

"REFORMA HIPOTECARIA 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"*

Comisión de Justicia del Parlamento de Cataluña
Barcelona, 18 de octubre de 2011

Molt Honorable Senyor President, honorables membres,

Bon dia i moltes gràcies per la seva invitació per participar en aquesta sessió de la Comissió de Justícia del Parlament de Catalunya i parlar, com a ponent de la Comissió d' Assumptes Econòmics i Monetaris del Parlament Europeu, de la reforma hipotecària en curs en el marc de la Unió Europea.

Les felicito por esta iniciativa que refuerza la legitimidad y eficacia de nuestras instituciones. El diálogo interparlamentario contribuye al buen funcionamiento de la democracia multinivel europea, y aporta proximidad y comunicación para cumplir mejor nuestra misión de servicio a la sociedad.

El crédito hipotecario tiene gran impacto en la vida de los europeos. Millones de personas tienen hipotecas en Europa. 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 para nuestras familias. El volumen del mercado hipotecario sobrepasa el 52% del PIB de la Unión Europea.

La atención hacia los problemas específicos de las hipotecas es bastante reciente en el ámbito de la Unión Europea. En una primera fase, a partir de la primera directiva en banca que data de 1977, el objetivo 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 y 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- y se limitó a anunciar la aprobación de una Recomendación sobre buenas prácticas de información en el ámbito del crédito hipotecario.

El punto de inflexión se produjo con la publicación en 2005 del Libro Verde sobre el Crédito Hipotecario. 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 por muchas razones. 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 transfondo 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.

En octubre de 2010, con anterioridad a la presentación de la propuesta por la Comisión, fui nombrado ponente para la anunciada iniciativa sobre préstamo responsable (“responsible lending and borrowing”). Desde este momento 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; en esta última ocasión mediante una carta cofirmada con la Presidenta de la Comisión de Asuntos Económicos y Financieros en la que se subrayaba que el tratamiento del sobreendeudamiento y la promoción del préstamo responsable no podía agotarse con una propuesta de directiva limitada al crédito hipotecario a los consumidores. 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.

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 eficiente, seguro y competitivo 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. Su participación en el PIB de la Unión Europea ha crecido más de 17 puntos entre 1999 y 2010 (en España más de 37) y su potencial de desarrollo es muy considerable, 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 el precio final de las hipotecas. El análisis de su cadena de valor revela que éste incorpora los costes de financiación, gestión y distribución y de riesgo del prestamista así como de su margen de beneficio. La reforma debe tender a facilitar y abaratar la financiación, evitar cargas burocráticas exorbitantes sobre gestión y distribución, 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.

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; teniendo en cuenta que el crédito no es una simple mercancía (“commodity”) propongo que los distribuidores no vinculados asesoren al consumidor. Una de las finalidades de la referencia introducida por el ponente sobre la posibilidad de subrogación de créditos de

promotores a consumidores es dejar claro que los primeros no reúnen la condición de 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. Teniendo en cuenta que ya existen instrumentos específicos para velar por la solvencia de las instituciones financieras y los aspectos prudenciales, 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 los riesgos que ocasionan 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 mercado hipotecario es vital para el buen funcionamiento del mercado interior. 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 una evolución del mercado financiero que lo haga más resistente, innovador y eficiente. Esta orientación, que tiende a corregir la asimetría entre las partes del contrato y a establecer unas relaciones justas, debe estar presente tanto en la formación del contrato y su desarrollo, como también en los momentos de crisis. Por esta razón considero que la propuesta de la Comisión, que sólo hace referencia a la fase precontractual y al pago anticipado en la postcontractual, es insuficiente.

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. Por esta circunstancia en mis enmiendas he propuesto introducir un capítulo sobre educación financiera, fortalecer el proceso de información (admitiendo la exigencia de información adicional en función del riesgo y asegurando la existencia de un período de reflexión de catorce días desde la entrega de la oferta vinculante para que el consumidor pueda comparar y recibir asesoramiento, este período se aplicará de forma flexible de modo que si se autoriza la firma del contrato antes de que haya transcurrido tenga la posibilidad de retractarse durante el tiempo que reste hasta su agotamiento) y reforzar el concepto del servicio de asesoramiento manteniéndolo como un servicio separado –dada la contraposición de intereses entre prestamista y prestatario-

requiriendo que el asesor tenga la adecuada cualificación profesional y exigiendo a los intermediarios independientes la prestación de asesoramiento.

La larga duración de la vida de los contratos de crédito hipotecario es causa de una cierta incertidumbre ante eventos inevitables, evoluciones imprevistas o cambios sobrevenidos en las condiciones o necesidades originales. Para asegurar el cumplimiento contractual es preciso prever pautas para el tratamiento de las situaciones más relevantes. De este modo se aporta flexibilidad para cumplir el contrato en las nuevas circunstancias, según el principio de buena fe, y se lleva a efecto 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. Mis enmiendas van dirigidas a establecer criterios de proporcionalidad para evitar sanciones injustificadas o desmesuradas por impago (sólo sobre la parte impagada) y el inicio del procedimiento de ejecución sin venir precedido de un esfuerzo negociador que, en el supuesto de que el prestatario ya haya reembolsado una parte importante del crédito, pueda incluir una modificación temporal del mismo. También planteo que los Estados miembros regulen la dación en pago y la garanticen al menos cuando las partes lo convengan. Y, en el supuesto 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 la arbitrariedad y 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 su entrada y poder optar a un crédito adecuado. En el primer caso, 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.

Finalizo expresando mi convicción de que la reforma de las hipotecas al consumo no abarca toda la problemática del sobreendeudamiento. Las principales tensiones en el crédito residencial están motivadas por los impagos de los promotores y no por los de los consumidores. Responder a los problemas del endeudamiento y de la hipertrofia crediticia, que está en el origen de la crisis actual, exige ir más allá de la presente iniciativa. El paquete legislativo sobre gobernanza económica recientemente aprobado contempla las relaciones entre deuda pública y privada. Sobre la primera la Unión Europea cuenta con referencias en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Ahora es necesario abordar la problemática del excesivo endeudamiento en el sector privado y de la desmesurada expansión del crédito en su conjunto. Tres perspectivas deben ser tenidas en cuenta: la macroeconómica, relacionada con la evolución del crédito, sus límites y usos; la estructural, para proteger a ahorradores y contribuyentes, y la prudencial para responder a los problemas resultantes de las instituciones altamente endeudadas. He propuesto que la Comisión que los estudie y presente nuevas iniciativas al respecto.

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 y un paso necesario en la reforma financiera. Confío en que el Parlamento Europeo y el Consejo estén a la altura de los desafíos a los que hacemos frente.

Moltes gràcies per la seva atenció.