

"PRESTAMO RESSONSABLE EN LA UE"

Antolín Sánchez Presedo eurodiputado

*Ponente de la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios en la
"Propuesta de Directiva sobre Contratos de Crédito relacionados con la propiedad
residencial"*

Jornadas del Mercado Hipotecario. Asociación Hipotecaria Española
Madrid, 20 de octubre de 2011

Buenos días y muchas gracias a la Asociación Hipotecaria Española y a su Presidente, Santos González, por su amable invitación a participar en estas Jornadas del Mercado Hipotecario y hablarles sobre Préstamo Responsable en mi condición de ponente de la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios del Parlamento Europeo.

Les felicito por esta iniciativa con motivo del XXX Aniversario de la Ley de Regulación del Mercado Hipotecario. Aprecio mucho la oportunidad de asistir a este evento. Si el diálogo es esencial para cumplir nuestra misión, creo que no pecaré de heterodoxo si en la era de las telecomunicaciones afirmo que nada enriquece más la comunicación y facilita el entendimiento que la proximidad y el contacto directo.

Benjamin Franklin dijo que "no hay nada tan cierto en este mundo como la muerte y los impuestos". Hace cinco años celebramos el tercer centenario de su nacimiento. Si viviera hoy habría añadido una tercera: las hipotecas. Millones de personas tienen hipotecas en Europa. En 2010 el 70% de los ciudadanos europeos habitan una vivienda de su propiedad que, en la mayoría de los casos, han adquirido gracias a un crédito hipotecario. Las hipotecas son el compromiso financiero más cuantioso y prolongado de nuestras familias. El volumen del mercado hipotecario sobrepasa, respectivamente, el 52% del PIB de la Unión Europea, casi seis veces el PIB español.

Esta figura, que recibe su nombre de un término procedente del griego clásico y tiene su precedente en el derecho romano, no es una institución en desuso o decadente. Más bien al contrario, desde 1999 al año 2010, pese a la crisis iniciada en 2007, su volumen respecto al PIB de la Unión Europea se ha incrementado en 17 puntos y, tal y como resulta de la presente celebración a la que no he notado ningún matiz póstumo, tiene por delante un importante

futuro. Permítanme que, estos días en que se habla tanto de eurobonos para perfeccionar la esfera pública de la Unión Económica y Monetaria haga votos para que pronto en la jerga comunitaria se hable de eurocédulas o de euro-valores hipotecarios. Sería la confirmación de que el mercado hipotecario europeo avanza hacia su madurez.

Como ya habrán comprobado, estoy hablando de hipotecas más que de préstamo responsable. Tendrán entonces la misma sensación de extrañeza que tuve yo cuando, después de haber sido nombrado el pasado 30 de octubre como ponente de la Comisión de Economía y Asuntos Económicos del Parlamento Europeo para la iniciativa anunciada por la Comisión sobre préstamo responsable, supe que lo que la Comisión preparaba en realidad era una propuesta de Directiva relativa a contratos de crédito para bienes inmuebles de uso residencial. Porque conforme la lógica aristotélica que todos los préstamos hipotecarios sean préstamos responsables, no significa que todos los préstamos responsables sean préstamos hipotecarios.

Así se lo planteé al Comisario Barnier quien asumió el compromiso de que esta iniciativa era sólo un primer paso para abordar los problemas del préstamo responsable y del sobreendeudamiento que están en el origen de la presente crisis. No es ningún secreto que las principales tensiones financieras están más motivadas por los impagos de los promotores que por los impagos de los consumidores y los mayores niveles de endeudamiento se sitúan en el ámbito del crédito mayorista. La respuesta a la hipertrofia crediticia exige ir más allá de la iniciativa sobre hipotecas al consumo.

El paquete legislativo sobre gobernanza económica recientemente aprobado contempla las relaciones entre deuda privada y deuda pública. Sobre esta última la Unión Europea cuenta con valores y pautas de referencia en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento reformado. Ahora es necesario examinar el excesivo endeudamiento en el sector privado y la desmesurada expansión del crédito en su conjunto; como ponente propongo que se haga, al menos, bajo tres perspectivas: la macroeconómica, relacionada con la evolución del crédito en relación con la de la economía en general, sus límites y usos; la estructural, para proteger a ahorradores y contribuyentes (la propuesta Volcker de los Estados Unidos y el informe Vicker en el Reino Unido merecen una respuesta europea), y la prudencial para responder a los problemas resultantes de todas las instituciones altamente endeudadas, no sólo de las entidades financieras.

Estas son las tareas que quedan pendientes. Ahora tenemos sobre la mesa una propuesta de Directiva sobre crédito hipotecario cuyo debate es pionero en el tratamiento del préstamo responsable.

Es la primera iniciativa legislativa de la Unión Europea sobre el crédito hipotecario. En una primera fase, a partir de la primera directiva en banca que data de 1977, el objetivo del legislador fue que las entidades financieras pudieran hacer efectivas su libertad fundamental de libre establecimiento y prestación de servicios transfronterizos. En una segunda etapa, el objetivo consistió en alcanzar el mercado interior mediante el desarrollo del Libro Blanco (que no incluía medidas en el ámbito hipotecario aún). La primera mención aparece en el Plan de Acción de los Servicios Financieros (PASF, 1999) -que acompañó la introducción del euro. Este plan, que respondía al doble empeño de crear un mercado único en los servicios financieros al por mayor y lograr unos servicios financieros más seguros y accesibles en el ámbito minorista, se limitó a anunciar la aprobación de una Recomendación sobre buenas prácticas de información en el ámbito del crédito hipotecario.

La publicación en 2005 del Libro Verde sobre el Crédito Hipotecario marcó un punto de inflexión. La Comisión plantea que la intervención comunitaria puede contribuir a bajar el coste del crédito, ampliar la gama de productos auxiliares, disminuir el riesgo crediticio y fortalecer la protección de los consumidores en el ámbito de la Unión Europea. Sobre estas cuestiones insiste dos años después en la Comunicación que contiene los resultados de la investigación realizada en el ámbito de la banca minorista y en el Libro Verde sobre Servicios Financieros Minoristas.

Cuando la crisis se presenta la situación del crédito hipotecario al consumidor en la Unión Europea se caracteriza por una escasa actividad transfronteriza, una gran fragmentación de mercados y una creciente concentración en la oferta. Los cinco mayores prestamistas en cada Estado miembro tienen, como promedio europeo, una cuota de mercado nacional superior al 75%. En definitiva, un mercado interior enclenque.

La crisis pone de manifiesto la existencia de importantes fallos en el funcionamiento de los servicios financieros y, en particular, de los mercados hipotecarios. Aunque el epicentro de la crisis financiera se sitúa en las hipotecas *subprime* de Estados Unidos, la UE sufre su impacto a través de su exposición a títulos derivados (irresponsablemente empaquetados, calificados y

comercializados), del deterioro de las condiciones financieras y económicas y del aumento de los desequilibrios resultantes de todo ello. Pero no se trata sólo de un contagio: el estallido de la burbuja inmobiliaria en algunos Estados miembros, las tensiones en otros a causa de los créditos en moneda extranjera y las repercusiones en las entidades financieras de diversos Estados miembros que financiaron estos episodios muestran importantes debilidades también en el funcionamiento de los mercados europeos.

Las deficiencias van más allá de los aspectos de estabilidad macroeconómica. Tienen una dimensión microeconómica que responde a imprudencias y malas prácticas en los procesos de contratación. En un análisis ejemplar la Autoridad de Servicios Financiero (FSA) del Reino Unido lo reconoce en su "Revisión del Mercado hipotecario" ("Mortgage market review". 2010), asegurando que "hipotecas sin verificación de ingresos ... llegaron gradualmente a ser ampliamente utilizadas, la mitad de todas las solicitudes de hipotecas en 2007 y 2008 han sido tramitadas sin verificar los ingresos" y que "en el pico del mercado, casi el 33% de todas las hipotecas residenciales en el Reino Unido fueron comercializadas como hipotecas basadas sólo en el pago de intereses sin que tres cuartos de las mismas hubiesen especificado el modo de pago del principal".

La reforma hipotecaria es inevitable. En el Libro Blanco sobre los mercados de crédito hipotecarios, divulgado a finales de 2007, la Comisión señala que una mayor integración de los mercados hipotecarios es esencial para la economía europea así como para el buen funcionamiento del mercado interno. Es además una pieza clave para alcanzar los objetivos de la Estrategia Europa 2020 sobre crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo. Y, también, una iniciativa básica para cumplir los compromisos asumidos en el seno del G 20 a favor de un mercado financiero más fiable y resistente al servicio de la economía real; en definitiva, para evitar que vuelva a repetirse una crisis de la misma naturaleza. Todos estos elementos, en mi opinión, deben enmarcar la reforma en curso.

La propuesta de directiva de la Comisión de 31 de marzo pasado ha estado precedida de una consulta sobre prácticas contractuales (2009) y de un documento sobre préstamo responsable (2010). La base jurídica que la fundamenta es el artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea sobre aproximación de legislaciones que tengan por objeto el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior; en consonancia, su Exposición de Motivos plantea que "debe considerarse en el contexto de los esfuerzos dirigidos a crear un

mercado interior de crédito hipotecario con el transcurso de la crisis financiera". Su contenido, que consta de 33 artículos y dos anexos, puede dividirse en tres grandes bloques. El primero se refiere a las condiciones aplicables a los prestamistas y a los intermediarios de crédito, el segundo a la fase precontractual y actual (información y prácticas previas a la celebración del contrato, tasa anual equivalente, evaluación de solvencia, acceso a bases de datos, asesoramiento y reembolso anticipado) y, finalmente, el tercero aborda requisitos prudenciales y de supervisión.

La propuesta sigue el procedimiento legislativo ordinario o de codecisión. Su adopción precisa de la consulta al Comité Económico y Social –que ha dado lugar a su dictamen del pasado 14 de julio- y requiere el acuerdo del Parlamento y del Consejo sobre el contenido final. Dentro del Parlamento Europeo el “dossier” se ha encomendado a la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios (ECON) que trabajará en asociación con la Comisión de Mercado Interior y Protección de los Consumidores (IMCO) y en cooperación con la Comisión de Asuntos Jurídicos que emitirá una opinión.

Desde que fui nombrado ponente por la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios del Parlamento Europeo he estado en contacto con los portavoces responsables de los diferentes grupos políticos y, con su ayuda, he promovido la celebración de un seminario sobre el tema. También he mantenido cuatro reuniones de trabajo con responsables de la Comisión, tres de ellas antes de la presentación de su propuesta y la última con posterioridad a la publicación de mis enmiendas. He tenido la oportunidad de entrevistarme con el Comisario Barnier y he intercambiado correspondencia con el mismo antes y después de la presentación de la propuesta. Durante todo este tiempo he mantenido alrededor de 70 reuniones con representantes de las sucesivas presidencias del Consejo, autoridades nacionales e interlocutores de los sectores afectados. He recibido también innumerables contribuciones sobre el tema.

La propuesta de la Comisión sobre el crédito hipotecario ha sido favorablemente acogida. Su contenido, aunque limitado ante los problemas del préstamo responsable y con lagunas en importantes aspectos del crédito hipotecario, es en general bastante equilibrado. Como ponente parlamentario estimo que mi función es estimular a mis colegas a afinar y completar su contenido para conseguir un mercado hipotecario más sostenible lo que significa más

transparente, profesional, seguro y eficiente con un elevado nivel de protección a los consumidores y sólidas garantías para la inclusión financiera en la Unión Europea.

La reforma hipotecaria puede contribuir a relanzar la economía de la Unión Europea por la senda de la sostenibilidad. El crédito hipotecario residencial es un motor de la economía europea. En 2010 su porcentaje con relación al PIB era inferior al 30% en 10 Estados miembros y al 50% en 19 (en España se sitúa en el 64%).

La creación de valor en el mercado hipotecario dependerá de producir efectos positivos sobre los diversos elementos que influyen en su precio final. Este incorpora los costes de financiación, de gestión y distribución y de riesgo del prestamista así como su margen de beneficio. La reforma debe tender a facilitar y abaratar la financiación, evitar cargas burocráticas sobre una gestión y distribución profesional, ponderar adecuadamente el riesgo y promover la competencia.

En una reunión de la Delegación de la Comisión ECON con responsables del Fondo Monetario Internacional (FMI) en Washington a finales del pasado mes de septiembre se coincidió en identificar la circulación de capitales desde las áreas ricas a las pobres como una de las características de la UE. Asegurar un entorno favorable para que los flujos de ahorro se destinen a cubrir las necesidades de vivienda y para su financiación a largo plazo es vital. Para conseguirlo he propuesto introducir un nuevo Capítulo en la Directiva sobre “Mercados Transparentes y Fiables”. La transparencia vendría asegurada por la existencia de un Sistema de Registros tanto en el mercado primario de contratos de crédito como en los mercados secundarios y por la implantación de un Identificador Clave Europeo de Hipotecas (“European Mortgage Key Identifier”, EMKI) para posibilitar su trazabilidad. Para reforzar la fiabilidad de los mercados propongo asegurar que las tasaciones de bienes se llevan a cabo por tasadores cualificados e independientes y disponer de sistemas de Índices de Precios en los Estados miembros bajo directrices de la Autoridad Bancaria Europea (EBA) para permitir su comparabilidad. Estas medidas se verían complementadas con otras destinadas a facilitar la transferencia de hipotecas entre entidades financieras, a disponer de normas técnicas redactadas por la EBA sobre condiciones para la equivalencia de las garantías hipotecarias y a establecer un régimen diferenciado para el pago anticipado de las hipotecas de contratos tipos de interés fijo financiadas con instrumentos a largo plazo.

El crédito es un bien social, no se trata de una simple mercancía (“commodity”). La gestión y comercialización del riesgo es una actividad a desarrollar con un estándar profesional. La experiencia europea de gestión y distribución del crédito hipotecario responde a distintos modelos. No corresponde al legislador decidir el modelo de negocio pero sí establecer reglas claras y adaptadas a las características de la actividad para su mejor desarrollo. Los prestamistas son por lo general entidades de crédito, las que no reúnen estas características alcanzan un 12% de cuota de mercado en, al menos, 5 Estados miembros. Comparto el criterio de la Comisión de no reconocer el pasaporte a estas últimas entidades y estimo que su propuesta de someterlas a un régimen nacional de autorización, registro y supervisión requiere -por razones de seguridad jurídica, transparencia y competencia leal- una regulación previa. En la mayoría de los países los prestamistas distribuyen directamente sus productos aunque la distribución indirecta es importante en Hungría, Irlanda, Holanda y el Reino Unido; propongo que los distribuidores no vinculados asesoren al consumidor y es preciso dejar claro que los promotores no son intermediarios financieros.

La adecuada ponderación del riesgo es clave para el éxito de la reforma. Cada crédito hipotecario debe soportar sus propios costes, evitando transferencias cruzadas de costes entre contratos y externalidades negativas sobre los contribuyentes o el conjunto de la sociedad. El Informe Turner (2009) señaló con acierto la necesidad de proteger las economías de los consumidores del endeudamiento irresponsable, de salvaguardar la solvencia del sistema bancario contra la concesión irresponsable préstamos y de reducir los picos en los ciclos económicos. Como ya existen instrumentos específicos para velar por la solvencia de las instituciones financieras y los aspectos macroprudenciales, mis propuestas se orientan a la defensa de los demás intereses afectados y a los aspectos microprudenciales asegurando buenos estándares contractuales y un adecuado tratamiento de riesgos en los mercados locales. Por una parte, planteo reforzar las propuestas de la Comisión sobre evaluación y verificación de la solvencia del consumidor en línea con el documento temático sobre buenas prácticas de contratación emitido el pasado mes de marzo por el Consejo de Estabilidad Financiera (Financial Stability Board, FSB); de esta forma, la Unión Europea será pionera en incorporar a su regulación estos principios y recomendaciones con vocación internacional. Y, por otra parte, propongo introducir una nueva categoría de contratos denominados de “especial riesgo” y dotar a las autoridades nacionales donde está localizada la propiedad con herramientas para su tratamiento en coherencia con la nueva arquitectura de supervisión europea.

La promoción de una competencia vigorosa en el crédito hipotecario es vital para el buen funcionamiento del mercado interior, cuyo beneficiario final es el consumidor. La existencia de un formato estándar que se adjunte a la oferta vinculante, tal y como prevé la Comisión, es un paso indispensable en esta dirección. Mis propuestas como ponente plantean ampliar los márgenes de elección de los consumidores en los servicios auxiliares (“ancillary services”), prohibir la imposición de productos vinculados y facilitar el cambio de entidad prestamista (en justa correspondencia con la posibilidad de que las entidades financieras transfieran sus hipotecas entre sí).

Sólo una decidida orientación a la satisfacción del consumidor posibilitará un mercado financiero más resistente, innovador y eficiente. Hay que establecer unas relaciones justas en la formación del contrato, en su desarrollo y, sin duda, en los momentos de crisis. Por esta razón considero que es preciso ir más allá que la propuesta de la Comisión, que se centra en la fase precontractual y se limita al pago anticipado en la postcontractual.

La educación financiera, la buena información y la posibilidad de asesoramiento profesional son esenciales para que el consumidor pueda adoptar decisiones meditadas, no compulsivas y con un conocimiento cabal de sus implicaciones. De ahí que en mis enmiendas haya propuesto introducir un capítulo sobre educación financiera, fortalecer el proceso de información y reforzar el concepto del servicio de asesoramiento. La educación financiera es una asignatura pendiente de nuestra sociedad y es parte esencial de una reforma que vaya a la raíz de los problemas. Hay que ofrecer información adicional si el riesgo lo requiere y reconocer al menos un período de reflexión de catorce días desde la entrega de la oferta vinculante para que el consumidor pueda comparar y recibir asesoramiento; para adaptarse a las características de cada mercado inmobiliario, este período debe poder aplicarse de forma flexible de modo que si se firma el contrato antes de que este haya transcurrido exista la posibilidad de desistimiento durante el tiempo que reste hasta su agotamiento. Comparto la posición de que el asesoramiento sea un servicio separado, sin embargo considero que el asesor debe tener una cualificación profesional adecuada y que los intermediarios no vinculados –por no tener un conflicto de intereses estructural con el prestatario- deben prestar asesoramiento al consumidor.

La larga duración de la vida de los contratos de crédito hipotecario con la hipotética aparición de eventos inevitables, evoluciones imprevistas o cambios sobrevenidos en las condiciones o

necesidades originales genera un grado de incertidumbre. Es preciso prever pautas que aporten flexibilidad para cumplir el contrato en las nuevas circunstancias, según el principio de buena fe, y el compromiso asumido en el seno del G-20 de poner el sistema financiero al servicio de la economía real. Por estas razones he propuesto introducir un nuevo capítulo en la reforma sobre “Solidez en la ejecución de los contratos de crédito” que, entre otros aspectos, contempla las condiciones para la amortización anticipada, la portabilidad transfronteriza, la conversión en moneda nacional del préstamo denominado en moneda extranjera, la flexibilidad de pagos, la transformación de la hipoteca común en hipoteca inversa, el cambio de prestamista y el cambio de prestatario.

La propuesta de directiva omite cualquier referencia a los casos de crisis. Soy plenamente consciente de que los contratos deben cumplirse y que debilitar esta expectativa cegará el crédito sobre nuestro mercado hipotecario. En las condiciones adversas cuando las partes de buena fe deben cooperar más estrechamente para cumplir sus compromisos. Mis enmiendas van dirigidas a establecer criterios para evitar sanciones injustificadas o desmesuradas por impago (sólo sobre la parte impagada, conforme a un principio de proporcionalidad) y a garantizar que el inicio del procedimiento de ejecución venga precedido de un esfuerzo negociador que, en el supuesto de que el prestatario haya reembolsado una parte importante del crédito, pueda incluir una modificación temporal del contrato. También planteo que los Estados miembros regulen la dación en pago y la garanticen al menos cuando las partes lo convengan. Y, en el evento de ejecución, propongo que el valor del bien sea como mínimo igual al de valoración a efectos de cumplimiento de la Directiva de Requisitos de Capital (con lo cual se establece un principio de coherencia frente al consumidor y al supervisor) y que los Estados miembros establezcan un nivel de inembargabilidad en los ingresos del ejecutado a fin de que pueda mantener un adecuado nivel de vida.

La inclusión financiera es un objetivo irrenunciable para el mercado hipotecario. Promoverla exige posibilitar el acceso al crédito, eliminar el error, la arbitrariedad y la discriminación en las decisiones crediticias y evitar la exigencia ilimitada de responsabilidades (punto al que ya me he referido antes). El reto es impulsarla sin poner en riesgo la solvencia del sistema financiero, sin introducir cargas sobre los demás participantes en el mismo (ahorradores, clientes, etc.) y sin rebajar los estándares de solvencia del crédito hipotecario a conceder.

El acceso al crédito exige facilitar la entrada al mercado y poder optar a un crédito adecuado. En el primer caso, muy dependiente de factores que van más allá de una regulación sectorial, si de lo que se trata es de complementar los ingresos o asegurar los pagos de los sectores con menos capacidad, la fórmula que propongo es computar los beneficios sociales, cualquiera que sea su origen, a la hora de evaluar la solvencia. La segunda cuestión liga inclusión financiera con diversidad crediticia: en un sistema ideal los créditos se conceden de acuerdo con las circunstancias y a la medida de las necesidades de los prestatarios, una tendencia excesiva a la uniformidad es un obstáculo para la inclusión financiera.

La adopción de decisiones erróneas, discriminatorias y arbitrarias ponen en entredicho la inclusión financiera y es un claro límite al legítimo margen de discreción de los prestamistas. Para ello propongo que los consumidores tengan la posibilidad de exigir responsabilidades si se les deniega un crédito como consecuencia de informaciones erróneas en las bases de datos (en la misma línea que la Dodd-Frank Act), que no se puedan adoptar decisiones basadas exclusivamente en programas automáticos y que los consumidores conozcan los motivos de las mismas y tengan la posibilidad de pedir una revisión.

Tener una regulación ambiciosa y de primera clase para los mercados de hipotecas no resuelve todos los problemas, sin embargo es un paso indispensable para conseguir un mercado hipotecario sostenible en el camino de la reforma financiera. Confío en que el Parlamento Europeo y el Consejo estén a la altura de los desafíos a los que hacemos frente.

Finalizo, quizá les resulte curioso saber que esta intervención ha durado trescientas mil veces menos que una hipoteca a veinticinco años. A quienes aman la física o la actividad física, quizá les guste imaginar que si una hipoteca de esta clase durase un segundo y hubiésemos estado viajando a la velocidad de la luz, al término de la misma habríamos recorrido un kilómetro. Espero que en la buena dirección.

Muchas gracias por su atención.