008 y 2012, respectivamente).
  - ✓ No obstante, la ratio de morosidad de los hogares es sensiblemente inferior (4,4%,) y más aun con relación a la vivienda (3,6%). Entre 2008 y 2012 ha pasado del 3% al 4,4%; y en el caso del crédito destinado a vivienda ha pasado del 2,4% al 3,6%.
  - ✓ La ratio de morosidad de las empresas no financieras es del 16,6%. En las sociedades no financieras sin incluir las actividades de construcción e inmobiliarias pasa del 1,9% al 7,5% entre 2008 y 2012 y sin embargo, entre las actividades de construcción e inmobiliarias asciende desde el 5,7% hasta el 29,4%.
- Estas altas tasas de morosidad evidencian las dificultades de los agentes para pagar sus deudas. El rápido aumento en esta ratio apunta, en el caso de los hogares, al componente de sobreendeudamiento sobrevenido, siendo determinante el deterioro de la situación económica y del empleo.

### **Caracterización de los hogares vascos y su endeudamiento**

- Un tercio de los hogares vascos (alrededor del 34% en ambos periodos, 2006-2008 y 2009-2011) tiene un préstamo o crédito en vigor. En su mayoría (27,9% y 29,3%) son préstamos hipotecarios, que se destinan a la adquisición de vivienda. Los otros tipos de crédito (12,3% y

---

<sup>130</sup> Comunidad de Madrid (145), idem comentario anterior.

9,5%) se destinan a financiar la compra de automóvil o la reforma de la vivienda.

- Con respecto del esfuerzo que supone el pago de estos préstamos,
  - ✓ En torno a uno de cada diez hogares destina el 40% de los ingresos de la familia al pago de sus préstamos hipotecarios.

Más concretamente, el porcentaje de hogares pasa del 12,4% en el periodo 2006-2008 al 8,7%, en 2009-2011. Esta evolución puede deberse, entre otras causas, al descenso en los tipos de interés.

De acuerdo con la opinión de expertos (tal y como se hace referencia en la web creada por la CNMV y el Banco de España<sup>131</sup>) podría considerarse que estos hogares están endeudados en exceso. No obstante, en el mismo periodo, sólo el 4,2% de los hogares que están endeudados perciben dicha cuota como excesiva; y representan aproximadamente el 1,4% del total de los hogares vascos.

**A modo de conclusión:** Desde 2001 el endeudamiento de los hogares en la UE-27 ha crecido de forma importante. España y Alemania son justamente los dos extremos de dicha realidad, con el crecimiento más alto y bajo en la evolución de la deuda de los hogares.

Con respecto al conjunto del Estado y al resto de las comunidades autónomas, la CAPV es la comunidad autónoma con menor volumen de deuda privada y más proporcionada con respecto de su capacidad de generar riqueza (PIB).

¿Cuál es el peso de la deuda global en la situación de cada hogar?

- Los datos disponibles muestran que un tercio de los hogares vascos tiene un préstamo o crédito en vigor, su destino es el pago de la primera vivienda.
- Aproximadamente para uno de cada diez de hogares con esta deuda, la misma supera el 40% de los ingresos de la familia.
- Para uno de cada cinco hogares con préstamo o crédito, la cuota representa entre el 30-40% de la renta familiar.

---

<sup>131</sup> Recogidas en [www.finanzasparatodos.com](http://www.finanzasparatodos.com)

# CAPÍTULO 4

CONSECUENCIAS DEL  
SOBREENDEUDAMIENTO  
DE LOS HOGARES



## 4. CONSECUENCIAS DEL SOBREENDEUDAMIENTO DE LOS HOGARES

### 4.1. PRESENTACIÓN

Uno de los rasgos que caracteriza la situación actual es la falta de anticipación del riesgo que supone el excesivo apalancamiento de los hogares. Los datos expuestos muestran la importante expansión crediticia registrada en los últimos diez años pero la crisis actual, con un detonante financiero, incide en la economía real y se manifiesta en la pérdida de actividad económica, de empresas y empleo.

El resultado es un shock externo sobre la economía del hogar, con un incremento de las situaciones de sobreendeudamiento sobrevenido: la familia sufre una merma de sus ingresos y entra en impago, que si concierne a algún bien hipotecado supone la entrada en un procedimiento de ejecución hipotecaria.

La información disponible con respecto de las situaciones de sobreendeudamiento de los hogares es muy limitada porque no se ha venido abordando el seguimiento y acompañamiento de las personas y las familias en esta situación. Con todo, ésta es la información disponible:

- El Consejo General del Poder Judicial elabora periódicamente el panel de indicadores *de impacto de la crisis económica en los órganos judiciales*. Recoge la información relativa a los concursos de acreedores, despidos, reclamaciones económicas, ejecuciones hipotecarias, entre otros, y según comunidades autónomas, e incluso, provincias.

Centrando la atención en las ejecuciones hipotecarias, no se detalla si se corresponden con personas físicas o jurídicas. Por lo tanto, no permite conocer la incidencia de las ejecuciones hipotecarias en las familias y sobre todo con relación a su vivienda.

- Con la colaboración con el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco se ha realizado un muestreo de los autos de los procesos de ejecución hipotecaria presentados entre 2009 y 2012 en los juzgados de primera instancia, números 8, 9, 10 y 11, de Bilbao<sup>132</sup>. La finalidad es aportar alguna información<sup>133</sup> que permita avanzar en el conocimiento de la incidencia de los procesos de ejecución hipotecaria en la vivienda principal del hogar en el caso de la CAPV.
- Esta información se completa con los resultados disponibles relativos al Servicio de Mediación Hipotecaria, del Gobierno Vasco, que inició su actividad en 2012.

### 4.2. EVOLUCIÓN DE LA EJECUCIÓN HIPOTECARIA. ESTADO Y CAPV

#### 4.2.1 Las ejecuciones hipotecarias en el Estado

La ejecución hipotecaria incluye los procedimientos tramitados en los Juzgados de Primera Instancia para exigir el pago de las deudas garantizadas por prenda o hipoteca al acreedor, con escritura de hipoteca a su favor, e inscrita en el Registro de la Propiedad. Es un procedimiento que busca hacer efectivo el valor del bien hipotecado para pagar las deudas incumplidas (normalmente mediante subasta pública), como proceso previo al embargo del bien, que puede ser una vivienda, locales de oficinas, garajes, solares u otro tipo de fincas, como las rústicas.

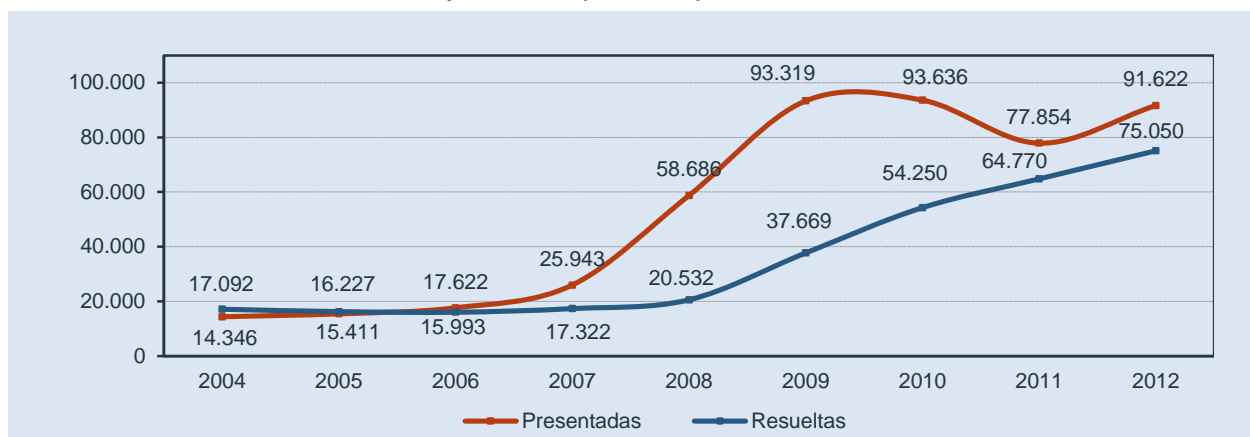
---

<sup>132</sup> En Bizkaia hay 20 Juzgados de 1ª instancia, de los cuales 10 están en Bilbao.

<sup>133</sup> El Plan Nacional de Estadística 2013-2016 (INE) ofrecerá una Estadística de Ejecuciones Hipotecarias.

Según la estadística del Consejo General del Poder Judicial, el número de ejecuciones hipotecarias<sup>134</sup> presentadas aumenta desde 2007 y los valores máximos se han alcanzado en 2010 (93.636) y 2012 (91.633). Entre 2007 y 2012 se han presentado 441.060 procedimientos, de los cuales, 270.148 ya están resueltos (61,2% de las presentadas).

Gráfico 4.1. Ejecuciones hipotecarias presentadas. Total Estado



Fuente: Impacto de la crisis económica en los órganos judiciales. Consejo General del Poder Judicial

Estas ejecuciones hipotecarias corresponden a todo tipo de bienes inmuebles, por lo que no son únicamente viviendas, y de éstas, las viviendas implicadas no son necesariamente la vivienda principal de la familia, por lo que hay que ser cauteloso al elaborar conclusiones al respecto. Por otra parte, el proceso se considera resuelto cuando se llega a un acuerdo entre las partes (pago de la deuda) o se aborde el embargo del bien, que a su vez, y dado que se refiere a todo tipo de bienes, no siempre se traduce en el desahucio de una familia de su vivienda principal.

#### 4.2.2. Las ejecuciones hipotecarias, según CC.AA<sup>135</sup>

Andalucía (85.967), Cataluña (84.237) y Valencia (81.377) registran el mayor número de ejecuciones hipotecarias presentadas en el conjunto del Estado. Junto con Madrid (47.020) suman dos tercios (67,8%) del total de las ejecuciones hipotecarias presentadas en el conjunto del Estado entre 2007 y 2012. En el otro extremo, la CAPV (6.234), junto con Extremadura (5.882), Asturias (4.812), Cantabria (3.808), Navarra (3.477) y La Rioja (2.901) son las comunidades que registran los menores valores, y conjuntamente aportan el 6,2% del total del Estado.

Entre 2007 y 2012, en todas las comunidades autónomas se produce un importante incremento interanual en el número de procedimientos presentados. Las comunidades de Andalucía (41,2%), Baleares (40%), Cataluña (43,9%), Murcia (49%) y Navarra (46,5%) han registrado incrementos superiores al valor obtenido en el conjunto del Estado (37,3%). Sin embargo, Asturias (12%) y CAPV (16%) registran los menores crecimientos interanuales en el número de ejecuciones hipotecarias presentadas.

<sup>134</sup> Es importante señalar que un mismo proceso de ejecución hipotecaria puede incluir la actuación sobre varios inmuebles, algo relevante sobre todo en las actuaciones sobre empresas.

<sup>135</sup> Se toma como referencia el valor acumulado entre 2007 y 2012, para evitar la variabilidad interanual que no tiene relevancia en este caso, ya que no hay un plazo previsto de resolución de un procedimiento y además, entre comunidades autónomas puede haber diferencias en el ritmo de resolución.

Cuadro 4.1. Ejecuciones hipotecarias presentadas, según CCAA.

	2012	2012-11 (%)	%	Acumulado 2007-2012	Crec. medio 2007-12 (%)	%
Andalucía	17.914	9,8	19,6	85.967	41,2	19,5
Cataluña	18.567	35,3	20,3	84.237	43,9	19,1
Valencia	16.157	8,7	17,6	81.377	30,6	18,5
Madrid	9.253	22,8	10,1	47.020	37,7	10,7
Canarias	4.252	3,5	4,6	23.382	34,4	5,3
Castilla La Mancha	4.873	24,2	5,3	22.278	40,7	5,1
Murcia	4.826	16,2	5,3	22.240	49,0	5,0
Castilla León	3.040	32,6	3,3	14.114	36,1	3,2
Baleares	2.693	26,3	2,9	12.285	40,0	2,8
Galicia	2.528	26,2	2,8	10.596	33,8	2,4
Aragón	2.049	2,6	2,2	10.450	42,0	2,4
<b>CAPV</b>	<b>1.061</b>	<b>-9,6</b>	<b>1,2</b>	<b>6.234</b>	<b>16,0</b>	<b>1,4</b>
Extremadura	1.340	25,8	1,5	5.882	35,8	1,3
Asturias	875	13,9	1,0	4.812	12,0	1,1
Cantabria	811	17,4	0,9	3.808	29,5	0,9
Navarra	817	33,1	0,9	3.477	46,5	0,8
La Rioja	566	16,0	0,6	2.901	42,9	0,7
<b>Total Estado</b>	<b>91.622</b>	<b>17,7</b>	<b>100,0</b>	<b>441.060</b>	<b>37,3</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Impacto de la crisis económica en los órganos judiciales Consejo General del Poder Judicial

La tasa de resolución<sup>136</sup> de los procedimientos hipotecarios para el conjunto del Estado es del 61,2%. Pero este resultado no es compartido, de forma que las dos comunidades con mayor número de hipotecas presentadas, Andalucía y Cataluña, son de las que cuentan con menor grado de resolución (58,3% y 56,2%), a las que se suman Murcia (53,8%) y Castilla-La Mancha (56,2%). El resto de las comunidades se sitúa en proporciones similares a la registrada para el conjunto del Estado, destacando la CAPV (79,4%) y Asturias (76%) con los mayores porcentajes de resolución, y viceversa.

¿Por qué es importante el grado de resolución? En la medida en que el procedimiento está abierto, la no resolución supone el aumento continuado de la deuda y de los intereses de demora. Por lo tanto, en la medida en que la resolución sea rápida, el coste para el deudor es menor.

Cuadro 4.2. Ejecuciones hipotecarias presentadas y resueltas, según CCAA.

	Presentadas 2007-2012	Resueltas 2007-2012	% horizontales
Andalucía	85.967	50.101	58,3
Cataluña	84.237	47.339	56,2
Valencia	81.377	52.550	64,6
Madrid	47.020	31.579	67,2
Canarias	23.382	15.210	65,1
Castilla La Mancha	22.278	12.541	56,3
Murcia	22.240	11.979	53,9
Castilla León	14.114	9.132	64,7
Baleares	12.285	7.611	62,0
Galicia	10.596	6.557	61,9
Aragón	10.450	6.727	64,4
<b>CAPV</b>	<b>6.234</b>	<b>4.944</b>	<b>79,3</b>
Extremadura	5.882	3.376	57,4
Asturias	4.812	3.669	76,2
Cantabria	3.808	2.629	69,0
Navarra	3.477	2.159	62,1
La Rioja	2.901	2.045	70,5
<b>Total Estado</b>	<b>441.060</b>	<b>270.148</b>	<b>61,2</b>

Fuente: Impacto de la crisis económica en los órganos judiciales Consejo General del Poder Judicial

<sup>136</sup> No se puede saber cuánto incide la moratoria incorporada en 2012, que deja en suspenso la continuación del procedimiento hasta el 1 de enero de 2014. Es decir, este hecho puede haber minorado el volumen final de procedimientos resueltos.

Finalmente, la diferencia entre el total de los procesos puestos en marcha y los resueltos son, justamente, los procedimientos que están en trámite (170.912). Esta cifra muestra la carga que supone para la Administración de Justicia (con los recursos disponibles) la resolución de estos procedimientos, e ilustra con respecto de la necesidad (sobre todo con relación a la deuda de las familias) de la habilitación de servicios de mediación extrajudicial, como un paso previo.

#### 4.2.3. Ratios de penetración de la ejecución hipotecaria, según CC.AA

Para ilustrar la situación de las distintas comunidades autónomas se calculan dos indicadores: el valor medio de las ejecuciones hipotecarias presentadas con relación a la población (2007-2012) y el valor total de las ejecuciones presentadas con respecto de las hipotecas constituidas<sup>137</sup> (2003-2011).

Baleares, Canarias, Cataluña, Valencia y Murcia presentan mayor incidencia de las ejecuciones hipotecarias en relación a la población y al volumen de hipotecas constituidas.

Por otra parte, Asturias, La Rioja, Cantabria, Galicia, Madrid o Navarra, señalan valores inferiores, y la situación de la CAPV es definitivamente diferente, con un registro muy inferior en ambos indicadores.

Las comunidades con mayor incidencia combinan un importante volumen de vivienda vacacional y un fuerte crecimiento de la población en la última década.

En la medida en que se disponga de información más desagregada sobre las ejecuciones hipotecarias será posible establecer en qué grado afectan a la vivienda principal de los hogares y si esta afectación es diferente en las comunidades autónomas.

Cuadro 4.3. Ratios comparativos de las ejecuciones hipotecarias, según CCAA. Periodo 2007-2012

	Nº de ejec. hipotecarias <sup>1</sup> por 1000 habitantes	Ejec.hipotecarias <sup>2</sup> / Hipotecas constituidas (%)
Andalucía	9,8	5,4
Baleares	10,6	5,3
Canarias	10,7	5,9
Castilla La Mancha	10,1	6,3
Cataluña	10,6	5,8
Murcia	14,5	6,7
Valencia	15,3	7,1
Asturias	4,2	3,0
Aragón	7,4	4,6
Cantabria	6,1	3,4
Extremadura	5,0	4,1
Castilla León	5,2	3,6
Galicia	3,6	3,2
Madrid	7,0	4,4
Navarra	5,2	4,0
La Rioja	8,6	4,5
<b>CAPV</b>	<b>2,8</b>	<b>2,0</b>
<b>Total Estado</b>	<b>8,9</b>	<b>5,2</b>

(1) Promedio 2007-2012; (2) Acumulado 2003-2011

Fuente: Elaboración propia a partir Impacto de la crisis económica en los órganos judiciales. (CGPJ) y Padrón de Habitantes y Estadística de Hipotecas (INE)

<sup>137</sup> Como la fase expansiva del ciclo y en la que se han firmado las de mayor valor medio.

### 4.3. LAS EJECUCIONES HIPOTECARIAS DE VIVIENDAS. CAPV

#### 4.3.1. Las ejecuciones hipotecarias en la CAPV

Entre 2007 y 2012 se han presentado en la CAPV una media anual de 1.039 procedimientos de ejecución hipotecaria. Los valores máximos se alcanzaron en 2010 y 2011 (1.175 y 1.174) y en 2012 desciende el número de ejecuciones presentadas (-9,6%). El crecimiento medio anual en la presentación de ejecuciones hipotecarias en la CAPV (16%) ha sido menor que en el conjunto del Estado (37,3%). De esta forma, la participación de la CAPV es descendente y, en promedio, aporta el 1,53% del total de las ejecuciones hipotecarias presentadas en el Estado.

Los tres Territorios Históricos muestran un similar comportamiento en 2008 y 2009. Sin embargo, entre 2010 y 2012 hay una cierta variabilidad interanual, con comportamientos diferenciados. De esta forma y para tener una visión de conjunto, se observa que, como promedio anual, el crecimiento interanual en el número de ejecuciones hipotecarias presentadas es algo mayor en Álava y Gipuzkoa (22,3% y 22,1%) que en Bizkaia (12,9%).

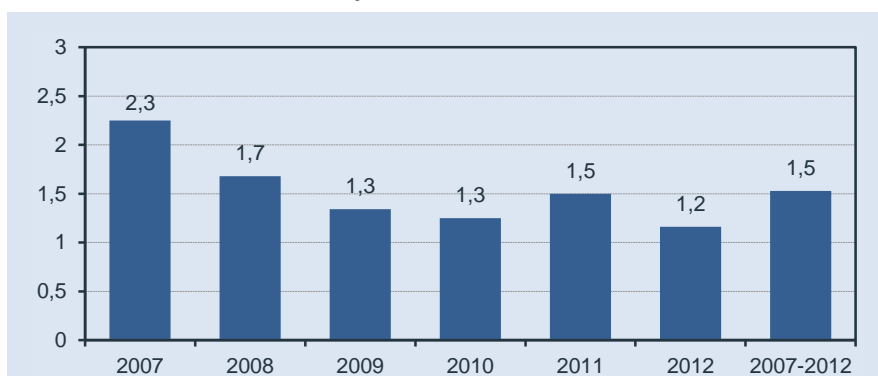
Cuadro 4.4. Ejecuciones hipotecarias presentadas y resueltas. CAPV y Estado

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Acum. 07-12
<b>Ejecuciones hipotecarias presentadas</b>							
- CAPV	584	985	1.255	1.175	1.174	1.061	6.234
- Estado	25.943	58.686	93.319	93.636	77.854	91.622	441.060
<b>Tasa de variación: interanual (%) y promedio (2007-2012)</b>							
- CAPV	--	68,7	27,4	-6,4	-0,1	-9,6	16,0
- Estado	47,2	126,2	59,0	0,3	-16,9	17,7	37,3
<b>Ejecuciones hipotecarias resueltas</b>							
- CAPV	411	527	792	892	1.052	1.270	4.944
- Estado	17.322	20.532	37.669	54.250	64.770	75.605	270.148

Fuente: Impacto de la crisis económica en los órganos judiciales. Consejo General del Poder Judicial

En definitiva, y para el conjunto del periodo comprendido entre 2007 y 2012, algo más de la mitad de las ejecuciones hipotecarias corresponden a Bizkaia (54,1%), una cuarta parte a Gipuzkoa (26,3%) y casi una quinta parte a Álava (19,6%).

Gráfico 4.2. Participación (%) del número de las ejecuciones hipotecarias de la CAPV en el conjunto del Estado. 2007-2012



Fuente: Impacto de la crisis económica en los órganos judiciales. Consejo General del Poder Judicial

### 4.3.2. La vivienda principal en las ejecuciones hipotecarias

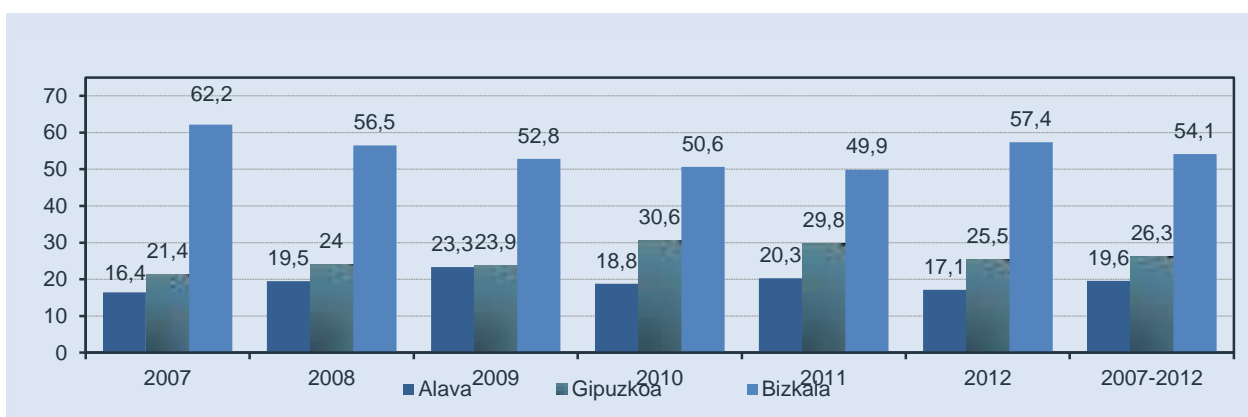
Cuadro 4.5. Ejecuciones hipotecarias presentadas. Territorios Históricos

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Acum. 07-12
Álava	96	192	292	221	238	181	1.220
Gipuzkoa	125	236	300	360	350	271	1.642
Bizkaia	363	557	663	594	586	609	3.372
<b>CAPV</b>	<b>584</b>	<b>985</b>	<b>1.255</b>	<b>1.175</b>	<b>1.174</b>	<b>1.061</b>	<b>6.234</b>
<b>Tasa de variación interanual (%) y promedio 2007-2012</b>							
Álava	--	100,0	52,1	-24,3	7,7	-23,9	22,3
Gipuzkoa	--	88,8	27,1	20,0	-2,8	-22,6	22,1
Bizkaia	--	53,4	19,0	-10,4	-1,3	3,9	12,9
<b>CAPV</b>		<b>68,7</b>	<b>27,4</b>	<b>-6,4</b>	<b>-0,1</b>	<b>-9,6</b>	<b>16,0</b>

Fuente: Impacto de la crisis económica en los órganos judiciales. Consejo General del Poder Judicial

La información proporcionada por el Consejo General del Poder Judicial con relación a las ejecuciones hipotecarias presentadas no permite discriminar cuál es el volumen de familias afectadas en el sentido de que la garantía de dicha deuda es su vivienda habitual. La estadística del CGPJ recoge todas las ejecuciones hipotecarias presentadas, que incluye las correspondientes a personas físicas y jurídicas y para cualquier bien garante (vivienda, local, garaje, nave, etc..).

Gráfico 4.3. Distribución de las ejecuciones hipotecarias presentadas por Territorio Histórico, 2007-2012



Fuente: Impacto de la crisis económica en los órganos judiciales. Consejo General del Poder Judicial

Para tratar de avanzar en el conocimiento de qué parte de las ejecuciones hipotecarias corresponden al hogar de las familias se ha realizado un trabajo de campo a partir de una muestra<sup>138</sup> de los procedimientos de ejecución hipotecaria presentados en la CAPV entre 2009 y 2012. El objetivo es detectar el porcentaje de los casos que corresponde a la vivienda habitual<sup>139</sup>, que sería la consecuencia directa de la situación de sobreendeudamiento de los hogares.

<sup>138</sup> Con la colaboración de órganos judiciales implicados, concretamente, el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, Juez decano de Bizkaia y Secretarios/as judiciales de los juzgados de primera instancia que han colaborado directamente.

<sup>139</sup> Y siempre como un trabajo previo y preliminar, a la espera de la información oficial que proporcionará con su estadística el INE.

Las razones o situaciones que, en líneas generales, llevan al inicio de un proceso de ejecución hipotecaria son los siguientes:

- Impago del préstamo o crédito para la financiación (compra o rehabilitación) de dicha vivienda, que es la vivienda principal del afectado.
- Impago del préstamo o crédito para la financiación de la compra de otro bien o puesta en marcha de negocio, cuya garantía es la vivienda principal del afectado.
- Impago del préstamo o crédito por parte de un tercero, del cual la persona titular del bien sobre el que se ejecuta el procedimiento es el avalista.
- Impago de préstamos, créditos u otras deudas correspondientes a otros bienes (garaje, local, nave) u otras actividades, sea por parte de una persona física o jurídica.

En la revisión de los autos de ejecución hipotecaria, se considera que se corresponden con la vivienda principal cuando ésta es la dirección postal para la notificación de las resoluciones de dicho procedimiento<sup>140</sup>. Se han revisado 403 expedientes<sup>141</sup>, que se considera una cifra ilustrativa de la realidad en la CAPV, ya que son el 9% del total de los procedimientos presentados (4.665) entre 2009 y 2012.

Los resultados muestran que el número de expedientes desciende desde 2009 (114) a 2012 (90). Sin embargo, la ratio de incidencia sobre la vivienda habitual habría crecido entre 2009 y 2011 (desde el 52,6% hasta el 58,5%) pero se detiene en 2012 en parte, posiblemente, por la entrada en vigor de la moratoria relativa a las ejecuciones hipotecarias en vivienda habitual.

Por lo tanto, se constata que al menos la mitad de los procesos de ejecución hipotecaria se corresponden con una garantía que es la vivienda habitual del deudor y éste es una persona física. Este es un orden de magnitud que se comparte en los cuatro juzgados en los que se han analizado estos expedientes.

Este orden de magnitud debe ser considerado como un valor mínimo, ya que existe un porcentaje que no se ha podido asignar con claridad a vivienda principal. Pero es una proporción alineada con la del

**Cuadro 4.6. Ejecuciones hipotecarias presentadas y porcentaje de vivienda habitual, en los Juzgados de Primera Instancia de Bilbao**

	2009	2010	2011	2012	Acum. 2009-2012
Total expedientes	114	105	94	90	403
- Vivienda habitual	60	59	55	42	216
- Otra vivienda	7	6	7	6	26
- Otro inmueble <sup>1</sup>	27	27	20	32	106
- Sin poder concretar <sup>2</sup>	20	11	11	7	49
<b>% Vivienda habitual</b>	<b>52,6</b>	<b>56,2</b>	<b>58,5</b>	<b>46,7</b>	<b>53,6</b>

1 Nave, local, finca...; 2 La información del expediente no permite establecer con seguridad que el bien hipotecado sea la vivienda habitual del deudor. No hay correspondencia entre la dirección del inmueble y la dirección de notificación del deudor.

Fuente: Elaboración propia. Trabajo de campo realizado en los juzgados de Primera Instancia de Bilbao

**Cuadro 4.7. Ejecuciones hipotecarias presentadas y porcentaje asociado a vivienda habitual, según Juzgados de Primera Instancia de Bilbao**

	Juzgado nº 7	Juzgado nº 8	Juzgado nº 9	Juzgado nº 10	Acum. (7, 8, 9, 10)
Total expedientes	97	105	103	98	403
- Vivienda habitual	55	51	54	56	216
<b>% Vivienda habitual</b>	<b>56,7</b>	<b>48,6</b>	<b>52,4</b>	<b>57,1</b>	<b>53,6</b>

Fuente: Elaboración propia. Trabajo de campo realizado en los juzgados de Primera Instancia de Bilbao

<sup>140</sup> Impago del préstamo relativo a dicha vivienda o en razón de su condición de avalista, principalmente.

<sup>141</sup> Fecha de incoación.

Colegio de Registradores de la Propiedad, Bienes Inmuebles y Mercantiles de España<sup>142</sup>, que señala que el 62% del total de los procedimientos de ejecución hipotecaria iniciados en la CAPV se corresponden a la vivienda principal de una persona física (662 casos en 2012). El conjunto de expedientes analizados (403) se corresponden con dos situaciones:

- Expedientes resueltos y archivados<sup>143</sup>. El expediente de ejecución puede haberse resuelto porque se ha llegado a un acuerdo entre las partes (reestructuración de la deuda, cancelación de la deuda, etc.) o se abordó la fase de subasta del bien, para la satisfacción de la garantía hacia el acreedor. En este caso, el deudor pudo haber entregado la vivienda o, de no hacerlo, haber pasado a la notificación de desahucio.

Con cualquiera de dichos resultados lo cierto es que el 60% de los expedientes analizados están resueltos y dos tercios (69%) corresponden a ejecuciones hipotecarias iniciadas en 2009 y 2010.

- Expedientes en trámite. Se trata de procedimientos abiertos y en el que se ha podido avanzar en mayor o menor medida en las diligencias que haya requerido. En estos casos, no hay resolución efectiva sobre la ejecución de la garantía (vivienda) para la resolución de la deuda.

Son el 40% de los expedientes analizados (161) y dos tercios (69%) corresponden a ejecuciones hipotecarias iniciadas en 2011 y 2012.

Por otra parte, y a título ilustrativo, se ha recogido la información relativa al valor del préstamo o crédito hipotecario así como de la deuda reclamada. El objetivo de esta información es poner de manifiesto que:

- El valor medio de los préstamos considerados se corresponde con el valor medio de las hipotecas constituidas en la CAPV en el último quinquenio (151.467 euros<sup>144</sup>).
- En general, el valor de la deuda solicitada incluye el principal pendiente, más las cuotas pendientes que han generado el impago junto con los intereses de demora sobre dichas cuotas<sup>145</sup>.
- Y para el conjunto de los expedientes revisados, la deuda reclamada es de similar magnitud al préstamo original del deudor.

**Cuadro 4.8. Valor del préstamo y deuda solicitada**

	2009	2010	2011	2012	Acum.2009-2012
Valor del préstamo o crédito	157.265	175.918	189.531	164.389	171.776
- Deuda solicitada	152.696	178.410	188.202	164.260	170.892
<b>% Deuda/préstamo</b>	97,1	101,4	99,3	99,9	99,5

Fuente: Elaboración propia. Trabajo de campo realizado en los juzgados de Primera Instancia de Bilbao

<sup>142</sup> "Panorama registral de los Impagos hipotecarios de vivienda 2012", presentado el 12 de abril de 2013.

<sup>143</sup> Se corresponde con la situación de expedientes en archivo definitivo (resueltos) o en archivo provisional al haber transcurrido un determinado periodo desde el último trámite.

<sup>144</sup> Recogido en el apartado 2.5.2

<sup>145</sup> En muy pocos casos se plantea el auto que incluya los intereses de demora sobre el principal, si bien se deja abierto al cálculo de dicha demora, al cierre del procedimiento.



## **4.4. SERVICIO DE MEDIACIÓN HIPOTECARIA DEL GOBIERNO VASCO**

### **4.4.1. El Servicio de Mediación Hipotecaria del Gobierno Vasco**

En mayo de 2012 el Gobierno Vasco puso en marcha un servicio integral de asesoramiento y mediación<sup>146</sup> orientado a las familias que se encuentran en una situación de riesgo de pérdida de su vivienda derivada del impago de la deuda.

Esta iniciativa integra tres líneas de actuación:

- El asesoramiento en la contratación de una hipoteca, ofreciendo la valoración de la situación económica de la persona y de las condiciones que debe de tener el préstamo hipotecario para que se adecue a sus posibilidades y necesidades.
- La mediación entre las entidades bancarias<sup>147</sup> y las personas o familias que padecen un sobreendeudamiento.
- La decisión de facilitar viviendas en alquiler a quienes hayan perdido dicha vivienda y estén en riesgo de exclusión social. Para ello se abordará el análisis de dicha situación de riesgo<sup>148</sup> (condiciones socioeconómicas, patrimoniales y de empleo) y se valorará la oferta de una vivienda en el área funcional de residencia.

El Servicio de Mediación Hipotecaria es una prestación pública y gratuita que intentará que las entidades bancarias y los usuarios lleguen a un acuerdo para evitar un posible desahucio. Se entiende, asimismo, que la mayor parte de estos casos se resuelve entre las partes, sin la intervención de este servicio.

Este servicio es de adscripción voluntaria para ambas partes y nace para mediar en los casos en los que la negociación sea fallida y se aborda con independencia de que exista un proceso judicial en curso. Su objetivo es que el impago de las cuotas del préstamo y la falta de un espacio para la negociación suponga la pérdida de la vivienda habitual del deudor.

Este servicio se ofrece a los ciudadanos empadronados en la CAPV que no puedan hacer frente al pago su vivienda habitual por causas no imputables directamente a la propia unidad familiar. Para acceder al servicio la vivienda sobre la que pesa la ejecución debe ser la única de su propiedad y habitual, con un valor de adquisición menor de 350.000 euros y estar ubicada en la CAPV. El servicio propondrá una solución acorde con la capacidad económica de la familia que satisfaga a ambas partes y puede incluir la re-estructuración de la deuda, la dación en pago o el establecimiento de un alquiler de la vivienda a la entidad que concedió el préstamo por parte del comprador.

---

<sup>146</sup> Auspiciado desde el Departamento de Justicia y en colaboración con el Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transporte y los Servicios de Bienestar Social y el Instituto Vasco de Consumo. Actualmente consta como Servicio de ayuda al sobreendeudamiento familiar.

<sup>147</sup> Además, dicho servicio reconoce expresamente que *“en el caso de las viviendas protegidas, el Gobierno comprará las que presenten situaciones de morosidad sobrevenida por causas como desempleo, incapacidades o cese de la actividad como autónomo. Con la compra de la vivienda, el Gobierno cancelará la deuda y liberará al propietario de cualquier obligación sobre la misma y le abonará, en su caso, la diferencia entre el precio de la casa y la deuda contraída viva. Las personas que resulten liberadas así de la deuda hipotecaria podrán acceder de forma preferente a los programas de vivienda en alquiler del Gobierno vasco y las viviendas que adquiera serán vendidas o alquiladas por parte de la Administración. El Gobierno vasco asumirá directamente el riesgo de morosidad del mercado hipotecario con el fin de facilitar que las entidades financieras concedan créditos para la compra de una VPO al no tener que asumir ellas ese riesgo”*. Para ello, ya se ha modificado el convenio de colaboración financiera suscrito con las entidades, de forma que esta situación sea extensible a toda la vida útil del préstamo”. La previsión de la compra de vivienda protegida por el Gobierno Vasco es para los nuevos préstamos financiados al amparo del Convenio de Colaboración de las entidades financieras del año 2011 y prórrogas sucesivas

<sup>148</sup> Cuando no exista riesgo de exclusión social, se plantean un acceso a esta oferta de alquiler social, bajo ciertos baremos.

Entre mayo y diciembre de 2012, se han presentado 141 procedimientos, de los cuales para 87 se ha elaborado el informe de propuesta para las partes; en los 54 casos restantes, normalmente no se ha elaborado el informe al no aportar la información necesaria y/o abandonarse el procedimiento

Además, de las 87 propuestas presentadas, prácticamente la mitad (48%) se han cerrado con acuerdo entre las partes. En los restantes casos, no ha sido posible llegar al acuerdo. Y finalmente señalar que sólo un 6% de los expedientes iniciados (141) tenían un procedimiento judicial abierto.

Cuadro 4.9. Resultados del Servicio de Mediación Hipotecaria

	Total procedimientos	Informes recibidos	Con acuerdo	Sin Acuerdo	Iniciado proced. judicial
Alava	33	18	12	6	1
Gipuzkoa	53	36	12	24	2
Bizkaia	55	33	18	15	6
<b>CAPV</b>	<b>141</b>	<b>87</b>	<b>42</b>	<b>45</b>	<b>9</b>

Fuente: Departamento de Justicia, Gobierno Vasco

## 4.5. RESUMEN Y PRINCIPALES CONCLUSIONES

### Carencia de información estadística consistente y fiable

- No existe una fuente de información y/o estadística que recoja el número de familias que están en situación de sobreendeudamiento. La principal razón es que no ha habido *tradición* en hacer este tipo de seguimiento y/o acompañamiento a las personas y las familias en esta situación.
- Recientemente diferentes instancias (Consejo General del Poder Judicial, Colegio de Registradores de la Propiedad, Bienes Inmuebles y Mercantiles de España, Banco de España e Instituto Nacional de Estadística) han empezado a recoger información al respecto.
- Esta es una información que hay que tomar con la debida cautela puesto que incluye todos los procedimientos presentados, que conciernen a viviendas, locales, garajes, promociones de viviendas, etc... y en los que el deudor puede ser una persona física o jurídica.
- Por lo tanto, la primera recomendación es justamente, la necesidad de contar con una fuente de información solvente, que realmente establezca la dimensión global (número total de familias afectadas) e individual (que solución necesita cada familia) del problema del sobreendeudamiento.

### Evolución de las ejecuciones hipotecarias en el Estado y las CC.AA

- Desde el año 2007 el número de ejecuciones hipotecarias ha crecido de forma muy importante en el conjunto del Estado. Según la estadística "*Impacto de la crisis en los órganos judiciales*" entre 2007 y 2012 se han presentado un total de 441.060 ejecuciones hipotecarias.
- Andalucía, Cataluña, Valencia y Madrid suman dos tercios de las ejecuciones hipotecarias presentadas. Y junto con Murcia y Castilla La Mancha, son las comunidades autónomas donde más ha aumentado el número de ejecuciones hipotecarias presentadas.
  - Son estas mismas comunidades en las que la incidencia de la ejecución hipotecaria es mayor (con relación a la población y al volumen de las hipotecas constituidas).
  - Pero, por otra parte, la mayoría de ellas son comunidades con un alto volumen de vivienda vacacional y un fuerte aumento de población en la última década, por lo que ambos

indicadores pueden distorsionar el resultado. Es decir, hacer presuponer que la incidencia es mayor (en términos relativos) que en otras comunidades.

- En consecuencia, la información disponible es demasiado general por lo que es necesario contar con una estadística que delimite perfectamente la parte del fenómeno correspondiente a las familias, y sobre todo a su vivienda habitual, para poder medir correctamente la dimensión del problema.
- Finalmente, entre 2007 y 2012 se han resuelto 270.148 procedimientos. Esta tasa de resolución (61,2%) muestra una cierta variabilidad entre las comunidades autónomas, con menores valores entre las más afectadas (Andalucía, Cataluña, Murcia, Valencia). La CAPV registra el valor más alto de resolución.

El grado de resolución resulta importante ya que, en la medida en que el procedimiento está abierto, la no resolución supone el aumento continuado de la deuda y de los intereses de demora. Por lo tanto, en la medida en que la resolución sea rápida, el coste para el deudor es menor.

- A cierre de 2012 se cifra en 170.912 procedimientos pendientes. Implícitamente apunta hacia la necesidad de contar con unos servicios de mediación que puedan resolver estas situaciones cuando corresponda a las familias y a su hogar sin llegar al procedimiento judicial y por lo tanto a sobrecargar dichas estructuras.

### **Las ejecuciones hipotecarias en la CAPV: incidencia en la vivienda**

- Entre 2007 y 2012 se han presentado 6.234 procedimientos de ejecución hipotecaria en la CAPV. El aumento interanual registrado ha sido importante (16%, media anual), pero inferior al conjunto del Estado (37,3%). El resultado es que la CAPV aporta el 1,5% de procedimientos de ejecución hipotecaria presentados en el Estado.
  - Para el conjunto del periodo, el reparto territorial es que el 54,1% corresponde a Bizkaia, el 26,3% a Gipuzkoa y el 19,6% a Álava.
  - El crecimiento medio anual en el número de ejecuciones presentadas ha sido algo mayor en Álava (22,3%) y Gipuzkoa (22,1%) que en Bizkaia (12,9%).
- ¿Cuántos de estos procedimientos de ejecución hipotecaria corresponden a viviendas habituales de las familias? ¿cuántos de estos procesos han terminado, terminan o pueden terminar con la pérdida del hogar?

Con la colaboración del Tribunal Superior de Justicia de la CAPV, el Juez Decano de Bilbao y las Secretarías Judiciales de los Juzgados de Primera Instancia de Bilbao se han revisado un total de 403 expedientes, correspondientes a todos los procesos de ejecución hipotecaria que se han presentado en los Juzgados número 7, 8, 9 y 10 de Bilbao, entre 2009 y 2012.

- El objetivo es aportar un orden de magnitud que señale qué parte los procedimientos de ejecución hipotecaria se corresponden con la vivienda habitual del deudor.
- El resultado es que el 54% de los casos se corresponden con la vivienda habitual del deudor. Este orden de magnitud debe ser considerado como un valor mínimo, ya que existe un porcentaje que no se ha podido asignar con claridad a vivienda principal. Pero es una proporción alineada con la del Colegio de Registradores de la Propiedad, Bienes

Inmuebles y Mercantiles de España<sup>149</sup>, que señala que el 62% del total de los procedimientos de ejecución hipotecaria iniciados en la CAPV se corresponden a la vivienda principal de una persona física (662 casos en 2012).

- Este resultado se reproduce en cada juzgado y se puede decir que, entre 2009 y 2012, aumenta ligeramente la incidencia de la vivienda habitual.

### **El Servicio de Mediación Hipotecaria del Gobierno Vasco**

- En mayo de 2012 el Gobierno Vasco puso en marcha un servicio de ayuda al sobreendeudamiento familiar apoyado en tres ejes:
  - El asesoramiento en la contratación de un préstamo para la compra de vivienda.
  - La mediación entre la entidad bancaria y la familia en el caso de impago con relación a la vivienda habitual.
  - El ofrecimiento (previa validación de ciertas condiciones de riesgo de exclusión social) de una vivienda en régimen de alquiler social si se hubiera producido la pérdida de la vivienda, además de la intervención directa cuando atañe a una vivienda de protección oficial.
- En ocho meses, se han iniciado 141 expedientes, que se han resuelto en 87 informes que se han trasladado en acuerdo en el 48% de los casos. Sólo el 6% tenía iniciado un procedimiento judicial. Por ende, este servicio ha facilitado la solución a las partes, sin judicializar el conflicto.

**A modo de conclusión:** La consecuencia más grave de la situación de sobreendeudamiento familiar es la pérdida de la vivienda habitual. El Consejo General del Poder Judicial ofrece la información relativa a los procedimientos de ejecución hipotecaria presentados cada año, pero no aclara cuántos corresponden a las familias.

Ahora bien, de acuerdo con la tendencia que marca la información proporcionada por el CGPJ, parece evidente que la pérdida de la vivienda por parte de las familias como consecuencia del impago de la deuda habría crecido. Con todo, el carácter general de esta información no permite delimitar la dimensión del problema: porque no establece cuál es el número de familias que ha sido o están afectadas con relación a la pérdida de su vivienda que es su única residencia.

Por esta razón, se ha realizado la revisión de más de 400 expedientes de ejecución hipotecaria presentados en la CAPV, de los cuales, la mitad se corresponden con la vivienda habitual del deudor. Esta proporción ya es un orden de magnitud del problema, puesto que la medida responde a su paso por los Juzgados.

Esta ratio debe ser considerada como un valor mínimo (ya que existe un porcentaje que no se ha podido asignar con claridad a vivienda principal) y estaría alineada con la del Colegio de Registradores de la Propiedad, Bienes Inmuebles y Mercantiles de España, que señala que el 62% del total de los procedimientos de ejecución hipotecaria iniciados en la CAPV se corresponden a la vivienda principal de una persona física (662 casos).

Desde mayo de 2012 existe un servicio de ayuda al sobreendeudamiento familiar (Gobierno Vasco) que incluye un servicio de mediación, con el objetivo de resolver el problema de impago, priorizando que el

---

<sup>149</sup> "Panorama registral de los Impagos hipotecarios de vivienda 2012", presentado el 12 de abril de 2013.

deudor no pierda su vivienda. Este servicio ha facilitado la solución a las partes, sin judicializar el conflicto

Por lo tanto, es necesaria una estadística que mida la situación de endeudamiento en la que se encuentran las familias y que permita vislumbrar la dimensión de una potencial situación de sobreendeudamiento.

# CAPÍTULO 5

ANÁLISIS DEL  
ORDENAMIENTO JURÍDICO  
ESPAÑOL Y MEDIDAS  
EXTRAJUDICIALES

## 5. ANÁLISIS DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL Y MEDIDAS EXTRAJUDICIALES

### 5.1. PRESENTACIÓN

Entre 1996 y 2008 se produce la concurrencia de una serie de factores excepcionales<sup>150</sup>. De una parte, la mejora en las rentas y en el empleo de las familias que, ente otros hechos, motivó el aumento del consumo y la inversión (vivienda). Y, por otra, para las entidades financieras, la liberalización de las actividades y el acceso a los mercados financieros internacionales, especialmente tras el proceso de liberalización de la circulación de capitales y la Unión Monetaria de la UE, lo que habría sustentado el aumento y la flexibilización de la oferta de crédito.

Esta combinación de factores propició una oferta y una demanda crediticia posiblemente sobreestimadas en un contexto en el que los agentes, a su vez, habrían modificado su comportamiento tradicional con respecto de la valoración de los riesgos, amparados en un escenario que anunciaba un continuado crecimiento económico y del empleo<sup>151</sup>.

Pero desde el otoño de 2008 y sobre todo a partir de 2009, se produce un incremento de la litigiosidad derivada de los préstamos y créditos fallidos de las familias, hasta alcanzar cifras excepcionales que generan una importante inquietud social.

Desde distintos organismos y autoridades implicadas y conocedoras de esta realidad<sup>152</sup> se genera un importante número de reflexiones, aportaciones y sugerencias, propiciando el debate con relación al marco jurídico vigente al que se enfrentan las familias en situación de sobreendeudamiento e insolvencia sobrevenida.

Estos son los aspectos más señalados:

- A pesar de ser una realidad socioeconómica, no existe una definición de sobreendeudamiento o endeudamiento excesivo de las familias o de las personas, ni un concepto jurídico del mismo en el derecho español, por lo que no existe un marco normativo que asista a la persona en dicha situación.
- Simplemente, se pone en marcha un procedimiento legal en el que está perfectamente pautado cómo ha de resolverse una situación de deuda impagada, o de insolvencia, pero que no tiene en cuenta la condición del deudor (de buena fe, que se encuentra en una situación de sobreendeudamiento sobrevenido por causa excepcional), ni una estrategia de superación de sus circunstancias (segunda oportunidad).

Finalmente, hay que tener en cuenta, en primer lugar, que la CAPV y el conjunto del Estado son sociedades altamente *bancarizadas*: esto es, frente a la necesidad de fondos, una familia o una empresa, recurre casi únicamente al préstamo y endeudamiento bancario; y en segundo lugar, que el eje central de la deuda de las familias es el préstamo o crédito hipotecario, suscrito para la adquisición de la vivienda principal.

---

<sup>150</sup> Recogidos en los capítulos anteriores.

<sup>151</sup> Las previsiones de crecimiento económico de España (realizadas en 2008) se situaron en el 2,8%, pero el ejercicio se cerró con el 0,9% y 2009 con una caída del -3,7%. Esta contracción no había sido anticipada por ningún organismo de ahí que las desviaciones entre las previsiones y la realidad (2007-2009) oscilan entre 1,5 y 2,5 puntos porcentuales (fuente: ESADE).

<sup>152</sup> Vinculados a las personas como son las distintas figuras de "Defensor del Pueblo", organismos ligados a la estructura de la judicatura (agrupaciones de jueces, sentencias novedosas, informes remitidos al CGPJ), u otras estructuras (registradores, notarios, ...), revistas especializadas, jornadas, etc.

Por lo tanto, el objetivo de la revisión del ordenamiento jurídico español y medidas extrajudiciales queda en gran medida circunscrito al ámbito delimitado por los dos factores señalados.

Así, en este capítulo se abordan los aspectos del procedimiento jurídico vigente, detallando especialmente los procedimientos de ejecución hipotecaria y las medidas puestas en marcha para su mejora.

## **5.2. MARCO JURÍDICO DE REFERENCIA**

### **5.2.1. Entramado legal**

El proceso judicial del endeudamiento es un acto aparentemente sencillo, próximo por efecto de la publicidad<sup>153</sup> y las nuevas tecnologías<sup>154</sup> pero que por la propia seguridad de todas las partes, cuenta con un amplio marco jurídico, destacando:

- Código Civil.
- Decreto de 8 de febrero de 1946, por el que se aprueba la nueva redacción oficial de la Ley Hipotecaria y Decreto de 14 de febrero de 1947, por el que se aprueba el Reglamento Hipotecario.
- Ley 2/1981, de 25 de Marzo, sobre regulación del Mercado Hipotecario.
- Real Decreto 685/1982 de regulación del mercado hipotecario.
- Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre disciplina e intervención de las entidades de crédito.
- Ley 2/1994, 30 de marzo, sobre subrogación y modificación de préstamos hipotecarios.
- Ley 7/1998, de 13 de abril, sobre las condiciones generales de contratación. Trasposición de la Directiva 93/13/CEE, sobre cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores.
- Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.
- Ley de Estatuto de las Personas Consumidoras y Usuarias 6/2003 de 22 de diciembre.
- Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, texto refundido (Ley 26/1984, de 19 de julio, para la defensa de los consumidores y usuarios, Ley 44/2006, de 29 de diciembre, de mejora de la protección de consumidores y usuarios).
- Ley 41/2007, de 7 de diciembre, por la que se modifica la Ley 2/1981, de 25 de marzo, de regulación del mercado hipotecario.
- Ley 2/2009, de 31 de marzo, orientada a la regulación de los préstamos y créditos hipotecarios otorgados por empresas que no son entidades de crédito<sup>155</sup>. Desarrollada en el Real Decreto 712/2010.
- Ley 16/2011, de 24 de junio, de contratos de crédito al consumo. Traspone la Directiva 2008/48/CE y deroga la Ley 7/1995, de 23 de marzo, de crédito al consumo.

---

<sup>153</sup> Proximidad de las entidades, basado en un publicidad (TV, radio,..) que aluden a la familiaridad, naturalidad en la presentación y el trato cercano, evitando el aspecto severo o serio que ofrecían las entidades en el pasado más reciente.

<sup>154</sup> Medios de pago simplificados, que abren el abanico del acceso al crédito (tipología de tarjetas de crédito, crédito online, preconcesiones)

<sup>155</sup> Consolida la actividad profesional de los prestamistas privados, pero su no equiparación normativa con las entidades de crédito, dejando su control en las autoridades de consumo, situación que se considera deficiente. Fuente: "Crisis económica y deudores hipotecarios: actuaciones y propuestas del Defensor del Pueblo", Reino de España, 2012.



- Real Decreto Ley 6/2000, de medidas urgentes de intensificación de la competencia<sup>156</sup> y Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible<sup>157</sup>.
- Texto refundido de la Ley General para la Defensa de Los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias.
- Y las normas derivadas del marco fiscal vigente, principalmente, de los impuestos de Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio.

Junto con una amplia normativa con relación a la información a proporcionar desde la entidad crediticia al cliente, entre las que destacan:

- Orden de 12 de diciembre de 1989, sobre tipos de interés y comisiones, normas de actuación, información a clientes y publicidad de las entidades de crédito.
- Circular 8/1990, de 7 de septiembre, sobre transparencia de las operaciones y protección de la clientela, que regula los tipos de interés, comisiones, publicidad y normas de actuación con la clientela, así como la organización y funcionamiento del Servicio de Reclamaciones.
- Orden de 5 de mayo de 1994, de transparencia de las condiciones financieras de los préstamos hipotecarios, con la finalidad primordial de garantizar la adecuada información y protección de quienes concierten préstamos hipotecarios.
- Ley 7/1998, de 13 de abril, sobre Condiciones Generales de la Contratación, que tiene por objeto la transposición de la Directiva 93/13/CEE, del Consejo, de 5 de abril de 1993, sobre cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores, así como la regulación de las condiciones generales de la contratación.
- Orden ECO/734/2004, de 11 de marzo, sobre los departamentos y servicios de atención al cliente y el defensor del cliente de las entidades financieras.
- Ley 22/2007, de 11 de julio, sobre comercialización a distancia de servicios financieros destinados a los consumidores, que tiene como objeto completar la incorporación al ordenamiento jurídico español de la Directiva 2002/65/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de septiembre de 2002.
- Y, de forma general, la trasposición de la directiva europea MiFID<sup>158</sup> (de obligado cumplimiento a partir del cuarto trimestre de 2007) con relación a las políticas de información precontractual, contractual y postcontractual proporcionadas al inversor.
- Orden EHA/2899/2011, de 28 de Octubre de 2011 sobre transparencia y protección de cliente de servicios bancarios
- Circular 5/2012 de 27 de Junio de Banco de España, sobre transparencia de los servicios bancarios y responsabilidad en la concesiones de préstamos.

La revisión abordada se centra en la presentación sintética de los aspectos claves del procedimiento vigente y las modificaciones que se han incorporado en el marco normativo en el que se inscribe el deudor hipotecario.

---

<sup>156</sup> Artículo 40. Información previa a la formalización del contrato hipotecario y libre elección de notario.

<sup>157</sup> Regula la responsabilidad en el crédito y la protección al consumidor de servicios financieros, proponiendo que en el plazo de seis meses se aprueben las medidas que garanticen la transparencia en las condiciones en las que se contrata un préstamo o crédito hipotecario y/o un crédito de consumo.

<sup>158</sup> Markets in Financial Instruments Directive. En fase de revisión para la puesta en marcha de la MiFID II.

## 5.2.2. Conceptos y procedimientos<sup>159</sup>

### a) Algunas definiciones de referencia

Como paso previo a la revisión de las principales claves del marco normativo vigente, el punto de partida es establecer una serie de conceptos que aluden al endeudamiento, el compromiso jurídico que supone y los procedimientos que conlleva, con relación al préstamo y crédito hipotecario, al crédito al consumo y una valoración general de la posición del hogar que puede tener más de una deuda.

- Con relación al préstamo y crédito hipotecario. Definición.
  - Préstamo y crédito. Un préstamo es un producto bancario que permite al cliente (prestatario) recibir una determinada cantidad de dinero (capital o principal del préstamo) de una entidad (el prestamista), con el compromiso de devolver dicha cantidad y los intereses correspondientes, habitualmente mediante pagos periódicos o cuotas.

Un crédito es un producto bancario que permite al cliente (“acreditado”) ir disponiendo del dinero facilitado por la entidad (acreedora) a medida que lo vaya necesitando, en cualquier cantidad hasta una determinada cuantía (límite del crédito pactado) y en cualquier momento durante el plazo de tiempo acordado. El cliente deberá devolver la cuantía dispuesta, así como los intereses y las comisiones bancarias, en los plazos acordados, si bien también puede devolver parcial o totalmente el importe dispuesto antes de su vencimiento, pudiendo volver a disponer de ese importe en futuras ocasiones durante la vida del crédito, si así se hubiere pactado.

- Garantía hipotecaria. Es una garantía específica y adicional a la personal puesta a disposición de la entidad prestamista y que normalmente es el propio inmueble (vivienda). Dicha garantía facilita la oferta de préstamo o crédito a un plazo dilatado de devolución y un precio (tipo de interés) inferior a otras financiaciones, pero tiene como contrapartida la posibilidad de que la entidad, en caso de impago, cobre la deuda (toda o parte) mediante la ejecución de dicha garantía hipotecaria. Durante la vida del préstamo o crédito de la vivienda hipotecada, dicho bien es propiedad del prestatario, que podrá venderla, alquilarla o venderla a hipotecar, sin perjuicio para la entidad acreedora<sup>160</sup>.
- Tasación del bien garante del préstamo o crédito. El prestamista exigirá que el inmueble que va a ser garante esté tasado por un entidad habilitada va este fin, valor que será determinante en la cuantía a prestar. Se trata de una estimación por lo que no supone una garantía de la estabilidad del valor del bien garante.

El cliente y el prestamista deben estar de acuerdo en el resultado de la tasación y deben elegir la sociedad tasadora de común acuerdo. La entidad hará llegar al cliente el original y una copia del dicho informe de tasación<sup>161</sup>, al margen de que lleguen o no a un acuerdo con relación a la cuantía y condiciones del préstamo o crédito solicitado y garantizado por dicho bien. En caso de no haber acuerdo, el cliente puede contactar con otra entidad y/o solicitar otra tasación (de empresa habilitada).

---

<sup>159</sup> Conceptos recogidos en “Guía de Acceso al Préstamo Hipotecario” y “Criterios del Servicio de Reclamaciones”. Banco de España

<sup>160</sup> Con la entrada en vigor de la Ley 1/2013, deberá hacerse constar en la escritura de constitución de la hipoteca el carácter de vivienda habitual del bien garante.

<sup>161</sup> Que tienen una caducidad de seis meses.

Las sociedades de tasación son supervisadas por el Banco de España y recientemente se han reforzado<sup>162</sup> las medidas que garantizan la independencia con respecto de las entidades de crédito.

- Porcentaje de financiación. De acuerdo con la tasación del bien garante del préstamo o crédito solicitado, la cuantía del mismo se establece como una proporción de dicho valor. Con relación a la financiación de la compra de vivienda, este porcentaje se cifra en el 80%, “*si bien puede variar en función de otros factores como son la política comercial de la entidad, la capacidad financiera del solicitante, el tipo de inmueble o la aportación de avales u otras garantías*”<sup>163</sup>.

La entrada en vigor de la Ley 1/2013 establece la limitación normativa de esta proporción (Capítulo II, de medidas de mejora del mercado hipotecario). Así, el préstamo o crédito garantizado con hipoteca no excederá el 60% del valor de tasación del bien garante y solo podrá ascender hasta el 80% del valor de tasación en el caso de la adquisición de vivienda de uso habitual.

- Sistema de amortización. Existen diferentes sistemas de amortización o devolución del préstamo que determinan la estructura de la cuota de amortización hipotecaria a pagar por el prestatario (normalmente, mensual).

La cuota de amortización se compone de dos elementos: una parte destinada a la reintegración o devolución del capital prestado (amortización) y otra, destinada al pago de intereses devengados. La proporción de la cuota que se destine a amortización de capital y al pago de intereses varía dependiendo del sistema de amortización escogido. El más habitual en España es el sistema francés, de cuota constante todo el periodo de vencimiento del préstamo cuando es a tipo fijo, y lo será en el periodo comprendido entre los momentos de revisión, cuando sea a tipo variable.

- Capacidad de pago/nivel de ingresos del prestatario. En el estudio de la solicitud de financiación, la entidad considerará, además del valor de tasación del bien garante, aquella información que contribuya a establecer la capacidad de pago de la deuda contraída, como son los ingresos (cuantía, origen de los ingresos, tipo de contrato –si procede–), otros recursos (inversiones financieras u otros inmuebles) así como las características personales y familiares (edad y composición de la unidad familiar).

Por lo tanto, la definición de la oferta de financiación establecerá la cuantía, el plazo y la cuota de pago (mensualidad o como se establezca) de acuerdo con la cantidad solicitada y teniendo en cuenta el valor de la tasación del bien garante y la evaluación de la capacidad de pago del solicitante.

- Conforme a la normativa (Orden 5 de Mayo de 1994 sobre transparencia de las condiciones financieras de los préstamos hipotecarios<sup>164</sup>) que ha estado vigente hasta el año 2011 (Orden EHA 2899/2011) las entidades debían entregar un folleto informativo<sup>165</sup> gratuito a quienes solicitaran un préstamo hipotecario con los siguientes contenidos (entendidos como condiciones orientativas a negociar en cada caso):

---

<sup>162</sup> Ley 1/2013.

<sup>163</sup> Guía de acceso al préstamo hipotecario. Banco de España (2013).

<sup>164</sup> En el Capítulo I, Disposiciones generales, establece que el ámbito “*será de aplicación obligatoria a la actividad de las entidades de crédito relacionadas con la concesión de préstamos con garantía hipotecaria cuando concurren simultáneamente las siguientes circunstancias: 1. Que se trate de un préstamo hipotecario y la hipoteca recaiga sobre una vivienda. 2. Que el prestatario sea una persona física. 3. Que el importe del préstamo solicitado sea igual o inferior a 25 millones de pesetas*”.

<sup>165</sup> Recogido en el Artículo 3, Actos preparatorios, Capítulo 2. El detalle de los contenidos se recoge en el Anexo I.

- Identificación del préstamo: Denominación comercial, cuantía máxima del préstamo o crédito con respecto al valor de tasación del inmueble hipotecado y moneda del préstamo (sólo si no fuera en euros).
- Plazo del préstamo. Plazo total (vencimiento), plazo de carencia, de amortización del principal. Periodicidad de los pagos (mensual, trimestral, semestral), y sistema de amortización. Hasta el entrada en vigor de la Ley 1/2013 no existía una limitación normativa en el plazo de vencimiento con relación a los modelos de financiación hipotecaria que, a partir de su entrada en vigor, se limitan a 30 años.
- Tipo de interés. Precio a cobrar por la entidad de crédito por prestar el dinero al cliente, medido en tanto por ciento. Los intereses se miden en unidades monetarias y son el resultado de aplicar el tipo de interés al capital del préstamo pendiente de amortizar con respecto del plazo de vencimiento.

Se debe especificar la modalidad del tipo de interés (fijo o variable<sup>166</sup>) y el tipo aplicable<sup>167</sup> (expresado como porcentaje y referido a un período de tiempo concreto, normalmente anual). En los préstamos a tipos de interés variable, debe figurar el índice o tipo de referencia<sup>168</sup>, el diferencial aplicado<sup>169</sup> así como plazo de revisión del tipo de interés (primera revisión y periodicidad de sucesivas revisiones).

- Comisiones bancarias. Constituyen las cantidades, distintas de los intereses, que las entidades de crédito cobran por la prestación de sus servicios (por ejemplo, estudiar su solicitud y abrir el préstamo, modificar el contenido de los contratos o cancelar anticipadamente la operación). Las entidades pueden también al prestatario los gastos justificados que tengan que pagar a terceros para poder prestar dichos servicios. Entre las comisiones más habituales destacan las de apertura, amortización anticipada y cancelación del préstamo. Las comisiones por emisión de cheques bancarios, por subrogación por cambio de deudor o por reclamación de cuotas impagadas y moratorias son menos usuales.
- Gastos a cargo del prestatario. Básicamente, la tasación del inmueble, los aranceles de notarios y registradores, los impuestos, la prima del seguro de daños, y los de gestoría por tramitación de documentos.

En la Orden EHA 2899/2011<sup>170</sup> "se aborda el desarrollo específico de la nueva normativa de transparencia del préstamo hipotecario para la adquisición de vivienda a efectos de sustituir la regulación de 1994. El nuevo sistema de transparencia, en línea con la normativa proyectada desde el ámbito europeo, se diseña sobre una serie de requerimientos de información unificada

---

<sup>166</sup> La modalidad del tipo se asocia con el plazo de vencimiento, de manera que los tipos fijos se corresponden con vencimientos más cortos y viceversa. La modalidad de tipo fijo supone que no hay cambio alguno en el tipo y los intereses resultantes a pagar; frente a la variable, en la que se ajustan a los cambios que registre el índice de referencia a lo largo de la vida del préstamo y en las fechas en las que se haya pactado.

<sup>167</sup> Conviene proporcionar información orientativa del tipo de interés nominal anual, en caso de préstamos a tipo fijo o del margen sobre el índice de referencia, en caso de préstamos a tipo variable.

<sup>168</sup> La normativa española exige que los índices de referencia para la financiación de viviendas para las personas físicas sean aquellos calculados a precio de mercado, en los que la entidad no puede influir en su valor. El Banco de España elabora diversos índices, entre los que destacan Euribor (referencia del mercado interbancario a un año), IRPH (Índice de referencia para préstamos hipotecarios, valor medio de las operaciones de financiación a más de tres años para la adquisición de vivienda del conjunto de entidades en el Estado) y tipo medio del conjunto de operaciones de financiación (de uno a cinco años) para la adquisición de vivienda en la zona Euro. Asimismo el Banco de España elabora otros referidos al rendimiento interno de la deuda pública, a la permuta de intereses (IRS), y al Mibor de los préstamos hipotecarios formalizados con anterioridad al 1 de enero de 2000.

<sup>169</sup> Porcentaje que se añade con respecto del tipo de referencia. Por ejemplo: tipo de interés del Euribor a un año más 0,5 puntos porcentuales.

<sup>170</sup> Título I, artículo 1. Será de aplicación a los servicios bancarios dirigidos o prestados a clientes, o clientes potenciales que son personas físicas.

tanto de carácter precontractual<sup>171</sup> como contractual<sup>172</sup>. Se añaden, otras herramientas más específicas, como la difusión de una Guía informativa adaptada a este producto que permitirá profundizar en la necesaria educación financiera de los clientes. Además refuerza específicamente la transparencia en lo que se refiere a determinados servicios: las cláusulas suelo y techo y los instrumentos de cobertura de tipo de interés. La existencia de ambos servicios ya estaba prevista en el ordenamiento, y esta orden no viene sino a reforzar las obligaciones de transparencia y difusión de la información relevante, que el cliente debe de ponderar antes de su contratación.

Incluye expresamente:

- Tasa Anual Equivalente. Indicador de tanto por ciento anual, que revela el coste o rendimiento efectivo de un producto financiero, ya que incluye el interés y los gastos y comisiones bancarias teniendo en cuenta también la periodicidad con las que se efectúan los pagos<sup>173</sup>.

En el caso de los préstamos a tipo de interés variable, no es posible conocer la evolución futura del tipo de interés, por lo que la TAE se calcula suponiendo que el tipo se mantiene en el valor que tiene en el momento del cálculo. En estos casos, la expresión que utilizan las entidades es “TAE Variable”, que solo tiene efectos informativos y que variará con las revisiones del tipo de interés.

- Cláusulas de suelo, techo, y suelo y techo. En algunos préstamos hipotecarios se incluyen este tipo de cláusulas que limitan las bajadas y/o las subidas del tipo de interés aplicado al préstamo con respecto de ciertos umbrales. Es decir, el préstamo tiene un tipo de interés variable pero lo hará dentro de la banda de fluctuación que marquen dichas cláusulas.

Con la entrada en vigor de la norma señalada, en la información personalizada con las características del préstamo, y antes de su contratación, la ley 1/2013 señala que “*debe de hacerse mención específica y especial de las mismas, indicando el tipo máximo y mínimo a aplicar y la cuota máxima y mínima que habría de pagar como consecuencia de su aplicación*”<sup>174</sup>. Y asimismo, “*el notario deberá recabar del prestatario su expresión manuscrita de haber sido advertido del riesgo derivado del contrato*”<sup>175</sup>.

- Cobertura de la variación de tipos. Los riesgos de los préstamos hipotecarios a tipos de interés variable pueden ser mitigados (cuando se produce un alza de los mismos que supone la dificultad del pago de la cuota) mediante la contratación de este tipo de coberturas. Desde la Ley 36/2003, de 11 de noviembre, las entidades están obligadas a ofrecer al menos alguno de estos instrumentos, y para un periodo de tiempo establecido que no cubre el periodo completo de vencimiento.

<sup>171</sup> Título I. artículo 6. Información precontractual. “*Deberán facilitar de forma gratuita toda la información que sea legalmente exigible...deberá ser clara, oportuna y suficiente, objetiva y no engañosa habrá de entregarse con el debida antelación en función del tipo de contrato u oferta*”. Junto con todas las explicaciones adecuadas (artículo 9) y asesoramiento en materia bancaria (artículo 10) “*teniendo en cuenta la situación personal y financiera del cliente, así como sus preferencia y objetivos*”.

<sup>172</sup> Título I. artículo 7. Información contractual. Deberán entregar al cliente una copia de los servicios contratados, deberán conservar el documento contractual y ponerlo a disposición del cliente cuando lo solicite y conforme a la normativa notarial cuando se trata de este tipo de servicios.

<sup>173</sup> Las entidades están obligadas a informar sobre la TAE de sus operaciones en la publicidad que hagan de sus productos, en la información precontractual que deben poner a disposición de sus clientes, en las ofertas vinculantes, en los contratos y en los documentos que tienen que enviar cada vez que se pague una de las cuotas del préstamo. La formulación matemática y las cuestiones técnicas sobre el cálculo de la TAE se encuentran en la Orden EHA/2899/2011, de 28 de octubre, de transparencia y protección del cliente de servicios bancarios.

<sup>174</sup> Guía de acceso al préstamo bancario. Banco de España (2013).

<sup>175</sup> Idem anterior.

Pueden ser de dos tipos, dependiendo del producto: 1) pasar de pagar a un tipo fijo a variable (swap de tipo de interés) y 2) el establecimiento de un límite superior (cap) y/o inferior (collar). Además, *“la contratación de este tipo de productos de reducción de riesgos por variación de tipo de interés es una opción que el cliente debe de valorar analizando en profundidad las implicaciones económicas y legales de su contratación y los costes adicionales que puede conllevar su posible cancelación anticipada, que pueden ser muy importantes”*. Y la Ley 1/2013 señala que, *“el notario deberá recabar del prestatario su expresión manuscrita de haber sido advertido del riesgo derivado del contrato”*<sup>176</sup>.

Algunas modalidades de préstamo se diseñan integrando este tipo de reducción del riesgo en la variación del tipo de interés. Por ejemplo, que se considere la mitad de la cuantía solicitada a tipo fijo y la otra mitad, a tipo variable; o que se establezca un periodo temporal a un tipo fijo y el resto de la vigencia del préstamo a tipo variable. Con todo, *estos productos no son habituales*<sup>177</sup> en el Estado.

- Tipo de interés de demora. Es el tipo aplicable como consecuencia de haber incurrido en impago. La entrada en vigor de la Ley 1/2013 limita el valor de dicho tipo, en tres veces el tipo de interés legal del dinero. Esta limitación se aplicará a los contratos nuevos y a los procesos en ejecución (y no cerrados) y a los que devenguen con posterioridad a dicha fecha. No se podrá aplicar sobre el principal pendiente de pago.

Por lo tanto, y siguiendo el procedimiento (información específica relativa al préstamo y efectuada la tasación, con la oportuna comprobación de la situación registral y la capacidad financiera del prestatario), la entidad de crédito estaba obligada a efectuar la oferta vinculante del préstamo al potencial prestatario o, en su caso, a notificarle la denegación. Dicha oferta, que se formulaba por escrito, se acompañaba de las condiciones financieras correspondientes<sup>178</sup> para la escritura del préstamo.

En concreto se había de hacer referencia, entre otras, al importe y forma de entrega del capital del préstamo, a la amortización (número, periodicidad, cuantía de cuotas, condiciones de reembolso anticipado...), los intereses ordinarios, el tipo de interés variable (definición, identificación y ajuste de interés o índice de referencia, los límites de variación del tipo de interés aplicable, umbral mínimo de fluctuación y redondeos del tipo de interés aplicable, la forma de comunicación al prestatario del tipo de interés aplicable), comisiones, gastos a cargo del prestatario, intereses de mora, resolución anticipada...

Con la entrada en vigor de la Orden EHA 2899/2011 de transparencia y protección del cliente de servicios bancarios, se incorpora, entre otras medidas, el ámbito del endeudamiento responsable y la ampliación de la información al cliente centrada fundamentalmente en la ficha de información precontractual, la ficha de información personalizada, la oferta vinculante además de la referida a los instrumentos de cobertura de riesgos de tipo de interés y cláusulas suelo y techo. Se complementa con la Circular 5/ 2012 del Banco de España que profundiza en los principios generales aplicables para la concesión de préstamos responsables.

---

<sup>176</sup> Idem anterior.

<sup>177</sup> Idem anterior.

<sup>178</sup> El tipo de interés y el resto de las condiciones financieras de las operaciones bancarias (tipo de referencia en los modelos de financiación variable, cláusulas de suelo y/o techo, comisión de apertura, amortización anticipada, cancelación, etc,...) se acuerdan libremente entre las partes. La Ley 1/2013 se establece la limitación en los tipos de interés de demora.

A continuación se relaciona la ficha (FIPER) a cumplimentar por parte de la entidad financiera, resultados de la solicitud de información<sup>179</sup> por parte de un potencial prestatario (persona física).

#### (TEXTO INTRODUCTORIO)

El presente documento se extiende el (fecha corriente) en respuesta a su solicitud de información y no conlleva para (nombre de la entidad) la obligación de concederle un préstamo hipotecario.

Se ha elaborado basándose en la información que usted, (nombre del cliente), ha facilitado hasta la fecha, así como en las actuales condiciones del mercado financiero. La información que sigue será válida hasta la (fecha de validez). Después de esa fecha, puede variar con arreglo a las condiciones del mercado.

#### 1. ENTIDAD DE CRÉDITO

- Identidad / nombre comercial
- Domicilio social
- Número de teléfono
- Correo electrónico
- Dirección de página electrónica
- Autoridad de supervisión: (identidad de la autoridad de supervisión y dirección de su página web)
- Persona de contacto: (Datos completos de la persona de contacto)

#### 2. CARACTERÍSTICAS DEL PRÉSTAMO

- Importe y moneda del préstamo: (valor) (moneda)
- (si ha lugar) El presente préstamo no se expresa en (moneda nacional)
- Duración del préstamo
- Tipo de préstamo
- Clase de tipo de interés aplicable
- Importe total a reembolsar
- Importe máximo de préstamo disponible en relación con el valor del bien inmueble.
- (si ha lugar) Garantía

#### 3. TIPO DE INTERÉS

La TAE es el coste total del préstamo expresado en forma de porcentaje anual. La TAE sirve para ayudarle a comparar las diferentes ofertas.

- La TAE aplicable a su préstamo es (TAE). Comprende:
  - El tipo de interés (valor en porcentaje o en tipo de referencia más diferencial si se tratase de un tipo variable o variable limitado)
  - (otros componentes de la TAE)

#### 4. PERIODICIDAD Y NÚMERO DE PAGOS

- Periodicidad de reembolso: (periodicidad)
- Número de pagos: (número)

<sup>179</sup> En concreto, en el punto 3, (otros componentes de la TAE) es donde la entidad debe reflejar las cláusulas de suelo y techo y en el punto 12 (consecuencias financieras y jurídicas), el tipo de interés de demora, entre otras cuestiones.

## 5. IMPORTANCIA DE CADA CUOTA HIPOTECARIA

- (Importe) (moneda)
- *(Si ha lugar)* Las cuotas hipotecarias calculadas en diferentes escenarios de evolución del tipo de interés cuando el préstamo aplica un tipo de interés variable o variable limitado.
- *(Si ha lugar)* El tipo de cambio utilizado para la conversión del reembolso en (moneda de préstamo) a (moneda nacional) será el publicado por (nombre del organismo encargado de la publicación del tipo de cambio) el (fecha).

## 6. TABLA DE AMORTIZACIONES

La siguiente tabla muestra el importe que ha de pagarse cada (periodicidad)

- Las cuota (columna (nº pertinente)) y, *si ha lugar*, otros costes (columna (nº pertinente)).
- *(Si ha lugar)* Los costes de la columna “otros costes” corresponden a (lista de costes). El capital pendiente (columna (nº pertinente)) es igual al importe del préstamo que queda por reembolsar.
- (Importe y moneda del préstamo)
- (Duración del préstamo)
- (Tipo de interés)
- (Tabla)
- *(Si ha lugar)* (Advertencia sobre la variabilidad de las cuotas)

## 7. VINCULACIONES Y OTROS COSTES

Si desea beneficiarse de las condiciones del préstamo descritas en la presente ficha, debe cumplir las obligaciones que, a continuación, se indican.

- Obligaciones
- *(Si ha lugar)* Observe que las condiciones de préstamo descritas, incluido el tipo de interés aplicable, pueden variar en caso de incumplimiento de las citadas obligaciones.
- Además de los costes ya incluidos en las cuotas (periodicidad), este préstamo conlleva los siguientes costes:
  - Costes que deben abonarse una sola vez.
  - Costes que deben abonarse periódicamente.
- Asegúrese de que tienen conocimiento de todos los demás tributos y costes (p.ej. gastos notariales) conexos al préstamo.

## 8. AMORTIZACIÓN ANTICIPADA

Se decide amortizar el préstamo anticipadamente, consúltenos a fin de determinar el nivel exacto de la compensación en este momento.

- Este préstamo puede amortizarse anticipadamente, total o parcialmente.
  - Condiciones
  - Procedimiento
- *(Si ha lugar)* Compensación por desistimiento

## *(Si ha lugar)* 9. DERECHO DE SUBROGACIÓN

Si lo desea puede llevarse a otra entidad de crédito (subrogar) su préstamo aún sin el consentimiento de (nombre de la entidad).

## 10. DEPARTAMENTO DE ATENCIÓN AL CLIENTE

- Departamento de Atención al Cliente: nombre, dirección, geográfica, número de teléfono, correo electrónico, persona de contacto y sus datos de contacto.
- *(Si ha lugar)* Defensor del cliente: nombre, dirección geográfica, número de teléfono, correo electrónico, persona de contacto y sus datos de contacto.



## 11. SERVICIO DE RECLAMACIONES DEL BANCO DE ESPAÑA

En caso de desacuerdo con el departamento de atención al cliente de la entidad de crédito, o transcurridos dos meses sin respuesta del mismo, puede dirigir una reclamación (o, siempre que lo desee, formular una consulta o queja) al Servicio de Reclamaciones del Banco de España (91.338.65.30):

- Por escrito dirigido al Servicio de Reclamaciones C/ Alcalá, 78; 28014 Madrid.
- Por vía electrónica en la página <http://www.bde.es>

## 12. INCUMPLIMIENTO DE LOS COMPROMISOS VINCULADOS AL PRÉSTAMO: CONSECUENCIAS PARA EL CLIENTE

- (Tipos de incumplimiento)
- (Consecuencias financieras y/o jurídicas)

Si tiene dificultades para efectuar sus pagos (periodicidad), póngase en contacto con nosotros a la mayor brevedad posible para estudiar posibles soluciones.

## (Si ha lugar) 13. INFORMACION ADICIONAL , EN EL CASO DE VENTAS A DISTANCIA

- (*Si ha lugar*) La legislación escogida por la entidad de crédito como base para el establecimiento de relaciones con usted con anterioridad a la celebración del contrato de crédito es (legislación aplicable).
- La información y documentación contractual se facilitarán en (lengua). Con su consentimiento, durante la vigencia del contrato de préstamo, nos comunicaremos con usted en (lengua o lenguas).

## 14. INFORMACION ADICIONAL , EN EL CASO DE VENTAS A DISTANCIA

Le rogamos tome nota de los riesgos que conlleva un préstamo hipotecario.

- Sus ingresos pueden variar. Asegúrese de que si sus ingresos disminuyen aún seguirá pudiendo hacer frente a sus cuotas hipotecarias (periodicidad)
- Tiene usted derecho a examinar el proyecto de documento contractual en el despacho del notario autorizante, con la antelación de 3 días hábiles previos a su formalización ante el mismo.
- (*Si ha lugar*) Puede usted perder su vivienda si no efectúa sus pagos puntualmente.
- (*Si ha lugar*) Responde usted ante (nombre de la entidad) del pago del préstamo no solo con su vivienda sino con todos sus bienes presentes y futuros.
- (*Si ha lugar*) Debe tener en cuenta el hecho de que el tipo de interés de este préstamo no permanece fijo durante todo su período de vigencia.
- (*Si ha lugar*) Debe tener en cuenta el hecho de que el tipo de interés de este préstamo a pesar de ser variable nunca se beneficiará de descensos del tipo de interés de referencia por debajo del (límite mínimo del tipo de interés variable limitado)
- (*Si ha lugar*) el presente préstamo no se expresa en euros. Tenga en cuenta que el importe en euros que necesitará para pagar cada cuota variará en función del tipo de cambio de (moneda de préstamo/euro).
- (*Si ha lugar*) Este es un préstamo de solo intereses. Ello quiere decir que, durante su vigencia, necesitará reunir capital suficiente para reembolsar el importe del préstamo en la fecha de vencimiento.
- Al margen de lo recogido en la presente ficha, tendrá que pagar otros tributos y gastos (*si ha lugar*), p. ej., gastos notariales.

Finalmente, resulta destacable que la contratación de préstamos y créditos hipotecarios se rige por la autonomía de la voluntad de las partes y por el principio de libertad de pactos. Este hecho es especialmente relevante ya que no contempla la situación del deudor, es decir, frente al incumplimiento del pago, se activa el procedimiento de ejecución hipotecaria<sup>180</sup>. En síntesis, los elementos que intervienen son:

- Impago de cuota(s) de hipoteca. Antes de la entrada en vigor de la última reforma legal<sup>181</sup>, el marco regulatorio del procedimiento hipotecario establecía que a los 90 días transcurridos a partir de la primera cuota impagada se consideraba que había entrado en mora. Actualmente (Ley 1/2013) se ha establecido en 3 cuotas mensuales.
- Proceso judicial y extra-judicial. En el caso de no llegar a acuerdo o estimar que no es factible (proceso de renegociación de la deuda), la entidad prestamista realiza la demanda, en el Juzgado de Primera Instancia, iniciándose el trámite de la ejecución de la hipoteca, que puede alargarse hasta 18 meses<sup>182</sup>, y asimismo se notifica al deudor el inicio del procedimiento judicial. El juzgado determinará la fecha exacta para la realización de la subasta de la vivienda. Hasta dicha fecha, el deudor puede seguir negociando una solución o liberar el bien mediante la consignación de las cantidades adecuadas. Por otra parte, la entidad puede recurrir a la vía extra-judicial, procedimiento en el que interviene el notario, previsto en la Ley Hipotecaria.
- La subasta judicial<sup>183</sup> del bien inmueble, garante de la hipoteca, es la forma de liquidar el inmueble y restituir el valor de la deuda al acreedor. Recientemente se han introducido una serie de modificaciones (Ley 1/2013) en las subastas cuando se trata de una vivienda principal. Los cambios se orientan al aumento del valor mínimo de adjudicación (75% del valor de la tasación<sup>184</sup>), del número de los postores en la subasta, así como facilitar la entrada a la misma (el aval necesario se reduce al 5% del valor de tasación). Se trata de ampliar las opciones de la subasta y el valor resultante, puesto que si quedara desierta la adjudicación corresponde a la entidad financiera (por un 70% del valor de la subasta en el caso de viviendas habituales).
- Valor del bien subastado y deuda pendiente. Es importante subrayar que el artículo 1.911 del Código Civil establece el principio de responsabilidad universal del deudor, lo que implica que debe responder con todos sus bienes presentes y futuros. Por lo tanto, la hipoteca puede ser constituida en garantía de toda clase de obligaciones pero no se alteraría la responsabilidad ilimitada del deudor (artículo 105 de la Ley Hipotecaria).

En el caso en el que el valor de la subasta no cubra la deuda pendiente se actúa sobre el resto de las propiedades del deudor<sup>185</sup> y si fuera necesario, se procede al embargo de rentas (sueldos, salarios, pensiones) presentes y futuras. El RD Ley 8/2011 modifica el límite de embargabilidad hasta el 150% del salario mínimo interprofesional, con un 30% adicional por cada persona que conviva en el hogar y no perciba ingresos superiores a dicho salario mínimo interprofesional.

---

<sup>180</sup> Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil. Desde el artículo 681 hasta el artículo 698.

<sup>181</sup> Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social.

<sup>182</sup> Se estima un periodo de 8 a 18 meses de resolución. En la medida en que se alargue el proceso se incrementan los intereses de demora y por lo tanto, el volumen total de la deuda.

<sup>183</sup> Asimismo, existe la figura de la subasta extrajudicial notarial, que en el Real Decreto Ley 6/2012, de 9 de marzo, de Medidas Urgentes de Protección también ha sido modificada y revisada en la Ley 1/2013 de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, detallada en capítulos posteriores.

<sup>184</sup> Título de la hipoteca.

<sup>185</sup> Dinero en efectivo, productos financieros de corto plazo y otros realizables a largo plazo, propiedades valiosas (antigüedades, joyas, etc.) y otros bienes inmuebles, principalmente.

La Ley 1/2013 establece que el deudor en situación de especial vulnerabilidad quedará liberado de la deuda pendiente previo cumplimiento del plan de re-estructuración y abone el 65% de la deuda en cinco años o el 80% en diez.

- Lanzamiento judicial. Una vez subastada la finca, el deudor deja de ser su propietario y debe abandonarla, y en caso de no hacerlo se procede al lanzamiento judicial. Si el antiguo propietario no abandona la casa, los funcionarios judiciales pueden pedir el auxilio de la Policía para obligar al deudor a que abandone la propiedad.
- Avales. Si el producto de la subasta no cubre la deuda, se inicia el proceso de ejecución sobre los bienes de los avalistas (si los hubiere), con el mismo procedimiento.
- Otras deudas. En el caso de impago de otras deudas derivadas de préstamos con garantía personal, entre ellos los préstamos o créditos de consumo, cuya única garantía de reembolso del préstamo concedido es la solvencia del deudor prestatario y/o de los fiadores o avalistas de la operación, el proceso de ejecución es similar al comentado, es decir, se aplica el procedimiento establecido en la Ley de enjuiciamiento civil. Y dado que en los créditos con garantía personal el prestatario responde con todos las propiedades presentes y futuras, la entidad prestamista tiene derecho a solicitar el embargo de sus bienes con los límites establecidos en la ley, tal y como se ha citado con anterioridad.

### **5.2.3. Marco regulatorio del procedimiento hipotecario**

Antes de la entrada en vigor de la última reforma legal<sup>186</sup>, el marco regulatorio del procedimiento hipotecario establecía que:

- El procedimiento de ejecución hipotecaria era inexorable, en el sentido de que una vez iniciado, el deudor sólo podía oponer dos causas (artículo 695 de la LEC) para detenerlo: la extinción de la garantía o de la obligación garantizada, presentando la acreditación efectiva del pago de la deuda y/o de la cancelación de la hipoteca<sup>187</sup>, o la acreditación de que se había producido un error en la determinación de la cantidad exigible.
- Para plantear la validez de cualquier otro aspecto del contrato, con relación a los plazos o el vencimiento o los tipos de interés aplicados<sup>188</sup>, por ejemplo, el litigio debía dirimirse mediante un procedimiento distinto, de carácter declarativo, que no detiene<sup>189</sup> el procedimiento de ejecución iniciado.
- En definitiva, en ningún momento el tribunal podía ordenar la suspensión provisional de la ejecución forzosa, y subsiguiente subasta forzosa del inmueble con la consiguiente pérdida de la propiedad por el consumidor (deudor). Y, en el caso de hacerlo por las causas señaladas, el juez requería que el deudor prestase una garantía suficiente para responder a los intereses de demora y al perjuicio que pudiera causarse al acreedor.

---

<sup>186</sup> Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social.

<sup>187</sup> El artículo 693,3 LEC prevé que el deudor pueda pagar las cuotas no satisfechas en el momento de la ejecución, más los intereses, costas y gastos y evitar la subasta, liberando el bien inmobiliario.

<sup>188</sup> *Vicios de consentimiento.*

<sup>189</sup> Artículo 698 de la LEC. Esta cuestión se ve directamente afectada por la sentencia Aziz, que se estudia en el siguiente capítulo.

La aprobación de la Ley 1/2013 ha supuesto la modificación del procedimiento ejecutivo a efectos de que, de oficio o a instancia de parte, el órgano judicial competente puede apreciar la existencia de cláusulas abusivas en el título ejecutivo y como consecuencia de ello decretar el sobreseimiento de la ejecución hipotecaria cuando la cláusula contractual fundamente la ejecución o, en su caso, su continuación sin aplicación de aquéllas consideradas abusivas.

En las ventas extrajudiciales esta potestad se otorga a los Notarios, que pueden suspender la venta cuando las partes acrediten que se ha solicitado al órgano judicial competente, que dicte resolución decretando la improcedencia de dicha venta por existir cláusulas abusivas en el contrato de préstamo hipotecario (o si se realiza la venta, pueden determinar la no aplicación de las cláusulas abusivas).

#### **5.2.4. Responsabilidad universal del deudor**

Como se ha señalado anteriormente, el artículo 1.911 del Código Civil establece el principio de responsabilidad universal del deudor que responderá con todos sus bienes, presentes y futuros, ya que la extinción de sus obligaciones finaliza con el cumplimiento íntegro de las mismas. Por otra parte, el artículo 570 de la Ley 1/2000, de Enjuiciamiento Civil, señala que *“la ejecución forzosa sólo terminará con la completa satisfacción del acreedor ejecutante”*.

El valor del bien subastado ha sido objeto de una cierta controversia judicial<sup>190</sup> en cuanto a qué se entendía por el producto de la subasta. Normalmente, el valor de mercado y el de tasación (título de la hipoteca) son diferentes, siendo este último el que establece el límite del precio de adjudicación (75% con la Ley 1/2013, en la vivienda principal). En algunos casos, el bien garante del préstamo o crédito contraído no es suficiente para saldar la deuda pendiente, por lo que una vez ejecutada la subasta del bien, se establece la deuda residual o remanente. En este caso, el acreedor solicitará la ejecución del resto de los bienes según las normas ordinarias a toda ejecución<sup>191</sup>. Esta es una situación dispar con respecto al tratamiento de la persona jurídica, para la que el compromiso sobre su deuda termina con la liquidación de la sociedad.

#### **5.2.5. Intereses y otras cláusulas**

La normativa de transparencia consagra la libertad de pactos para fijar los tipos de interés y establece igualmente la información relativa al tipo de interés aplicable a los préstamos, debiendo incluir, al menos, la clase y nivel del tipo de interés (nominal anual) que puede ser: fijo, variable o variable limitado; el plazo en el caso que se modifiquen el tipo de interés; la tasa anual equivalente (TAE) aplicable como indicador del coste total; el importe, número y periodicidad o fecha de pagos.

En los préstamos a tipo de interés variable la legislación exige la utilización de un tipo de referencia oficial publicado por el Banco de España al que se añadirá el margen o diferencia pactada, generalmente expresado en puntos porcentuales.

---

<sup>190</sup> En el “Informe sobre endeudamiento”, Sindic de Greuges, El defensor de las personas, Generalitat de Catalunya, se alude a que *“ hay un sector de la jurisprudencia (Resolución 111/2010, de la sección segunda de la Audiencia Provincial de Navarra; Resolución 119/2011, de la sección segunda de la Audiencia Provincial de Girona; Decreto 29/12/2011, del Juzgado de Primera Instancia número 5 de Lleida; Resolución de 10 de enero de 2012, del Juzgado de Instrucción número 3 de Torrejón de Ardoz; Resolución 10/2012, de la sección tercera de la Audiencia Provincial de Córdoba y la Resolución de 4 de febrero de 2012, del Juzgado de Primera Instancia número 1 de Mataró) que identifica valor real con lo que obtiene la entidad bancaria al adjudicarse el bien hipotecado”*.

<sup>191</sup> Artículo 579 de la LEC, modificado por la Ley 37/2011, de 10 de octubre, de Agilización Procesal.

En el caso de liquidaciones por morosidad se aplica el tipo de interés de demora previsto en el contrato si bien, desde el 15 de Mayo de 2013, en los contratos de préstamo hipotecarios, se ha limitado a tres veces el interés legal del dinero (4% en 2013, es decir 12% en dicho año), devengándose únicamente sobre el principal pendiente de pago.

En algunos casos los tipos de interés aplicados a los préstamos hipotecarios contienen límites a la variación del mismo, en cuanto al mínimo establecido (cláusula suelo), al máximo (cláusula techo) o ambos (cláusula suelo/techo). Estos límites están previstos en la normativa de transparencia vigente y recientemente, a raíz de la Ley 1/2013, el notario tiene la obligación de recabar del prestatario su expresión manuscrita de haber sido advertido de esta limitación del contrato. En el caso de que se hubiese contratado una cobertura de riesgo de interés, igualmente, el Notario deberá recabar una expresión manuscrita de haber sido advertido del riesgo derivado de este contrato.

No obstante, las cláusulas suelo han suscitado un amplio debate<sup>192</sup> en cuanto a la posibilidad de poder ser declaradas nulas, considerando la falta de las necesarias garantías de información y transparencia (es decir, pleno conocimiento del firmante del alcance y consecuencias de este tipo de cláusulas) y/o la falta de reciprocidad (debiendo existir ambos límites, suelo y techo).

El pasado 9 de Mayo de 2013, el Tribunal Supremo ha fijado doctrina sobre la validez y la posibilidad de control judicial del carácter abusivo de las cláusulas suelo en los contratos bancarios con garantía hipotecaria y a interés variable celebrados con consumidores. En este sentido la sentencia<sup>193</sup>:

- Admite la validez de tales cláusulas cuando cumplen los requisitos de especial transparencia exigible en los contratos celebrados con los consumidores.
- Declara la nulidad del caso enjuiciado por falta de transparencia. A tal efecto el Tribunal estima que no es suficiente con que las cláusulas sean comprensibles de forma aislada, así como que los consumidores deben ser informados de forma clara y destacada, sin que las cláusulas puedan pasar inadvertidas al consumidor entre otras propias de un contrato tan complejo.
- Los consumidores deben ser informados de que cuando el tipo de interés baja a determinados niveles, el préstamo se transforma en préstamo a interés fijo (umbral mínimo), variable solo al alza y no se beneficiarán de las bajadas del índice de referencia (en general, el euríbor).
- Además, el consumidor debe ser informado de otros productos para que pueda realizar una comparación y pueda optar después de tener una información suficiente.
- Y de igual forma, se especifica que la nulidad de las cláusulas no afecta a la subsistencia de los contratos ni a las cantidades ya pagadas.

A petición de aclaración de esta sentencia (de 9 de mayo de 2013) el Pleno de la Sala Primera del Tribunal Supremo ha aclarado que<sup>194</sup>:

- En la sentencia se declaró la nulidad de las cláusulas enjuiciadas por la concurrencia de las siguientes circunstancias:

---

<sup>192</sup> Por ejemplo, el Banco de España defendió su aplicación y legalidad, por considerar que no se trataba de una condición general del contrato.

<sup>193</sup> Resolución de 9 de mayo de 2013, relativa al recurso de casación interpuesto por el Ministerio Fiscal, y los recursos extraordinario por infracción procesal y de casación interpuestos por Asociación de Usuarios de los Servicios Bancarios, contra la sentencia dictada por la Audiencia Provincial de Sevilla (Sección Quinta) el día siete de octubre de 2011, en el recurso de apelación 1604/2011, interpuesto contra la sentencia dictada por el Juzgado de lo Mercantil número 2 de Sevilla en los autos juicio verbal 348/2010.

<sup>194</sup> Auto de aclaración (solicitado por BBVA, Novacaixagalicia y Cajamar) de la mencionada sentencia de 9 de mayo, hecho público el 12 de junio de 2013. Las entidades de crédito habían solicitado este auto, para que el Tribunal se pronunciase sobre si era preciso que concurriesen todas las circunstancias indicadas en la sentencia para la declaración de nulidad de las cláusulas suelo,

- La creación de la apariencia de un contrato de préstamo a interés variable en el que las oscilaciones a la baja del índice de referencia, repercutirán en una disminución del precio del dinero.
  - La falta de información suficiente de que se trata de un elemento definitorio del objeto principal del contrato.
  - La creación de la apariencia de que el suelo tiene como contraprestación inescindible la fijación de un techo.
  - Su ubicación entre una abrumadora cantidad de datos entre los que quedan enmascaradas y que diluyen la atención del consumidor.
  - La ausencia de simulaciones de escenarios diversos, relacionados con el comportamiento razonablemente previsible del tipo de interés en el momento de contratar, en fase precontractual.
  - Inexistencia de advertencia previa clara y comprensible sobre el coste comparativo con otros productos de la propia entidad.
- La Sala declara que no es preciso que concurren de forma simultánea todas las circunstancias y que el perfecto conocimiento de la cláusula, de su trascendencia e incidencia en la ejecución del contrato, a fin de que el consumidor pueda adoptar su decisión económica después de haber sido informado cumplidamente, constituye un resultado que no puede sustituirse por el cumplimiento de formalismos carentes de eficacia en tal sentido –lectura por el Notario, etc.-.
  - También declara que las cláusulas suelo pueden ser nulas aunque el consumidor se hubiera visto beneficiado durante un tiempo por las bajadas del índice de referencia.

La Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, atiende a estas cuestiones en tanto que establece limitaciones efectivas a los intereses de demora y de advertencia de los riesgos derivados del contrato (limitaciones de variabilidad del interés, instrumentos de cobertura del riesgo de interés o de divisas), precisándose, en tal caso, por el Notario la expresión manuscrita del prestatario.

### **5.2.6. Proceso de subasta de bienes**

Se entiende que una de las ventajas del procedimiento hipotecario es su agilidad y rapidez: una vez aceptada la demanda se pone fecha para la subasta pública del bien<sup>195</sup>, que es de acceso libre, mediante un depósito prescrito. No obstante, parece que, en principio, no ha habido un mercado de subastas suficientemente amplio (actores) y eficaz (participación) que facilite una mejor valoración resultante del bien subastado.

Entre los aspectos que más han debilitado al sistema de subasta destacan las carencias en la publicidad. Así, la Ley de Enjuiciamiento Civil señala que sólo existe obligación de publicar los edictos de las subastas en los tablones de anuncios. A simple vista, parecía necesario incrementar la publicidad de los bienes a subastar mediante los canales ordinarios (Boletines Oficiales), medios de comunicación

---

<sup>195</sup> Regulada en el artículo 671 de la LEC.

especializados y/o avanzar en sistemas de plataformas on line. Se trataría, en definitiva, de acercar la oferta a una mayor o más cualificada demanda potencial<sup>196</sup>.

La Ley 1/2013, de 14 de mayo introduce una serie de modificaciones orientadas a potenciar la presencia de posibles postores en los procesos de subastas judiciales. Establece la reducción en la cuantía del aval requerido a los postores (del 20% al 5%), requiere de dar mayor publicidad a las subastas<sup>197</sup> y amplía a 40 días el plazo para materializar las ofertas. Asimismo, si la puja queda desierta, se establece que el acreedor podrá adjudicarse el bien (en el plazo de 20 días), por el 50% del valor de salida a subasta o por la cantidad que se le deba por todos los conceptos, en caso de que no se trate de la vivienda habitual. Y si se trata de la vivienda habitual, la adjudicación se hará por el 70% del valor de salida (o si la cantidad que se adeuda es inferior a ese porcentaje, por el 60%).

### **5.2.7. Dación en pago**

La dación en pago consiste en la entrega del bien inmueble garante para saldar la deuda contraída ante la imposibilidad de atender las cuotas de pago de la misma. Se trata de un acto voluntario extra-judicial que resuelve la situación de impago y se basa en dos factores clave. De una parte, se sustenta en la aceptación del bien por parte del acreedor y, de otra, el deudor accede voluntariamente a esta entrega y ésta se ha de producir.

En el ordenamiento vigente, existe la previsión de la contratación de hipotecas con responsabilidad limitada (artículo 140 de la Ley Hipotecaria), y en el caso de que se haya escriturado en este sentido, la dación en pago puede saldar la totalidad de la deuda hipotecaria, de manera que la responsabilidad del deudor se limita al importe de los bienes hipotecados y no afecta a otro patrimonio del deudor. Esta modalidad tiene escasa presencia en los contratos vigentes y firmados en el pasado reciente en el Estado y en los países de la UE.

No obstante<sup>198</sup>, “a pesar del escaso uso que parecen tener las daciones, los datos demuestran que es una práctica bancaria habitual, aunque puede ser planteada de forma más o menos selectiva según las distintas entidades y las circunstancias personales del deudor”. Así, según los datos del Banco de España, en 2012, en el conjunto del Estado, referidas a entregas de vivienda, se han realizado 15.826 operaciones de dación en pago, de las cuales el 89% correspondieron a la vivienda habitual (14.110 en total).

Debe tenerse en cuenta que estas cifras pueden estar influidas por el efecto de la entrada en vigor de las medidas urgentes para la protección del colectivo en situación de especial vulnerabilidad<sup>199</sup> (RDL 6/2012 y Ley 1/2013) que, dentro del Código de Buenas Prácticas<sup>200</sup>, incluye la posibilidad de la dación en pago como “*medio liberatorio definitivo de la deuda*”, en caso de que no haya podido “*reducirse el esfuerzo hipotecario de los deudores a límites asumibles para su viabilidad financiera*”, a través de la reestructuración de la misma y/o la aplicación de una quita.

---

<sup>196</sup> De hecho, el Ministerio de Justicia ha puesto en marcha un Portal de Subastas Judiciales que funciona como un punto de acceso único a información pública sobre subastas judiciales y permitiendo el seguimiento y la participación en las mismas a través de Internet. Con todo, debe reseñarse que este portal no publicita todas las subastas judiciales que se están realizando, sino solamente las de las diferentes Unidades de Subastas que se han adherido a este sistema. El Departamento de Justicia del Gobierno Vasco podría hacer lo propio.

<sup>197</sup> Incorporando las subastas extrajudiciales en el portal de subastas del Ministerio de Justicia.

<sup>198</sup> Panorama Registral, Impagos hipotecarios de vivienda, 2012. Colegio de Registradores de la Propiedad, Bienes Muebles y Mercantiles de España.

<sup>199</sup> Deudor en situación de exclusión social, con unas cuotas que superan el 60% de sus ingresos. Avalistas y otros garantes, en la misma situación. Limitación en el precio (valor tasado) de la vivienda.

<sup>200</sup> Código de Buenas Prácticas para la reestructuración viable de las deudas con garantía hipotecaria sobre la vivienda habitual, incluido en el RD 6/2012.

## 5.2.8. Concurso de las personas físicas

El objetivo<sup>201</sup> del concurso de acreedores es la satisfacción del acreedor, buscando la continuidad de las actividades económicas<sup>202</sup>, es por ello por lo que, aunque es aplicable a la persona física y jurídica, tiene mayor utilización en esta última, en tanto que se refiere a *“la búsqueda de equilibrio entre la viabilidad de la empresa y la necesaria garantía judicial... al servicio de la viabilidad y dinamización de nuestro tejido empresarial”*.

El objetivo del concurso de la insolvencia de la persona física es regular el reparto de pérdidas y preservar el patrimonio del deudor para que continúe con su actividad profesional; si bien en el caso de la ejecución hipotecaria está en contraposición con el principio de la responsabilidad universal.

Los principales argumentos de su falta de adecuación a la insolvencia de la persona física son: el elevado coste del procedimiento, su inadecuación por ajustarse más a situaciones de insolvencia por falta de liquidez y la permanencia de la responsabilidad ilimitada ya mencionada.

Así, según datos del INE, durante el periodo 2008-2012 de todos los procedimientos concursales presentados en la CAPV, de media afectan a personas físicas el 8,6% del total (31,6 de 366,6); en concreto, un 5,7% a personas físicas sin actividad empresarial (20,8 de 366,6) y un 2,9% a personas físicas con actividad empresarial (10,8 de 366,6).

La recientemente aprobada Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización incorpora una modificación en el principio de responsabilidad ilimitada consagrado en el artículo 1.911 del Código Civil y en el artículo 6 del Código de Comercio de modo que la acción del acreedor, que tenga su origen en las deudas empresariales o profesionales, no alcance a la vivienda habitual del deudor, calificado como empresario persona natural, siempre que no esté afecta a su actividad y no supere los 300.000 euros, debiéndose hacerse dicha indicación del bien afecto en el Registro Mercantil así como en el Registro de la propiedad.

Por otra parte, en el texto de la Ley 38/2011 de Reforma de la Ley Concursal, se recoge en disposición adicional única, que en el plazo de seis meses se realizaría un informe sobre la aplicación y los efectos del conjunto de medidas adoptadas con relación a las familias que tengan dificultades para afrontar su deuda, especialmente la hipotecaria, que por el momento se desconoce su publicación.

## 5.3. LOS CAMBIOS NORMATIVOS RECIENTES

### 5.3.1. Presentación

La excepcionalidad de la situación reciente, con relación a la insolvencia de las familias y el desahucio, lanzamiento y pérdida de la vivienda principal han justificado la modificación de algunos aspectos del procedimiento vigente. El repaso realizado a los factores clave que integran dicho marco normativo ya ha incorporado, para cada caso, el resultado actual a la vista de las recientes modificaciones.

---

<sup>201</sup> Ley 22 / 2003, de 9 de julio, Ley Concursal, de 1 de septiembre de 2004 y Ley 38/2011, de 10 de octubre.

<sup>202</sup> Implícitamente, asume un *“fresh start”* o segunda oportunidad.



Con todo, y para completar esta panorámica, se considera pertinente presentar cada una de las iniciativas puestas en marcha en los últimos dos años, estableciendo en cada caso cuáles han sido los principales elementos de cambio. Esta presentación, que es cronológica, permite ver, además, que la incorporación de cambios se ha sucedido en un corto espacio de tiempo y sin constatar la efectividad (sucesiva) de cada uno de los cambios abordados.

Además, el deudor hipotecario ha pasado de ser una parte dentro de una normativa de contenidos sensiblemente más amplios a ser la parte central y única de la última reforma legal aprobada. Es decir, en la necesidad de respuesta a la inquietud social generada, la situación del deudor hipotecario ha ido colocándose en el centro de la acción de la norma, incorporando en cada ocasión más aspectos relacionados con su situación, como es la solución a la vivienda, pero sin completar una visión integral del proceso insolvencia<sup>203</sup>. La normativa de reciente aplicación considerada alude a:

- Real Decreto Ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa.
- Real Decreto Ley de 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos.
- Real Decreto-ley 27/2012, de 15 de noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios
- Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social

### **5.3.2. Real Decreto Ley 8/2011. Medidas de apoyo a los deudores hipotecarios**

El Real Decreto Ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa establece en su preámbulo que *“la situación de determinados deudores hipotecarios requiere de acciones inmediatas para garantizar que se protegen adecuadamente sus derechos y, simultáneamente, evitar cualquier elemento de incerteza en la regulación de la ejecución hipotecaria”*. Se trata por lo tanto, de actuaciones parciales que afectan a las situaciones expresamente recogidas en el decreto y no suponen modificación del procedimiento hipotecario. Concretamente, y como se recoge en el apartado II:

- Se eleva el umbral de inembargabilidad<sup>204</sup> cuando el precio obtenido por la venta de la vivienda habitual hipotecada en un procedimiento de ejecución hipotecaria sea insuficiente para cubrir el crédito garantizado. Con carácter general, el mínimo inembargable de cualquier deudor coincide con el salario mínimo interprofesional (SMI). A partir de este Real Decreto Ley, y exclusivamente, para los deudores hipotecarios que han perdido su vivienda habitual, este mínimo es del 150%

---

<sup>203</sup> Por ejemplo, con relación a los pagos pendientes, la situación en términos de empleo y rentas y la capacidad de recuperación económica.

<sup>204</sup> De los ingresos regulares, salario o pensión...

del SMI y un 30% adicional por cada familiar de su núcleo<sup>205</sup> que no perciba ingresos superiores a dicho SMI.

- Se modifica la Ley de Enjuiciamiento Civil para garantizar que en caso de producirse una ejecución hipotecaria por impago, los deudores recibirán una contraprestación adecuada por el inmueble, que les permita anular o reducir al máximo la deuda remanente. Para ello, se prevé que la adjudicación al acreedor en subasta de un inmueble hipotecado como consecuencia de una ejecución, se realizará por un precio nunca inferior al 60% del valor de tasación.

Se establece, por tanto, un límite equilibrado, impidiéndose cualquier adjudicación al acreedor inferior al 60% del valor de salida de subasta, independientemente de la cuantía de la deuda total, y ello con el fin de evitar el desalojo del deudor.

- Al objeto de mejorar la eficacia de las subastas permitiendo una mayor concurrencia de pujas y, por ende, posibilitando la fijación de un precio más justo, se reduce hasta el 20%<sup>206</sup> el depósito exigido a los postores para participar en una subasta. De este modo, se facilitaría la presencia de postores y la mejor adjudicación de los bienes hipotecados, se equipararía el importe de este depósito con el previsto por la propia ley para los bienes muebles y se recuperaría el porcentaje que sobre este punto ya establecía la Ley de Enjuiciamiento Civil desde 1881.

### 5.3.3. Real Decreto Ley de 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección a los deudores hipotecarios sin recursos

Casi un año más tarde, se aprueba el Real Decreto Ley de 6/2012, de 9 de marzo<sup>207</sup>, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos que tiene como objetivo paliar la situación de práctica exclusión social en la que pueden quedar los hogares que pierden su vivienda principal. Incorpora una serie de medidas que tampoco suponen la modificación del marco normativo vigente del sistema hipotecario, por lo que su traslación efectiva depende de la voluntad del acreedor, en tanto que la adscripción a un Código de Buenas Prácticas es voluntaria. De acuerdo con la información disponible, 101 entidades se han adscrito a dicho protocolo<sup>208</sup>.

Los cambios introducidos por el RDL se centran<sup>209</sup> en tres momentos clave en el proceso de ejecución hipotecaria, con el fin de contener el desenlace en términos de desahucio:

- Negociación de la re-estructuración de la deuda, a solicitud del deudor y no aplicable para los procedimientos que están en marcha. Se especifica, que la entidad deberá responder (en el plazo de un mes) con un plan de reestructuración que incluya un periodo de carencia en el pago del capital de la hipoteca de cuatro años, la ampliación del plazo de vida del préstamo hasta 40 años y el abaratamiento del crédito hasta aplicar un tipo de interés al Euribor a un año +0,25%.

<sup>205</sup> Se considera núcleo familiar "el cónyuge o pareja de hecho, los ascendientes y descendientes de primer grado que convivan con el ejecutado".

<sup>206</sup> Con la aprobación de la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, el porcentaje se reduce al 5%.

<sup>207</sup> BOE, 10 de marzo de 2012.

<sup>208</sup> Listado detallado en el BOE, 11 de octubre de 2012. De esta lista, 60 entidades se corresponden con el formato de caja rural / cooperativa de crédito.

<sup>209</sup> "A propósito del funcionamiento de código de buenas prácticas bancarias, Sáenz de Santamaría se ha remitido a un futuro informe de ejecución". Rueda de prensa del 26 de octubre de 2012, de la vicepresidenta del Gobierno Sáenz de Santamaría ([www.lamoncloa.gob.es](http://www.lamoncloa.gob.es)). Se reconoce que este Código lleva en vigor seis meses, pero de facto se pueden considerar alrededor de dos, puesto que se amplió el período para la inscripción de las entidades. Todavía no está disponible dicho informe.

- En caso de no poder hacer frente al plan de reestructuración, el deudor<sup>210</sup> puede solicitar una quita de la deuda que la entidad acreedora deberá aceptar o rechazar en el plazo de un mes a partir de la acreditación de la presentación del plan de viabilidad. Corresponde a la entidad establecer el porcentaje de quita de acuerdo con varias opciones recogidas en el Real Decreto Ley<sup>211</sup>. Este mecanismo también podrá ser solicitado por aquellos deudores que estén en procedimiento de ejecución hipotecaria.
- Se incluye la posibilidad de la dación en pago, como mecanismo que salde la deuda completa, que podrá ser solicitada por el deudor en el plazo de doce meses a partir de la acreditación de la presentación del plan de viabilidad. La dación se acompaña del establecimiento de la opción al alquiler de la vivienda<sup>212</sup> por un plazo máximo de dos años, con una renta anual máxima del 3% del importe total de la deuda<sup>213</sup> en el momento de la dación.
- En la enajenación de las viviendas, las entidades podrán pactar la dación con los deudores la cesión de parte de la plusvalía generada.

Este Real Decreto Ley incluye, además, que el tipo de interés moratorio aplicable desde el momento en que el deudor acredite a la entidad su situación de imposibilidad de afrontar los pagos será, como máximo<sup>214</sup>, el resultado de sumar a los intereses remuneratorios pactados en el préstamo, el 2,5% sobre el capital pendiente.

Se introduce limitaciones en el valor de adjudicación<sup>215</sup> en el proceso de subasta extrajudicial. Se realizará en una única subasta, por un valor mínimo del 70% del valor tasado. El deudor dispone de 10 días para traer una nueva postura que supere dicho umbral. Transcurrido dicho plazo, y sin postura, el acreedor solicitará la adjudicación por al menos el 60% del bien. Si el acreedor no lo hace, podrá solicitarlo otro postor, por un mínimo del 50% o el valor que corresponda si se cubre la deuda.

Para la aplicación de este nuevo marco del procedimiento de ejecución hipotecaria se requieren dos condiciones de partida:

- Que el deudor y su núcleo familiar estén en riesgo de exclusión social, cumpliendo todos los requisitos señalados en el artículo 3 del Real Decreto Ley: deben cumplir que todos sus miembros están en paro, sin actividad económica y con un reconocido deterioro de los ingresos; poseer únicamente la vivienda objeto de ejecución, que es el domicilio, y que sus avalistas u otras garantías estén en estas mismas condiciones. Finalmente, las cuotas hipotecarias deben superar el 60% de sus ingresos presentes.
- Que el precio de adquisición de la vivienda (artículo 5) no hubiese excedido de:
  - 200.000 euros, en municipios de más de 1.000.000 habitantes
  - 180.000 euros en municipios de entre 500.001 y 1.000.000 habitantes o los integrados en áreas metropolitanas de más de 1.000.000 de habitantes

---

<sup>210</sup> No es válido para los procedimientos en los que ya se ha anunciado la subasta del inmueble.

<sup>211</sup> Recogidas en el Anexo del Real Decreto, punto 2, de medidas complementarias. Concretamente i) Reducción del 25% ii) reducción equivalente a la cuantía amortizada con relación a la pendiente de abonar, iii) reducción equivalente a la diferencia existente entre el valor actual y el valor resultante de sustraer al valor inicial de tasación dos veces la diferencia con el préstamo concedido.

<sup>212</sup> A partir del 1 de enero de 2012, y de acuerdo con los criterios recogidos en el Plan de Vivienda y de Rehabilitación de 2009-2012 (RD 2066/2008). El umbral de ingresos del hogar no deberá superar 2,5 veces el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM); índice empleado como referencia para la concesión de ayudas, como el acceso a una vivienda protegida. Desde 2010, el IPREM mensual es de 532,51 euros

<sup>213</sup> Por ejemplo, para una deuda de 120.000 euros, son 3.600 euros al año (300 euros mensuales).

<sup>214</sup> Hasta dicha fecha no había limitación legal.

<sup>215</sup> Hasta esta fecha y si no había otro postor, el acreedor se adjudicaba el bien por la mínima postura.

- 150.000 euros, en municipios de entre 100.001 y 500.000 habitantes
- 120.000 euros, en municipios de hasta 100.000 habitantes

Finalmente, contempla una serie de exenciones fiscales<sup>216</sup> relativas al proceso de la reestructuración de la deuda (escrituras de formalización de las novaciones contractuales de préstamos y créditos hipotecarios) así como con relación a una hipotética ganancia patrimonial derivada del proceso y resultado de la subasta y/o de la dación en pago.

#### **5.3.4. Real Decreto-Ley 27/2012, de 15 de noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios**

Tal y como recoge la exposición de motivos de este Real Decreto Ley, el objetivo consiste en la suspensión inmediata y por un plazo de dos años de los desahucios de las familias que se encuentren en una situación de especial riesgo de exclusión.

Esta es una medida de carácter excepcional y temporal, que afectará a cualquier proceso judicial o extrajudicial de ejecución hipotecaria relativo a la vivienda habitual de personas pertenecientes a determinados colectivos. El Real Decreto-Ley reconoce que, sin alterar el procedimiento de ejecución hipotecaria, su entrada en vigor impide que se proceda al lanzamiento que supone el desalojo del deudor de su vivienda habitual.

En el título I se establece la suspensión de los procesos de lanzamiento de la vivienda habitual de los colectivos vulnerables y con una merma efectiva en su capacidad de pago.

- La situación de especial vulnerabilidad<sup>217</sup> concierne a:
  - Las familias numerosas, las familias monoparentales con dos hijos a cargo, las que tienen un menor de tres años o algún miembro discapacitado o dependiente.
  - Las familias en las que el deudor hipotecario se encuentre en situación de desempleo y haya agotado las prestaciones sociales o, finalmente, las víctimas de violencia de género.
  - Las familias cuyos ingresos no podrán superar el límite de tres veces el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples<sup>218</sup>.
- Además, es necesario que:
  - La familia haya sufrido una alteración familiar o una alteración significativa de sus circunstancias económicas, en los 4 años anteriores, que le condicionan o incluso impiden hacer frente al pago derivado de la deuda sobre su vivienda.
  - Las cuotas de la deuda supongan al menos el 50% de los ingresos netos del conjunto de los miembros del hogar, y el esfuerzo que represente la carga hipotecaria sobre la renta familiar se haya multiplicado por al menos 1,5.
  - Y que ésta sea la única vivienda de la familia.

---

<sup>216</sup> Impuestos de transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, Impuestos sobre la Renta de la Personas Físicas y otros relacionados.

<sup>217</sup> Cada una de estas situaciones tipificadas desde distintas normas de la administración, por lo que el RD explicita las acreditaciones que se corresponden en cada caso, así como con relación a la certificación de los ingresos, la titularidad del bien, las constitución del préstamo o crédito, etc.

<sup>218</sup> Tal y como se ha mencionado, índice empleado como referencia para la concesión de ayudas, como el acceso a una vivienda protegida.

Por lo tanto, estas medidas son principalmente una moratoria<sup>219</sup>, ya que se apoya “en la confianza de que, a la finalización de este período, habrán superado la situación de dificultad en que se puedan encontrar en el momento actual”.

Como disposición adicional única, se encomienda la creación de un Fondo Social de Viviendas, promovido en colaboración con las entidades de crédito, destinadas a ofrecer una vivienda a las personas ya desalojadas, de acuerdo con los requisitos establecidos en el artículo 1, de este Real Decreto Ley. Esta oferta de viviendas, destinada a su utilización como vivienda habitual, “*tendrá por objetivo facilitar el acceso a estas personas a contratos de arrendamiento con rentas asumibles en función de los ingresos que perciban*”.

Todas las cuestiones del Fondo Social de Viviendas<sup>220</sup> se han desarrollado en el convenio firmado por los Ministerios de Economía y Competitividad, Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Fomento, Banco de España, la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), la Plataforma del Tercer Sector (Organizaciones no Gubernamentales), las patronales bancarias y 33 entidades de crédito, que son las que entregan<sup>221</sup> a dicho fondo 5.891 viviendas<sup>222</sup> en el Estado. Las características principales de su funcionamiento<sup>223</sup> son:

- El acceso a dicha oferta corresponde a cada persona, que debe dirigirse a la entidad financiera que cursó su proceso de ejecución hipotecaria o desahucio, debido al impago de la hipoteca con posterioridad al 1 de enero de 2008.
- El precio del alquiler oscilará entre los 150 y 400 euros al mes, con un límite máximo a pagar del 30% de la renta familiar. La duración del contrato es de dos años<sup>224</sup> y se revisarán las condiciones, en caso de que la situación económica familiar mejore.
- Los Servicios Sociales competentes en cada autonomía (Ayuntamientos y/o diputaciones) son los encargados<sup>225</sup> de establecer la acreditación de la situación de exclusión social del demandante, y a petición de la entidad de crédito.
- Corresponde a cada entidad financiera proporcionar a los potenciales beneficiarios las características básicas<sup>226</sup> de las viviendas incluidas en el Fondo, así como a través de sus sucursales y sus páginas web.
- La Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), la Plataforma del Tercer Sector (ONGs) y los Ayuntamientos que se adhieran tienen obligación de divulgar esta oferta, las condiciones de acceso y la orientación a las personas, así como la colaboración expresa con las entidades de crédito en el caso de las entidades locales.

---

<sup>219</sup> Es decir, no hay planteamiento relacionado con la generación de ingresos de la familia (búsqueda activa de empleo, planes de formación, inserción laboral,...) que le devuelva a la actividad económica y le comprometa en la responsabilidad de sus ingresos futuros.

<sup>220</sup> Que no tendrá personalidad jurídica, pero sí una Comisión de Coordinación y Seguimiento.

<sup>221</sup> Deben ser propiedad de la entidad de crédito, directamente o a través de sociedades participadas por ella. No encontrarse entre los bienes inmuebles adjudicados o adquiridos en pago de deudas que deban transmitirse a la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria (SAREB) y hallarse en condiciones adecuadas para su uso inmediato (sin inversión previa). Concretamente se corresponde con el 10% de los activos no trasladados a la SAREB, al estar constituido por inmuebles de menos de 100.000 euros o derivados de préstamos o créditos inferiores a 250.000 euros.

<sup>222</sup> Dotación inicial, susceptible de ampliarse, previa comunicación y aprobación de la citada Comisión.

<sup>223</sup> Convenio para la creación de un Fondo Social de Viviendas. 17 de enero de 2013. Operativo desde el 31 de marzo de 2013.

<sup>224</sup> Prorrogable a un tercero, si no hay cambios en la situación del arrendatario.

<sup>225</sup> Si bien la gestión inicial se hace a través de la entidad crediticia, cada una de ellas puede delegar este proceso en los servicios sociales correspondientes.

<sup>226</sup> Ubicación, dimensión, equipamiento,...

Finalmente, las entidades de crédito colaboradoras deberán proporcionar (con la periodicidad que se estime) la información relativa a su fondo de viviendas, el número de solicitantes y adjudicatarios, el número de viviendas ofertadas y arrendadas, los contratos efectuados, prorrogados y en situación de impago, el número de desahucios por impago y las reclamaciones efectuadas a los servicios de atención al cliente, principalmente.

### **5.3.5. Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social**

Con fecha de 14 de mayo de 2013 se ha aprobado la Ley 1/2013 de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social<sup>227</sup>. Esta nueva ley supone consolidar y ampliar algunas de las líneas de actuación de protección al deudor hipotecario puestas en marcha recientemente.

Con relación a la situación de las familias en un proceso de ejecución hipotecaria judicial o extra-judicial incoado, quedarán suspendidos<sup>228</sup> durante dos años los lanzamientos de la vivienda habitual derivados de la adjudicación a un tercero de dicha vivienda. Esta excepción se aplica a los hogares definidos “de especial vulnerabilidad”, de acuerdo con el Real Decreto Ley 6/2012, de nueve de marzo. Además, para este colectivo,

- En el cumplimiento del Código de Buenas Prácticas<sup>229</sup>, para las entidades adheridas voluntariamente, debe de ofrecerse un plan de reestructuración viable<sup>230</sup>. Si no lo fuera, las familias adscritas a este colectivo podrán solicitar<sup>231</sup> en el plazo de doce meses la dación en pago de la vivienda habitual, quedando con ello condonada la totalidad de la deuda.
- El deudor tendrá acceso al arrendamiento de dicha vivienda por un plazo no superior a dos años.
- Y se extiende este mismo tratamiento a los avalistas de estos colectivos de “especial vulnerabilidad” si cumplen estos requisitos.

Las modificaciones<sup>232</sup> incorporadas en el mencionado Código de Buenas Prácticas son,

- Límites máximos al precio de adquisición de la vivienda, incorporando la dimensión del núcleo familiar como factor corrector:
  - 250.000 euros, para viviendas habitadas por una o dos personas, que se incrementa en 50.000 por las sucesivas, en municipios de más de 1.000.000 habitantes
  - 250.000 euros, para viviendas habitadas por una o dos personas, que se incrementa en 45.000 por las sucesivas, en municipios de entre 500.001 y 1.000.000 habitantes o los integrados en áreas metropolitanas de más de 1.000.000 de habitantes
  - 187.500 euros, para viviendas habitadas por una o dos personas, que se incrementa en 37.500 por las sucesivas, en municipios de entre 100.001 y 500.000 habitantes

---

<sup>227</sup> Esta Ley recoge parte de la ILP por la dación en pago en la ejecución hipotecaria, artículos 693, 579 y 675bis.

<sup>228</sup> Capítulo 1, artículo 1

<sup>229</sup> Real decreto Ley 6/2012, de 9 de marzo. Publicitado en todas las oficinas de las entidades adheridas.

<sup>230</sup> Cuando las cuotas mensuales resultantes superen el 50% de los ingresos del hogar.

<sup>231</sup> También para los deudores en ejecución hipotecaria y anunciada la subasta.

<sup>232</sup> Las entidades tienen que adherirse a las modificaciones del Código de Buenas Prácticas. En caso de no hacerlo, quedan adheridas a la versión original

- 187.500 euros, para viviendas habitadas por una o dos personas, que se incrementa en 30.000 por las sucesivas, en municipios de hasta 100.000 habitantes

No obstante, para la aplicación de las medidas sustitutivas de la ejecución hipotecaria contempladas en dicho Código (dación en pago y condonación de la deuda) se mantienen los umbrales señalados en el Real Decreto Ley de 9 de marzo de 2012, que oscila entre 120.000 y 200.000 euros, para los municipios de hasta 100.000 habitantes y más de 1 millón, respectivamente.

- En el plan de re-estructuración, el periodo de carencia se amplía de 4 a 5 años.
- Se establece una Comisión de Control, detallando su composición y actividades, así como la información a proporcionar al órgano supervisor, que es el Banco de España, y la confección de un informe semestral de la actividad de las entidades al respecto, que se remitirá a la Comisión de Economía y Competitividad del Congreso de los Diputados. Se introduce el régimen sancionador derivado del incumplimiento de dicho código, que se considera infracción grave.

Entre las modificaciones incorporadas que se aplican al conjunto de los deudores hipotecarios, destacan las siguientes:

- Se amplía de una a tres cuotas impagadas el requisito para considerar que el deudor ha incumplido el contrato. Por otra parte, el acreedor podrá solicitar el vencimiento del total de la deuda (principal pendiente más cuotas impagadas) cuando se produzca este impago, cuestiones que deberán estar recogidas en la escritura de la hipoteca<sup>233</sup>.
- Los intereses de demora tendrán un valor máximo de tres veces el tipo de interés legal del dinero. Esta limitación tendrá efecto sobre los contratos que se constituyan a partir de la entrada en vigor de esta Ley pero también sobre los contratos constituidos con anterioridad y que devenguen<sup>234</sup> a partir de la entrada en vigor de la norma, así como los que ya están en curso y sin cerrar, con relación a los procedimientos judiciales y extrajudiciales de vivienda habitual. Estos intereses no podrán capitalizarse y, en el caso de que el valor de la ejecución (subasta del bien, judicial o extrajudicial) fuera insuficiente, se especifica que dicho resultado se aplique en último lugar a los intereses de demora, para evitar que el principal devengue intereses.
- Asimismo, cabe que el Tribunal valore en el marco del procedimiento de ejecución hipotecaria “el carácter abusivo de una cláusula contractual que constituya fundamento de la ejecución o que hubiese determinado la cantidad exigible”. Se otorga la potestad de abrir un plazo de cinco días para oír a las partes, acordando lo que proceda, incluso la suspensión si correspondiera<sup>235</sup>. Este factor de cualificación otorgado al Tribunal en el procedimiento de ejecución hipotecaria se extiende al Notario con relación a la venta extra judicial, que también puede suspender el proceso si así se acreditara. Además, se faculta expresamente al Notario para advertir al deudor con respecto de dichas cláusulas. Ambas modificaciones responden a la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 14 de marzo de 2013.

---

<sup>233</sup> No se hace constar que esta modificación sea de aplicación a las hipotecas anteriores a la entrada en vigor de dicha norma y/o a los procesos que se inicien en este periodo, más allá de la Disposición transitoria primera, que alude a la aplicación de esta Ley a todos los procedimientos en curso. Mención expresa que se realiza en la Disposición transitoria segunda, de aplicación de la limitación de los intereses de demora.

<sup>234</sup> Sea un proceso judicial o extra-judicial, estableciendo un plazo de 10 días para el recálculo de los mismos. En la Disposición adicional transitoria segunda establece que la aplicación de esta modificación corresponde a las hipotecas suscritas a partir de esta fecha, así como a los procedimientos que estén en marcha o que se devenguen a partir de esta fecha, aunque tengan establecida la fecha de subasta.

<sup>235</sup> Expresamente señala que de estimarse dicha causa, “se acordará el sobreseimiento de la ejecución cuando la cláusula contractual fundamente la ejecución. En otro caso, se continuará con la ejecución con la inaplicación de la cláusula abusiva”.

- En el marco del Código de Buenas Prácticas<sup>236</sup>, y para las personas encuadradas en los colectivos de especial vulnerabilidad, esta ley establece que el deudor también podrá presentar el plan que estime más adecuado y, caso de ser rechazado por la entidad financiera, ésta deberá justificarlo.

Con respecto de la ejecución y producto de la subasta del bien:

- Queda expresamente recogido que el deudor podrá aportar una tasación nueva e independiente, que deberá ser aceptada, siempre y cuando proceda de una entidad de tasación homologada. Cuando el producto de la subasta del bien sea insuficiente para cubrir la deuda, se genera una deuda residual de obligado cumplimiento para el deudor, aunque la nueva Ley introduce una cierta limitación en esta responsabilidad presente y futura del deudor. De esta forma, si el deudor hace frente al 65% (en el plazo de cinco años) u 80% (diez años) de la deuda pendiente quedaría liberado de la parte restante respectiva (35% y 20%). En ambos casos, incrementado por el tipo de interés legal del dinero.
- En el caso de que se hubiera adjudicado el bien al ejecutante y en el plazo de diez años dicho bien fuera enajenado, de la deuda residual establecida se restará el 50% de la plusvalía generada<sup>237</sup>. Si en los plazos antes señalados se produce una ejecución dineraria que exceda el importe, el deudor podría quedar liberado según las reglas anteriores y se pondrá a su disposición el remanente.

Con respecto del proceso de realización de la subasta, se incorporan una serie de medidas con el objetivo de dinamizar y ampliar la presencia de postores<sup>238</sup>, de forma que:

- Se reduce de un 20% a un 5% la cantidad a depositar para entrar en el proceso de subasta. Esta modificación afecta a las ventas realizadas en el procedimiento judicial y extra-judicial.
- Si la subasta quedará desierta y sólo cuando se refiera a la vivienda habitual, el valor mínimo de adjudicación al ejecutante<sup>239</sup> será del 70% sobre el valor de salida de la subasta. En el caso en el que el valor de la deuda pendiente fuera inferior a dicho límite (70%) y si no hubiera postor alguno, el valor mínimo de la adjudicación para el ejecutante será del 60% del valor tasado, de referencia para la subasta.
- La subasta se anunciará con 20 días de anticipación y el inmueble podrá ser visitado con el acuerdo del poseedor.

Asimismo se recoge expresamente que la acción hipotecaria podrá ejercitarse también por la vía extrajudicial<sup>240</sup>, estableciendo los requisitos y formalidades de este procedimiento con relación a la venta de la vivienda habitual. Se destaca que el valor de salida para la subasta no podrá ser inferior al 75% del valor de tasación y se realizará en una operación de subasta única, de carácter electrónico a través del portal de subastas del Ministerio de Justicia.

---

<sup>236</sup> El incumplimiento del Código de Buenas Prácticas se considerará infracción grave

<sup>237</sup> “Deducidos los costes que debidamente acredite el ejecutante”.

<sup>238</sup> Incorporando algunas cuestiones técnicas solicitadas como poder acceder a la inspección del inmueble, o la mejora en la publicidad de las subastas extrajudiciales, como su inclusión en la plataforma de subastas del Ministerio de Justicia, por ejemplo.

<sup>239</sup> Normalmente la entidad financiera, pero existe otro tipo de acreedores que realizan préstamos con garantía hipotecaria (personas físicas) y otros tipo de servicios financieros que, frente a otras deudas impagada, acudirán al embargo de la vivienda.

<sup>240</sup> “Siempre que se hubiera pactado en la escritura de constitución de la hipoteca sólo para el caso de la falta de pago de capital o de los intereses de la cantidad garantizada”.



Como limitaciones del endeudamiento a futuro, y que puede entenderse como una medida preventiva del sobreendeudamiento o endeudamiento excesivo de los hogares, se recoge expresamente que, a partir de la entrada en vigor de esta norma,

- Los contratos de hipoteca sobre bienes inmuebles deberán hacer constar si su destino es ser la vivienda habitual (al menos en el momento inicial).
- El vencimiento de la deuda contraída con relación a la financiación de la vivienda habitual *no* podrá ser superior a 30 años.
- Cuando se financie la construcción, adquisición o rehabilitación de la vivienda, el valor de la deuda contraída será inferior al 80% del valor tasado. Esta limitación se restringe al 60% con respecto de los préstamos o créditos garantizados con hipoteca para otros bienes distintos de viviendas.
- Deberá constar en la escritura, y de forma manuscrita, que el deudor manifiesta que ha sido adecuadamente advertido de los posibles riesgos derivados del contrato firmado, especialmente con relación a limitaciones a la variabilidad del tipo de interés (cláusulas suelo y techo) que lleve asociada la contratación de un instrumento de cobertura de riesgo de tipo de interés, etc.
- La solicitud por parte del ejecutante del vencimiento anticipado de la totalidad de la deuda (como consecuencia del impago del equivalente a tres mensualidades) deberá hacerse constar por el Notario en la escritura de constitución de la hipoteca.

Estas modificaciones se completan con una serie de cuestiones relativas a la necesidad de establecer con claridad la distinción e independencia entre las entidades de crédito y las entidades de tasación, considerando significativa cuando exista una participación en el capital superior al 10% y/o la capacidad de influencia significativa. La norma alude expresamente a que cuando exista un vínculo de negocio relevante, se requerirá un manual de conducta interno que evite los conflictos de intereses, así como otras herramientas de control que verifiquen dicha independencia<sup>241</sup>.

Asimismo, la Ley 1/2013 incluye un mandato al Gobierno para que emprenda (de forma inmediata) las medidas necesarias para impulsar, con el sector financiero, la constitución de un fondo social de viviendas destinadas a ofrecer cobertura a aquellas personas que hayan sido desalojadas de su vivienda habitual por el impago de un préstamo hipotecario. Este fondo debiera movilizar un parque de viviendas, propiedad de las entidades de crédito, en beneficio de aquellas familias que sólo pueden acceder a una vivienda en caso de que las rentas se ajusten a la escasez de sus ingresos.

Finalmente, cabe reseñar que el dictamen del Banco Central Europeo<sup>242</sup>, competente en lo que se refiere a la evaluación de la influencia de la normativa en la estabilidad de las entidades y los mercados financieros, señaló, entre otras observaciones generales, que el proyecto de ley parecía compatible con la propuesta de directiva sobre los contratos de crédito para los bienes inmuebles de uso residencial (en la actualidad Directiva<sup>243</sup>), y que las modificaciones legislativas deberían basarse en un análisis pormenorizado de su impacto en el sistema financiero<sup>244</sup>.

---

<sup>241</sup> Comisión técnica de control, informes para el Banco de España, etc.

<sup>242</sup> Dictamen realizado a solicitud de la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa de España, del Ministerio de Economía y Competitividad.

<sup>243</sup> En el momento del Dictamen, la Ley era Proyecto de Ley y la Directiva Propuesta de Directiva.

<sup>244</sup> Véanse los apartados 2.1 y 2.3 del Dictamen CON/2012/40. Todos los dictámenes del BCE se publican en [www.ecb.europa.eu](http://www.ecb.europa.eu)

### **5.3.6. Cuadro resumen: cambios normativos**

El cuadro resumen sintetiza los principales cambios normativos registrados desde 2011 en el la modalidad de financiación hipotecaria y su procedimiento de ejecución, en el caso de impago, centrados en las personas físicas y con relación a la vivienda habitual.

	Marco vigente (30 de junio de 2011)	Real Decreto Ley 8/2011 (1 de julio), de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa	Real decreto Ley 6/2012 (9 de marzo), de medidas urgentes <sup>1</sup> de protección a los deudores hipotecarios sin recursos 2 años de vigencia Deudores exclusión social Aplicación: a partir de la entrada en vigor de la norma ( <i>sin efecto retroactivo</i> )	Real decreto Ley 27/2012, de 15 de noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios 2 años de vigencia Deudores especial vulnerabilidad Aplicación: a partir de la entrada en vigor de la norma ( <i>sin efecto retroactivo</i> )	Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de la deuda y alquiler social Salvo lo señalado, se consolida en el marco legal Aplicación: a partir de la entrada en vigor de la norma ( <i>sin efecto retroactivo</i> )
<b>Medidas de mejora de mercado hipotecario</b>					
<b>Destino del bien hipotecado</b>					Figurar en la escritura (de hipoteca): vivienda habitual
<b>Cuantía del préstamo/valor de tasación</b>	80%				Máximo: 80%, compra / rehabilitación vivienda habitual Máximo: 60%, otros bienes
<b>Limitación del vencimiento</b>					Máximo: 30 años, para vivienda habitual
<b>Condición de las personas</b>					Límite edad: no más de 65 años, ni afectadas de dependencia y/o discapacidad - más del 33%- (acreditadas en ambos casos)
<b>Comprensión de lo firmado</b>					Inscripción manuscrita: Advertencia relativa a tipos de interés (variabilidad, referencias, evolución,...), cláusulas suelo-techo (valores y fijación), y de una o más divisas.
<b>Intereses moratorios</b>					Límite: 3 veces el tipo de interés legal Para nuevas operaciones y procesos de ejecución no devengados o en curso (revisión de la deuda)
<b>Valor del bien en la escritura de hipoteca</b>					Precio del bien (escritura) no será inferior al 75% del valor tasado
<b>Umbral de embargabilidad</b>	Valor mínimo: salario mínimo Interprofesional	Valor mínimo: • 1,5 salario mínimo Interprofesional • 30% más por miembro sin ingresos o inferiores a SMI			
<b>Valor de adjudicación en subasta (si se declara desierta)</b>	Todos los bienes • Valor mínimo: 50% del valor tasado	Vivienda habitual • Valor mínimo: 60% del valor tasado Resto de los bienes (50% valor tasado)			Vivienda habitual • Valor min: 70% del valor de subasta • Valor min : 60%, si deuda inferior a dicho valor Resto de los bienes (50% valor de subasta)
<b>Incumplimiento de pagos</b>	Retraso: pago de una cuota o equivalente de una mensualidad				Retraso: pago de tres cuotas o equivalente de tres mensualidades. Solicitud del vencimiento anticipado total del préstamo (derivado del impago) debe de figurar en escritura
<b>Venta extrajudicial</b>					Ante notario, en subasta única y electrónica. Certificará la venta, el precio de remate y la deuda remanente o el excedente (para el deudor)

	Marco vigente (30 de junio de 2011)	Real Decreto Ley 8/2011 (1 de julio), de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa	Real decreto Ley 6/2012 (9 de marzo), de medidas urgentes <sup>1</sup> de protección a los deudores hipotecarios sin recursos 2 años de vigencia Deudores exclusión social Aplicación: a partir de la entrada en vigor de la norma ( <i>sin efecto retroactivo</i> )	Real decreto Ley 27/2012, de 15 de noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios 2 años de vigencia Deudores especial vulnerabilidad Aplicación: a partir de la entrada en vigor de la norma ( <i>sin efecto retroactivo</i> )	Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de la deuda y alquiler social Salvo lo señalado, se consolida en el marco legal Aplicación: a partir de la entrada en vigor de la norma ( <i>sin efecto retroactivo</i> )
<b>Cláusulas abusivas y procedimientos</b>					<p>Causa de oposición a la ejecución hipotecaria Procedimiento judicial (juez)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Si observa cláusulas abusivas: 5 días para oír a las partes y en 5 resolver</li> <li>• Si es abusiva, la resolución final no incluirá sus consecuencias</li> </ul> <p>Procedimiento extra- judicial</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Si observa cláusula abusiva deberá advertir a las partes</li> <li>• Suspenderá la venta extrajudicial si existe causa judicial por esta razón</li> </ul>
<b>Ejecución, deuda pendiente y quita</b>					<p>Quita de la deuda pendiente, una vez ejecutado, si</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• En 5 años, abona el 65%</li> <li>• En 10 años, abona el 80%</li> </ul> <p>Venta del bien (siguientes 10 años), 10 años siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El 50% de la plusvalía generada a la reducción deuda pendiente</li> <li>• Remanente a disposición del deudor, si la venta supera la deuda pendiente</li> </ul>
<b>Aportación de otra tasación</b>					El acreedor deberá aceptar otra tasación aportada por el deudor, (tasador homologado)
<b>Depósito exigido/ participación en subasta</b>	30% valor del bien (tasado)	20% valor del bien (tasado)			5% valor del bien (tasado)
<b>Sociedades de tasación</b>					<p>Volumen de negocio (al menos 10%) en una entidad o grupo: asegurar mecanismos de independencia. Idem para las entidades de crédito con servicios de tasación</p> <p>Comisión Técnica: aplicación de criterios de independencia (entidades emisión de títulos)</p> <p>Supervisión del Banco de España (sociedades tasadoras)</p>
<b>Supervisión y control (Banco de España)</b>					<p>Supervisión, control y sanción / cumplimiento / Código de Buenas Prácticas</p> <p>Guía de Acceso al Préstamo Hipotecario</p>

	Marco vigente (30 de junio de 2011)	Real Decreto Ley 8/2011 (1 de julio), de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa	Real decreto Ley 6/2012 (9 de marzo), de medidas urgentes <sup>1</sup> de protección a los deudores hipotecarios sin recursos 2 años de vigencia Deudores exclusión social Aplicación: a partir de la entrada en vigor de la norma ( <i>sin efecto retroactivo</i> )	Real decreto Ley 27/2012, de 15 de noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios 2 años de vigencia Deudores especial vulnerabilidad Aplicación: a partir de la entrada en vigor de la norma ( <i>sin efecto retroactivo</i> )	Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de la deuda y alquiler social Salvo lo señalado, se consolida en el marco legal Aplicación: a partir de la entrada en vigor de la norma ( <i>sin efecto retroactivo</i> )
<b>Medidas paliativas del procedimiento hipotecario ( vivienda principal y única del deudor)</b>					
<b>Delimitación de colectivos</b>	No existe	No existe	<b>Especial exclusión</b>	<b>Especial vulnerabilidad</b>	<b>Se mantiene la definición de especial vulnerabilidad. Extiende la condición de especial exclusión a los avalistas</b>
			No existe descripción socio demográfica	Unidad familiar <sup>2</sup> : <ul style="list-style-type: none"> <li>Familia numerosa</li> <li>Familia monoparental</li> <li>Con hijos a su cargo,</li> <li>Algún menor de 3 años, Miembro discapacidad(33%), enfermedad grave, dependen(inhabilitada trabajar)</li> <li>Violencia de género</li> </ul>	
			Todos los miembros de la unidad familiar carezcan de ingresos de rentas de trabajo o actividad económica	Situación económica <ul style="list-style-type: none"> <li>Deudor en situación de desempleo, agotadas prestaciones</li> <li>Todos los ingresos de la unidad familiar inferiores a 3 veces IPREM<sup>3</sup></li> </ul>	
			Cuota de hipoteca superior al 60% de los ingresos del núcleo familiar	Cuota de hipoteca superior al 50% de los ingresos netos del núcleo familiar	
			Conjunto miembros: no disponga de otros bienes (responder deuda)		
			Si existen co-deudores, misma situación exclusión		
				Últimos 4 años: alteración significativa ingresos (carga hipotecaria * 1,5)	
<b>Valor de los inmueble</b>			Máx. valor inmuebles (según tamaño municipio): entre 120.000 y 200.000 (según tamaño municipio)	Máx. valor inmuebles (según tamaño municipio): entre 120.000 y 200.000 Según tamaño municipio	Máx valor inmuebles (según tamaño municipio): entre 150.000 y 250.000, , para una o dos personas Incremento 30.000 -50.000 euros, por la tercera persona y sucesivas
<b>Propuesta de plan de reestructuración de la deuda</b>			A propuesta de la entidad <ul style="list-style-type: none"> <li>4 años de carencia</li> <li>Plazo: hasta 40 años</li> <li>Tipo de interés: Euribor + 0,25</li> </ul>		A propuesta de la entidad <ul style="list-style-type: none"> <li>5 años de carencia</li> </ul> Resto Idem RDL 6/2012 A propuesta del deudor: <ul style="list-style-type: none"> <li>Propuesta de otro plan</li> </ul> Plazo de 1 mes: aceptación o justificar negativa
<b>Intereses moratorios</b>			Límite: resultante de sumar a los tipos remuneratorios pactados el 2,5% del capital pendiente		Límite: 3 veces el tipo de interés legal Para nuevas operaciones y procesos de ejecución no devengados o en curso (revisión de la deuda)

	Marco vigente (30 de junio de 2011)	Real Decreto Ley 8/2011 (1 de julio), de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa	Real decreto Ley 6/2012 (9 de marzo), de medidas urgentes <sup>1</sup> de protección a los deudores hipotecarios sin recursos 2 años de vigencia Deudores exclusión social Aplicación: a partir de la entrada en vigor de la norma ( <i>sin efecto retroactivo</i> )	Real decreto Ley 27/2012, de 15 de noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios 2 años de vigencia Deudores especial vulnerabilidad Aplicación: a partir de la entrada en vigor de la norma ( <i>sin efecto retroactivo</i> )	Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de la deuda y alquiler social Salvo lo señalado, se consolida en el marco legal Aplicación: a partir de la entrada en vigor de la norma ( <i>sin efecto retroactivo</i> )
<b>Quita de la deuda</b> (no puede tener cargas posteriores a la causa iniciada)			Plan de reestructuración inviable: cuotas superiores 60% ingresos Tres opciones de quita: (ver nota 61) <ul style="list-style-type: none"> <li>• 25% valor deuda</li> <li>• % diferencia capital amortizado y solicitado, proporcional a cuotas satisfechas/pendientes</li> <li>• Otras opciones (1/2 VA-(VT-2(VT-VP)))<sup>4</sup></li> </ul>		Consideración del Plan de Reestructuración Inviabile con cuota hipotecaria mensual superior al 50% de los ingresos
			Excepción: también deudores en proceso de ejecución hipotecaria	Excepción: también deudores en proceso de ejecución hipotecaria	Excepción: también deudores en proceso de ejecución hipotecaria
<b>Dación en pago</b>			Solicitud: al año de vigencia del plan de re-estructuración Cancela totalidad de la deuda Podrá solicitar el arrendamiento de la vivienda entregada Pactar la cesión de una parte de la plusvalía generada (enajenación), colaboración en el proceso No podrá aplicarse a bienes en subasta ni con cargas posteriores		Exención de la devolución de ayudas, en el caso de quitas y/o dación en pago
<b>Medidas sobre la vivienda</b>			Posición preferente acceso a las ayudas vigente Condiciones arrendamiento de la vivienda /dación en pago) <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ingresos inferiores a 2,5 veces el IPREM</li> <li>• Renta anual: 3% del importe total de la deuda (2 primeros años, a partir de esta fecha, valor mercado, salvo acuerdo)</li> <li>• Devengará un interés de demora del 20%</li> <li>• Duración: máximo de dos años (posible prórrogas)</li> <li>• Desahucio: a los 6 meses del impago de la renta</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Devengará un interés de demora del 10%</li> </ul>
				Constitución del Fondo Social de Vivienda (aportadas por entidades financieras) para los que hayan perdido su vivienda	

	Marco vigente (30 de junio de 2011)	Real Decreto Ley 8/2011 (1 de julio), de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa	Real decreto Ley 6/2012 (9 de marzo), de medidas urgentes <sup>1</sup> de protección a los deudores hipotecarios sin recursos 2 años de vigencia Deudores exclusión social Aplicación: a partir de la entrada en vigor de la norma ( <i>sin efecto retroactivo</i> )	Real decreto Ley 27/2012, de 15 de noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios 2 años de vigencia Deudores especial vulnerabilidad Aplicación: a partir de la entrada en vigor de la norma ( <i>sin efecto retroactivo</i> )	Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de la deuda y alquiler social Salvo lo señalado, se consolida en el marco legal Aplicación: a partir de la entrada en vigor de la norma ( <i>sin efecto retroactivo</i> )
<b>Medidas fiscales y otras</b>			Exención de AJD Exención en IRPF (plusvalía) derivada del acto de dación o de subasta del bien Bonificación del 50%, costes notariales		
<b>Procedimiento de ejecución extrajudicial</b>			Adjudicación Valor mínimo postor: 70% valor tasado Si no hay contraoferta (deudor), adjudicación al acreedor por 60% valor tasado (mínimo) Si no hay solicitud del acreedor, adjudicación a cualquier postor (mínimo 50% o que cubra la cantidad reclamada)		
<b>Lanzamientos judiciales</b>			Suspensión durante 2 años, para los colectivos en riesgo de exclusión (hasta 6/12/2014)	Suspensión durante 2 años, para los colectivos de especial vulnerabilidad (hasta 15/11/2014)	Suspensión durante 2 años, para los colectivos de especial vulnerabilidad (hasta 14/05/2015)

1. Código de Buenas prácticas. Todas las entidades se han adherido
  2. Unidad familiar: deudor, cónyuge no separado legamente o pareja de hecho inscrita y los hijos residentes en el domicilio (con independencia de la edad). Todos los requisitos señalados deben estar debidamente acreditados por el organismo correspondiente
  3. Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM)
  4. VA (valor actual de la vivienda), VT (valor inicial de tasación) y VP (valor del préstamo o crédito concedido)
- Nota: sólo se hacen constar los cambios que incorpora cada norma.

## 5.4. INICIATIVAS EXTRAJUDICIALES

### 5.4.1. Servicios de mediación hipotecaria

En los últimos años se han puesto en marcha desde distintas autoridades<sup>245</sup> municipales y autonómicas servicios de mediación (a los que se han adscrito las entidades financieras) orientados a la solución de impagos hipotecarios, previo a la entrada en el procedimiento judicial.

Entre éstos, se encuentra el Servicio de Ayuda al Sobreendeudamiento Familiar, del Gobierno Vasco, en colaboración con los Departamentos de Administración Pública y Justicia y de Empleo y Políticas Sociales y en este momento en fase de revisión de su convenio de colaboración, incorporando a las autoridades locales<sup>246</sup> y otros agentes. Este Servicio integra tres componentes.

De una parte, el relativo al asesoramiento, a partir de la actuación de Kontsumobide- Instituto Vasco de Consumo, que ofrece su red de servicios territoriales para informar y asesorar en materia hipotecaria a todas las personas interesadas y evaluar la situación de las personas interesadas en contratar un préstamo hipotecario. Se trata de ofrecer toda la información posible, pudiendo realizar las consultas presencialmente, por teléfono o por Internet.

El segundo eje es el Servicio de Mediación Hipotecaria, dependiente del Departamento de Administración Pública y Justicia. Constituye el eje central del Servicio de Ayuda al Sobreendeudamiento Familiar, y es un servicio público, gratuito y opcional, cuyo objetivo es ofrecer una solución alternativa al proceso judicial de ejecución hipotecaria<sup>247</sup>, en caso de impago de la hipoteca de la vivienda habitual. El servicio está constituido por abogados y economistas<sup>248</sup> que median ante las entidades financieras, con el objetivo de garantizar las mejores condiciones posibles para liquidar la deuda contraída y conservar la vivienda. Se trata de buscar una solución que se adecúe estrictamente a cada caso.

- Pueden acogerse al servicio de mediación aquellos ciudadanos empadronados en la CAPV que no puedan hacer frente al pago de su vivienda habitual por causas no imputables directamente a la propia unidad familiar. La vivienda debe ser la única de su propiedad y habitual, con un valor de adquisición menor de 350.000€ y estar ubicada en la CAPV.
- El Servicio de Mediación Hipotecaria sólo actuará después de que la unidad familiar haya tenido una negociación fallida con la entidad financiera. Se parte de la revisión de las condiciones de la deuda con relación a los plazos de carencia, vencimiento del contrato y refinanciamiento del capital y puede incluir soluciones como la dación en pago (parcial) y condonación de la deuda residual. También puede incluir (si se produce la pérdida de la vivienda) la negociación del uso de la vivienda en régimen de alquiler, o en su caso la búsqueda de otras alternativas<sup>249</sup> que palién la situación (negociación del plazo del lanzamiento,...).
- El procedimiento requiere de la aportación de información por parte del deudor, la elaboración de un informe pericial que plantea la solución idónea, sin cuestionamiento de las condiciones del contrato de la deuda, y que, en cualquier caso, no limitan la vía judicial ni la continuidad del procedimiento hipotecario (si estuviera iniciado).

---

<sup>245</sup> Y por parte de Caritas, los colegios de abogados, de las asociaciones de consumidores, etc.

<sup>246</sup> Un ejemplo de este formato de colaboración local es Ofideute, servicio de mediación creado por la Generalitat de Catalunya en 2010 y en el que ya están adscritos 132 municipios. Ofrecen un servicio gratuito de asesoramiento con relación a la situación de impago hipotecario u otra causa que genere el lanzamiento de la vivienda.

<sup>247</sup> Es por ello por lo que pueden requerir que dicho procedimiento no se haya iniciado.

<sup>248</sup> Con la colaboración del Instituto de Censores Jurados de Cuentas de España, el Colegio Vasco de Economistas y el Consejo de Titulados Mercantiles y Empresariales País vasco.

<sup>249</sup> En colaboración con los Servicios sociales y de Vivienda, que correspondan en cada caso.



Finalmente, el tercer eje del Servicio de Ayuda al Sobreendeudamiento Familiar se activa ante la ejecución hipotecaria. En estos casos, el Departamento de Empleo y Políticas Sociales ofrece alternativas de vivienda pública, facilitando una vivienda de alquiler protegido a aquellas personas y familias que han perdido su vivienda (domicilio habitual) y que se encuentran en grave riesgo de exclusión social<sup>250</sup>. Para los casos en los que no se advierta dicho riesgo, el procedimiento que se establece es la incorporación de dichas personas y/o familias como colectivo de especial necesidad, como una condición añadida dentro de los baremos del Departamento para el acceso a la oferta de vivienda en alquiler.

## 5.5. SINTESIS Y CONCLUSIONES

### 5.5.1. Consideración general

Tal y como se concluía en el Capítulo 4, apartado 4.5, existe una falta de concreción de la dimensión del problema. Desde finales de 2008 y sobre todo entrado 2009 comienzan a aflorar reflexiones y recomendaciones sobre la necesidad de prestar atención a esta cuestión. En la revisión del marco normativo ninguna medida recientemente incorporada ha partido de la cuantificación de los hogares afectados.

Desde el momento en el que se articula la primera propuesta de medidas encaminadas a su modificación (RD 8/2011, de 1 de julio), no se ha ofrecido<sup>251</sup> ningún dato, ni siquiera orientativo<sup>252</sup>, que establezca el orden de dimensión del problema en términos de personas y/o familias afectadas (de hecho es significativo que una de las medidas establecidas en la última reforma legal<sup>253</sup> se refiera a hacer constar en la escritura de la hipoteca que la vivienda garante se va a destinar a vivienda habitual).

Es decir, las modificaciones que se han puesto en marcha no conocen o conocían<sup>254</sup> la dimensión y la composición del colectivo potencial de hogares a los que se dirigen, integrado por:

- Hogares que han pasado por un proceso de ejecución hipotecaria sobre su vivienda habitual, sean o no pertenecientes al colectivo de “*de especial vulnerabilidad*”. Actualmente pueden encontrarse con la deuda saldada o con una deuda pendiente de pago, en función de sus ingresos presentes o futuros. Pero que, en cualquier caso, han perdido su vivienda principal.
- Hogares que han pasado por un proceso de ejecución hipotecaria relativa a otro tipo de inmueble, como puede ser una segunda vivienda, el local de un negocio, etc. También en este caso la deuda puede estar total o parcialmente saldada e incluso comprometida su capacidad de generar ingresos a futuro<sup>255</sup>.
- Hogares que no han llegado al proceso de ejecución hipotecaria<sup>256</sup> pero han abordado la reestructuración de la deuda sobre la vivienda principal o sobre otro bien, en un acuerdo pactado con las entidades financieras.

---

<sup>250</sup> En colaboración con los Servicios de cada municipio.

<sup>251</sup> Dentro del Plan Estadístico de INE (2013-2016) se incluye una nueva estadística que, en colaboración con los Colegios de Registradores de la Propiedad, establecerá qué parte de los procesos de ejecución hipotecaria corresponden a vivienda habitual.

<sup>252</sup> Cómo puede ser la información publicada por los Colegios de Registradores de la Propiedad, que señala qué parte de las certificaciones de ejecución hipotecaria de las personas físicas se corresponden con la vivienda habitual.

<sup>253</sup> Ley 1/2013.

<sup>254</sup> Ha habido una publicación sucesiva de cifras (Consejo General del Poder Judicial, Registradores de la Propiedad, Banco de España), pero que no son coincidentes.

<sup>255</sup> Liquidación de negocios (autónomos, ...)

<sup>256</sup> Pero que pudieran llegar a ella, si las condiciones de los ingresos de la familia se deterioran más u ocurre cualquier otra contingencia sobrevenida.

Por lo tanto,

- ✓ La falta de cuantificación y conocimiento de la situación de los hogares insolventes, en este pasado reciente, plantean la duda sobre el acierto y alcance de las medidas puestas en marcha.
- ✓ La prevención, la protección y la solución de la situación de los hogares con relación al endeudamiento excesivo se deberían abordar de forma integral, a partir del conocimiento y seguimiento de la situación de los hogares, como referencia fundamental para la evaluación de la efectividad de las medidas adoptadas. Sería deseable que la recogida de información que se ha previsto en la nueva normativa permita esta valoración.

### **5.5.2. Marco normativo**

Del análisis del mapa legal previo a la reforma realizada hay varios *hechos que pueden haber influido el endeudamiento de los consumidores*:

- La complejidad del entramado legal vigente. Existe un amplio número de normas que atienden a parte o partes del acto de endeudarse, pero sin un tratamiento global, integrado, desde la perspectiva del consumidor.
- La falta de visión y del conocimiento de esta complejidad jurídica y de las consecuencias de endeudarse, por parte del consumidor.
- Y el hecho de que, en la práctica, en función de la cultura financiera del consumidor ha podido ser realmente laborioso<sup>257</sup> comprender exactamente el alcance de sus compromisos y obligaciones.

En la actualidad, la reflexión general sobre el marco normativo, muestra que:

- Está integrado por un entramado de leyes y normas amplio y complejo, que ha ido sumando modificaciones según han sido necesarias<sup>258</sup> o exigidas<sup>259</sup>, pero en el que se echa en falta un contexto de referencia global e integral, que establezca la posición de la persona física con relación al impago y la insolvencia.
- No hay una definición ni una aproximación a la delimitación de la condición de sobreendeudamiento de la persona física<sup>260</sup>, más allá de que éste se materializa cuando efectivamente se produce la situación de insolvencia. Esta es una cuestión que limita la incorporación de una definición normativa ex ante del sobreendeudamiento: poco se puede avanzar desde la prevención normativa, cuando no todo sobreendeudamiento es causa directa de insolvencia y, viceversa, no todas las insolvencias proceden de una situación de sobreendeudamiento.

---

<sup>257</sup> Con un abanico creciente de modalidades de financiación: cada contrato de crédito o préstamo es más voluminoso e incluye más cláusulas. Creciente dificultad de comprensión para la población en general.

<sup>258</sup> Trasposición de la normativa europea.

<sup>259</sup> Forzadas por la inquietud social, como son las últimas reformas puestas en marcha con relación a la protección del endeudado y que se han materializado en la Ley 1/2013, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social.

<sup>260</sup> Con relación a la economía de su hogar e incluso a la economía del negocio (autónomos, pymes), debido a que a menudo están (desafortunadamente) imbricadas en la economía del hogar.

- Asumida esta dificultad, ello no es óbice para que el concepto de sobreendeudamiento o endeudamiento excesivo sirva de punto de partida de una reflexión amplia sobre el proceso que regula la insolvencia de la persona física en su conjunto, prestando atención a aspectos tales como son el reconocimiento y responsabilidad compartida ante la deuda y la situación generada, la satisfacción del acreedor y la garantía jurídica del sistema, la estipulación de la deuda pendiente o residual y el acuerdo con relación a un plan de pago (reestructuración viable de la deuda), y la rehabilitación del deudor, equilibrando la diferencia en el tratamiento entre la persona física y jurídica.

En consecuencia,

- ✓ *El marco normativo vigente, al que se suman las modificaciones incorporadas<sup>261</sup> resolverá y mejorará algunas de estas cuestiones.*

Con respecto de **las iniciativas relacionadas con la prevención del sobreendeudamiento y la insolvencia sobrevenida**, cabe destacar que:

- El discurso es unánime y establece que la herramienta fundamental de la prevención es la información y el asesoramiento del consumidor, con el objetivo de garantizar la adecuada comprensión del contenido y las consecuencias de un contrato de préstamo o crédito, o de cualquier producto financiero.

En este contexto, cabe reseñar que la entrada en vigor de la Orden EHA 2899/2011 sobre transparencia y protección del cliente de servicios bancarios junto con la Circular 5/2012 del Banco de España, en el que se incorporan los principios del préstamo responsable junto con la ampliación de información (Fichas FIPRE; FIPER...) a los potenciales prestatarios reforzará el objetivo de información y comprensión previa además del ejercicio de endeudamiento responsable.

De igual forma, el Banco de España ha publicado la “*Guía de Acceso al Préstamo Hipotecario*” a la que se refiere el artículo 20 de la Orden EHA/2899/2011, de 28 de octubre, de transparencia y protección del cliente de servicios bancarios. Todo ello sin menoscabo de otro tipo de iniciativas preventivas relativas a la difusión (para el conjunto de la sociedad) de la información relativa a los productos financieros y que se pueden apoyar en plataformas de información para los consumidores ya existentes<sup>262</sup>. Se trata de generar la sensibilidad con respecto de la (posible) falta de formación y conocimiento de las personas sobre los productos financieros.

En este sentido se encuentra la iniciativa reciente del Servicio de Ayuda al Sobreendeudamiento Familiar del Gobierno Vasco que tiene entre sus líneas de actuación la referida al asesoramiento, a partir de la actuación de Kontsumobide- Instituto Vasco de Consumo, que ofrece su red de servicios territoriales para informar y asesorar en materia hipotecaria a todas las personas interesadas y evaluar la situación de las personas interesadas en contratar un préstamo hipotecario. Se trata de ofrecer toda la información posible, pudiendo realizar las consultas presencialmente, por teléfono o por Internet.

---

<sup>261</sup> Real Decreto ley 8/2011, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, Real Decreto Ley de 6/2012, de medidas urgentes de protección a los deudores hipotecarios sin recursos, Real Decreto-ley 27/2012, de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, y la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social

<sup>262</sup> Como son [www.finanzasparatodos.com](http://www.finanzasparatodos.com) o el portal del cliente bancario (Banco de España), además de los auspiciados desde Ausbanc, oficinas de consumidores y usuarios, etc.

- Por otra parte, en relación al endeudamiento responsable destaca la limitación en el vencimiento temporal del contrato de préstamo o crédito (hasta 30 años) y de las cuantías relativas con respecto del bien garante, para las operaciones que se suscriban con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 1/2013.

En la misma línea, en los principios generales establecidos por el Banco de España (Circular 5/2012) para la concesión de créditos responsables se señala que en los planes de pago deberá observarse la relación del servicio de las deudas del potencial prestatario y la renta recurrente disponible que se pueda evidenciar de sus fuentes de generación de ingresos más habituales. En ningún caso la renta disponible resultante tras atender el servicio de sus deudas podrá suponer una limitación notoria para cubrir decorosamente los gastos de vida familiares del prestatario

Por lo tanto,

- ✓ *Parece necesario profundizar en un planteamiento global orientado a la prevención del sobreendeudamiento. Hay limitadas medidas orientadas a este fin, más allá de la obligatoriedad de ciertas normas. Convendría establecer y asegurarse de que el consumidor llegue, efectivamente, al conocimiento y comprensión de las cuestiones relativas a los compromisos que conlleva el endeudamiento. Entre otras, la mejora de la formación financiera en la educación reglada puede contribuir a dicho objetivo.*
- ✓ *Por otra parte, destaca el establecimiento de límites temporales y de cuantía con relación a los créditos y préstamos hipotecarios.*

Entre **las medidas paliativas** de las consecuencias de la situación de sobreendeudamiento e insolvencia sobrevenida que afectan a la vivienda principal, destacan las siguientes:

- La delimitación de un colectivo de hogares en situación de especial vulnerabilidad<sup>263</sup> para el que se establece la moratoria con respecto de los procesos de ejecución hipotecaria y la propuesta para la suspensión durante dos años de los lanzamientos de la vivienda principal.
- La aplicación del Código de Buenas Prácticas -de adhesión voluntaria a partir de la entrada en vigor de RD Ley 6/2012- que supone la flexibilización de las condiciones previas al proceso de ejecución hipotecaria e incluso contempla la quita parcial de la deuda y/o la dación en pago, bajo ciertas circunstancias. En este sentido, parece conveniente ampliar la publicidad del Código de Buenas Prácticas Bancarias (establecido en el RDL 6/2012 y en la Ley 1/2013) en las entidades adheridas, más allá del BOE, a otros canales de difusión.
- La creación de un fondo de viviendas de alquiler<sup>264</sup> (proporcionadas por las entidades financieras), orientadas a las personas y familias que hayan perdido o estén en riesgo de perder su vivienda, bajo las condiciones anteriores.
- Y también cabe incluir el segundo eje del Servicio de Mediación Hipotecaria, dependiente del Departamento de Administración Pública y Justicia. Constituye el eje central del Servicio de Ayuda al Sobreendeudamiento Familiar y es un servicio público, gratuito y opcional, cuyo objetivo es ofrecer una solución alternativa al proceso judicial de ejecución hipotecaria, en caso

---

<sup>263</sup> En el Real Decreto Ley 6/2012, de medidas urgentes de protección a los deudores hipotecarios sin recursos ya se definían unos criterios de aplicabilidad (riesgo de exclusión social, a partir de lo establecido en su Artículo 3), quedan determinados con mayor claridad en el Real Decreto-Ley 27/2012, de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios (Artículo 1).

<sup>264</sup> En la Ley 1/0213 se encomienda su creación.

de impago de la hipoteca de la vivienda habitual. El servicio está constituido por abogados y economistas que median ante las entidades financieras, con el objetivo de garantizar las mejores condiciones posibles para liquidar la deuda contraída y conservar la vivienda. Se trata de buscar una solución que se adecúe estrictamente a cada caso.

Asimismo el tercer eje del Servicio de Ayuda al Sobreendeudamiento Familiar se activa ante la ejecución hipotecaria. En estos casos, el Departamento de Empleo y Políticas Sociales ofrece alternativas de vivienda pública, facilitando una vivienda de alquiler protegido a aquellas personas y familias que han perdido su vivienda (domicilio habitual) y que se encuentran en grave riesgo de exclusión social. Para los casos en los que no se advierta dicho riesgo, el procedimiento que se establece es la incorporación de dichas personas y/o familias como colectivo de especial necesidad, como una condición añadida dentro de los baremos del Departamento para el acceso a la oferta de vivienda en alquiler

A este respecto,

- ✓ *Algunas de estas medidas están planteadas con una vigencia temporal (normalmente dos años), por lo que responden a una situación coyuntural<sup>265</sup> o de excepción por lo que no se enmarcan en una visión de medio y largo plazo de la insolvencia de los hogares por endeudamiento excesivo.*

Entre las **medidas orientadas a la modificación del procedimiento hipotecario**, que se aplica al contexto judicial y a la venta extrajudicial, homologando las condiciones o resultados para el deudor, en la Ley 1/2013 se establece:

- La limitación de los intereses de demora hasta tres veces el tipo de interés legal del dinero.
- La ampliación a tres cuotas (o el equivalente a tres meses) como umbral de impago del préstamo o crédito sobre la vivienda que da lugar al inicio de la ejecución hipotecaria.
- La posibilidad de aportar una nueva tasación (realizada por una entidad homologada de conformidad con lo previsto en la Ley 1/2013) por parte del deudor, que deberá aceptar el acreedor, para el establecimiento del tipo de la subasta.
- La posibilidad de quita parcial de la deuda pendiente una vez ejecutado el bien, si se abona el plan de pagos propuesto de la deuda residual, a lo largo de cinco o diez años (con una quita de dicha deuda del 35% o 20%, respectivamente).
- La potestad de que el órgano judicial competente pueda apreciar -de oficio o a instancia de parte, la existencia de cláusulas abusivas en el título ejecutivo y, como consecuencia, decretar la improcedencia de la ejecución o en su caso su continuación sin aplicación de aquéllas consideradas abusivas<sup>266</sup>.
- En la venta extrajudicial se introduce la posibilidad de que el Notario pueda suspender la misma cuando las partes acrediten que se ha solicitado al órgano judicial competente que dicte resolución decretando la improcedencia de dicha venta por existir cláusulas abusivas en el contrato de préstamo hipotecario, o su continuación sin la aplicación de las cláusulas abusivas.

---

<sup>265</sup> “Esta medida, con carácter excepcional y temporal, afectará a cualquier proceso judicial de ejecución hipotecaria o venta extrajudicial por el cual se adjudique al acreedor la vivienda habitual de personas pertenecientes a determinados colectivos.”

<sup>266</sup> Dicha modificación se adopta como consecuencia de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 14 de marzo de 2013, con respecto a la cuestión prejudicial planteada en el caso Aziz.

Además, se faculta expresamente al Notario para que advierta a las partes de que alguna cláusula del contrato puede ser abusiva.

En definitiva, la última reforma legal:

- ✓ *Ha supuesto la incorporación de los contenidos de la sentencia del Tribunal Superior de Justicia Europea.*
- ✓ *Se debería completar, en su caso, con aquellos elementos de la Directiva Europea sobre contratos para bienes inmuebles de uso residencial.*

Con respecto al **proceso de realización de la subasta**:

- El Ministerio de Justicia ha puesto en marcha un Portal de Subastas Judiciales que funciona como un punto de acceso único a la información pública sobre subastas judiciales y permitiendo el seguimiento y la participación en las mismas a través de Internet.
- Por su parte, la Ley 1/2013 introduce una serie de medidas con el objetivo de dinamizar y ampliar la presencia de postores:
  - Se reduce de un 20% a un 5% la cantidad a depositar para entrar en el proceso de subasta.
  - Cuando se refiera a la vivienda habitual, el valor mínimo de adjudicación no podrá ser inferior al 70% del valor de subasta y se reduce al 60% en el caso de que la deuda sea inferior a dicho porcentaje.
  - La subasta se anunciará con 20 días de anticipación.

En consecuencia,

- ✓ *Con el Portal de Subastas Judiciales del Ministerio de Justicia ha mejorado la publicidad. Sin embargo, este portal no publicita todas las subastas judiciales que se están realizando, sino solamente las de las diferentes Unidades de Subastas que se han adherido al sistema.*
- ✓ *Los cambios introducidos por la Ley 1/2013 tratan de ampliar las opciones de la subasta así como su valor. No obstante, se sigue tratando de una actividad de ámbito restringido, debido a las limitaciones de publicidad, la duración de los propios procesos de adjudicación y la calidad y garantía de la información aportada en los expedientes judiciales.*

### **5.5.3. A modo de conclusión**

Por lo tanto, y como conclusión, cabe destacar que:

- ✓ *Al ordenamiento jurídico se han incorporado, en los últimos 3 años, diversas e importantes modificaciones, y su parte fundamental atañe a la figura hipotecaria, eje central de la deuda e insolvencia de los hogares.*
- ✓ *Puede considerarse que su procedimiento ha estado orientado, de alguna manera, a una forma de prevención del impago.*
- ✓ *La persistencia de la crisis económica, con incremento notable del número de familias*

*afectadas, ha requerido la incorporación de modificaciones urgentes para la protección de los deudores hipotecarios más vulnerables, la mejora del procedimiento de ejecución hipotecario, así como del mercado hipotecario. Asimismo, se han actualizado el marco normativo relativo a la transparencia y protección del cliente bancario que incorpora los principios generales del préstamo responsable.*

- ✓ *Y, finalmente, es preciso señalar que ninguna medida puesta en marcha, establece la dimensión del colectivo de los hogares endeudados potenciales de aplicación del nuevo marco regulatorio. Y muy recientemente (2013) se ha puesto en marcha por el INE y Banco de España iniciativas para elaborar estadísticas sobre ejecuciones hipotecarias de viviendas.*

# CAPÍTULO 6

ANÁLISIS COMPARADO DE LOS  
SISTEMAS JURÍDICOS EUROPEOS,  
ASÍ COMO DE LAS MEDIDAS  
EXTRA-JUDICIALES



## **6. ANÁLISIS COMPARADO DE LOS SISTEMAS JURÍDICOS EUROPEOS, ASÍ COMO DE LAS MEDIDAS EXTRA-JUDICIALES**

### **6.1. LA RELEVANCIA EN EL CONTEXTO EUROPEO**

En este capítulo se aborda el análisis del marco normativo europeo en relación al endeudamiento y endeudamiento excesivo, de las personas y las familias. El primer resultado a señalar es que el cuerpo jurídico europeo no dispone de una normativa específica al respecto, que defina y regule jurídicamente el concepto de sobreendeudamiento.

El sobreendeudamiento ocurre cuando el valor de la deuda supera el valor de los activos<sup>267</sup>. Este concepto se ajusta a la persona jurídica (empresa) y, en caso de impago, se resuelve con la liquidación de la sociedad y de sus activos (concurso de acreedores). Los distintos marcos normativos de los países han establecido figuras convergentes<sup>268</sup> en la resolución del sobreendeudamiento e insolvencia de las empresas, pero no así en el caso de las personas. De hecho, cuando existe<sup>269</sup>, no definen el sobreendeudamiento del hogar sino la imposibilidad de hacer frente a sus pagos, es decir, definen la situación de insolvencia. Asumida la diversidad de la situación en los distintos países<sup>270</sup>, la revisión del entorno europeo proporciona el marco de referencia en este estudio e incluye los siguientes apartados:

- El primer apartado se centra en la normativa europea y el papel del derecho europeo, orientado a la protección del consumidor. Se detallan los instrumentos puestos en marcha entre los que destacan, por su relación con el sobreendeudamiento de las familias, la Directiva 2008/48, de contratos de crédito al consumo y la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los contratos de crédito para bienes inmuebles y de uso residencial.
- El segundo apartado establece la incidencia de la jurisprudencia europea con relación a la normativa vigente. Se centra en los contenidos y trasposición de la sentencia Aziz en el caso de España, que ha supuesto la revisión de algunas cuestiones del procedimiento de ejecución hipotecaria.
- El tercer apartado presenta el caso de Alemania, cuyo análisis se centra en dos ámbitos concretos: las características del modelo hipotecario (préstamo o crédito asociado a una garantía real) y la ley de insolvencia de las personas, que establece el marco para la resolución de la situación de impago e insolvencia independientemente del origen de la deuda, sea derivada de un crédito o préstamo o de otro origen no financiero.
- Finalmente, el cuarto apartado analiza el caso de Francia, cuyo análisis se centra en dos ámbitos concretos: la relevancia de la financiación basada en las garantías personales y, por lo tanto, el menor recurso al formato hipotecario, y la modalidad de resolución extrajudicial, la Comisión de Sobreendeudamiento, como la forma de resolver la situación de impago e insolvencia, independientemente del tipo de deuda financiera (préstamo o crédito personal o hipotecario).

---

<sup>267</sup> Indicadores contruidos a partir del balance. Información de la empresa (accionistas, mercados,...)

<sup>268</sup> Seguridad jurídica.

<sup>269</sup> Definición recogida en el caso francés, con relación a la Comisión de Sobreendeudamiento.

<sup>270</sup> Libro verde, el crédito hipotecario en la UE. Se reconoce la diversidad de la situación de los distintos países, prevaleciendo la legislación de cada país, con relación a los bienes reales.

## **6.2. LA NORMATIVA EUROPEA**

### **6.2.1. Presentación: el papel del derecho europeo de la UE**

La pertenencia a la UE implica que el análisis de la situación jurídica en derecho comparado de cualquier cuestión no debe circunscribirse a los derechos nacionales. En este sentido, el derecho europeo de la UE se superpone sobre los ordenamientos internos de los Estados Miembros a través de los Tratados y de normas y principios transversales y fundamentales, en virtud de los principios estructurales de primacía y efecto directo. A este respecto, cabe señalar que han existido diversas propuestas desde la Comisión Europea para crear un Código Civil Europeo.

De esta forma, incluso donde los Estados Miembros mantienen sus competencias, deberán ejercerlas conforme al derecho europeo y asegurarse de que su normativa no contraviene el derecho comunitario europeo. Esto es lo que ocurre con las normas relativas a los contratos de derecho privado, en el que se inscriben los contratos de préstamo para la adquisición de viviendas garantizados por algún tipo de derecho real (prenda, hipoteca).

Por lo tanto, los derechos de los Estados Miembros no pueden contravenir el derecho comunitario, ni discriminar en razón de la nacionalidad (salvo en lo expresamente excepcionado), ni contradecir directamente normas de derecho europeo (por ejemplo, las relativas a la protección de los consumidores, contenidas en las Directivas relevantes), aunque éstas no armonicen ni aproximen las legislaciones internas de los Estados miembros en ciertas materias.

#### a) Derecho primario europeo de los Derechos Fundamentales y el derecho a la tutela judicial efectiva

En el derecho de la UE se han adoptado importantes instrumentos de carácter transversal y constitucional, como ocurre con la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, incorporada con fuerza y rango de derecho primario – en el mismo plano que los Tratados constitutivos- por el Tratado de Lisboa (Artículo 6,1 TUE). Este artículo prevé, sin embargo, que la Carta no podrá llevar a un aumento de las competencias de la Unión en detrimento de las competencias de los Estados Miembros.

Ello no obsta para que todo el derecho de la Unión deba ser interpretado conforme a las disposiciones de la Carta, instrumento inspirador y transversal de la elaboración, diseño e interpretación de las políticas y normas de la UE. De acuerdo con su artículo 51, si bien la Carta no modifica las competencias y misiones definidas por los Tratados, sus disposiciones están también dirigidas a los Estados Miembros cuando apliquen el derecho de la Unión, a través de las directivas pertinentes en la materia que corresponda que procedan a su transposición en el derecho interno y su aplicación por los órganos del Estado.

Entre los derechos fundamentales reconocidos por la Carta figuran el derecho a la tutela judicial efectiva para la defensa de los propios derechos e intereses (artículo 47) y, sobre todo, exigen tener en cuenta debidamente los intereses de la infancia, las personas mayores y las personas con discapacidades (artículos 24, 25 y 26), todos ellos relacionados con el principio de dignidad reconocido en el artículo 1. Alude concretamente a la protección de la vida familiar (artículo 33), pero sobre todo en la medida en que se propone combatir la exclusión social y la pobreza (artículo 34-3), para lo cual la UE reconoce y respeta el derecho a la asistencia social y la vivienda, con el fin de asegurar una existencia digna a todas las personas que carezcan de los recursos suficientes, siempre de acuerdo con las normas europeas e internas. Esta última disposición puede desplegar una eficacia horizontal en el futuro, que aún resulta difícil de precisar.

b) Los avances en derecho comunitario europeo (UE) en materia de protección del consumidor

El derecho aplicable a los contratos jurídicos entre privados o entre particulares y entes públicos sigue siendo competencia de los Estados Miembros, como parte del derecho privado que no es competencia de la UE. Concretamente, las normas sobre formación de los contratos y los efectos y terminación de los mismos son materia de derecho civil interno, que difieren según los Estados Miembros.

Asimismo, los derechos "nacionales" o domésticos muestran importantes diferencias en torno a la materia regulatoria o normativa relativa a los contratos de préstamo para la adquisición de un bien inmobiliario destinado a ser la vivienda habitual, así como a la forma de garantizar los préstamos concedidos mediante hipotecas u otras garantías reales.

Difieren igualmente en la forma de abordar la problemática del sobreendeudamiento o insolvencia. El sobreendeudamiento es un concepto socioeconómico pero no jurídico, al menos no lo es en derecho español y en la mayor parte de los países de la UE. Pero, en el derecho francés sí lo es, que lo define como la acumulación de deudas por parte de un mismo deudor y la circunstancia de incumplimiento de la obligación de saldar los créditos en los plazos y condiciones previstos.

Este es uno de los argumentos que a menudo se esgrime como punto de partida que requiere atención en el marco normativo español, ya que al no existir dicha definición, no se atiende a las circunstancias en las que se produce o al objetivo de reversión o recuperación como unidad económica nuevamente viable. En definitiva, en esta situación resulta difícil un tratamiento sistémico del endeudamiento relacionado con créditos hipotecarios o, de forma más general, con la insolvencia de los hogares. En cambio, Francia y Alemania regulan de modo diferente esta situación, de manera que:

- En el derecho alemán, como en el español sobre la bancarrota<sup>271</sup>, no existe el concepto jurídico de sobreendeudamiento, sino que se regula y define la "iliquidez" en la Ley sobre la Insolvencia<sup>272</sup>, como la incapacidad para hacer frente a las obligaciones pendientes de pago.

Ante una iliquidez inminente (es decir, incapacidad de pago en el plazo prefijado) se inicia el proceso de insolvencia. Normativamente, esta situación de bancarrota se contempla desde la perspectiva de los acreedores, ya que se resuelve en el marco del proceso concursal y su modificación y adaptación a la situación de la persona física y de los profesionales sin entidad empresarial. Eso sí, habiendo agotado previamente las opciones de mediación extra-judicial.

- En Francia<sup>273</sup> se aborda desde la perspectiva del deudor y su familia. Parte de la definición del sobreendeudamiento como la imposibilidad manifiesta de un deudor de buena fe para hacer frente a sus deudas en su totalidad en la fecha prevista para su pago.

Por vía jurisprudencial, la *Cour de Cassation* ha precisado que el sobreendeudamiento se produce cuando el pago de las deudas pendientes colocaría a los deudores por debajo de sus ingresos de subsistencia (la cantidad que no puede ser embargada o ingreso mínimo de inserción). Los países escandinavos recurren al concepto de saneamiento<sup>274</sup>, ajuste o rehabilitación de las deudas o del deudor.

---

<sup>271</sup> Ley de 26 julio 1922, Suspensión de Pagos (para empresas o sociedades mercantiles) y Ley Concursal 22/2003 (concurso de acreedores)

<sup>272</sup> Insolvenzordnung de 5 de octubre de 1994, Bundesgesetzblatt, Teil I, 2866, artículo 17, 2

<sup>273</sup> Loi relative à la prévention et au règlement des difficultés liées au surendettement des particuliers et des familles (1990) y artículos L 331-1 a L333-8 de la Lois des Consommateurs

<sup>274</sup> Skuldsaneringslag de 1994 en Suecia; Gældsanering, Ley de Ajuste finlandesa

Esta problemática depende tanto de las reglas materiales sobre estos institutos jurídicos (hipoteca, préstamo hipotecario, garantías, insolvencia) como del derecho procesal que permite o bloquea la posibilidad de alegar distintas defensas procesales, excepciones, incidentes, etc.

Igualmente, los modos de ejecución de la deuda en los distintos derechos internos cuando se producen impagos de las mensualidades del préstamo también son diferentes, ya que:

- En el derecho de la Unión no existe la armonización de las medidas nacionales de ejecución forzosa y corresponde al ordenamiento jurídico interno de los Estados Miembros establecer la regulación procesal correspondiente, en virtud del principio de autonomía procesal.
- Ahora bien, la libertad de configuración de los Estados Miembros está limitada por el principio de equivalencia, en cuanto que la normativa no puede ser menos favorable que la que regula situaciones similares sometidas al derecho interno. Y por el principio de efectividad a que la normativa procesal interna no puede hacer imposible o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos que el ordenamiento jurídico de la Unión confiere a los consumidores<sup>275</sup>.

Es precisamente este principio de efectividad el que ha desplegado todo su potencial en el caso español, ya que bajo el principio de equivalencia difícilmente podía encontrarse una situación procesal más restrictiva que la prevista por el derecho aplicable a la ejecución hipotecaria por la Ley de Enjuiciamiento Civil, que excluía entre los motivos de oposición que se refiera a la nulidad del título hipotecario<sup>276</sup> el carácter abusivo de una cláusula contractual que constituya el fundamento de la ejecución, previsión ya incorporada en la reciente Ley 1/2013, de 14 de mayo.

Se han tratado de construir marcos comunes de referencia<sup>277</sup> para el derecho privado<sup>278</sup> a través del así llamado *soft law* o normas no vinculantes (recomendaciones), pero es a través de la protección del consumidor que se está produciendo una innegable y creciente influencia del derecho de la UE en los ordenamientos jurídicos de derecho privado.

La razón fundamental es la conexión de la protección del consumidor con el funcionamiento adecuado del mercado interior, donde la UE es competente para armonizar las legislaciones de los Estados Miembros. En estos ámbitos se produce una interesante interrelación entre los derechos civiles clásicos, tanto en sentido substantivo como adjetivo o procesal, de los Estados Miembros y los principios y normativas armonizadores del ordenamiento europeo (Directivas), que se resiste a las categorías jurídicas típicas del derecho doméstico como derecho privado o derecho público.

De este modo, los principios generales consagrados del derecho privado de los ordenamientos estatales, como la autonomía de las partes, reciben un importante impacto de la parte de principios transversales del derecho, que no son menos generales y que entroncan con derechos fundamentales (igualdad), así como la necesidad de re-establecer un equilibrio entre las partes negociadoras en un negocio jurídico, parcialmente inspiradas en una interpretación más evolutiva de la autonomía de las partes, característico de la protección del consumidor.

El resultado de esta interacción es una interesante aproximación inducida en los derechos internos como los relativos al área hipotecaria, con relación a las situaciones de incumplimiento del contrato por no poder hacer frente a los pagos de las mensualidades en condiciones de insuficiencia sobrevenida de recursos y de sobreendeudamiento.

---

<sup>275</sup> Son los criterios conocidos como la jurisprudencia Rewe-San Giorgio. Ver Conclusiones de la AG Kokott en el asunto Aziz, que se detalla más adelante.

<sup>276</sup> A fortiori (con mayor motivo) la que se refiera a cláusulas abusivas.

<sup>277</sup> Draft Common Frame of Reference, DCFR 2009.

<sup>278</sup> Contratos y relaciones jurídicas, obligaciones e incumplimientos en el Libro 3, Capítulo 3 del DCFR.

## 6.2.2. Los instrumentos en derecho de la UE<sup>279</sup>: protección del consumidor

### a) Directiva 93/13: Cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores

La Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores<sup>280</sup>, modificada por la Directiva 2011/83/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011<sup>281</sup> dispone en su artículo 3.1 que *"las cláusulas contractuales que no se hayan negociado individualmente se considerarán abusivas si, pese a las exigencias de la buena fe, causan en detrimento del consumidor un desequilibrio importante entre los derechos y obligaciones de las partes que se derivan del contrato"*.

Según el artículo 7.1, "los Estados Miembros velarán por que, en interés de los consumidores y de los competidores profesionales, existan medios adecuados y eficaces para que cese el uso de cláusulas abusivas en los contratos celebrados entre profesionales y consumidores".

Como ejemplo de cláusulas abusivas, el anexo de la Directiva incluye las que tengan por objeto o por efecto imponer al consumidor que no cumpla sus obligaciones una indemnización desproporcionadamente alta, así como suprimir u obstaculizar el ejercicio de acciones judiciales o de recursos por parte del consumidor. El sistema de protección que establece la Directiva se basa en la idea de que el consumidor se halla en situación de inferioridad respecto al profesional, en lo referido tanto a la capacidad de negociación, como al nivel de información (desequilibrio).

Ello justifica que las cláusulas que se consideren abusivas no vinculen al consumidor. De esta forma, eliminando dichas cláusulas se reemplaza el equilibrio puramente formal -que presume el contrato entre los derechos y obligaciones de las partes- por un equilibrio más real que restablece una cierta igualdad efectiva entre partes. Para ello, el juez nacional deberá apreciar, incluso de oficio, el carácter abusivo de una cláusula contractual que entre en el ámbito de aplicación de la Directiva y deberá subsanar el desequilibrio<sup>282</sup>.

### b) Directiva 2008/48: Contratos de crédito al consumo

La Directiva 2008/48/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de abril de 2008 relativa a los contratos de crédito al consumo<sup>283</sup> prevé un marco comunitario armonizado para desarrollar un mercado crediticio más transparente y eficaz en un espacio sin fronteras.

Realiza una armonización completa que pretende garantizar el mismo nivel de protección a todos los consumidores de la UE. Esto es, la Directiva armoniza aspectos relativos a los contratos de crédito al consumo, y los Estados Miembros no pueden mantener o introducir disposiciones distintas a las previstas por la Directiva.

Sin embargo, la Directiva excluye de su ámbito de aplicación los contratos relativos a la concesión de un préstamo o crédito garantizado por una hipoteca sobre un bien inmueble, dado que este tipo de figura tiene un carácter específico en cada Estado Miembro y se pretende elaborar una Directiva concretamente para esos supuestos. Por el contrario, no podrán excluirse los relativos a la concesión de crédito para la rehabilitación de viviendas. Esta Directiva ha sido modificada parcialmente por la Directiva 2011/90/UE de 14 noviembre en lo relativo al cálculo del tipo de interés anual.

<sup>279</sup> Otras Directivas relacionadas con la materia que nos ocupa son: la Directiva 2005/29/CE, sobre prácticas comerciales desleales, la Directiva 2003/13/CE2002/92/CE sobre mediación de seguros, la Directiva 2004/39/CE sobre mercados de instrumentos financieros, y la Directiva 2000/12/CE sobre el acceso a la actividad de las entidades de crédito y su ejercicio.

<sup>280</sup> DO L95, p.29.

<sup>281</sup> DO L 304, p. 64.

<sup>282</sup> Sentencia de 14 de junio de 2012, Banco Español de Crédito, C-618/10, Rec. p. I-0000, apartados 39 a 43.

<sup>283</sup> Por la que se deroga la Directiva 87/102/CEE del Consejo DOUE L133/66

c) La Recomendación de la Comisión sobre la información precontractual a proporcionar por los prestamistas a los consumidores

La Recomendación de la Comisión 2001/193/CE de 1 de Marzo sobre la información precontractual a proporcionar por los prestamistas a los consumidores incorpora un Código Voluntario, acordado en 2001 por asociaciones de entidades prestamistas y consumidores. Dicho Código contiene una Ficha u Hoja de Información Estandarizada Europea (ESIS<sup>284</sup>), donde se recoge información personalizada sobre el crédito. Se trata de un documento no vinculante, si bien la Comisión monitoriza el cumplimiento del Código y su eficacia.

d) Directiva 2006/114/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, sobre publicidad engañosa y publicidad comparativa.

Esta Directiva reconoce que existen grandes disparidades entre las legislaciones en vigor en los Estados miembros en materia de publicidad engañosa y publicidad comparativa, por lo que deben establecerse unos criterios mínimos y objetivos.

e) Directiva sobre Contratos de crédito para bienes inmuebles de uso residencial

La Directiva de la Comisión sobre Contratos de crédito para bienes inmuebles de uso residencial, que recoge elementos de la Directiva de crédito al consumo, tiene un doble objetivo. En primer lugar que los consumidores, prestamistas e intermediarios de crédito gocen de un mercado único eficiente y competitivo en el que exista un elevado grado de protección y en segundo lugar favorecer la estabilidad financiera garantizando, para ello, un funcionamiento responsable de los mercados de crédito hipotecario.

Tras la fase de codecisión Comisión, Consejo, Parlamento 2011/0062(COD), el Consejo cerró un acuerdo sobre esta Propuesta de Directiva el 22 de abril de 2013 y fue respaldada por el Parlamento Europeo el 10 de diciembre, previendo su publicación definitiva en los primeros meses del año 2014<sup>285</sup>.

Conviene señalar que la Directiva no es una propuesta de armonización total, pudiendo los Estados Miembros disponer o adoptar medidas que mejoren la protección de los consumidores, siempre que resulten compatibles con el derecho europeo de la Unión.

A pesar de que existen importantes diferencias entre los Estados Miembros en cuanto a la especificidad de contratos de crédito, estructura y desarrollos del mercado hipotecario, la Directiva prevé que los Estados Miembros aseguren la adopción de medidas administrativas apropiadas o impongan sanciones administrativas eficaces, proporcionales y disuasorias, penales si fuera necesario, para castigar las infracciones a las disposiciones internas de transposición de la Directiva. Estas sanciones se aplicarían a los consumidores que aportan información deliberadamente falsa para acceder al crédito. Del mismo modo, prevé que cada Estado Miembro establezca procedimientos adecuados y efectivos de reclamación y recurso para la resolución extrajudicial de litigios, aprovechando los sistemas ya existentes de resolución alternativa de conflictos, por vías no judiciales.

Será de aplicación a los contratos de crédito garantizados por una hipoteca, o por otra garantía comparable comúnmente utilizada en un Estado Miembro, sobre bienes inmuebles residenciales o garantizados por un derecho relativo a los bienes inmuebles de uso residencial. Así como a los contratos de crédito cuya finalidad sea adquirir o conservar derechos de propiedad sobre terrenos o edificios construidos o por construir.

---

<sup>284</sup> European Standardised Information Sheet.

<sup>285</sup> Ver <http://www.europarl.europa.eu/news/es/news-room/content/20130906IPR18832/html/Hipotecas-nuevas-normas-para-mejorar-la-protección-de-los-consumidores>

Esta normativa europea regula, entre otros, los siguientes ámbitos: educación financiera, medidas de comportamiento de las entidades de crédito, de intermediación y representantes con respecto a los clientes, requisitos de conocimiento y requerimientos de competencia apropiados de los empleados, publicidad y marketing, información pre-contractual estandarizada y suministro de explicaciones adecuadas, prácticas de vinculación, normas de asesoramiento, obligación de análisis de solvencia del prestatario, regulación de la fórmula del TAE (coste total del crédito), demoras y ejecuciones hipotecarias, procedimientos extrajudiciales, etc.

Por otra parte, el otro gran objetivo es que las entidades de crédito se aseguren de la capacidad del prestatario para afrontar el crédito antes de conceder el préstamo para la adquisición del bien inmobiliario<sup>286</sup>. Se señala que los Estados miembros velarán porque el prestamista solo ponga el crédito a disposición del consumidor si el resultado de la evaluación de solvencia indica que es probable que las obligaciones derivadas del contrato se cumplan según lo establecido en dicho contrato.

Del mismo modo pretende que estén en funcionamiento las bases de datos que puedan consultar las entidades, sin por ello perturbar los derechos de protección de datos, para alcanzar un nivel de protección equiparable al que aseguran las Directivas 2008/48/CE y 2002/65/CE sobre marketing a distancia de servicios financieros. Igualmente, contempla normas especiales que regularán las condiciones en que se debe permitir el adelanto del pago del crédito.

Esta Directiva se articula con el nuevo sistema de supervisión bancaria europea y la autoridad bancaria europea<sup>287</sup> especialmente en lo relacionado con la autorización de operadores e intermediarios de crédito, así como con el Reglamento (UE) 1092/2010 sobre control prudencial del sistema financiero, que establece el Consejo Europeo de Riesgos Sistémicos, y con el Reglamento (UE) 1176/2011 sobre prevención y corrección de desequilibrios macroeconómicos. En este sentido, los intermediarios de crédito debidamente autorizados, registrados y supervisados por los Estados Miembros, podrán obtener un "*pasaporte*" europeo que les permita ofrecer crédito en los 28 Estados miembros y en todo el espacio económico europeo.

La Directiva incluye, tras la consideración de algunas enmiendas del Parlamento europeo, provisiones de que los Estados Miembros adopten medidas para los prestamistas de modo que ejerzan una razonable tolerancia antes de iniciar los procedimientos de ejecución, fijen tipos moratorios que no excedan de los costes en que incurren los prestamistas y no impedirán que se pacte por las partes de un crédito que la responsabilidad del deudor se limite únicamente a la vivienda en garantía.

En definitiva<sup>288</sup>, la protección de los consumidores en el derecho europeo ofrece un marco referencial jurídico (protección), social (evitar la exclusión social) y macroeconómico (funcionamiento del mercado a través de la demanda y el crédito). El modelo de protección del consumidor propuesto está basado en la autonomía contractual, la elección racional y la supuesta o hipotética igualdad formal de las partes y la posibilidad de reestablecer situaciones de desequilibrio a través de una mejora de la información en manos del consumidor y de una correcta toma de decisiones por su parte. Implícitamente, asume el criterio del otorgamiento responsable del préstamo o crédito a las personas y familias y la corresponsabilidad de las partes en el compromiso asumido.

---

<sup>286</sup> Creditworthiness assessment.

<sup>287</sup> Artículo 4.2 del Reglamento (UE) 1093/2010.

<sup>288</sup> Véase el informe "Consumer Overindebtedness and Consumer Law in the European Union" elaborado en 2003 para la Comisión Europea por el Institute for Financial Services e.V., la Erasmus University Rotterdam/School of Law y la University of Helsinki/Helsinki Collegium for Advanced Studies, sección I B 2.

## **6.3. UN ESTUDIO DE CASO. LOS ORDENAMIENTOS JURÍDICOS INTERNOS Y EL EUROPEO INTERACCIONAN: EL CASO AZIZ**

### **6.3.1. Presentación: El caso AZIZ**

El caso Aziz<sup>289</sup> supone un avance en la protección de los consumidores para el derecho español desde la perspectiva de defensa procesal y control de cláusulas abusivas, impulsando una adaptación de la legislación española al derecho europeo, con relación al derecho hipotecario y la protección del consumidor.

En julio de 2007, el Sr. Aziz, nacional marroquí que trabajaba en España, suscribió con el banco CatalunyaCaixa un contrato de préstamo con garantía hipotecaria de 138.000 euros sobre su vivienda familiar. Desde junio de 2008 dejó de pagar sus cuotas mensuales<sup>290</sup> y tras requerirle infructuosamente el pago, el banco inició un procedimiento de ejecución. El Sr. Aziz no compareció, por lo que se ordenó la ejecución. Se celebró la subasta pública del inmueble sin que se presentara ninguna oferta, de modo que, con arreglo a la normativa española, el bien se adjudicó al banco por el 50% de su valor. El 20 de enero de 2011 el Sr. Aziz fue expulsado de su vivienda. Poco antes, el 11 de Enero de 2011, había presentado una demanda solicitando que se anulara una cláusula del contrato de préstamo hipotecario por su carácter abusivo y, en consecuencia, que se declarara la nulidad del procedimiento de ejecución hipotecaria.

En este contexto, el Juzgado de lo Mercantil nº 3 de Barcelona, que conoce del litigio, decidió preguntar al Tribunal de Justicia, por una parte, sobre la conformidad del Derecho español (Ley de Enjuiciamiento Civil, artículos 681 a1 689) con la Directiva sobre las cláusulas abusivas (Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de Abril), al considerar que resulta muy complicado para el juez garantizar una protección eficaz del consumidor, y, por otra parte, sobre los elementos constitutivos del concepto de “cláusula abusiva” en el sentido de esa Directiva.

### **6.3.2. Las cuestiones prejudiciales<sup>291</sup>**

En el proceso declarativo, el Juzgado de lo Mercantil nº 3 de Barcelona manifestó dudas en cuanto a la conformidad del derecho español con el marco jurídico establecido por la Directiva 93/13 y planteó las cuestiones prejudiciales, suspendiendo el procedimiento.

<sup>289</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de marzo de 2013, Mohamed Aziz contra Caixa d'Estalvis de Catalunya, Tarragona i Manresa (CatalunyaCaixa; asunto C-415/11) Síntesis del caso, tal y como se recoge en la Nota de prensa del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

<sup>290</sup> Al contraer el préstamo el Sr. Aziz, en 2007, tenía trabajo fijo con unos ingresos mensuales de 1.341 euros. Más tarde perdió el empleo.

<sup>291</sup> “1) Si el sistema de ejecución de títulos judiciales sobre bienes hipotecados o pignorados establecido en el artículo 695 y siguientes de la Ley de Enjuiciamiento Civil, con sus limitaciones en cuanto a los motivos de oposición previsto en el ordenamiento procesal español, no sería sino una limitación clara de la tutela del consumidor por cuanto supone formal y materialmente una clara obstaculización al consumidor para el ejercicio de acciones o recursos judiciales que garanticen una tutela efectiva de sus derechos.

2) Se requiere al Tribunal de Justicia de la Unión Europea para que pueda dar contenido al concepto de desproporción en orden:

a) A la posibilidad de vencimiento anticipado en contratos proyectados en un largo lapso de tiempo –en este caso 33 años– por incumplimientos en un período muy limitado y concreto.

b) La fijación de unos intereses de demora –en este caso superiores al 18 %– que no coinciden con los criterios de determinación de los intereses moratorios en otros contratos que afectan a consumidores (créditos al consumo) y que en otros ámbitos de la contratación de consumidores se podrían entender abusivos y que, sin embargo, en la contratación inmobiliaria no disponen de un límite legal claro, aun en los casos en los que hayan de aplicarse no sólo a las cuotas vencidas, sino a la totalidad de las debidas por el vencimiento anticipado.

c) La fijación de mecanismos de liquidación y fijación de los intereses variables –tanto ordinarios como moratorios– realizados unilateralmente por el prestamista vinculados a la posibilidad de ejecución hipotecaria [y que] no permiten al deudor ejecutado que articule su oposición a la cuantificación de la deuda en el propio procedimiento ejecutivo, remitiéndole a un procedimiento declarativo en el que cuando haya obtenido pronunciamiento definitivo la ejecución habrá concluido o, cuando menos, el deudor habrá perdido el bien hipotecado o dado en garantía, cuestión de especial trascendencia cuando el préstamo se solicita para adquirir una vivienda y la ejecución determina el desalojo del inmueble.”



Primera pregunta prejudicial. El problema surge cuando, a efectos de la ejecución forzosa, el acreedor opta por el procedimiento de ejecución hipotecaria, ya que las posibilidades de alegar el carácter abusivo de alguna de las cláusulas del contrato de préstamo son muy limitadas y quedan postergadas a un procedimiento declarativo posterior que no tiene efecto suspensivo, por lo que a un juez español le resulta muy complicado garantizar una protección eficaz al consumidor en dicho procedimiento de ejecución hipotecaria y en el proceso declarativo subsiguiente.

En substancia se trata de determinar si la Directiva se opone a una normativa que, de una parte, en el marco del procedimiento de ejecución hipotecaria no prevé la posibilidad de formular motivos de oposición basados en el carácter abusivo de una cláusula contenida en un contrato. Y de otra, en el marco de este proceso no se permite al juez competente para apreciar al carácter abusivo de una cláusula adoptar medidas cautelares que garanticen la eficacia plena de su decisión final.

Segunda pregunta prejudicial. La Directiva 93/13 menciona cláusulas que tengan por objeto o efecto imponer al consumidor que no cumpla sus obligaciones una indemnización desproporcionadamente alta y de cláusulas que tengan por objeto o efecto suprimir u obstaculizar el ejercicio de acciones judiciales o de recursos por parte del consumidor. La duda es si las cláusulas relativas al vencimiento anticipado en contratos de larga duración, la fijación de intereses de demora y la determinación unilateral por el prestamista de los mecanismos de liquidación de la totalidad de la deuda son compatibles con la Directiva.

### **6.3.3. La jurisprudencia Aziz**

El Tribunal de Justicia Europeo (TJUE) recuerda en su sentencia de 14 de marzo de 2013 que la Directiva 93/13 exige que el consumidor disponga de un recurso legal eficaz para que se compruebe el carácter abusivo de las cláusulas de su contrato de préstamo y que mediante dicho recurso pueda, en su caso, detenerse la ejecución forzosa. Desde la perspectiva del derecho europeo que este recurso sea el ejecutorio o uno declarativo separado no es tan importante, siempre que exista la posibilidad de detener o suspender la ejecución forzosa para examinar la validez de las cláusulas potencialmente abusivas.

En derecho español basta con que los profesionales (acreedores prestamistas) inicien, si concurren los requisitos, el procedimiento de ejecución hipotecaria para privar sustancialmente a los consumidores (deudores) de la protección que pretende garantizar la Directiva.

Por estos motivos, el TJUE sugiere<sup>292</sup>, para la primera pregunta, que la normativa española no se ajusta al principio de efectividad en la medida en que:

- Hace imposible o excesivamente difícil que, en los procedimientos de ejecución hipotecaria iniciados y en los que los consumidores son parte demandada, aplicar la protección que la Directiva pretende conferirles.
- No permite que el juez que conozca del proceso declarativo adopte medidas cautelares, como la suspensión del procedimiento de ejecución hipotecaria, cuando acordar tales medidas sea necesario para garantizar la plena eficacia de su decisión final (sentencia Aziz, apartado 34 y dispositivo).

---

292 En realidad el Tribunal de Justicia procede a interpretar la directiva en un sentido que conduce a su incompatibilidad con el derecho procesal español. El Tribunal de Justicia no está legitimado, en el marco de una cuestión prejudicial, para pronunciarse sobre el derecho español.

Respecto del concepto de desproporción característico de las cláusulas abusivas, para apreciar si tienen carácter abusivo las cláusulas que constituyen el objeto del litigio principal y que se refieren al vencimiento anticipado en los contratos de larga duración, a la fijación de los intereses de demora y al pacto de liquidez, el Tribunal de Justicia se limita a dar al Juzgado de lo Mercantil nº 3 de Barcelona indicaciones que éste debe tener en cuenta para apreciar el carácter abusivo de la cláusula que se trate.

Para interpretar los conceptos de "buena fe" y "desequilibrio importante en detrimento del consumidor" implícitos en las cláusulas abusivas deberá atenderse a lo estipulado por las partes en su conjunto (sin ceñirse exclusivamente en una cláusula aislada) y a lo que dispongan las normas de derecho interno en general (derecho dispositivo) y en consecuencia analizar si el contrato deja al consumidor en una situación jurídica menos favorable que la prevista por el derecho interno vigente.

Se debe considerar si el profesional prestamista podía estimar razonablemente que, tratando de manera leal y equitativa con el consumidor, éste aceptaría una cláusula de ese tipo en el marco de una negociación individual. Asimismo, ha de analizarse si las cláusulas contractuales en cuestión son usuales en contratos comparables en el tráfico jurídico, si responden a una razón objetiva y si los consumidores quedan desprotegidos.

Finalmente, se tendrán en cuenta las consecuencias que la cláusula puedan tener en el marco del derecho aplicable al contrato examinando el sistema jurídico interno. Las cláusulas posiblemente abusivas que menciona la cuestión prejudicial y para las que el Tribunal de Justicia proporciona escuetas indicaciones son tres.

#### a) Vencimiento anticipado

La cláusula de vencimiento anticipado de los contratos de larga duración debido a un incumplimiento en un período de tiempo limitado en el caso de autos prevé que el deudor incurre en mora por tan sólo una de las 396 cuotas debidas en 33 años de duración del contrato, permitiendo a la entidad de crédito reclamar la devolución total del préstamo pendiente de pago.

El juez debe comprobar si la facultad del profesional de dar por vencida anticipadamente la totalidad del préstamo depende de que el consumidor haya incumplido una obligación que revista carácter esencial en el marco de la relación contractual de que se trate, si esa facultad está prevista para los casos en que el incumplimiento tiene carácter suficientemente grave con respecto a la duración y a la cuantía del préstamo, si dicha facultad constituye una excepción con respecto a las normas aplicables en la materia y si el derecho interno prevé medios adecuados y eficaces que permitan al consumidor poner remedio a los efectos del vencimiento anticipado del préstamo.

#### b) Intereses de demora

En cuanto a la cláusula sobre los intereses de demora, en el caso de autos por el hecho de incurrir en mora, el prestatario, sin necesidad de intimación, deberá abonar intereses de demora al tipo anual del 18,75% cuando el tipo de interés ordinario pactado inicialmente en el préstamo era de 4,87%.

El juez remitente deberá comprobar las normas nacionales aplicables entre las partes en el supuesto de que no se hubiera estipulado ningún acuerdo en el contrato o en diferentes contratos de este tipo celebrados con los consumidores y también el tipo de interés de demora fijado con respecto al tipo de interés legal, con el fin de verificar que es adecuado para garantizar la realización de los objetivos que persigue el tipo de interés legal y que no va más allá de lo necesario para alcanzarlos.

c) Determinación unilateral del importe de la deuda

Para llevar a cabo la ejecución forzosa el prestamista puede determinar unilateralmente el importe del préstamo pendiente, sin que el deudor pueda oponerse a esa cuantificación salvo por un procedimiento declarativo separado que no impide que prosiga el procedimiento ejecutorio.

Para analizar su carácter abusivo, el juez analizará si la cláusula supone una excepción a las normas aplicables a falta de acuerdo entre las partes, de manera que dificulta el acceso del consumidor a la justicia y el ejercicio de su derecho de defensa.

## **6.4. ESTUDIO COMPARADO: CASO ALEMÁN<sup>293</sup>**

### **6.4.1. Algunos comentarios previos: el contexto del caso alemán**

Como paso previo al análisis de Alemania es necesario tener en cuenta algunos datos de contexto, tales como que en dicho país, el 46% de las viviendas<sup>294</sup> corresponden a régimen de propiedad, el 49% a régimen de alquiler de mercado y el resto 5%, a alquiler social. Es decir, una parte importante de la población no hace frente a la financiación para la compra de vivienda. Por otra parte, entre 2003 y 2011, el crédito a los hogares<sup>295</sup> no ha crecido y tampoco lo ha hecho su población; por lo que la deuda financiera por persona se ha mantenido en torno a los 17.509 euros, inferior a la registrada en España (18.759 euros)

Por ello, puede decirse que las condiciones del mercado (demanda de vivienda) y las costumbres (alquiler frente a propiedad) estarían funcionando como una limitación al potencial sobreendeudamiento de los hogares.

Alemania cuenta, desde hace varias décadas, con una red para el asesoramiento sobre la situación financiera de las personas que tienen dificultades para hacer frente a sus compromisos de pago (alquileres, cuotas de créditos consumo, pagos de hipotecas, otras deudas, etc...). Está integrada por distintas organizaciones<sup>296</sup> y coordinadas a nivel nacional desde 1995<sup>297</sup>. Es importante señalar que jurídicamente la competencia sobre la orientación a los hogares sobre temas de endeudamiento excesivo corresponde a los municipios<sup>298</sup>, que deben actuar de forma coordinada con las organizaciones mencionadas.

Según el informe anual que elabora el Institut für finanzdienstleistungen (IFF), más de 100.000 personas acuden a estos servicios de orientación<sup>299</sup>, cuyo objetivo es la orientación y búsqueda de soluciones ante una situación de insolvencia o incapacidad de hacer frente a sus pagos. El asesoramiento con relación al endeudamiento o la situación financiera del hogar se aborda de las siguientes formas: la orientación básica, realizada en el marco de los servicios de asistencia social, la orientación general en temas de endeudamiento o insolvencia, que pueden ser abordados en el marco de la asistencia social -por su

---

<sup>293</sup> Código Civil Federal alemán: <http://bundesrecht.juris.de> y Ley Pfandbrief <http://www.pfandbrief.de> La Directiva de crédito al consumidor ha sido implementada a derecho alemán con la modificación de varias leyes, en 2009 incluido sobre todo el Código Civil (arts. 5, 8,10,14,15 y 17). Pero no existe jurisprudencia relativa a la nueva reglamentación.

<sup>294</sup> Housing Statistics in the European Union (2008). Eurostat. En España es el 85%, 11% y 2%, respectivamente.

<sup>295</sup> Banco Central Europeo y Eurostat (recogido en el capítulo 3).

<sup>296</sup> Concretamente, Deutsche Caritasverband, Diakonische Werk, Paritätische Wohlfahrtsverband, the Arbeiterwohlfahrt, Deutsche Rote Kreuz, Verbraucherzentrale Bundesverband and Bundesarbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung

<sup>297</sup> Arbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung der Verbände.

<sup>298</sup> German Social Security Code (SGB, libro XII).

<sup>299</sup> El Institut für finanzdienstleistungen e.V. (IFF) elabora anualmente un informe sobre la situación de la insolvencia de los hogares, a partir del seguimiento de un panel de 9.000-12.000 hogares, que analizan las causas y situación de los hogares endeudados. Los resultados están recogidos en el capítulo 3, apartado 3.2.5, Medida del sobreendeudamiento: el caso de Alemania.

menor complejidad-, el asesoramiento específico sobre temas financieros, abordado en centros especializados, que incluye la orientación legal y acciones de prevención así como la oferta de espacio para la conciliación (fase prejudicial en la renegociación de la deuda) y la representación en el tribunal (abogado) y, finalmente, el apoyo especializado basado en la disponibilidad de fondos, que pueden actuar como incluso garantes con respecto del pago de la deuda pendiente.

Con todo, y dado que en la comparativa con España, el objetivo es el marco normativo relativo a la financiación hipotecaria y/o de compra de vivienda y la solución de la situación de impago, la revisión realizada con relación al caso alemán se centra en:

- El marco regulatorio de las condiciones de acceso al crédito a partir de la implementación de la Directiva europea de créditos a consumidores que determina, en primer lugar, la información y condiciones pre-contractuales a cumplir, como marco referencial de partida de la situación de prestamistas y prestatarios, y que contienen algunas medidas preventivas del sobreendeudamiento. Y, en segundo lugar, el impago y la puesta en marcha de las iniciativas conducentes a la recuperación de la deuda por parte del acreedor, y la valoración de la situación del hogar (condiciones sociales y económicas) en el proceso de ejecución hipotecaria, como medidas paliativas de la situación en el caso de los hogares más vulnerables.
- La ley de insolvencia de las personas físicas se ofrece como herramienta para el saneamiento de la situación del hogar y el pago de la deuda (si bien no perjudica los derechos de los acreedores de rango hipotecario frente a otras deudas del particular insolvente), buscando el equilibrio entre la satisfacción (deuda) y seguridad (segunda oportunidad) de la partes.

#### **6.4.2. Medidas preventivas: información y limitaciones en la cuantía en el ámbito hipotecario**

La relación entre el prestatario y prestamista se inicia con la información facilitada. La obligación de información entre las partes, su veracidad y calidad está regulada en el código civil alemán, que recoge la mayor parte de la normativa de préstamos al consumidor así como la de préstamos inmobiliarios garantizados con derechos reales.

Establece que es fundamental informar<sup>300</sup> sobre el precio, los factores de coste relacionados con los servicios contractuales y los tipos del crédito aplicables<sup>301</sup>. Cuando se incluya la información sobre tipos y precios del crédito en anuncios o en propaganda, deberá hacerse de un modo comprensible para los consumidores, aportando ejemplos.

Asimismo, el prestamista debe de informar al prestatario de su derecho a retractarse del contrato de crédito en el plazo de 2 semanas, así como que el prestamista tiene derecho a asignar a un tercero el contrato de préstamo sin el consentimiento previo del prestatario.

Existen unos estándares éticos de auto-regulación del sector bancario que requieren de los prestamistas una actitud honrada, justa y profesional y que proporcionen a los prestatarios -especialmente a los consumidores más vulnerables financieramente- las advertencias necesarias sobre las consecuencias de los impagos y también en lo relativo al sobreendeudamiento en situaciones especiales.

---

<sup>300</sup> El derecho alemán no impone al prestatario la obligación de proporcionar información al prestamista (más allá de lo ya señalado en la norma), si no lo desea.

<sup>301</sup> Cuando los productos de financiación de vivienda se dividan en varios contratos hipotecarios, la información sobre los precios y tipos debe incluir la totalidad de los productos.

Por otra parte, en esta fase precontractual, las entidades que conceden el préstamo o crédito deberán asegurarse de la capacidad crediticia de los prestatarios, siempre sobre la base de la información que aporten estos. Asimismo, las entidades pueden acceder<sup>302</sup> a los registros y bases de datos sobre las posiciones de crédito de los consumidores<sup>11</sup> e historial de pagos o préstamos de los clientes<sup>303304</sup>. Los particulares tienen derecho, a consultar los datos que figuran sobre su situación financiera, pudiendo hacer una consulta gratuita anualmente.

No hay un límite legal de porcentaje de financiación de un inmueble, dependiendo básicamente de los recursos y solvencia del prestatario y en función del valor y características de la garantía. No obstante, en los casos en que esté prevista la titulación de la deuda, la financiación hipotecaria destinada a respaldar la refinanciación (Realkredit) mediante títulos hipotecarios (Pfandbriefe) habrá de ser como máximo el 60% del valor de tasación (Ley Pfandbrief, art. 14 y 16). Asimismo las financiaciones suelen estar ligadas a contratos de ahorro-vivienda en sistemas colectivos (Bausparfinanzierung) o cuentan con otro tipo de garantías.

Por otra parte, es práctica habitual la contratación de un seguro (Restschuldversicherung) equivalente a la cobertura de contingencias de fallecimiento y accidente/incapacidad, además de las tasas y los servicios notariales<sup>305</sup>, si bien no existe una obligación legal con excepción del primer tramo hipotecario.

Tal y como se ha señalado el contrato de préstamo-crédito viene regulado por el Código Civil Federal (BGB)<sup>306</sup> y formalmente, existen dos tipos de derecho real prenda, la *Hypothek* (subsidiaria, accesorio y dependiente del destino del préstamo que garantiza), escasamente empleada, y la muy usual *Grundschild* (no accesorio, más flexible y asociada al préstamo que garantiza mediante una referencia explícita en el contrato), que garantiza la devolución del préstamo<sup>307</sup> con la misma fuerza que la hipoteca.

En ambos casos, no existe limitación normativa en el plazo de vencimiento (definido en el contrato desde la autonomía de las partes), ni se recoge la dación en pago como forma automática de solución del impago de la deuda, más allá que se llegue a dicha situación mediante el acuerdo entre las partes o como consecuencia de un convenio judicial.

---

<sup>302</sup> Para acceder es necesario tener licencia bancaria y especificar el objeto de la consulta y demostrar interés legítimo en la comunicación de datos personales.

<sup>303</sup> SCHUFA, Arvato Infoscore consumer data GmbH, o Accumio, son algunas de las compañías que prestan estos servicios informáticos Véase a título de ejemplo la información proporcionada por una de estas empresas: infoscore Consumer Data GmbH, Abteilung Datenschutz, Rheinstraße 99, 76532 Baden-Baden, Fax: 0 72 21 / 50 40-32 01 // <http://www.infoscore.de/de/onlineservice/selbstauskunft/index.html>

<sup>304</sup> Véanse las condiciones sobre el tratamiento de los datos personales regulado por la ley federal de protección de datos, BundesDatenSchutzGesetz, en vigor desde 2010

<sup>305</sup> La contratación de una hipoteca puede conllevar la suscripción de otros productos o servicios (el mantenimiento de la cuenta bancaria, los servicios de evaluación, el seguro de la propiedad, el seguro aplicable al pago de los intereses de la hipoteca, el seguro aplicable a la deuda restante, la asesoría jurídica o sobre evaluación por parte de terceros independientes, etc...) que se derivan de la práctica de la actividad.

<sup>306</sup> Artículos 488 a 505.

<sup>307</sup> La determinación de la estructura concreta depende de la voluntad de las partes. La hipoteca (Grundschild) puede modificarse por la correspondiente estructuración del contrato de préstamo hipotecario en lo que la doctrina francesa y el derecho francés conoce como "hipoteca recargable". Ver apartado siguiente sobre el estudio de caso francés.

### 6.4.3. Medidas paliativas, de protección a los hogares, en la ejecución hipotecaria

En los dos tipos de contratos existentes (*Hypothek* y *Grundschuld*),

- La entidad acreedora sólo puede denunciar y proceder a anular el contrato cuando el prestatario-deudor ha fallado en el pago de, al menos, dos cuotas consecutivas y siempre que el impago represente al menos el 2,5% del valor total del préstamo. Es decir, se establece una cuantía mínima para iniciar el proceso de ejecución de la deuda.
- Con esta denuncia, el acreedor emplaza al prestatario a la devolución del préstamo (el total de la deuda pendiente y los intereses) en un plazo de dos semanas<sup>308</sup>. No existe una limitación legal en la cuantía de los intereses de demora.

Al igual que en el contexto normativo vigente en España, el prestatario de un préstamo o crédito hipotecario (o garantizado con un bien real) responde de forma personal con la totalidad de sus bienes o recursos. Este derecho de prenda asegura el crédito para financiar la adquisición de inmuebles, ya que posibilita a la entidad acreedora una satisfacción sobre los inmuebles. No obstante y, como paso previo al proceso judicial, se aborda una negociación entre las partes con el objetivo de reestructurar la deuda. Se trata de aplicar las medidas conciliatorias entre las partes con el objeto de evitar la judicialización del impago y se considera una renegociación fundamentada en la voluntad de las partes. Este proceso de negociación puede ser realizado con el apoyo de las oficinas de asesoramiento.

En el caso de que no haya un acuerdo (y el deudor no se haya acogido al procedimiento de insolvencia), el acreedor recurrirá a la vía judicial ejecutiva<sup>309</sup> puesto que el derecho real de prenda es un título ejecutivo (*Vollstreckungstitel*) que permite la realización directa del bien. En el caso de abordarse mediante un título notarial, éste por lo general prevé el sometimiento del deudor a la ejecución forzosa. En este caso, el acuerdo puede tener consecuencias similares al proceso de *foreclosure* (derecho americano), que consiste en la venta forzosa del bien garantizado, que facilita la recuperación de la deuda y la diferencia (remanente) corresponde al deudor.

Iniciado el proceso, los tribunales, a instancia del deudor, disponen de herramientas (ley sobre desahucios<sup>310</sup>) que pueden justificar la adopción de la suspensión cautelar de la subasta o desalojos (durante seis meses, prorrogables sólo una vez) del bien, siempre que el deudor acredite que puede pagar la deuda.

También en los casos que exista peligro para la vida (riesgo de suicidio) o para la integridad física, o que se dé una situación contraria a las “*buenas costumbres*”<sup>311</sup>, puede llegar a ser adoptado sin acreditar la posibilidad de pagar la deuda. Este concepto de desarrollo jurisprudencial pretende evitar situaciones extremas personales o familiares, si bien no es unánime a nivel judicial<sup>20</sup>.

Así, previa solicitud del deudor, el tribunal puede paralizar dichos desalojos, por el plazo máximo de 12 meses, cuando<sup>312</sup> concurren situaciones excepcionales como:

<sup>308</sup> Puede convenirse que sólo se devuelva el principal del préstamo o que cada parte afectada, por ejemplo en el caso de que se haya constituido una sociedad, abone su deuda correspondiente.

<sup>309</sup> El derecho alemán no permite el pacto comisorio, el acuerdo según el cual acreedor puede practicar el comiso o apropiación directa, e inmediata, del bien que garantiza el crédito.

<sup>310</sup> Gesetz über die Zwangsversteigerung und die Zwangsverwaltung ZVG (§ 869 ZPO).

<sup>311</sup> Sittenwidriger Härten.

<sup>312</sup> ZPO, artículo 765. Muy discutido jurídicamente, por la desprotección del acreedor de buena fe, por la inseguridad jurídica que puede generar y también dado el alto nivel asistencial existente a nivel local para encauzar este tipo de situaciones precarias

- Edad avanzada, enfermedad, existencia de descendientes dependientes, embarazo y sobre todo el posible suicidio del deudor<sup>313</sup> o de alguno de sus dependientes (según la jurisprudencia constitucional).
- Por el riesgo de enfermedad mental. Esto lo relaciona el Tribunal Constitucional Federal con el derecho fundamental a la vida y a la integridad física previsto en la Constitución<sup>314</sup>. Este derecho fundamental prevalece sobre el derecho a desalojo que tiene el acreedor.

Esta posibilidad nace de la consideración de las obligaciones de protección del Estado derivadas de los derechos fundamentales, tanto hacia los acreedores (propiedad) como hacia los deudores (dignidad). El margen de maniobra de los jueces está condicionado por la ley y por la jurisprudencia que recoge ya supuestos diversos con decisiones justificadas en un sentido u otro.

En este sentido, la normativa alemana prevé que los municipios, en su función social de protección de las personas sin hogar<sup>315</sup>, están facultados para realojar a los deudores en viviendas sociales de su propiedad<sup>316</sup>.

Finalmente, además de los mecanismos de protección a las personas o los hogares que recoge el proceso de ejecución hipotecaria vigente, el deudor, tal y como se ha comentado anteriormente, puede acogerse al procedimiento de insolvencia de las personas físicas.

#### **6.4.4. Medidas de protección: procedimiento de insolvencia de las personas físicas<sup>317</sup>**

El proceso de insolvencia del consumidor ofrece cierta protección frente a los acreedores ordinarios y no tiene en cuenta la causa del sobreendeudamiento. No obstante, las hipotecas (*Hypothek* y *Grundschuld*), como derechos reales de prenda que son, están “blindados” (Insolvenzfest) por ley (art. 49 de la Insolvenzordnung) en situaciones de insolvencia, es decir no son una obligación más de la masa del concurso, sino que pueden ser ejecutadas sobre el bien que gravan, independientemente de la prelación y antigüedad que tengan frente a otras deudas del particular insolvente, con la única excepción de los casos de fraude.

Los mecanismos de protección comportan el derecho a entablar un procedimiento de reestructuración de la deuda, e incluso, la liberación de la parte restante cuando no se tengan actividades remuneradas<sup>318</sup>.

Para iniciar este procedimiento es necesario haber intentado una mediación con acreedores, para ello existe una red de oficinas de asesoramiento a las que pueden acudir los deudores que se acogen a esta previsión legal que elaboran un plan de reestructuración de la deuda a partir del análisis de su situación financiera. Una vez que se demuestra haber intentado la mediación y ésta no prospera se puede iniciar el procedimiento de concurso de acreedor bajo tutela judicial.

---

<sup>313</sup> No debe tratarse de un riesgo de suicidio provocado por el cuadro psicológico del deudor sino relacionado a la pérdida de la vivienda en la que habita.

<sup>314</sup> GrundGesetz: artículo 2, (2,1) GG.

<sup>315</sup> Obdachlosigkeit.

<sup>316</sup> Nutzungsentschädigung.

<sup>317</sup> Se habla indistintamente del término consumidor (acuñado en el marco de la normativa comunitaria, que se ha traspuesto a la normativa alemana) o de la persona física, la familia o el hogar, en relación a la deuda de los particulares, como detentador de una deuda sin fin productivo (no ligada a la actividad económica), excepto en los casos en los que no tiene una formulación societaria jurídicamente separada (por ejemplo, en el caso del Estado, al figura de los autónomos, pequeños comercios...) y es poco significativa.

<sup>318</sup> Procedimiento de insolvencia, artículos 304 y siguientes.

El tribunal (basándose en la labor realizada por el centro asesoramiento) intenta lograr un acuerdo consensuado con los acreedores mediante el establecimiento de un plan de reembolso o reestructuración<sup>319</sup>, manteniendo un mínimo para las necesidades del deudor, que, en caso de acuerdo, se impone al deudor (ejecución forzosa) y el procedimiento se da por concluido. En caso contrario, el juez tiene un plazo de tres meses para atender las pretensiones de los acreedores que pueden exigir la subasta del bien, sin perjuicio de los derechos de los acreedores de rango hipotecario, y su desalojo, con las limitaciones establecidas en la ley sobre desahucios mencionada.

No obstante, el proceso de reestructuración puede ser suspendido por el juez si está convencido de que el deudor no podrá atender al plan pactado, en cuyo caso se procede a la incoación definitiva del procedimiento de insolvencia, para la cual existe un procedimiento simplificado<sup>320</sup> en el que participa un fiduciario en vez de un administrador del pasivo. Este proceso implica la liquidación del patrimonio del deudor y la cesión de sus ingresos (a excepción de la parte inembargable y sin perjuicio de los derechos de los acreedores de rango hipotecario frente a otras deudas del particular insolvente) a dicho fiduciario, que se encarga de ir restituyendo a la masa acreedora común durante el plazo de seis años.

Una vez transcurrido este plazo, el tribunal puede decretar (a petición del deudor) la liberación de la deuda remanente, siempre que haya mostrado una buena fe durante los años que ha estado bajo la supervisión del fiduciario nombrado por el Juez. Por lo tanto, el procedimiento de insolvencia incluye la posibilidad de una quita de la deuda (a los seis años) sin exigir una cuantía mínima devuelta y supone un escenario de *fresh start* o segunda oportunidad para el deudor.

## **6.5. ESTUDIO COMPARADO: CASO FRANCÉS**

### **6.5.1. Algunos comentarios previos: el contexto del caso francés**

En Francia el 57% de las viviendas son en propiedad, el 22% corresponden a alquiler de mercado y el 17%, son de alquiler social<sup>321</sup>. Por otra parte, la deuda media<sup>322</sup> por persona es de 16.616 euros, sensiblemente inferior a la registrada en España (18.759 euros).

Por lo tanto, y en comparación con la situación de los hogares en España, ésta apunta hacia una menor presión respecto a las necesidades de financiación de los hogares.

Por otra parte, existe otro hecho característico en Francia en cuanto a la financiación de la vivienda, ya que la mitad de los préstamos están soportados por una garantía de aval a través de sociedades de caución<sup>323</sup>.

La definición del préstamo o crédito hipotecario y del procedimiento de ejecución<sup>324</sup> es similar a la señalada para el caso de España o de Alemania, en tanto que el deudor responde con todos sus bienes muebles e inmuebles, presentes y futuros.

---

<sup>319</sup> Schuldenbereinigungsplan

<sup>320</sup> Insolvenzordnung, art 311-314

<sup>321</sup> Recogido en el capítulo 2. En España es 85%, 11% y 2%, respectivamente.

<sup>322</sup> Información recogida en el capítulo 3.

<sup>323</sup> En el año 2011, el 51% de la financiación inmobiliaria tenía una garantía de caución (mutualista), un 44% garantía hipotecaria. Observatoire de la Production de Crédits Immobiliers OCL/CSA

<sup>324</sup> La entidad financiera solicita la garantía de un bien (normalmente el adquirido) como prenda en caso de fallido, cuya cuantía se recupera a partir de la subasta judicial. Artículo 2092 del Código Civil, lo que se conoce como "le droit de gage général du créancier".



La revisión del caso francés se centra en los aspectos diferenciales con respecto del tratamiento de los hogares y que impliquen medidas de prevención y protección frente al endeudamiento. Más concretamente, se abordan las siguientes cuestiones:

- Las medidas preventivas ligadas a la regulación de los productos financieros, con relación a la exigencia de información y préstamo responsable.
- Las prácticas bancarias en la deuda (plazos y vencimiento), así como otras (seguros frente a situaciones de riesgo de impago) que limitan el riesgo de endeudamiento.
- Las medidas de protección y paliativas al consumidor, canalizadas principalmente a través de la Comisión de Sobreendeudamiento como paso previo a la solución judicial, parten de la previsión legal del sobreendeudamiento en el Código del Consumo de Francia<sup>325</sup>.
- El proceso judicial de ejecución de la deuda se resuelve de acuerdo con la valoración de la situación del hogar e incluyen planes de reestructuración o cancelación parcial de la deuda, en base a las propuestas y recomendaciones de la Comisión de Sobreendeudamiento.

### **6.5.2. Medidas preventivas: la relevancia de la información al prestatario**

En Francia, el 45% de las entidades financieras se han adherido al Código europeo de buena conducta, si bien prevalece el Código del Consumo francés que prevé ciertas medidas preventivas en la información y comprensión del contrato de préstamo o crédito que se propone. De hecho,

- El prestamista debe ofrecer al prestatario una oferta pre-contractual que no puede aceptar hasta pasados 10 días desde su recepción. La firma de la oferta se convierte en un acuerdo vinculante.
- La oferta debe contener toda la información necesaria para la formalización del contrato: identidad de las partes, objeto del préstamo y modalidades, plazos y condiciones; calendario de pagos, con carencias si hubiera, etc.
- Asimismo, la oferta debe contener la información relativa a los costes, como:
  - Los relacionados con el préstamo, costes de caución -aval-, seguros, tasas, indexaciones, y las condiciones para transferir el préstamo a un tercero, así como las reglas para calcular y obtener el tipo de interés (que deben ser claras y públicas).
  - Y los gastos asociados al préstamo o crédito, como los gastos de preparación del expediente personalizado, el dossier, los gastos de seguro, el coste financiero del crédito y otros eventualmente aplicables como impuestos y tasas.

Las entidades de crédito no tienen obligación legal de asesorar a los consumidores, pero deben proporcionar la información relativa a los riesgos del préstamo ("*devoir de mise en garde*"), cuyo incumplimiento tiene efectos procesales sobre la responsabilidad contractual de los prestamistas (artículo 1147 del CC). Así, en el caso de impago de la deuda y su judicialización, la Corte de casación distingue entre prestatarios experimentados y profanos.

---

<sup>325</sup> En el artículo L330-1 define el sobreendeudamiento: "*La situación de exceso de endeudamiento de las personas físicas se caracteriza por la imposibilidad manifiesta para el deudor de buena fe de hacer frente al conjunto de sus deudas no profesionales exigibles y cumplir sus obligaciones, así como al compromiso que ha de prestar garantía o de pagar solidariamente la deuda de un empresario individual o de una sociedad cuando no hubiera asumido, de derecho o de hecho, funciones de dirección de la misma.*"

Para los segundos, la entidad tiene el deber de aconsejar (*devoir de conseil*), lo que incluye el análisis de la coherencia entre los compromisos de crédito, la capacidad financiera y los riesgos del impago. El consumidor puede denunciar el incumplimiento de esta obligación<sup>326</sup> por parte de la entidad financiera (prestamista) basándose en su inexperiencia como consumidor y en el hecho de no haber sido advertido y aconsejado (alegaciones que se pueden demostrar a partir de la desproporción entre sus ingresos, coste del préstamo y la finalidad de la operación).

El derecho jurisprudencial<sup>327</sup> prevé la obligación de las entidades de actuar de buena fe, con honestidad y profesionalidad en interés del cliente, por lo que deben advertir de los riesgos y consecuencias del impago y, en su caso, negarse a conceder préstamos<sup>328</sup>.

### **6.5.3. Medidas preventivas: limitaciones en cuantías, requisitos y aseguramiento**

En Francia, la práctica bancaria en la financiación de los hogares (plazos de amortización, aseguramiento de situaciones de riesgo de impago, etc.) puede tener un efecto preventivo sobre el sobreendeudamiento de los hogares.

Con respecto de la financiación orientada a los hogares y, principalmente a la vivienda, se utilizan diversas modalidades de financiación para la adquisición o rehabilitación de vivienda, un 85% son préstamos o créditos bancarios y el resto otras figuras en las que entra el ahorro vinculado, y el apoyo público para colectivos específicos<sup>329</sup>. En relación a la financiación bancaria, la mitad se concede con garantía de aval de una entidad mutualista o caución, en torno al 44% con garantía hipotecaria y el resto con otras garantías. En cada caso existen limitaciones concretas en cuantías, periodos de vencimiento (habitualmente 15-20 años), coste (tipo de interés), nivel de ingresos e incluso se exige un ahorro inicial.

Es práctica habitual requerir la contratación de seguros de vida, invalidez o desempleo para garantizar el pago del préstamo en caso de fallecimiento, desempleo, u otra contingencia y así prevenir el riesgo de impagos y como consecuencia de los mismos la posible pérdida de la vivienda.

---

<sup>326</sup> Los prestatarios experimentados tienen requisitos más estrictos y se supone que deben ser conocedores de las problemáticas crediticias.

<sup>327</sup> Cass. Civ. I:30.10.07

<sup>328</sup> En este sentido, las entidades pueden acceder a los Registros y bases de datos del Banco de Francia como el Fichier des Incidents de Paiement donde se recogen los impagos "voluntarios" de préstamos concedidos a personas físicas para fines no-profesionales. Las entidades deben notificar los impagos a partir de dos mensualidades, o más concretamente, los casos confirmados de impago. El acceso al registro sólo puede justificarse por razones relacionadas con la gestión del riesgo de concesión del crédito y por entidades acreditadas. Se incluye información relativa al tipo de crédito y la entidad acreedora, pero no sobre la cantidad total del préstamo.

<sup>329</sup> Plan de Ahorro Vivienda –Plan epargne logement-, Cuenta de ahorro vivienda –Compte epargne logement-, Préstamos tranquilidad –prêt relais-.

Existen iniciativas como la Sociedad de Gestión de Fondos de Garantía de acceso social a la propiedad (1992) que moviliza diversos instrumentos de financiación y de garantía para reducir la vulnerabilidad de las familias más modestas que acceden a la financiación de la vivienda. Los préstamos a tipo cero (prêt a taux zero, préstamo 1% de trabajadores –prêt 1% travail) y, en general, préstamos convenionados (prêt conventionné) y préstamos de acceso social, (prêt de l'accession social), que están, en general, orientados a facilitar el acceso a la vivienda en propiedad de colectivos concretos (jóvenes, menores ingresos...) y bajo ciertas condiciones (viviendas nuevas, a renovar, eco-viviendas...).

#### 6.5.4. Medidas de protección al consumidor: la Comisión de Sobreendeudamiento<sup>330</sup>

La normativa francesa recoge expresamente la definición de sobreendeudamiento de la persona física de buena fe como incurrir en el impago o la imposibilidad de hacer frente a sus obligaciones financieras no profesionales.

En el procedimiento originado a causa del sobreendeudamiento de una persona, pueden distinguirse dos fases: la primera de ellas, de carácter conciliador (*règlement amiable*) y la segunda ya es instruida judicialmente (*redressement judiciaire civil*). De no prosperar el trámite conciliador mencionado, la instancia judicial (*Tribunal d'Instance*) articula generalmente las medidas o recomendaciones que propone la Comisión de Sobreendeudamiento.

La Comisión de Sobreendeudamiento<sup>331</sup>, tuvo su origen en 1990 como consecuencia del crecimiento desmesurado del crédito de consumo. Para prestar este servicio se han constituido 117 comisiones con representantes de la Administración, Banco de Francia, sector bancario y otros agentes. El Banco Central asume la secretaría y, además pone a disposición diversos recursos y empleados por un contrato de servicios plurianual que suscribe con el Gobierno.

En 2012, se presentaron 220.000 solicitudes, admitidas el 88%. En el 68% se alcanzó una solución extrajudicial. En un 37% de los casos se recomendó un proceso de recuperación personal. En 2011 la media de deuda de los casos presentados fue de 36.800 euros. Los casos referidos a deuda de inmuebles fueron de aproximadamente el 9% y casi el 90% de préstamos consumo.

En la fase conciliadora, el deudor solicita la intervención de la Comisión para analizar su situación de sobreendeudamiento. El deudor, si cumple los requisitos de elegibilidad<sup>332</sup>, debe proporcionar una información completa a los miembros de la Comisión, relativa a su situación familiar y patrimonial así como a las características y composición de sus deudas (incluyendo retrasos y moras en pagos, deudas fiscales, todo tipo de créditos suscritos, etc.). Se trata de realizar una evaluación global de la situación económico-financiera de la persona o la familia.

Tras recibir la petición del deudor para que su caso sea evaluado por la Comisión, su expediente se incluye en el fichero negativo FICP<sup>333</sup> que gestiona el Banco de Francia y es de consulta para las entidades financieras<sup>334</sup>. En el plazo de tres meses, la Comisión determina si el deudor es recuperable y propone una solución extrajudicial (un plan de viabilidad o de reestructuración de la deuda, una vez deducidos los gastos inembargables<sup>335</sup>) y, si no es posible implementar medidas, previstas en el Código del Consumo Francés, recomienda un proceso de recuperación personal con liquidación judicial.

El plan de reestructuración puede suponer medidas de aplazamiento de deudas, quitas o la reducción o supresión de los tipos de interés, entre otras. Si se consigue el acuerdo con los acreedores, el plan de pago reestructurado puede llegar a tener una duración máxima de ocho años, exceptuando los préstamos para la adquisición de inmuebles cuyo plazo puede ser superior. El plan de pagos contempla una renta

<sup>330</sup> Gran parte de la regulación es fruto del Código de Consumo o del Consumidor que transpone la Directiva de crédito al consumo y fruto del Arrêté du 24 mars 2011 portant homologation de la norme professionnelle sur les relations entre les établissements teneurs de compte et leurs clients concernés par le traitement d'un dossier en commission de surendettement y circulares relacionadas con el Código de Consumo. Esta información se ha complementado con la proporcionada por el portal de la banca francesa.

<sup>331</sup> Nace al amparo de la Ley Neiertz (Act 89-1010) y su normativo ha sido revisada en diversos años posteriores (1995, 1998, 2003, 2010)

<sup>332</sup> Incapacidad manifiesta de pago de su deudas no profesionales, deudas de su estatus no profesional, y actuación de buena fe (artículo L 330-1 CC)

<sup>333</sup> FICP (fichier des incidents de remboursement des crédits aux particuliers) Fichero Nacional de Incidentes de Reembolso de Créditos a los Particulares

<sup>334</sup> En caso de que la Comisión desestime la petición del deudor y no declare su sobreendeudamiento manifiesto, los datos del solicitante son retirados de los ficheros FICP.

<sup>335</sup> Correspondientes a la Renta Mínima de Reinserción. Y en caso de disponer de ahorros, durante la duración del procedimiento de sobreendeudamiento el deudor puede solicitar la liberación de una parte de su ahorro para hacer frente a algún gasto imprevisto. Corresponde a la Comisión aceptarlo, si no se compromete el cumplimiento del plan de reestructuración establecido.

mínima para el deudor no inferior a la renta mínima de inserción y por otra parte, se exige al deudor los esfuerzos necesarios para facilitar los pagos previstos y el compromiso de no agravar su insolvencia.

Si en el curso de la ejecución del plan convenido o de las medidas impuestas o recomendaciones sucediera que el deudor se encontrara en una situación irremediablemente comprometida, en las condiciones previstas en el artículo L330-1 (párrafo tercero) del Código de Consumo, el deudor puede acudir a la Comisión a fin de beneficiarse de un procedimiento de recuperación personal (con o sin liquidación judicial). Una vez constatada la buena fe del deudor, la Comisión recomendará dicho procedimiento (artículo L331-7-3 del Código de Consumo).

Tras escuchar las observaciones de todas las partes, deudor, acreedores y Comisión de Sobreendeudamiento, el juez validará las medidas recomendadas por la Comisión o establecerá nuevas medidas. Cabe señalar que en la mayoría de los casos, el juez valida íntegramente las medidas recomendadas por la Comisión.

En el supuesto que la Comisión de sobreendeudamiento valore desde un principio que el deudor debe ser redirigido a un procedimiento judicial de recuperación personal (*“rétablissement personnel avec ou sans liquidation judiciaire”*) al considerar que su situación particular no es apropiada para llevar a cabo un procedimiento negociado, y en caso de que haya patrimonio, la venta del mismo será confiada a un administrador concursal (*“mandataire judiciaire”*).

Después de liquidar el patrimonio (sin perjuicio de los derechos de los acreedores de rango hipotecario frente a otras deudas del particular insolvente) o en caso de que no exista, el juez puede establecer, excepcionalmente, un plan de pagos (dependiendo de la situación individual de cada deudor) o bien puede decidir saldar parcial o totalmente las deudas, a excepción de las que hubieran sido pagadas en lugar del deudor por razón de garantía de caución o fianza, de personas físicas (artículo L332-9 del Código de Consumo).

El juez, entre otras intervenciones, dictamina las apelaciones e impugnaciones solicitadas por cualquiera de las partes afectadas por las decisiones de la Comisión de Sobreendeudamiento, valida legalmente las recomendaciones planteadas por la Comisión, en el caso del fracaso de los acuerdos extrajudiciales, valida el proceso de recuperación personal planteado desde la Comisión en caso de ilegitimidad, y vigila y dictamina el proceso de liquidación para que llegue a su término.

### 6.5.5. Medidas paliativas en el proceso de embargo, lanzamiento y desahucio<sup>336</sup>

En caso de impago y de no prosperar la renegociación de la deuda, que debe estar documentada, para que la entidad acreedora actúe sobre los bienes del deudor<sup>337</sup> ha de participar un abogado y la secretaría judicial y sólo puede comenzar con un título ejecutivo (en casos de activos inmobiliarios). El procurador (*huissier de justice*) comunica al deudor una orden de pago con valor de embargo o apropiación<sup>338</sup>, donde le advierte sobre el embargo (*saisie*) del inmueble. El proceso de venta del bien embargado puede ser:

- Voluntario y formalizado ante notario. El deudor fijará el montante mínimo por el que puede venderse el inmueble en un plazo máximo de cuatro meses. Si no hay acuerdo se decreta la venta forzosa del bien (*adjudicación judicial*).

---

<sup>336</sup> Code des procédures civiles d'exécution L311-1 a L321-6, R321-1 a R321-322.

<sup>337</sup> Puede aplicarse a todos los derechos transferibles referidos al inmueble, usufructo o propiedad y se extiende a la apropiación de los frutos que aporte su explotación (en caso de rentas de alquiler o arrendamientos).

<sup>338</sup> Comandement de payer valant saisie.

- Forzoso (subasta), que requiere publicidad local<sup>339</sup>, bajo la supervisión del juez siendo el acreedor quien fija el precio de partida y si no es adjudicado, es el acreedor quien se declara adjudicatario. La adjudicación comporta la transmisión de la propiedad y la expulsión (desahucio) del bien inmueble de la persona deudora<sup>340</sup>.
- El producto de la venta<sup>341</sup> se distribuye o reparte entre los acreedores y en el caso de acreedores múltiples, quien ha iniciado el procedimiento es quien propone un reparto que, si no es opuesto por los restantes acreedores, puede ser homologado por el juez que verifica que todos hayan tenido conocimiento y posibilidad de oponerse a la propuesta. Si no es homologada se procede a una distribución judicial.

No obstante, desde el primer momento, tanto el procurador (a través de la orden de pago) como el juez comunican al deudor la posibilidad que tiene de acudir a la Comisión de Sobreendeudamiento. Cuando la Comisión de Sobreendeudamiento decide admitir a trámite un expediente se suspende e interrumpe, durante el proceso y en un máximo de un año, cualquier procedimiento de ejecución (subasta y/o embargo) que se haya iniciado.

Asimismo cabe señalar la existencia en Francia de la llamada tregua o moratoria invernal, que se aplica desde 1954 y que prohíbe ejecutar sentencias de desahucios en el periodo comprendido entre la noche del 31 de octubre hasta el 15 de marzo.

## **6.6. SÍNTESIS Y CONCLUSIONES**

### **6.6.1. Con relación a la situación en el derecho europeo**

El sobreendeudamiento es una realidad socioeconómica que excepcionalmente se corresponde con un concepto jurídico. Los derechos civiles de la mayoría de los ordenamientos jurídicos europeos reconocen dos principios generales de derecho privado: la autonomía de las partes y la responsabilidad personal (universal) del deudor, que responde de sus deudas con sus bienes muebles e inmuebles, presentes y futuros.

Con respecto de la situación de impago frente a los préstamos y créditos (hipotecarios o de otro tipo, vinculados a bienes inmuebles) existe el consenso de que tales situaciones son competencia y responsabilidad de los Estados Miembros, que establecen sus propios modelos, combinando o complementando el derecho privado con normas *ius cogens* de carácter constitucional como los derechos fundamentales inspirados en la dignidad humana.

No obstante, el derecho europeo de la UE tiene un impacto sobre el tratamiento jurídico del sobreendeudamiento en los derechos internos de los Estados Miembros. A pesar de no tener competencias en materia de contratos privados y especialmente sobre los contratos de crédito hipotecario (competencia exclusiva estatal), el derecho de la UE incide a través de la protección de los consumidores, que tiene un alcance jurídico (protección), social (evitar la exclusión social) y macroeconómico (funcionamiento del mercado a través de la demanda y el crédito).

---

<sup>339</sup> Anuncios en la prensa diaria o en tableros de anuncios en las prefecturas, en las oficinas tributarias, en los juzgados, en ciertas notarías y en los colegios o cámaras (chambres) notariales, informando al máximo número de pujadores

<sup>340</sup> No obstante, en el plazo de 10 días tras la subasta caben pujas adicionales por encima del montante adjudicado incrementado al menos en un 10% el valor de adjudicación, cuya resolución se fija por el juez en un plazo máximo de 2 a 4 meses.

<sup>341</sup> Code des procédures civiles d'exécution L331-1 a L334-1, R331-1 a R334-3

Las Directivas sobre protección de los consumidores introducen ciertas consideraciones con relación a la protección del consumidor, reconociendo el desequilibrio frecuentemente existente entre las partes de un contrato (el operador económico experimentado y el consumidor no experimentado), introduciendo normas que invaliden situaciones abusivas.

Del mismo modo, pretenden asegurarles un derecho eficaz a la tutela judicial y al acceso a los tribunales, a fin de defender sus derechos ante posibles prácticas abusivas. Sin entrar a regular las normas procesales internas de los Estados Miembros, imponen una obligación de resultado basada en la eficacia de los recursos disponibles para poder entablar la defensa de los derechos de los consumidores. En esto consiste precisamente el impacto de la Sentencia Aziz en el derecho español, ya que sus consideraciones y *obiter dicta* se están “transponiendo” mediante iniciativas legislativas y acuerdos judiciales.

La Directiva sobre los contratos de crédito celebrados con los consumidores para bienes inmuebles de uso residencial abre la adecuación del derecho interno de los países de la Unión Europea a lo allí previsto y contribuirá a generar un entorno regulativo similar en la protección del consumidor mediante prácticas de concesión responsable de créditos hipotecarios.

### **6.6.2. Estudio comparado: caso alemán**

En principio, y con relación a la situación en España, se trata de una realidad socioeconómica muy diferente, con un importante peso de la vivienda en alquiler, por lo que existe una menor extensión social del endeudamiento ligado a la compra de vivienda. Además, y de forma más general, Alemania cuenta con una dilatada trayectoria en el asesoramiento a los hogares en cuestiones de endeudamiento excesivo, servicio de responsabilidad municipal, pero que se aborda en colaboración con distintos organismos<sup>342</sup> coordinados a nivel nacional.

No obstante, no existe una definición jurídica del sobreendeudamiento de los hogares, pero se dispone de una serie de medidas que atienden a la **prevención del sobreendeudamiento**, como:

- En la fase pre-contractual, la obligación de información entre las partes, está regulada en el código civil alemán, que recoge la mayor parte de la normativa de préstamos al consumidor así como la de préstamos hipotecarios.
- Existen unos estándares éticos de auto-regulación del sector bancario que exigen una actitud honrada, justa y profesional de los prestamistas
- La cantidad máxima del crédito hipotecario está limitada hasta el 60% del valor del bien garante si se prevé su titulización (ley Pfandbrief). Por otra parte, es práctica habitual la contratación de un seguro de hipoteca (Hypothekversicherung).

Entre las **medidas paliativas y de protección** derivadas de la ejecución de la deuda se incluye que:

- El prestamista sólo puede denunciar y proceder a anular el contrato cuando el prestatario adeuda dos cuotas consecutivas y el impago represente al menos el 2,5% del valor total del préstamo.
- La Ley sobre desahucios, atendiendo a las cláusulas generales legales de necesidad que impiden colocar al deudor en situación de penuria contraria a las buenas costumbres, faculta a

---

<sup>342</sup> Como Caritas o Cruz Roja.

los tribunales para los casos excepcionales (casos de edad avanzada, enfermedad, descendientes dependientes, embarazo, posible suicidio), a solicitud del deudor, para que declaren suspensiones o medidas cautelares que paralicen los lanzamientos por un periodo de seis meses (prorrogables una vez más por 6 meses).

- La normativa prevé que los municipios, en su función social de protección de las personas sin hogar, están facultados para realojar a los deudores en viviendas sociales de su propiedad.

Finalmente, y con relación a la **protección del consumidor** destaca el procedimiento de insolvencia de las personas físicas, que tiene el siguiente funcionamiento.

- Para iniciar este procedimiento es necesario haber intentado una mediación (a través de una red de oficinas de asesoramiento) con la parte acreedora. Una vez que se demuestra haber intentado la mediación extrajudicial y ésta no prospera, se puede iniciar el procedimiento de insolvencia bajo tutela judicial.
- El tribunal plantea un plan de reembolso que, en caso de ser aceptado por los acreedores, es de obligado cumplimiento para el deudor. El plan puede ser suspendido por el juez (si estima que el plan no podrá cumplirse), en cuyo caso se procede a la incoación definitiva del procedimiento de insolvencia. Este proceso, implica la liquidación del patrimonio del deudor, sin perjuicio de los derechos de los acreedores de rango hipotecario, y la cesión de sus ingresos (a excepción de la parte inembargable) durante cinco años a un fiduciario, que se encarga de amortizar la deuda.
- Una vez transcurrido este plazo, el tribunal puede decretar (a petición del deudor) la liberación de la deuda remanente, siempre que el deudor haya mostrado una buena conducta.

Por tanto, puede concluirse que el modelo alemán cuenta con una trayectoria en el asesoramiento para las personas que tienen dificultades para hacer frente a sus compromisos de pago. La obligación de información entre las partes, su veracidad y calidad está regulada en el Código Civil y para el caso de financiación con garantía hipotecaria que se titulice, se regula la cuantía máxima. Asimismo, cuenta con un mecanismo de segunda oportunidad (Ley de Insolvencia) para las personas físicas (no profesionales e insolventes de buena fe). En el procedimiento simplificado en el que participa un fiduciario, implica la liquidación del patrimonio del deudor y la cesión de sus ingresos (a excepción de la parte inembargable y sin perjuicio de los derechos de los acreedores de rango hipotecario frente a otras deudas del particular insolvente) a dicho fiduciario, que se encarga de ir restituyendo a la masa acreedora común durante el plazo de seis años. Transcurrido este plazo, el tribunal puede decretar (a petición del deudor y si ha mostrado una buena fe en dicho plazo), una posible liberación de la deuda remanente.

### **6.6.3. Estudio comparado: caso francés**

Al igual que en el caso de Alemania, y a diferencia de la situación en España, destaca la importancia de la vivienda en alquiler por lo que existe una menor presión con relación a la compra de vivienda.

Por otra parte, Francia en el Código del Consumo se define el sobreendeudamiento como la *imposibilidad manifiesta del deudor de buena fe para hacer frente al conjunto de sus deudas no profesionales*.

Derivado de la previsión normativa o por prácticas bancarias, diversas actuaciones pueden coadyuvar a la **prevención del sobreendeudamiento**:

- En cualquier modalidad de crédito para financiar la vivienda el prestatario suscribe un seguro de vida y de invalidez, y en muchos casos, un seguro de desempleo.
- La norma exige que se informe y aconseje, especialmente a los consumidores no experimentados. Las entidades de crédito no tienen obligación legal de asesorar a los consumidores, pero deben proporcionar la información relativa a los riesgos del préstamo, cuyo incumplimiento tiene efectos procesales sobre la responsabilidad contractual de los prestamistas

Las actuaciones relativas a la **protección del consumidor** se basan en:

- Las Comisiones de Sobreendeudamiento, que se encargan (a petición del deudor y en el caso que cumpla los requisitos de elegibilidad), de diseñar un plan de pagos individualizado que permita solucionar de forma extrajudicial la imposibilidad de hacer frente a los compromisos adquiridos con las entidades financieras u otras personas físicas y jurídicas.
- El sistema es gratuito y cuenta con una amplia cobertura pública, con representantes del Estado, de la Hacienda Pública y del Banco de Francia, así como del sector bancario y otros agentes. Es condición necesaria que el deudor (persona física) lo sea de buena fe, y las deudas sean no profesionales.
- El plan de reestructuración puede suponer medidas de aplazamiento de deudas, quitas o la reducción o supresión de los tipos de interés, entre otras. Su duración máxima es de ocho años, exceptuando los préstamos para la adquisición de inmuebles cuyo plazo pudiera ser superior.
- Si en el curso de la ejecución del plan convenido o de las medidas impuestas o recomendaciones sucediera que el deudor se encontrara en una situación irremediamente comprometida, en las condiciones previstas en el artículo L330-1 (párrafo tercero) del Código de Consumo, el deudor puede acudir a la Comisión a fin de beneficiarse de un procedimiento de recuperación personal (con o sin liquidación judicial). Una vez constatada la buena fe del deudor, la Comisión recomendará dicho procedimiento (artículo L331-7-3 del Código de Consumo).
- Tras escuchar las observaciones de todas las partes, deudor, acreedores y Comisión de Sobreendeudamiento, el juez validará las medidas recomendadas por la Comisión o establecerá nuevas medidas.
- En el supuesto que la Comisión de Sobreendeudamiento valore desde un principio que el deudor debe ser redirigido a un procedimiento judicial de recuperación personal -al considerar que su situación particular no es apropiada para llevar a cabo un procedimiento negociado- y, en caso de que haya patrimonio, la venta del mismo será confiada a un administrador concursal.
- Después de liquidar el patrimonio (sin perjuicio de los derechos de los acreedores de rango hipotecario frente a otras deudas del particular insolvente) o en caso de que no exista, el juez puede establecer, excepcionalmente, un plan de pagos (dependiendo de la situación individual de cada deudor) o bien puede decidir saldar parcial o totalmente las deudas, a excepción de las que hubieran sido pagadas en lugar del deudor por razón de garantía de caución o fianza, de personas físicas (artículo L332-9 del Código de Consumo).

Por tanto, puede concluirse que el modelo francés se caracteriza por la posibilidad de individualizar las soluciones en caso de impagos, relacionando la situación concreta de cada deudor (con respecto a la composición y cuantía de su deuda) y la posibilidad efectiva de hacer frente a sus deudas a partir de su capacidad de generar rentas y de su patrimonio. Combina la actuación administrativa y la judicial, y basa su actuación en la buena fe del deudor y la necesidad de dar solución a su endeudamiento excesivo.



#### 6.6.4. A modo de conclusión

Por lo tanto, de forma sintética y a modo de conclusión, cabe destacar que:

- ✓ *Actualmente, no existe una normativa específica de la UE que tenga en cuenta la prevención, protección y solución a los casos de sobreendeudamiento familiar.*
- ✓ *De conformidad con el ámbito competencial europeo, el derecho europeo se ha centrado en ofrecer a los consumidores un marco común para garantizar la máxima información y transparencia en la contratación de créditos y/o préstamos buscando el equilibrio entre las partes, pero no se orienta a prevenir y superar situaciones de sobreendeudamiento sobrevenido.*
- ✓ *Una de las razones es la falta de consenso en la definición de la situación de sobreendeudamiento o insolvencia de las personas y las familias y, sobre todo, la pertinencia de que dicha definición se integre en la norma jurídica.*
- ✓ *Ante esta situación, claramente diferencial entre los Estados Miembros, el esfuerzo de la normativa comunitaria se ha orientado, desde la perspectiva de los derechos de los consumidores, a señalar los marcos de referencia de la protección del consumidor, para su trasposición e incorporación en las regulaciones estatales, con relación a: los requerimientos ligados a la información que debe de tener (con seguridad y comprensión) el prestatario, el aseguramiento de las condiciones de equilibrio en los contratos entre las partes (de forma que no haya lugar a la existencia de cláusulas abusivas, por ejemplo), y, por último, la garantía de la existencia de un sistema de resolución (judicial, extra-judicial o ambos).*
- ✓ *Por lo tanto, el resultado final es la trasposición del marco europeo sobre un panel de normativas que son particulares a cada Estado Miembro y reflejan la disparidad de criterios y de trayectorias, no sólo legales, sino también sociales (hábito de endeudamiento) y con relación a la disponibilidad de vivienda (propiedad o alquiler) y la compra de otros productos para el hogar y su financiación (modalidad de créditos y préstamos), así como las exigencias vigentes (limitaciones al volumen de la deuda, contratación de seguros, exigencia de información,..).*
- ✓ *De esta forma, cada Estado conforma el conjunto de aspectos que delimitan, regulan y resuelven el endeudamiento excesivo familiar, así como muestran una diferente relevancia de la protección de la persona o la unidad familiar sobre-endeudada, con medidas preventivas referidas a la información, asesoramiento y limitación legal de financiación, así como los procesos de resarcimiento de la deuda, la satisfacción del acreedor y la posterior recuperación del deudor para su vuelta al circuito económico, mitigando las situaciones de exclusión social.*
- ✓ *Algunos Estados Miembros establecen un sistema específico (Comisión de Sobreendeudamiento) de resolución ante la deuda excesiva de los consumidores (como el caso de Francia). Otros Estados (como por ejemplo Alemania) ofrecen un procedimiento concursal orientado a la segunda oportunidad a los deudores de buena fe, una vez que demuestran una buena conducta de pago a los acreedores durante el plazo establecido.*

*En ambos casos, como hecho destacable y compartido, existe una regulación que establece la situación de insolvencia de la persona física (tenga o no un origen financiero), que atiende de forma integral la situación de ingresos y gastos del hogar, establece un plan de pago, contempla un periodo de cumplimiento y, sobre todo, una resolución final en un plazo temporal acordado. Asimismo, en ambos casos, está limitado el volumen de deuda a asumir (bien legalmente o en el diseño de las figuras financieras), y se hace hincapié en la resolución extra-judicial, como paso previo a la vía judicial.*

Cuadro 6.1 Medidas preventivas del sobreendeudamiento y protección al consumidor

	Alemania	Francia	España (hasta 2011)	España (desde 2012-2013)
<b>Información al consumidor</b>	Sí	Sí	Sí	Sí
<b>Acciones judiciales ligadas a mala praxis en la información</b>	Depende de si produce un perjuicio al tomador y este impugna el contrato judicialmente	Sí (recurso del deudor en el proceso judicial)	Si <sup>1</sup>	Si <sup>1</sup>
<b>Asesoramiento financiero</b>	Ent. financieras	Ent. financieras Ent. Particulares <sup>2</sup>	Ent. financieras Ent. Particulares <sup>2</sup>	Ent. financieras Ent. particulares <sup>2</sup>
<b>Asesoramiento en situación financiera comprometida</b>	Servicio de asesoramiento financiero	Comisión Sobreendeudamiento	No	Serv. GV (2012)
<b>Regulación del asesoramiento financiero</b>	No	Sí, pero sólo a colectivos inexpertos	No	No
<b>Financiación de vivienda</b>				
• <b>Limitación en el vencimiento (financiación vivienda)</b>	No	No <sup>3</sup>	No	30 años
• <b>Limitación en la cuantía</b>	60% *solo préstamos titulizados ( ley Pfandbrief)	No	80% VT	80% VT
• <b>Aseguramiento: práctica bancaria</b>	Seguros de vida(contingencia de fallecimiento, incapacidad absoluta)	Seguros de vida, Invalidez (contingencia de fallecimiento, incapacidad absoluta)	Seguros de vida	Seguros de vida
• <b>Otros aseguramientos (práctica habitual)</b>	Accidente, desempleo, ...	Seguro de desempleo, depósitos de ahorro,..	Otros	Otros
<b>Inicio de la demanda de impago financiero</b>	2 mensualidades (2,5% del valor de la deuda)	2 mensualidades	1 mensualidad	3 mensualidades

1. Fundamento en sentencia del Tribunal Supremo de 9 de Mayo de 2013 (STS 1916/2013), cláusulas no transparentes por falta de información...

2. Entidades sin fin de lucro (agencias de defensa del consumidor,..) o entidades con fin de lucro (empresas orientadas al asesoramiento financiero).

3. El plazo habitual en la práctica bancaria es de 15-20 años

Cuadro 6.2. Medidas paliativas del sobreendeudamiento del consumidor y procesos ejecutorios

	Alemania	Francia	España (hasta 2011)	España (desde 2012-2013)	
				Resto Hogares	Colectivos vulnerables <sup>1</sup>
<b>Legislación</b>	Ley de insolvencia (1994)	Código del Consumo, tratamiento del sobreendeudamiento (1989)	No	Ley 8/ 2011 Ley 1/2013	Ley 8/ 2011, Código de Buenas Prácticas RDL 6/2012 y Ley 1/2013
<b>Medida de resolución</b>	Procedimiento judicial simplificado para consumidores insolventes	Procedimiento específico de solución del sobreendeudamiento de los consumidores	No	Medidas preventivas y dinamizar la subasta judicial	Medidas paliativas: plan de reestructuración, quitas y alquileres sociales
<b>Concepto: consumidor sobre endeudado/insolvente</b>	Incapacidad de pago actual o previsible: incumplimiento de una deuda vencida <sup>2</sup>	Imposibilidad manifiesta de un deudor de buena fe de hacer frente a las deudas no profesionales	No	No	No
<b>Objetivo:</b>	<i>Fresh start</i> , segunda oportunidad	Plan de recuperación del deudor con reestructuración o liquidación	--	--	Situación de excepcionalidad
<b>Fase extrajudicial</b>	Obligatoria (previo fase judicial)	Exigida (previa a fase judicial), solicitada por el deudor	Voluntad del acreedor	Voluntad del acreedor	Plan de reestructuración. Si se rechaza (acreedor) debe justificarse
<b>• Espacio para la conciliación</b>	Servicios de asesoramiento situación financiero	Comisión de sobreendeudamiento	No	No (a nivel estatal) Sí (CAPV, Serv. Mediación GV 2011)	No (a nivel estatal) Sí (CAPV, Serv. Mediación GV 2011)
<b>• Duración del plan de pago</b>	Acuerdo entre partes	8 años (o más, en el caso de créditos de vivienda)	Acuerdo entre partes	Acuerdo entre partes	Máximo 40 años
<b>• Liberación de deudas</b>	Acuerdo entre partes	Sí (acuerdo con los acreedores)	Sí (acuerdo partes)	Sí (acuerdo partes)	Sí (abono del 65% u 80% de la deuda)
<b>• Dación en pago</b>	Acuerdo entre partes	Acuerdo entre partes	Acuerdo entre partes	Acuerdo entre partes	Sí (a solicitud del deudor en determinadas condiciones)
<b>Fase judicial</b>					
<b>• Figura</b>	Concurso (insolvencia)	Tribunal	No	No	No
<b>• Duración del plan de pago</b>	Restitución en 6 años (a partir de 2013, 3 años)	Recomendaciones de la Comisión de Sobreendeudamiento. Con el conocimiento y bajo criterio final del juez			
<b>• Liberación de deudas</b>	Sí (criterio judicial), transcurrido el plazo 6 o 3 años	Recomendaciones de la Comisión de Sobreendeudamiento. Con el conocimiento y bajo criterio final del juez			
<b>Liquidación de los bienes)</b>					
<b>• Venta amistosa (en el proceso judicial)</b>	Sí ( fiduciario)	Sí (notario)	Sí (antes de poner fecha de subasta)		
<b>• Venta judicial:</b>	Hipotecas: cuantía garantizada Insolvencia: valor tasado	Fijado por el acreedor a partir de un valor tasado y validado por el juez	Mínimo 50% valor de subasta <sup>3</sup> (desierta)	Mínimo 70% valor de subasta <sup>4</sup> (desierta)	Mínimo 70%-60% valor de subasta <sup>4</sup> (desierta)
<b>Vías procesales de oposición (deudor)</b>	Sí	Sí	Sí <sup>5</sup>	Bajo cláusulas abusivas	Bajo cláusulas abusivas
<b>Suspensión temporal<sup>6</sup> del desalojo</b>	Ley de desahucio <sup>7</sup> : situación familiar, vejez, menores,...	En el proceso de la Comisión de Sobreendeudamiento (máximo 12 meses) Con el conocimiento y bajo criterio final del juez	No	No	Para estos colectivos vulnerables <sup>8</sup>
<b>Limitación general desalojo<sup>9</sup></b>	Situaciones excepcionales (edad avanzada, riesgo para la vida o integridad física del deudor...)	Tregua invernal	No	No	No
<b>Arrendamiento de vivienda ejecutada</b>	No <sup>9</sup>	No	No	No	Sí (o del Fondo Social de Vivienda)

1. Definidos en la ley: mínimos recursos (pérdida de ingresos, desempleo, dependientes (menores, ascendientes), etc... Limitado a la deuda hipotecaria sobre la vivienda habitual, en cuantías ajustadas al tamaño del municipio

2. Cualquier deuda, no sólo financiera ni relativa a la vivienda principal.

3. Si la subasta se declara desierta, es el valor mínimo de adjudicación para la entidad acreedora. Umbral referido a todos los bienes que se ejecutan (vivienda, solar, lonja,...).

4. Si la subasta se declara desierta, la entidad acreedora se adjudica el bien por el 70% del valor de salida a subasta. Puede reducirse al 60% en el caso en el que la deuda sea inferior a dicho porcentaje. Umbrales referidos a la vivienda habitual, en el resto de casos (otros bienes), el valor de adjudicación es el 50% del valor de salida a subasta.

5. Las contempladas en la Ley de Enjuiciamiento Civil (artículos 557 y 695)

6. Oscila entre los seis meses y dos años.

7. Desalojo por distintos motivos (deuda financiera ligada o no con la vivienda, impago de alquiler...).

8. Relativa a la vivienda habitual (propiedad). Deudores y avalistas (condiciones de vulnerabilidad).

9. No obstante, la normativa alemana prevé que los municipios, en su función social de protección de las personas sin hogar estén facultados para realojar a los deudores en viviendas sociales de su propiedad.

# CAPÍTULO 7

CONCLUSIONES Y  
CONSIDERACIONES  
(RECOMENDACIONES)

## **7. CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES (RECOMENDACIONES)**

### **7.1. RESUMEN**

En los años previos a la crisis el endeudamiento de los hogares de la CAPV y del conjunto del Estado experimentó un crecimiento importante, resultado de la interacción de factores económicos, sociales, culturales, regulatorios e institucionales. Concretamente, entre las variables destacadas se incluyen la evolución creciente de la población y de la creación de hogares, así como del empleo y de las rentas de los hogares; el acceso y el precio de la financiación, la preferencia de la propiedad de la vivienda al considerarla como una inversión y la carencia de educación financiera.

#### **7.1.1. Aspectos demográficos y económicos en la CAPV**

Entre 2001 y 2011 la población de la CAPV se ha incrementado (4,4%) y ha llegado a los 2,2 millones de habitantes, incremento en el que ha sido determinante la aportación de la población foránea, alcanzando el valor máximo en el número de hogares (849.094). En esta trayectoria ha sido determinante el papel de las generaciones más numerosas nacidas en los 60 y 70, por lo que se produce un importante aumento en los hogares con hijos, parte fundamental de la demanda de bienes (vivienda, automóvil, ...) que se financia.

Esta situación demográfica coincide con un importante dinamismo económico<sup>343</sup> que propiciaría llegar al año 2008<sup>344</sup> con un millón de personas empleadas (con tasas de ocupación masculina y femenina<sup>345</sup> superiores a periodos anteriores) y la tasa de paro en mínimos históricos (6,5%). El resultado ha sido el incremento<sup>346</sup> de la renta familiar disponible y del consumo de los hogares<sup>347</sup>, así como de su inversión, claramente orientada por la compra de vivienda.

Así, entre 2001 y 2011, el parque de viviendas en la CAPV aumentó un 16%, proporción que cuadruplica el aumento registrado de la población (4,5%). En 2006 el dinamismo del mercado de la vivienda alcanzó su máximo, puesto de manifiesto en el número de transacciones (22.805 operaciones) y su valor (284.000 euros) y en términos de hipotecas constituidas sobre viviendas (43.328 operaciones) y su importe medio (155.715 euros).

En la compra de bienes inmobiliarios<sup>348</sup> de los hogares ha sido fundamental el acceso a la financiación. Desde el año 2001 los tipos de interés de referencia han sido históricamente bajos y concretamente los hipotecarios en torno al 4% o inferiores (desde 2009), valores aun menores en términos reales (1-2%). Además, las condiciones de acceso se han flexibilizado con la difusión de las hipotecas a tipo variable (aproximadamente el 93% del total), la ampliación de los plazos de vencimiento (superando los 25 años) así como del valor medio del préstamo<sup>349</sup>. Finalmente, en todo ello también incide el papel de los

---

<sup>343</sup> Con un crecimiento real del PIB del 4%, media anual, entre 2000-2007.

<sup>344</sup> Datos de la EPA (Encuesta de Población Activa), INE.

<sup>345</sup> Concretamente, 63,4% y 45,3%, con el consiguiente impacto en el número de hogares con doble fuente de renta, a diferencia de otros momentos recientes en los que había prevalecido una única fuente de ingresos.

<sup>346</sup> Crecimiento nominal medio anual del 5,3% (2001-2009).

<sup>347</sup> Con un crecimiento real medio del 3,7%, entre 2002 y 2008.

<sup>348</sup> Vivienda principal (por razones de acceso o de cambio), vivienda vacacional e inversión en viviendas, locales, garajes, terrenos ...

<sup>349</sup> Las condiciones hipotecarias de los contratos nuevos registrados en 2006 se caracterizaron (en promedio) porque el plazo de vencimiento fue de 28 años, la cuantía del préstamo representó el 64% del monto de la transacción (valor del bien tasado) y el porcentaje de préstamos con una relación Préstamo-Valor superior al 80% fue del 16%. Recogido en "Indicadores del mercado de la vivienda" (Banco de España).

agentes públicos, que determinan el uso del suelo (planificación y calificación) y afectan al precio final resultante, con la provisión de viviendas (vivienda protegida) y facilitando el acceso al conjunto de la población (desgravación fiscal<sup>350</sup>), generando, en consecuencia, un extraordinario endeudamiento de las familias.

Sobre estas condiciones objetivas se superponen otros factores culturales y sociales como la preferencia por los bienes inmobiliarios y especialmente la vivienda como inversión del hogar, así como las creencias arraigadas y compartidas que inclinan hacia la compra frente al alquiler, con un amplio consenso señalando que “*las viviendas no pierden valor*” o “*para pagar un alquiler, es mejor comprar*”, por ejemplo.

En este escenario se inicia la crisis de 2008, con la contracción de la actividad económica y la pérdida del tejido empresarial<sup>351</sup> así como el aumento de la tasa de desempleo (14,9%) y del paro registrado, que afecta a más de 180.000 personas<sup>352</sup>. Así, la pérdida de ingresos y el desapalancamiento del crédito paraliza la inversión y el consumo de los hogares<sup>353</sup> y comienza a despuntar la existencia de un colectivo de hogares que tienen dificultades para afrontar gastos imprevistos (18,2%) o, simplemente, los pagos relacionados con la vivienda (2,7%)<sup>354</sup>.

La combinación del deterioro de la actividad con la relevancia de la inversión en la vivienda de los hogares tiene otras consecuencias. Así, la revalorización de los precios de la vivienda generó un “*efecto riqueza*”, pero el ajuste en el mercado inmobiliario<sup>355</sup> está incidiendo en la valoración a la baja del patrimonio de los hogares. Y, además, es una inversión que limita las decisiones de los propietarios, ya que es difícil de hacer líquido (vender) en el caso de necesidad y restringe la movilidad laboral en un momento de alto desempleo.

## 7.1.2. La deuda de los hogares

### a) La deuda de los hogares en el contexto europeo

La complejidad del fenómeno del sobreendeudamiento y la falta de consenso en la forma de definir<sup>356</sup>, medir y anticipar las situaciones de riesgo explica que no se disponga de fuentes estadísticas ilustrativas de esta realidad. A ello se suma la excepcional crudeza de la crisis actual que, de alguna manera, ha extendido este problema a un mayor número de hogares, cuando hasta 2009 pudiera haberse considerado de una incidencia marginal.

Con todo, la información disponible muestra que el endeudamiento de los hogares en la UE-27<sup>357</sup> ha crecido de forma importante (5,4%, en el periodo 2003-2011). Así como que España y Alemania son justamente los dos extremos de dicha realidad, con el crecimiento más alto (12,1%) y bajo (0,0%), respectivamente, en la evolución de la deuda de los hogares. El valor de la deuda de los hogares en

---

<sup>350</sup> La desgravación fiscal permite a la familia abordar la compra (con respecto de su renta) con un menor esfuerzo: en torno a 10 puntos porcentuales, según algunos estudios. Es un flujo de rentas hacia las familias y que habría favorecido un mayor endeudamiento.

<sup>351</sup> Entre 2008 y 2012, cada año se han perdido 1.224 empresas.

<sup>352</sup> Siendo negativa, la situación de la CAPV es mejor que la registrada en el conjunto del Estado, que duplica la tasa de paro (25%) y ha registrado un mayor deterioro de la situación económica.

<sup>353</sup> Con tasas de variación interanual del -3,9%, 0,4%, 0,6%, -1% y -1,1%, en 2009, 2010, 2011, 2012 y 2013, respectivamente.

<sup>354</sup> Porcentajes inferiores al conjunto del Estado, con el 40% y 7,4%, respectivamente. Encuesta de Condiciones de Vida, INE.

<sup>355</sup> Con el descenso en el precio de la vivienda, sobre todo. Y con mayor efecto en unas zonas que en otras.

<sup>356</sup> El sobreendeudamiento ocurre cuando el presupuesto del hogar está desequilibrado y no puede hacer frente a las deudas contraídas y/o sus compromisos de pago. Esta situación puede ser coyuntural o duradera en el tiempo. También se entiende que un hogar está en una situación de sobreendeudamiento cuando su presupuesto responde a un cálculo erróneo de posibilidades de pago o a una situación sobreenvenida.

<sup>357</sup> Banco Central Europeo.

2011 representaba el 55,6% del PIB de la eurozona, siendo el valor más elevado el de España con 80,8% y cifrándose en Alemania y Francia en el 55,4% y 53,6% respectivamente.

En la composición de la deuda de los hogares, los mayores porcentajes de deuda hipotecaria corresponden a Francia (75,9%)<sup>358</sup> y España (75,4%), en tanto que Alemania (68,1%) e Italia (58,1%) registran valores inferiores a la media europea.

Como resultado de esta evolución, la deuda de los hogares españoles es muy superior a la de los países del entorno, con una ratio de endeudamiento por habitante de 18.759 euros, siendo inferior en Alemania (17.509) o Francia (16.616), por ejemplo. El rápido crecimiento de la deuda de los hogares en España y que lo haya hecho más rápido que la capacidad de pagarla (creación de riqueza), apunta hacia la existencia de sobreendeudamiento.

#### b) La deuda privada en la CAPV y en las Comunidades Autónomas

Entre 2000 y 2012, el crecimiento de la deuda privada<sup>359</sup> en la CAPV ha sido importante (7,2%) pero inferior a la registrada en el Estado (10,3%) y otras comunidades autónomas. De hecho, Madrid (26%), Cataluña (19,6%), Andalucía (12,6%) y Valencia (9,9%) aportan dos tercios del total de la deuda privada (68,1%) del Estado, frente a la CAPV, con una aportación muy inferior (4,8%).

Además, la aportación de la CAPV a la deuda privada es inferior a su contribución en la generación de riqueza en el conjunto del Estado, situándola en posición de subendeudamiento (77 puntos). Por el contrario, las comunidades de Murcia (112), Cataluña (104) o Comunidad Valenciana (103) están, en este sentido, sobreendeudadas. Asimismo, la ratio entre créditos y depósitos bancarios del sector privado en la CAPV (114) es el menor valor en el conjunto de comunidades autónomas; es decir, la deuda se apoya en mayor medida en los recursos propios de la comunidad (ahorro canalizado en depósitos).

En definitiva, la CAPV, como el resto de las CC.AA, participa en el aumento de la deuda privada, pero su contribución es menor, está más acompañada a su capacidad de generar riqueza y más equilibrada con respecto de su ahorro bancario.

#### c) La composición de la deuda y la morosidad de los hogares en el Estado

La deuda de los hogares ha registrado un importante crecimiento (16,2%)<sup>360</sup> fuertemente ralentizado desde el inicio de la crisis actual (-1,7%)<sup>361</sup>. En cuanto a la composición de la deuda de los hogares (Estado) prevalece la destinada a adquirir/rehabilitar vivienda (78,9%), mientras que el crédito al consumo tiene un claro menor peso (8,2%), y con una tendencia claramente a la baja desde el inicio de la crisis (-9,9% anual, entre 2009-2012).

El crédito destinado a las empresas no financieras (Estado) también ha registrado un importante dinamismo (16,6%) y una ligera mayor contracción (-3,3%). La actividad de construcción y la promoción inmobiliaria son los sectores con mayor deuda crediticia: conjuntamente aglutinan el 41,4% de la deuda de las empresas no financieras, en tanto que a la industria le corresponde el 15,2%.

---

<sup>358</sup> Se corresponde con financiación para la adquisición de vivienda, si bien no necesariamente mediante título hipotecario (ver capítulo 6 de presentación del caso francés).

<sup>359</sup> La deuda del sector privado comprende a Hogares y empresas no financieras. El Banco de España no proporciona la información relativa a la deuda de los hogares desagregada según Comunidad Autónoma.

<sup>360</sup> Incremento medio anual registrado entre 2000 y 2008, ambos incluidos. Boletín Estadístico, Banco de España.

<sup>361</sup> Incremento medio anual entre 2008 y 2012, ambos incluidos. Boletín Estadístico, Banco de España.

La combinación del alto grado de apalancamiento junto con la contracción de la actividad y del empleo ha generado el aumento de la morosidad de los hogares. Entre 2008 y 2012, pasa del 3% al 4,4% y, concretamente, con relación a la vivienda, del 2,4% al 3,6%. Estas tasas de morosidad muestran las dificultades de los hogares para pagar su deuda y su rápido aumento apunta al componente de sobreendeudamiento sobrevenido, derivado del deterioro de la situación económica y del empleo.

#### d) Caracterización de los hogares vascos y su endeudamiento

¿Cuál es el peso de la deuda global en la situación de cada hogar? Entre 2006 y 2011<sup>362</sup> un tercio de los hogares vascos tenía un préstamo o crédito en vigor. En su mayoría (27,9% y 29,3%) son préstamos hipotecarios destinados a la adquisición de vivienda.

En torno a uno de cada diez hogares con crédito destina el 40% de los ingresos de la familia al pago de sus préstamos hipotecarios. De acuerdo con la opinión de expertos<sup>363</sup> podría considerarse que estos hogares están endeudados en exceso. No obstante, en el mismo periodo, la percepción de cuota de pago excesiva es del 4,2% de los hogares con endeudamiento, que representan aproximadamente el 1,4% del total de los hogares.

### **7.1.3. Consecuencias del sobreendeudamiento de los hogares**

La consecuencia más grave del sobreendeudamiento familiar es la potencial pérdida de la vivienda habitual. El Consejo General del Poder Judicial recoge la información relativa a los procedimientos de ejecución hipotecaria presentados cada año, si bien no aclara cuántos corresponden a las familias. Según dicha estadística, entre 2007 y 2012, se han presentado un total de 441.060 ejecuciones hipotecarias. Andalucía, Cataluña, Valencia y Madrid suman dos tercios de las ejecuciones hipotecarias presentadas que, junto con Murcia y Castilla-La Mancha, son las comunidades autónomas donde más ha aumentado el número de ejecuciones hipotecarias presentadas.

Entre 2007 y 2012 se han presentado 6.234 procedimientos de ejecución hipotecaria en la CAPV. El aumento interanual registrado ha sido importante (16%, media anual<sup>364</sup>), pero inferior al conjunto del Estado (37,3%). La CAPV<sup>365</sup> concentra el 1,5% de procedimientos de ejecución hipotecaria presentados en el Estado.

Ahora bien, de acuerdo con esta fuente de información, parece evidente que ha crecido el número de hogares que habrían perdido la vivienda como consecuencia del impago de deuda. Con todo, el carácter general de esta información no permite delimitar la dimensión del problema en tanto que no determina el número de familias que ha sido o están afectadas por la pérdida de su vivienda principal.

Por esta razón, con la colaboración del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, se ha realizado la revisión de más de 400 expedientes de ejecución hipotecaria presentados en los Juzgados número 7, 8,

---

<sup>362</sup> 34%, estabilidad de resultados. Federación de Cajas de Ahorro Vasco-Navarras.

<sup>363</sup> Recogidas en [www.finanzasparatodos.com](http://www.finanzasparatodos.com)

<sup>364</sup> El crecimiento medio anual en el número de ejecuciones presentadas ha sido algo mayor en Álava (22,3%) y Gipuzkoa (22,1%) que en Bizkaia (12,9%).

<sup>365</sup> El reparto territorial es que el 54,1% corresponde a Bizkaia, el 26,3% a Gipuzkoa y el 19,6% a Álava



9 y 10 de Primera Instancia de Bilbao<sup>366</sup>, entre 2009 y 2012, de los cuales, la mitad se corresponden con una garantía que es la vivienda habitual del deudor.

Este orden de magnitud debe ser considerado como un valor mínimo (ya que existe un porcentaje que no se ha podido asignar con claridad a vivienda principal), y estaría alineado con el del Colegio de Registradores de la Propiedad, Bienes Inmuebles y Mercantiles de España, que señala que el 62% del total de los procedimientos de ejecución hipotecaria iniciados en la CAPV se corresponden a la vivienda principal de una persona física (662 casos en el año 2012).

A la vista de esta evolución, desde mayo de 2012 existe un servicio de ayuda al sobreendeudamiento familiar (Gobierno Vasco) que incluye un servicio de mediación, con el objetivo de resolver el problema de impago, priorizando que el deudor no pierda su vivienda. En ocho meses, se han iniciado 141 expedientes<sup>367</sup> de mediación, de los que se han resuelto 87 informes con una tasa de acuerdo entre las partes del 48% y que ha evitado la judicialización de estos casos (solamente un 6% tenía un procedimiento abierto).

#### **7.1.4. Ordenamiento jurídico español y medidas extrajudiciales con relación al endeudamiento de los hogares**

La **reflexión general sobre el marco normativo** muestra que está integrado por un entramado de leyes y normas amplio y complejo, que ha ido sumando modificaciones según han sido necesarias<sup>368</sup> o exigidas<sup>369</sup>, pero en el que se echa en falta un contexto de referencia global e integrador, que establezca la posición de la persona física con relación al impago y la insolvencia. Y, además, no hay una definición, ni una aproximación, a la delimitación de la condición de sobreendeudamiento de la persona física<sup>370</sup>, más allá de que éste se materializa cuando efectivamente se produce la situación de insolvencia.

Con **respecto de las iniciativas relacionadas con la prevención del sobreendeudamiento y la insolvencia sobrevenida**, cabe destacar que el discurso es unánime y establece que la herramienta fundamental de la prevención es la información y el asesoramiento al consumidor, con el objetivo de garantizar la adecuada comprensión del contenido y las consecuencias de un contrato de préstamo o crédito, o de cualquier producto financiero.

En este contexto, cabe reseñar la entrada en vigor de la Orden EHA<sup>371</sup> 2899/2011 y la Circular 5/2012, del Banco de España, que incorporan los principios del préstamo responsable y la ampliación de información a los potenciales prestatarios (Fichas FIPRE, FIPER...), reforzando el objetivo de información y comprensión previa y el endeudamiento responsable. También destaca la “*Guía de Acceso al Préstamo Hipotecario*” (Banco de España) así como otro tipo de iniciativas relativas a la difusión (para el conjunto de la sociedad) de la información relativa a los productos financieros. En conjunto, se trata de generar la sensibilidad con respecto de la falta de conocimiento de las personas sobre los productos financieros.

---

<sup>366</sup> Los procedimientos de ejecución hipotecaria se reparten entre los 10 Juzgados de primera instancia de Bilbao, para equilibrar la carga. Por lo tanto, puede considerarse que es un experimento.

<sup>367</sup> Cifra inferior a 1.039 expedientes de ejecución hipotecaria presentada en la CAPV (2007-2012, media anual).

<sup>368</sup> Trasposición de la normativa europea.

<sup>369</sup> Forzadas por la inquietud social, como son las últimas reformas puestas en marcha con relación a la protección del endeudado y que se han materializado en la Ley 1/2013, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social.

<sup>370</sup> Con relación a la economía de su hogar e incluso a la economía del negocio (autónomos, pymes), debido a que a menudo están (desafortunadamente) imbricadas en la economía del hogar.

<sup>371</sup> Sobre transparencia y protección del cliente de servicios bancarios junto con del Banco de España.

Asimismo, destaca el Servicio de Ayuda al Sobreendeudamiento Familiar del Gobierno Vasco que tiene entre sus líneas de actuación la referida al asesoramiento, a partir de la actuación de Kontsumobide-Instituto Vasco de Consumo. Se trata de informar y asesorar en materia hipotecaria a todas las personas interesadas y evaluar la situación de las personas interesadas en contratar un préstamo hipotecario.

Y, finalmente, en relación al endeudamiento responsable destaca la limitación en el vencimiento temporal del contrato de préstamo o crédito (hasta 30 años) y de las cuantías relativas con respecto del bien garante, para las operaciones que se suscriban con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 1/2013.

En la misma línea, en los principios generales establecidos por el Banco de España (Circular 5/ 2012) para la concesión de créditos responsables se señala que en los planes de pago realistas deberá observarse la relación de las deudas de potencial prestatario y la renta disponible que se pueda evidenciar de sus fuentes de generación de ingresos más habituales. En ningún caso la renta disponible resultante tras atender el servicio de sus deudas podrá suponer una limitación notoria para cubrir los gastos de vida familiares del prestatario.

Entre **las medidas paliativas** de las consecuencias de la situación de sobreendeudamiento e insolvencia sobrevenida que afectan a la vivienda principal destaca la delimitación de un colectivo de hogares en situación de especial vulnerabilidad<sup>372</sup>, para el que se establece la moratoria con respecto de los procesos de ejecución hipotecaria y la propuesta para la suspensión durante dos años de los lanzamientos de la vivienda principal.

La aplicación del Código de Buenas Prácticas -de adhesión voluntaria a partir de la entrada en vigor de RD Ley 6/2012- supone la flexibilización de las condiciones previas al proceso de ejecución hipotecaria e incluso contempla la quita parcial de la deuda y/o la dación en pago, bajo ciertas circunstancias. Y se completa con la creación de un fondo de viviendas de alquiler<sup>373</sup> (proporcionadas por las entidades financieras), orientadas a las personas y familias que hayan perdido o estén en riesgo de perder su vivienda, definidas bajo los criterios de especial vulnerabilidad.

Finalmente, los hogares en estas situaciones en la CAPV, cuentan con las medidas desarrolladas a través del 2º eje del Servicio de Mediación Hipotecaria, dependiente del Departamento de Administración Pública y Justicia del Gobierno Vasco. Ofrece un servicio público y gratuito cuyo objetivo es la búsqueda de una solución no judicial en caso de impago de la hipoteca de la vivienda habitual.

Asimismo, ante la ejecución hipotecaria se activa la tercera vía de este Servicio. En estos casos, el Departamento de Empleo y Políticas Sociales ofrece alternativas de vivienda pública, facilitando una vivienda de alquiler protegido a aquellas personas y familias que han perdido su vivienda (domicilio habitual) y que se encuentran en grave riesgo de exclusión social. Para los casos en los que no se advierta dicho riesgo, el procedimiento que se establece es la incorporación de dichas personas y/o familias como colectivo de especial necesidad, como una condición añadida dentro de los baremos del Departamento para el acceso a la oferta de vivienda en alquiler.

Entre las **medidas orientadas a la modificación del procedimiento hipotecario** recogidas en la Ley 1/2013<sup>374</sup> se incluye la limitación de los intereses de demora hasta tres veces el tipo de interés legal del dinero así como la ampliación a tres cuotas (o el equivalente a tres meses) como umbral de impago del préstamo o crédito sobre la vivienda que da lugar al inicio de la ejecución hipotecaria.

---

<sup>372</sup> En el Real Decreto Ley 6/2012, de medidas urgentes de protección a los deudores hipotecarios sin recursos ya se definían unos criterios de aplicabilidad (riesgo de exclusión social, a partir de lo establecido en su Artículo 3), quedan determinados con mayor claridad en el Real Decreto-Ley 27/2012, de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios (Artículo 1).

<sup>373</sup> En la Ley 1/2013 se encomienda su creación.

<sup>374</sup> Ley 1/2013 de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social

Una vez iniciado el proceso, y en la fase de subasta, se abre la posibilidad de aportar una nueva tasación<sup>375</sup> por parte del deudor, que deberá aceptar el acreedor, para el establecimiento del tipo de la subasta. Una vez ejecutado el bien, establece la posibilidad de quita parcial de la deuda pendiente, si se abona el plan de pagos propuesto de la deuda residual, a lo largo de cinco o diez años (con una quita de dicha deuda del 35% o 20%, respectivamente).

Asimismo, otorga al órgano judicial competente la potestad de apreciar, de oficio o a instancia de parte, la existencia de cláusulas abusivas en el título ejecutivo y, como consecuencia, decretar la improcedencia de la ejecución o, en su caso, su continuación sin aplicación de aquéllas consideradas abusivas<sup>376</sup>.

Por último, en la venta extrajudicial se introduce la posibilidad de que el Notario pueda suspender la misma cuando las partes acrediten haber solicitado al órgano judicial competente que dicte resolución decretando la improcedencia de dicha venta, por existir cláusulas abusivas en el contrato de préstamo hipotecario, o su continuación sin la aplicación de las cláusulas abusivas. Además, se faculta expresamente al Notario para que advierta a las partes de que alguna cláusula del contrato puede ser abusiva.

Con respecto al **proceso de realización de la subasta** el Ministerio de Justicia ha puesto en marcha un Portal de Subastas Judiciales como un punto de acceso único a información pública sobre subastas judiciales y permitiendo el seguimiento y la participación en las mismas a través de Internet. Por su parte, la Ley 1/2013 introduce una serie de medidas con el objetivo de dinamizar y ampliar la presencia de postores, como son la reducción hasta el 5% en la cantidad de entrada, el establecimiento del 70% del valor de la subasta como valor de adjudicación para un tercero o que la subasta se anunciará con 20 días de anticipación.

Por lo tanto, y como conclusión, cabe destacar que:

- ✓ *Al ordenamiento jurídico se han incorporado, en los últimos tres años, diversas e importantes modificaciones y su parte fundamental atañe a la figura hipotecaria, eje central de la deuda e insolvencia de los hogares. Puede considerarse que su procedimiento ha estado orientado, de alguna manera, a una forma de prevención del impago.*
- ✓ *La persistencia de la crisis económica, con incremento notable del número de familias afectadas, ha requerido la incorporación de modificaciones urgentes para la protección de los deudores hipotecarios más vulnerables, la mejora del procedimiento de ejecución hipotecario, así como del mercado hipotecario. Asimismo, se ha actualizado el marco normativo relativo a la transparencia y protección del cliente bancario que incorpora los principios generales del préstamo responsable.*
- ✓ *Y, finalmente, es preciso señalar que ninguna medida puesta en marcha, establece la dimensión del colectivo de los hogares endeudados potenciales de aplicación del nuevo marco regulatorio. Y muy recientemente (2013) se ha puesto en marcha por el INE y Banco de España iniciativas para elaborar estadísticas sobre ejecuciones hipotecarias de viviendas.*

---

<sup>375</sup> Realizada por una entidad homologada de conformidad con lo previsto en la Ley 1/2013.

<sup>376</sup> Dicha modificación se adopta como consecuencia de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 14 de marzo de 2013, con respecto a la cuestión prejudicial planteada en el caso Aziz.

### 7.1.5. Análisis comparado: Marco comunitario y modelo alemán y francés

Actualmente, no existe una **normativa** específica **de la UE** que tenga en cuenta la prevención, protección y solución a los casos de sobreendeudamiento familiar. Entre las razones destaca la falta de consenso en la definición de sobreendeudamiento o insolvencia de las personas y la pertinencia de que dicha definición se integre en la norma jurídica.

La normativa comunitaria se orienta a señalar los requisitos de la protección del consumidor, que deben estar incorporados en las regulaciones estatales, con relación a la información (con seguridad y comprensión), el aseguramiento de las condiciones de equilibrio en los contratos (evitar situaciones para cláusulas abusivas, por ejemplo) y la garantía de la existencia de un sistema de resolución (judicial, extra-judicial o ambos).

El resultado final es la trasposición del marco europeo sobre las normativas particulares de cada Estado Miembro, conformando el conjunto de aspectos que delimitan, regulan y resuelven el endeudamiento excesivo familiar, así como muestran una diferente relevancia de la protección de la persona o familia sobreendeudada, con medidas preventivas referidas a la información, asesoramiento y limitación legal de financiación, los procesos de resarcimiento de la deuda, la satisfacción del acreedor y la posterior recuperación del deudor para su vuelta al circuito económico, mitigando las situaciones de exclusión social.

A este respecto, se han analizado dos modelos como posibles referencias a tener en cuenta: Alemania y Francia.

En relación al **modelo alemán**, en principio, y con relación a la situación en España, se trata de una realidad socioeconómica muy diferente, con un importante peso de la vivienda en alquiler (54%), por lo que existe un menor endeudamiento de los hogares (55,4% sobre el PIB). Además, Alemania cuenta con una dilatada trayectoria en el asesoramiento sobre la situación financiera de las personas que tienen dificultades para hacer frente a sus compromisos de pago; asesoramiento que se aborda en colaboración con distintos organismos<sup>377</sup> coordinados a nivel nacional.

No existe una definición jurídica del sobreendeudamiento de los hogares, pero se dispone de una serie de medidas para prevenir el sobreendeudamiento:

- En la fase pre-contractual, la obligación de información entre las partes está regulada en el código civil alemán, que recoge la mayor parte de la normativa de préstamos al consumidor así como la de préstamos hipotecarios.
- Existen unos estándares éticos de auto-regulación del sector bancario que exigen una actitud honrada, justa y profesional de los prestamistas.
- La cantidad máxima del crédito hipotecario, si se prevé su titulación (Ley Pfandbrief), puede llegar alcanzar bien garante (60%). Adicionalmente pueden contratarse otras financiaciones para la vivienda. Por otra parte, es práctica habitual la contratación de un seguro de hipoteca (Hypothekversicherung).

Entre las medidas paliativas y de protección derivadas de la ejecución de la deuda se tienen:

- El prestamista sólo puede denunciar y proceder a anular el contrato cuando el prestatario adeuda dos cuotas consecutivas y el impago represente al menos el 2,5% del valor total del préstamo.

---

<sup>377</sup> Como Caritas o Cruz Roja.

- La Ley sobre desahucios, atendiendo a las cláusulas generales legales de necesidad que impiden colocar al deudor en situación de penuria contraria a las buenas costumbres, faculta a los tribunales para los casos excepcionales (casos de edad avanzada, enfermedad, descendientes dependientes, embarazo, posible suicidio), a solicitud del deudor, para que declaren suspensiones o medidas cautelares que paralicen los lanzamientos por un periodo de seis meses (prorrogables una vez más por 6 meses).
- La normativa prevé que los municipios, en su función social de protección de las personas sin hogar, están facultados para realojar a los deudores en viviendas sociales de su propiedad

Con relación a la protección del consumidor destaca el procedimiento de insolvencia de las personas físicas que tiene el siguiente funcionamiento:

- Para iniciar este procedimiento es necesario haber intentado una mediación (a través de la red de oficinas de asesoramiento) con la parte acreedora. Una vez que se demuestra haber intentado la mediación extrajudicial y ésta no prospera, se puede iniciar el procedimiento de insolvencia bajo tutela judicial.
- El tribunal plantea un plan de reembolso que, en caso de ser aceptado por los acreedores, es de obligado cumplimiento para el deudor.

El plan puede ser suspendido por el juez (si estima que el plan no podrá cumplirse), en cuyo caso se procede a la incoación definitiva del procedimiento de insolvencia. Este proceso implica la liquidación del patrimonio del deudor, sin perjuicio de los derechos de los acreedores de rango hipotecario, y la cesión de sus ingresos (a excepción de la parte inembargable) durante cinco años a un fiduciario, que se encarga de amortizar la deuda.

- Una vez transcurrido este plazo, el tribunal puede decretar (a petición del deudor) la liberación de la deuda remanente, siempre que el deudor haya mostrado una buena conducta.

*Por tanto, el modelo alemán cuenta con una trayectoria en el asesoramiento para las personas que tienen dificultades para hacer frente a sus compromisos de pago. Además, el ordenamiento jurídico establece la obligatoriedad de la información entre las partes, su veracidad y calidad está regulada en el Código Civil y para el caso de financiación con garantía hipotecaria que se titulice, regula la cuantía máxima de la deuda. Asimismo, cuenta con un mecanismo de segunda oportunidad para las personas físicas (no profesionales e insolventes de buena fe). En el procedimiento simplificado en el que participa un fiduciario, implica la liquidación del patrimonio del deudor y la cesión de sus ingresos (a excepción de la parte inembargable y sin perjuicio de los derechos de los acreedores de rango hipotecario) a dicho fiduciario, que se encarga de ir restituyendo a la masa acreedora común durante el plazo de seis años. Transcurrido este plazo, el Tribunal puede decretar (a petición del deudor y si ha mostrado una buena fe en dicho plazo), una posible liberación de la deuda remanente.*

En relación al **modelo francés**, al igual que en el caso de Alemania, y a diferencia de la situación en España, destaca la importancia de la vivienda en alquiler (39%), por lo que existe una menor presión con relación a la compra de vivienda. Además, Francia cuenta con una Ley de prevención del sobreendeudamiento que define dicho concepto como la *imposibilidad manifiesta del deudor de buena fe para afrontar el pago de sus compromisos deudas no profesionales*.

Derivado de este marco legal, entre las actuaciones para prevenir el sobreendeudamiento se tienen:

- En cualquier modalidad de crédito para financiar la vivienda el prestatario suscribe un seguro de vida y de invalidez, y en muchos casos, un seguro de desempleo.

- La norma exige que se informe y aconseje, especialmente a los consumidores no experimentados. Las entidades de crédito no tienen obligación legal de asesorar a los consumidores, pero deben proporcionar la información relativa a los riesgos del préstamo, cuyo incumplimiento tiene efectos procesales sobre la responsabilidad contractual de los prestamistas.

Entre las medidas paliativas en el proceso de embargo, lanzamiento y desahucio se tiene que ante el impago y si no prospera la renegociación de la deuda (que debe estar documentada), tanto el procurador (a través de la orden de pago con valor de embargo o apropiación, donde le advierte sobre el embargo del inmueble) como el juez comunican al deudor la posibilidad que tiene de acudir a la Comisión de Sobreendeudamiento. Y cuando la Comisión de Sobreendeudamiento decide admitir a trámite un expediente se suspende e interrumpe, durante el proceso y en un máximo de un año, cualquier procedimiento de ejecución (subasta y/o embargo) que se haya iniciado.

Asimismo cabe señalar la existencia en Francia de la llamada tregua o moratoria invernal, que se aplica desde 1954 y que prohíbe ejecutar sentencias de desahucios en el periodo comprendido entre la noche del 31 de octubre hasta el 15 de marzo.

Las actuaciones relativas a la protección del consumidor se basan en:

- Las Comisiones de Sobreendeudamiento, que se encargan (a petición de los deudores) de diseñar, en el caso que cumpla el deudor los requisitos de elegibilidad, un plan de pagos individualizado que permita solucionar de forma amistosa y extrajudicial la imposibilidad de hacer frente a los compromisos adquiridos con las entidades financieras u otras personas físicas y jurídicas.
- El sistema es gratuito y cuenta con una amplia cobertura pública, con representantes del Estado, de la Hacienda Pública y del Banco de Francia, así como del sector bancario y otros agentes. Es condición necesaria que el deudor (persona física) lo sea de buena fe y las deudas sean no profesionales.
- El plan de reestructuración puede suponer medidas de aplazamiento de deudas, quitas, la reducción o supresión de los tipos de interés, entre otras. Su duración máxima es de 8 años, exceptuando los préstamos para la adquisición de inmuebles (cuyo plazo pudiera ser superior).
- Si en el curso de la ejecución del plan convenido o de las medidas impuestas o recomendaciones sucediera que el deudor se encontrara en una situación irremediablemente comprometida, en las condiciones previstas en el artículo L330-1 (párrafo tercero) del Código de Consumo, el deudor puede acudir a la Comisión a fin de beneficiarse de un procedimiento de recuperación personal (con o sin liquidación judicial). Una vez constatada la buena fe del deudor, la Comisión recomendará dicho procedimiento (artículo L331-7-3 del Código de Consumo).
- Tras escuchar las observaciones de todas las partes, deudor, acreedores y Comisión de Sobreendeudamiento, el juez validará las medidas recomendadas por la Comisión o establecerá nuevas medidas.
- En el supuesto que la Comisión de Sobreendeudamiento valore desde un principio que el deudor debe ser redirigido a un procedimiento judicial de recuperación personal -al considerar que su situación particular no es apropiada para llevar a cabo un procedimiento negociado- y, en caso de que haya patrimonio, la venta del mismo será confiada a un administrador concursal.
- Después de liquidar el patrimonio (sin perjuicio de los derechos de los acreedores de rango hipotecario frente a otras deudas del particular insolvente) o en caso de que no exista, el juez puede establecer, excepcionalmente, un plan de pagos (dependiendo de la situación individual de cada deudor) o bien puede decidir saldar parcial o totalmente las deudas, a excepción de las que hubieran sido pagadas en lugar del deudor en razón de garantía de caución o fianza, de personas físicas (artículo L332-9 del Código de Consumo).

Por tanto, puede concluirse que, el modelo francés cuenta con un sistema de resolución ante la deuda excesiva de los consumidores que se basa en el funcionamiento de las Comisiones de Sobreendeudamiento. Este sistema permite individualizar las soluciones en caso de impagos, relacionando la situación concreta de cada deudor (con respecto a la composición y cuantía de su deuda) y la posibilidad efectiva de hacer frente a sus deudas a partir de su capacidad de generar rentas. Combina la actuación administrativa y la judicial, y basa su actuación en la buena fe del deudor y la necesidad de dar solución a su endeudamiento excesivo.

En ambos casos, como hecho destacable y compartido, existe una regulación que establece la situación de insolvencia de la persona física (tenga o no un origen financiero), que atiende de forma integral la situación de ingresos y gastos del hogar, establece un plan de pago, contempla un periodo de cumplimiento y, sobre todo, una resolución final en un plazo temporal determinado. Asimismo, en la práctica habitual está limitado el volumen de financiación a asumir (conforme al diseño de las figuras financieras) y se hace hincapié en la resolución extrajudicial, como paso previo a la vía judicial.

Los cuadros siguientes resumen las principales hechos de los tres modelos considerados.

**Cuadro 7.1 Medidas preventivas del sobreendeudamiento y protección al consumidor**

	Alemania	Francia	España (hasta 2011)	España (desde 2012-2013)
<b>Información al consumidor</b>	Sí	Sí	Sí	Sí
<b>Acciones judiciales ligadas a mala praxis en la información</b>	Depende de si produce un perjuicio al tomador y este impugna el contrato judicialmente	Sí (recurso del deudor en el proceso judicial)	Si <sup>1</sup>	Si <sup>1</sup>
<b>Asesoramiento financiero</b>	Ent. financieras	Ent. financieras Ent. Particulares <sup>2</sup>	Ent. financieras Ent. Particulares <sup>2</sup>	Ent. financieras Ent. particulares <sup>2</sup>
<b>Asesoramiento en situación financiera comprometida</b>	Servicio de asesoramiento financiero	Comisión sobreendeudamiento	No	Serv. GV (2012)
<b>Regulación del asesoramiento financiero</b>	No	Sí, pero sólo a colectivos inexpertos	No	No
<b>Financiación de vivienda</b>				
• <b>Limitación en el vencimiento (financiación vivienda)</b>	No	No <sup>3</sup>	No	30 años
• <b>Limitación en la cuantía</b>	60% *solo préstamos titulizados ( ley Pfandbrief)	No	80% VT	80% VT
• <b>Aseguramiento: práctica bancaria</b>	Seguros de vida(contingencia de fallecimiento, incapacidad absoluta)	Seguros de vida, Invalidez (contingencia de fallecimiento, incapacidad absoluta)	Seguros de vida	Seguros de vida
• <b>Otros aseguramientos (práctica habitual)</b>	Accidente, desempleo, ...	Seguro de desempleo, depósitos de ahorro,..	Otros	Otros
<b>Inicio de la demanda de impago financiero</b>	2 mensualidades (2,5% del valor de la deuda)	2 mensualidades	1 mensualidad	3 mensualidades

1. Fundamento en sentencia del Tribunal Supremo de 9 de Mayo de 2013 (STS 1916/2013), cláusulas no transparentes por falta de información...

2. Entidades sin fin de lucro (agencias de defensa del consumidor,..) o entidades con fin de lucro (empresas orientadas al asesoramiento financiero).

3. El plazo habitual en la práctica bancaria es de 15-20 años

Cuadro 7.2 Medidas paliativas del sobreendeudamiento del consumidor y procesos ejecutorios

	Alemania	Francia	España (hasta 2011)	España (desde 2012-2013)	
				Resto Hogares	Colectivos vulnerables <sup>1</sup>
<b>Legislación</b>	Ley de insolvencia (1994)	Código del Consumo, tratamiento del sobreendeudamiento (1989)	No	Ley 8/ 2011 Ley 1/2013	Ley 8/ 2011, Código de Buenas Prácticas RDL 6/2012 y Ley 1/2013
<b>Medida de resolución</b>	Procedimiento judicial simplificado para consumidores insolventes	Procedimiento específico de solución del sobreendeudamiento de los consumidores	No	Medidas preventivas y dinamizar la subasta judicial	Medidas paliativas: plan de reestructuración, quitas y alquileres sociales
<b>Concepto: consumidor sobre endeudado/insolvente</b>	Incapacidad de pago actual o previsible: incumplimiento de una deuda vencida <sup>2</sup>	Imposibilidad manifiesta de un deudor de buena fe de hacer frente a las deudas no profesionales	No	No	No
<b>Objetivo:</b>	<i>Fresh start</i> , segunda oportunidad	Plan de recuperación del deudor con reestructuración o liquidación	--	--	Situación de excepcionalidad
<b>Fase extrajudicial</b>	Obligatoria (previo fase judicial)	Exigida (previa a fase judicial), solicitada por el deudor	Voluntad del acreedor	Voluntad del acreedor	Plan de reestructuración. Si se rechaza (acreedor) debe justificarse
<b>Espacio para la conciliación</b>	Servicios de asesoramiento situación financiero	Comisión de sobreendeudamiento	No	No (a nivel estatal) Sí (CAPV, Serv. Mediación GV 2011)	No (a nivel estatal) Sí (CAPV, Serv. Mediación GV 2011)
<b>Duración del plan de pago</b>	Acuerdo entre partes	8 años (o más, en el caso de créditos de vivienda)	Acuerdo entre partes	Acuerdo entre partes	Máximo 40 años
<b>Liberación de deudas</b>	Acuerdo entre partes	Sí (acuerdo con los acreedores)	Sí (acuerdo partes)	Sí (acuerdo partes)	Sí (abono del 65% u 80% de la deuda)
<b>Dación en pago</b>	Acuerdo entre partes	Acuerdo entre partes	Acuerdo entre partes	Acuerdo entre partes	Sí (a solicitud del deudor en determinadas condiciones)
<b>Fase judicial</b>	Concurso (insolvencia)	Tribunal	No	No	No
<b>Figura</b>					
<b>Duración del plan de pago</b>	Restitución en 6 años (a partir de 2013, 3 años)	Recomendaciones de la Comisión de Sobreendeudamiento. Con el conocimiento y bajo criterio final del juez			
<b>Liberación de deudas</b>	Sí (criterio judicial), trascurrido el plazo 6 o 3 años	Recomendaciones de la Comisión de Sobreendeudamiento. Con el conocimiento y bajo criterio final del juez			
<b>Liquidación de los bienes)</b>					
<b>Venta amistosa (en el proceso judicial)</b>	Sí ( fiduciario)	Sí (notario)	Sí (antes de poner fecha de subasta)		
<b>Venta judicial:</b>	Hipotecas: cuantía garantizada Insolvencia: valor tasado	Fijado por el acreedor a partir de un valor tasado y validado por el juez	Mínimo 50% valor de subasta <sup>3</sup> (desierta)	Mínimo 70% valor de subasta <sup>4</sup> (desierta)	Mínimo 70%-60% valor de subasta <sup>4</sup> (desierta)
<b>Vías procesales de oposición (deudor)</b>	Sí	Sí	Sí <sup>5</sup>	Bajo cláusulas abusivas	Bajo cláusulas abusivas



**Cuadro 7.2 Medidas paliativas del sobreendeudamiento del consumidor y procesos ejecutorios**

	Alemania	Francia	España (hasta 2011)	España (desde 2012-2013)	
				Resto Hogares	Colectivos vulnerables <sup>1</sup>
<b>Suspensión temporal<sup>6</sup> del desalojo</b>	Ley de desahucio <sup>7</sup> : situación familiar, vejez, menores,...	En el proceso de la Comisión de Sobreendeudamiento (máximo 12 meses) Con el conocimiento y bajo criterio final del juez	No	No	Para estos colectivos vulnerables <sup>8</sup>
<b>Limitación general desalojo<sup>8</sup></b>	Situaciones excepcionales (edad avanzada, riesgo para la vida o integridad física del deudor...)	Tregua invernral	No	No	No
<b>Arrendamiento de vivienda ejecutada</b>	No <sup>9</sup>	No	No	No	Sí (o del Fondo Social de Vivienda)

1. Definidos en la ley: mínimos recursos (pérdida de ingresos, desempleo, dependientes (menores, ascendientes), etc... Limitado a la deuda hipotecaria sobre la vivienda habitual, en cuantías ajustadas al tamaño del municipio

2. Cualquier deuda, no sólo financiera ni relativa a la vivienda principal.

3. Si la subasta se declara desierta, es el valor mínimo de adjudicación para la entidad acreedora. Umbral referido a todos los bienes que se ejecutan (vivienda, solar, lonja,...).

4. Si la subasta se declara desierta, la entidad acreedora se adjudica el bien por el 70% del valor de salida a subasta. Puede reducirse al 60% en el caso en el que la deuda sea inferior a dicho porcentaje. Umbrales referidos a la vivienda habitual, en el resto de casos (otros bienes), el valor de adjudicación es el 50% del valor de salida a subasta.

5. Las contempladas en la Ley de Enjuiciamiento Civil (artículos 557 y 695)

6. Oscila entre los seis meses y dos años.

7. Desalojo por distintos motivos (deuda financiera ligada o no con la vivienda, impago de alquiler...).

8. Relativa a la vivienda habitual (propiedad). Deudores y avalistas (condiciones de vulnerabilidad).

9. No obstante, la normativa alemana prevé que los municipios, en su función social de protección de las personas sin hogar estén facultados para realojar a los deudores en viviendas sociales de su propiedad.

## **7.2. CONSIDERACIONES Y RECOMENDACIONES**

### **Las políticas públicas, las creencias culturales y la etapa de dinamismo económico han impulsado y acelerado el endeudamiento de los hogares por encima de la media de los países europeos; y la crisis pone en evidencia su vulnerabilidad**

En el escenario de expansión económica y de creación de empleo, previo a la crisis actual, (crecimiento real anual del PIB, en la CAPV, superior al 4% entre 2000 y 2007), el crecimiento real del consumo de los hogares vascos reflejó el dinamismo del periodo y de la sociedad de la abundancia, al incrementarse interanualmente a tasas que superan el 4%. Al mismo tiempo, en el patrimonio de los hogares la propiedad inmobiliaria y concretamente la vivienda es determinante dadas las creencias culturales arraigadas por las cuales se prefiere la propiedad frente al alquiler, al considerar la vivienda como una inversión que no pierde valor. Así, en el año 2008 en el Estado, la vivienda principal representa el 61,4% y el conjunto de activos reales suman el 89,1% del total del valor del patrimonio de los hogares.

En este contexto, el grado de apalancamiento de los hogares se incrementa rápidamente. Comparativamente, el endeudamiento de los hogares en el Estado (y en la CAPV) en 2008, en términos de PIB, era del 81,3%, superior a la media de la eurozona (53,4%). En la evolución de la deuda de los hogares, España y Alemania son justamente los dos extremos de dicha realidad entre 2003 y 2008, con el crecimiento más alto en la primera (+28,8 puntos porcentuales) y presentando la segunda, un decrecimiento (-11,3 puntos porcentuales).

A tal hecho contribuyeron no sólo los factores de demanda anteriormente mencionados sino también factores de oferta dado que, desde 2001 los tipos de interés de referencia han sido bajos y concretamente los hipotecarios en torno al 4% o inferiores, valores aun menores en términos reales (entre el 1 y el 2%). Asimismo, las condiciones de acceso se flexibilizaron con la difusión de las hipotecas a tipo variable (aproximadamente el 93% del total), la ampliación de los plazos de vencimiento (superando los 25 años) así como del valor medio del préstamo.

Paralelamente, también incidió el papel de los agentes públicos, que determinan el uso del suelo (planificación y calificación) y afectan al precio final resultante, con la provisión de viviendas (vivienda protegida) y facilitando el acceso al conjunto de la población (desgravación fiscal). De hecho, la desgravación fiscal, habría permitido, a una familia, abordar la compra (con respecto de su renta) con un menor esfuerzo en torno a 10 puntos porcentuales, según algunos estudios. Este incentivo ha estimulado claramente la propiedad frente al alquiler y ha modificado las condiciones de financiación incidiendo en el precio de la vivienda que se habría trasladado como un mayor endeudamiento. Todo ello da como resultado una disparidad en la estructura de tenencia de la vivienda con países europeos de referencia (87% de las viviendas en propiedad en la CAPV, frente a al 46% y 57% de Alemania y Francia, respectivamente).

En este escenario es donde se inicia la crisis actual que ha cambiado, fundamentalmente desde 2009, la situación económica-financiera y pone en evidencia que comienza a despuntar la existencia de un colectivo de hogares que tienen dificultades para afrontar gastos imprevistos.

*Nuestra recomendación es la siguiente:*

- ✓ *Orientar la política económica y presupuestaria de las administraciones competentes de forma sostenida y coherente para el fomento y extensión del mercado de vivienda en alquiler, así como su accesibilidad y especialmente para la constitución de un parque público de alquiler social que dé cobertura a los hogares con mayor riesgo de endeudamiento excesivo.*

### **El sobreendeudamiento un fenómeno difícil de definir y medir**

La falta de consenso en la forma de definir y medir el fenómeno del sobreendeudamiento de las personas físicas ha llevado a que no se disponga de fuentes estadísticas que lo ilustren a nivel estatal ni permita su comparación a nivel europeo y a que tampoco se encuentre definido o delimitado en nuestro ordenamiento jurídico. En algunos países, como es el caso de Alemania, existen observatorios que hacen un seguimiento de este fenómeno.

No obstante, existen aproximaciones del riesgo de endeudamiento excesivo mediante la evolución del crédito a los hogares y el nivel de endeudamiento de los hogares sobre el PIB y habitante, además de la renta bruta.

En este contexto, distintas organizaciones han venido realizando recomendaciones más allá del tradicional prisma sociológico, extendiéndolas a la idoneidad, efectos y oportunidad de modificar el marco normativo actual, con el objetivo de perfeccionar y reforzar el marco de protección a aquellos deudores que, como consecuencia de las excepcionales circunstancias motivadas por la crisis, se encuentran en dificultades para hacer frente a sus obligaciones de pago; y de esta forma, se eviten situaciones similares en un futuro.

Así, al ordenamiento jurídico se han incorporado, en los últimos 3 años, diversas e importantes modificaciones, y su parte fundamental atañe a la figura hipotecaria, eje central de la deuda e insolvencia de los hogares.

No obstante, las modificaciones que se han puesto en marcha con respecto del marco normativo vigente correspondiente al endeudamiento de las personas y las familias se han realizado sin conocer la dimensión y composición del colectivo potencial de hogares en riesgo o en situación de vulnerabilidad a los que se dirige. Y este hecho plantea la duda sobre el acierto y alcance de las medidas puestas en marcha.

Entendemos que la recogida de información que se ha previsto en la nueva normativa debe ser suficiente para llevar a cabo una evaluación del impacto de las medidas puestas en marcha hasta el momento. Es decir, una evaluación ex-post.

*Nuestra recomendación es la siguiente:*

- ✓ *Definir el concepto de sobreendeudamiento, así como el sujeto; contar con una fuente de información solvente, que realmente establezca la dimensión global (número total de familias afectadas) e individual (qué solución necesita cada familia) al problema del sobreendeudamiento; y realizar el seguimiento y la evaluación del impacto de las medidas puestas en marcha hasta el momento.*

### **Marco estructural y jurídico diverso en los países de la Unión Europea: próxima adecuación a la Directiva sobre contratos de crédito para bienes inmuebles de uso residencial**

Existen importantes diferencias entre los Estados Miembros en cuanto a la especificidad de contratos de crédito, estructura y desarrollos del mercado hipotecario y asimismo los derechos civiles de la mayoría de los ordenamientos jurídicos europeos reconocen dos principios generales de derecho privado: la autonomía de las partes y la responsabilidad personal (universal) del deudor, que responde de sus deudas con sus bienes muebles e inmuebles, presentes y futuros.

Con respecto de la situación de impago frente a los préstamos y créditos (hipotecarios o de otro tipo, vinculados a bienes inmuebles) existe el consenso de que tales situaciones son competencia y responsabilidad de los Estados Miembros y por ello el derecho de la UE incide a través de la protección de los consumidores.

La Directiva sobre los contratos de crédito celebrados con los consumidores para bienes inmuebles de uso residencial abre la adecuación del derecho interno de los países de la Unión Europea a lo allí previsto y contribuirá a generar un entorno regulatorio similar en la protección del consumidor mediante prácticas de concesión responsable de créditos hipotecarios, siendo su impacto en los países miembros desigual, y en Estado español, muchas de sus previsiones se han abordado en la reciente reforma normativa mencionada.

*Nuestra recomendación es la siguiente:*

- ✓ *Impulsar, en el plazo más corto posible, la adecuación de la normativa vigente a las previsiones establecidas en la Directiva, teniendo como perspectiva que la prevención, la protección y la solución de la situación de los consumidores en relación al endeudamiento excesivo se aborde de forma integral.*

### **Prevención del endeudamiento. Informar, conocer y comprender los compromisos que conlleva el endeudamiento**

Si bien es cierto que el discurso en el Estado y en la CAPV es unánime y establece que la herramienta fundamental de la prevención es la información y el asesoramiento del consumidor, con el objetivo de garantizar la adecuada comprensión del contenido y las consecuencias de un contrato de préstamo o crédito, o de cualquier producto financiero; y existen distintas medidas referidas a la información al cliente y al endeudamiento responsable<sup>378</sup>; conviene asegurarse de que el consumidor llegue, efectivamente, al conocimiento y comprensión de los compromisos que conlleva el endeudamiento.

En este sentido se encuentra la iniciativa reciente del Servicio de Ayuda al Sobreendeudamiento Familiar del Gobierno Vasco que tiene entre sus líneas de actuación la referida al asesoramiento, a partir de la actuación de Kontsumobide-Instituto Vasco de Consumo, que ofrece su red de servicios territoriales para informar y asesorar en materia hipotecaria a todas las personas interesadas y evaluar la situación de las personas interesadas en contratar un préstamo hipotecario.

---

<sup>378</sup> Orden 5 de Mayo de 1994 del Banco de España por la que las entidades financieras debían entregar un folleto informativo gratuito; Orden EHA 2899/2011 que incorpora el endeudamiento responsable; Circular 5/2012 que profundiza sobre la concesión de préstamos responsables; y Guía de Acceso al Préstamo Hipotecario, (2013).

*Nuestras recomendaciones son las siguientes:*

- ✓ *Impulsar políticas y campañas de información y educación para un consumo responsable.*
- ✓ *Mejorar la formación financiera en la educación reglada promoviendo, tanto en la edad escolar como en los centros educativos para adultos, acciones y programas educativos e informativos sobre el consumo excesivo y el sobreendeudamiento.*
- ✓ *Promover una cultura que extienda el hábito de recurrir, en caso de necesidad, al asesoramiento en materia de consumo, endeudamiento y préstamo responsable.*
- ✓ *Impulsar la creación de una red de servicios de asesoramiento en materia de endeudamiento familiar a través de Kontsumobide-Instituto Vasco de Consumo, y su red de servicios territoriales.*

### **Prevención del endeudamiento. Condiciones de acceso al crédito más restrictivas**

La práctica bancaria en la financiación de los hogares puede tener un efecto preventivo sobre el endeudamiento de los mismos.

Así, en Francia se utilizan diversas modalidades de financiación para la adquisición o rehabilitación de vivienda, siendo en un 85% préstamos o créditos y el resto figuras en las que entra el ahorro vinculado y el apoyo público para colectivos específicos. En relación a la financiación bancaria, la mitad se concede con garantía de aval de una entidad mutualista, alrededor de un 44% con garantía hipotecaria y el resto con otras garantías. Asimismo es práctica habitual requerir la contratación de seguros de vida, invalidez o desempleo.

Por su parte, en Alemania es práctica habitual la contratación de un seguro equivalente a la cobertura de contingencias de fallecimiento y accidente/incapacidad.

*Nuestras recomendaciones irían en este mismo sentido:*

- ✓ *Propiciar que el consumidor, en el momento de endeudarse, cuente con ciertas garantías personales y/o disponga de un determinado ahorro.*

### **Protección al consumidor: etapa pre-judicial de búsqueda de acuerdos beneficiosos tanto para el deudor como el acreedor**

Las experiencias estudiadas han puesto de relieve el importante papel atribuido a los procesos de conciliación o mediación extra-judicial.

En Francia, en el procedimiento originado a causa del sobreendeudamiento de una persona, pueden distinguirse dos fases: la primera de ellas, de carácter conciliador y la segunda instruida judicialmente.

En la fase conciliadora, el deudor solicita la intervención de la Comisión de Sobreendeudamiento para analizar su situación de sobreendeudamiento. Este sistema es gratuito y cuenta con una amplia cobertura pública. Es condición necesaria que el deudor (persona física) lo sea de buena fe, y las deudas no profesionales. Tras recibir la petición del deudor, la Comisión en el plazo de tres meses, determina si el deudor es recuperable y propone un solución extrajudicial (un plan de viabilidad o de reestructuración de la deuda, una vez deducidos los gastos inembargables).

El plan de reestructuración puede suponer medidas de aplazamiento de deudas, quitas o la reducción o supresión de los tipos de interés, entre otras. Si se consigue el acuerdo con los acreedores, el plan de pago reestructurado puede llegar a tener una duración máxima de ocho años, exceptuando los préstamos para la adquisición de inmuebles cuyo plazo puede ser superior. El plan de pagos contempla una renta mínima para el deudor no inferior a la renta mínima de inserción y por otra parte, se exige al deudor los esfuerzos necesarios para facilitar los pagos previstos y el compromiso de no agravar su insolvencia.

En Alemania, como paso previo al proceso judicial (bien sea ejecución hipotecaria bien sea procedimiento de insolvencia), se aborda una renegociación entre las partes con el objetivo de reestructurar la deuda. Se trata de aplicar las medidas conciliatorias entre las partes y se considera una renegociación fundamentada en la voluntad de las partes. Este proceso de negociación puede ser realizado con el apoyo de las oficinas de asesoramiento.

En el caso de la CAPV cabe mencionar el Servicio de Mediación Hipotecaria, dependiente del Departamento de Administración Pública y Justicia. Se trata de un servicio público, gratuito y opcional cuyo objetivo es ofrecer una solución alternativa al proceso judicial de ejecución hipotecaria (es por ello por lo que pueden requerir que el procedimiento no se haya iniciado), en caso de impago de la hipoteca de la vivienda habitual. No obstante, no limitan la vía judicial ni la continuidad del procedimiento hipotecario (si estuviera iniciado).

*Nuestras recomendaciones son las siguientes:*

- ✓ *Reforzar la conciencia social de asesoramiento para las personas que tienen dificultades para hacer frente a los compromisos de pago y búsqueda de soluciones extrajudiciales.*
- ✓ *Que en la búsqueda de acuerdos beneficiosos tanto para el deudor como el acreedor, las autoridades públicas, de conformidad con la Directiva sobre Contratos de crédito para bienes inmuebles de uso residencial velen por los procedimientos adecuados y efectivos de reclamación y recurso para la solución extrajudicial de los litigios*
- ✓ *Potenciar el Servicio de Asesoramiento y Mediación del Gobierno Vasco.*

### **Medidas paliativas, de protección, en la fase judicial del procedimiento de ejecución hipotecaria**

En Alemania, la Ley sobre desahucios, atendiendo a las cláusulas generales legales de necesidad que impiden colocar al deudor en situación de penuria contraria a las buenas costumbres, faculta a los tribunales para los casos excepcionales (casos de edad avanzada, enfermedad, descendientes dependientes, embarazo, posible suicidio), a solicitud del deudor, para que declaren suspensiones o medidas cautelares que paralicen los lanzamientos por un periodo de seis meses (prorrogables una vez más por 6 meses).

En Francia, ante el impago y si no prospera la renegociación de la deuda (que debe estar documentada), tanto el procurador (a través de la orden de pago con valor de embargo o apropiación, donde le advierte sobre el embargo del inmueble) como el juez comunican al deudor la posibilidad que tiene de acudir a la Comisión de Sobreendeudamiento. Y cuando la Comisión de Sobreendeudamiento decide admitir a trámite un expediente se suspende e interrumpe, durante el proceso y en un máximo de un año, cualquier procedimiento de ejecución (subasta y/o embargo) que se haya iniciado.

Asimismo cabe señalar la existencia en Francia de la llamada tregua o moratoria invernal, que se aplica desde 1954 y que prohíbe ejecutar sentencias de desahucios en el periodo comprendido entre la noche del 31 de octubre hasta el 15 de marzo.

En el Estado español las medidas paliativas de las consecuencias de la situación de sobreendeudamiento e insolvencia sobrevenida que afectan a la vivienda principal responden a modificaciones que han sido introducidas recientemente.

De esta forma, el objetivo del RDL 6/2012 es paliar la situación de práctica exclusión social en la que pueden quedar los hogares que pierden su vivienda principal; el del RDL 27/2012, es la suspensión por un plazo de dos años de los desahucios de las familias que se encuentren en una situación de especial vulnerabilidad; y el de la Ley 1/2013 es consolidar y ampliar algunas de las líneas de actuación de protección al deudor hipotecario puestas en marcha.

Y las medidas concretas son las siguientes:

- ✓ El establecimiento de un Código de Buenas Prácticas, de adhesión voluntaria (RDL 6/2012 y Ley 1/2013) que flexibiliza las condiciones previas al proceso de ejecución hipotecaria e incluso contempla la quita parcial de la deuda y/o la dación en pago, bajo ciertas circunstancias.

La adhesión al Código es voluntaria si bien una vez la entidad se adhiere al mismo y se produce la acreditación por parte del deudor de que se encuentra situado dentro del umbral de exclusión, las previsiones del citado Código son de obligada aplicación. Un total de 101 entidades se han adherido al protocolo establecido en el RDL 6/2012. Las entidades tienen que adherirse a las modificaciones por la Ley 1/2013 en el Código. En caso de no hacerlo, quedan adheridas a la versión original.

- ✓ La delimitación de un colectivo de hogares de especial vulnerabilidad para los cuales se establece una moratoria con respecto de los procesos de ejecución hipotecaria y la propuesta para la suspensión durante dos años de los lanzamientos de la vivienda principal.
- ✓ La normativa encomienda la creación de un fondo de viviendas de alquiler (proporcionadas por las entidades financieras), orientadas a las personas y familias que hayan perdido o estén en riesgo de perder su vivienda, bajo las condiciones anteriores.

Algunas de estas medidas están planteadas con una vigencia temporal (normalmente dos años), por lo que responden a una situación coyuntural o de excepción por lo que no se enmarcan en una visión de medio y largo plazo de la insolvencia de los hogares por endeudamiento excesivo.

En el caso particular de la CAPV, ante la ejecución hipotecaria se activa el tercer eje del Servicio de Ayuda al Sobreendeudamiento Familiar. En estos casos, el Departamento de Empleo y Políticas Sociales ofrece alternativas de vivienda pública, facilitando una vivienda de alquiler protegido a aquellas personas y familias que han perdido su vivienda (domicilio habitual) y que se encuentran en grave riesgo de exclusión social. Para los casos en los que no se advierta dicho riesgo, el procedimiento que se establece es la incorporación de dichas personas y/o familias como colectivo de especial necesidad, como una condición añadida dentro de los baremos del Departamento para el acceso a la oferta de vivienda en alquiler.

*A la vista de tales aspectos, nuestras recomendaciones son las siguientes:*

- ✓ *Ampliar la publicidad del Código de Buenas Prácticas Bancarias (establecido en el RDL 6/2012 y en la Ley 1/2013) en las entidades adheridas, más allá del BOE, a otros canales de difusión; y proponer que sea de carácter general al conjunto de entidades financieras.*

- ✓ *Enmarcar las medidas paliativas en una visión de medio y largo plazo de la insolvencia de los hogares por endeudamiento excesivo y no en una situación coyuntural o de excepción, como es el caso.*

### **Medidas de protección que pueden culminar en un escenario de segunda oportunidad o de recuperación personal**

Tal y como se ha mencionado, en Francia, en el procedimiento originado a causa del sobreendeudamiento de una persona, se distinguen dos fases: una primera conciliadora y la segunda instruida judicialmente.

De hecho, si en el curso de la ejecución del plan convenido o de las medidas impuestas o recomendadas por la Comisión de Sobreendeudamiento sucediera que el deudor se encontrara en una situación irremediablemente comprometida (en las condiciones previstas en el artículo L330-1 (párrafo tercero) del Código de Consumo), éste puede acudir a la Comisión a fin de beneficiarse de un procedimiento de recuperación personal (con o sin liquidación judicial). Una vez constatada la buena fe del deudor, la Comisión recomendará dicho procedimiento.

Tras escuchar las observaciones de todas las partes, deudor, acreedores y Comisión de Sobreendeudamiento, el juez validará las medidas recomendadas por la Comisión o establecerá nuevas medidas.

Pero también la Comisión de Sobreendeudamiento puede valorar desde un principio que el deudor debe ser redirigido a un procedimiento judicial de recuperación personal -al considerar que su situación particular no es apropiada para llevar a cabo un procedimiento negociado- y, en caso de que haya patrimonio, la venta del mismo será confiada a un administrador concursal.

Y después de liquidar el patrimonio (sin perjuicio de los derechos de los acreedores de rango hipotecario) o en caso de que no exista, el juez puede establecer, excepcionalmente, un plan de pagos (dependiendo de la situación individual de cada deudor) o bien puede decidir saldar parcial o totalmente las deudas, a excepción de las que hubieran sido pagadas en lugar del deudor en razón de garantía de caución o fianza, de personas físicas.

En Alemania, una vez que se demuestra haber intentado la mediación extrajudicial (a través de la red de oficinas de asesoramiento) con la parte acreedora y ésta no prospera, se puede iniciar el procedimiento de insolvencia bajo tutela judicial.

El tribunal, a partir del Plan del Centro Mediador, plantea un plan de reembolso que, en caso de ser aceptado por los acreedores, es de obligado cumplimiento para el deudor.

El citado plan puede ser suspendido por el juez (si estima que el plan no podrá cumplirse), en cuyo caso se procede a la incoación definitiva del procedimiento de insolvencia. Este proceso implica la liquidación del patrimonio del deudor, sin perjuicio de los derechos de los acreedores de rango hipotecario, y la cesión de sus ingresos (a excepción de la parte inembargable) durante cinco años a un fiduciario, que se encarga de amortizar la deuda.

Una vez transcurrido este plazo, el tribunal puede decretar (a petición del deudor) la liberación de la deuda remanente, siempre que el deudor haya mostrado una buena conducta.

En España, nuestro Derecho vigente contempla la figura jurídica del concurso de acreedores, aplicable tanto a la persona física como a la jurídica. No obstante, el mismo resulta escasamente utilizable como figura para una solución equilibrada de la insolvencia de personas físicas. Entre otros motivos, porque la



Ley otorga un trato diferente según la naturaleza física o jurídica del concursado, en aspectos tan importantes como plazos de ejecución de bienes, liberación de deudas, etc. Así, según datos del INE, durante el periodo 2008-2012 de todos los procedimientos concursales presentados en la CAPV, de media afectan a personas físicas el 8,6% del total (31,6 de 366,6); en concreto, 5,7% a personas sin actividad empresarial (20,8 de 366,6) y 2,9% a personas físicas con actividad empresarial (10,8 de 366,6).

En el texto de la Ley 38/2011 de Reforma de la Ley Concursal se recoge que en el plazo de seis meses se realizaría un informe sobre la aplicación y los efectos del conjunto de medidas adoptadas con relación a las familias que tengan dificultades para afrontar su deuda, especialmente la hipotecaria, que por el momento no se ha publicado.

No obstante, la recientemente aprobada Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización incorpora una modificación en el principio de responsabilidad ilimitada consagrado en el artículo 1.911 del Código Civil y en el artículo 6 del Código de Comercio de modo que la acción del acreedor, que tenga su origen en las deudas empresariales o profesionales, no alcance a la vivienda habitual del deudor, calificado como empresario persona natural, siempre que no esté afecta a su actividad y no supere los 300.000 euros, debiéndose hacerse dicha indicación del bien afecto en el Registro Mercantil así como en el Registro de la propiedad.

La falta de una reglamentación específica aplicable a deudores individuales similar a las existentes en otros países de nuestro entorno y que, bajo control judicial y a través de instituciones ad-hoc, permita dar respuesta eficaz a las situaciones de insolvencia por sobreendeudamiento sobrevenido, pone de manifiesto la necesidad de abordar un tratamiento integral de esta cuestión.

Agotado el proceso de mediación extrajudicial en la fase conciliadora, la búsqueda de una solución debería llevarse a cabo a través de un procedimiento de mediación que estuviera tutelado por el Juez.

Los ordenamientos jurídicos que se acaban de citar referidos a Francia y Alemania, que, en determinados casos, pueden permitir la recuperación personal del deudor de buena fe que cumple las condiciones pactadas en la reestructuración de su deuda, indican líneas en las que puede avanzarse en la modificación del ordenamiento actual. En ambos casos, destaca la existencia de instituciones que, de manera específica, se ocupan de llevar a cabo la mediación, la paralización de cualquier otro procedimiento ejecutivo en tanto dure el proceso acordado, la fijación de un período máximo para lograr el objetivo fijado, y el hecho de que sea el Juez quien en última instancia establezca las condiciones de cancelación de la deuda.

*Por ello, nuestra recomendación es:*

- ✓ *Impulsar procedimientos, de carácter gratuito, para la búsqueda de soluciones alternativas en el ordenamiento jurídico, que puedan permitir una reordenación de la deuda, a semejanza de los que se encuentran en vigor en países de nuestro entorno próximo.*