

3er FÒRUM HIPOTECARI DE CATALUNYA

Document Marc

“MESURES CONTRA EL SOBREENDEUTAMENT
FAMILIAR, PER A UNA SOLUCIÓ A LA CONDEMNNA
HIPOTECARIA”

ELABORAT PER:



ÍNDEX

	Pàg.
1. JUSTIFICACIÓ	3
2. ANTECEDENTS	4
2.a) L'actuació de les entitats financeres	4
3. LES DADES SOBRE L'ENDEUTAMENT FAMILIAR	8
3.a) A Catalunya	8
4. ASPECTES JURÍDIQUES	11
4.a) Comparativa amb Europa	14
5. ELS DANYS COL·LATERALS	16
6. MESURES ADOPTADES FINS A L'ACTUALITAT	18
6.a) Respostes institucionals en l'àmbit estatal	18
6.b) Respostes institucionals a Catalunya	18
6.c) Respostes institucionals en l'àmbit judicial	19
6.d) Respostes de la societat civil	20
7. PROPOSTES CONCRETES A LA SITUACIÓ	22
7.a) Regulació de la dació en pagament	22
7.b) Llei de sobreendeutament familiar	24
7.c) Altres mesures i propostes complementaries	28
8. ENTITATS ADHERIDES	31

1. JUSTIFICACIÓ

El Fòrum Hipotecari Autonòmic de Catalunya és un punt de trobada d'associacions, entitats i col·lectius al voltant del tema de l'habitatge. La posada en marxa d'aquesta iniciativa (a l'any 2008) és un projecte de ADICAE a nivell de tot l'Estat Espanyol que va tenir, i té, el recolzament de l' Institut Nacional de Consum. A Catalunya aquesta iniciativa va ser engegada per AICEC-ADICAE, i, des de un bon començament va tenir el suport de organitzacions compromeses amb el tema del dret a l'habitatge. Es així com ja a la seva primera convocatòria (el novembre de 2009) hi va a haver la implicació directa de la Plataforma d'afectats per la Hipoteca, l'Observatori DESC, Comissions Obreres de Catalunya, la Unió General de Treballadors de Catalunya, Càritas, la Fundació Dèbitas, representants de las diferents administracions públiques (Ajuntament de Barcelona, Diputació de Barcelona i Generalitat de Catalunya) i, naturalment, els representants de les altres associacions de Consumidors que hi ha a Catalunya (UCC i OCUC), membres del Consell de Persones Consumidores de Catalunya. Així que el Fòrum Hipotecari sorgeix ja des de l'any 2009 com un compromís de moltes organitzacions socials per defensar els drets dels consumidors i ciutadans, un compromís que no pot deixar de ser un compromís també de caràcter polític.

La funció d'aquesta trobada és debatre, proposar i exigir solucions al greu problema del sobre endeutament de les famílies catalanes, afectades principalment per deutes hipotecaris i financers, en un moment en que la nostra Comunitat Autònoma ocupa el molt trist primer lloc per nombre d'execucions hipotecàries, a Espanya, des dels últims tres anys. Es tracta d'una problemàtica social que exigeix solucions immediates i a llarg termini, pel que és imperatiu obrir una reflexió sobre el model financer que volem tenir, sobre el model social i sobre el model de gestió política dels recursos.

L'objectiu del Fòrum i de totes les organitzacions que el componen és fer una crida a la societat civil, a l'Administració i els governs sobre la necessitat urgent de solucions, identificant els interlocutors adequats i dialogant amb ells per a que escoltin i facin les seves les propostes que puguin sorgir d'aquest Fòrum, amb veritable voluntat política i social. Són propostes i idees de futur, llargament estudiades i valorades, que ajudarien a alleugerir la situació i a prevenir-la en un futur pròxim.

Aquest document pretén fixar aspectes essencials de la situació actual del sobre endeutament familiar i l'accés a l'habitatge a Catalunya, tant a nivell financer, jurídic com social (danys col·laterals que es produeixen en l'estructuració de la nostra societat). Però sobretot, i probablement això sigui el més important, aquest document vol proposar solucions capaces d'encaminar una sortida a la crisi dels consumidors i

del ciutadans, mitjançant mesures que ja existeixen en altres països d'Europa, construint un futur que protegeix el nostre dret a un habitatge digne i assequible, un futur menys empobrit del que se'ns presenta ara.

2. ANTECEDENTS

El creixement econòmic espanyol dels últims anys ha anat estretament lligat a la construcció d'habitatges i a fomentar la propietat privada com a principal règim de tinença. Per assolir aquest objectiu, les entitats bancàries, estimulades per l'absència de controls públics, han incentivat la concessió gairebé indiscriminada de crèdits hipotecaris. L'absència de polítiques que garantissin un lloguer accessible i estable, i el mateix impuls del règim de propietat privada per part de les administracions públiques, va induir al sobreendeutament d'una part important de la població com a única forma d'accedir a un habitatge digne¹.

El resultat d'aquesta situació ha estat que cada vegada més persones han travessat i travessen enormes dificultats degut a l'alt nivell d'endeutament. A l'altre costat els veritables beneficiats d'aquesta situació han estat els constructors, bancs, caixes d'estalvis, financeres i multitud de empreses de crèdit i reunificació, que han aconseguit beneficis desorbitats en els seus comptes a costa dels consumidors que han carregat amb la pitjor part del pes del boom immobiliari i de la "alegria" respecte al crèdit en general. Des de la banca i els successius Governos, s'argumentava que amb això les famílies estaven invertint en un actiu que aniria augmentant el seu valor, any darrera any, i que a més a més ho farien amb grans avantatges fiscals. Al mateix temps les entitats financeres oferien crèdits de tot tipus com a mitjà per a un estatus de benestar que ens posava al nivell de les grans economies del món.

2.a) L'actuació de les entitats financeres²

Les entitats financeres que durant la època de l'alegria econòmica han abusat del crèdit de forma indiscriminada i irresponsable, en el seu propi benefici, imposant condicions abusives, arribant a finançar fins al 120% del valor d'un immoble, s'han

¹ L'endeutament familiar a Espanya ha experimentat un creixement vertiginós que l'ha portat a passar del 45% el 1995 o el 76,7% el 2001, fins al 143% el 2008. ADICAE denunciar ja l'any 2003 la gravetat de l'endeutament familiar, el factor principal era el crèdit hipotecari. Veure ADICAE, http://www.adicae.net/download/ADICAE_sob.pdf

² Dictamen de iniciativa pròpia del Consell de Consumidors i Usuaris relatiu a la situació de endeutament i sobreendeutament financer de les famílies a la actual situació de crisi econòmica i del crèdit. Madrid, 10 de febrer de 2009.

passat ara a l'extrem oposat, imposant noves i encara més restrictives condicions, moltes vegades impossibles de complir i d'altres abusives, cosa que ha originat una paràlització de la demanda creditícia, per una banda, i una sistemàtica negació de crèdits a aquells que els sol·liciten i necessiten, per l'altra.

En efecte fins l'estiu de 2008 en la comercialització de préstecs i crèdits, les entitats financeres han utilitzat, de manera generalitzada i habitual, pràctiques i fórmules que han posat els consumidors en una situació especialment greu davant una crisi que aquestes mateixes fórmules han propiciat:

– Préstecs hipotecaris amb fórmules de càlcul complexes i incomprensibles pel consumidor, com les hipoteques de quota creixent que van tenir conseqüències molt greus davant la pujada de l'Euríbor, que, a més a més, generaven una falsa sensació de capacitat de pagament. En efecte lo normal, tal i com podem certificar des de la nostra activitat d'informació als consumidors, ha sigut que els consumidors no tenien l'informació suficient per a entendre les clàusules que componien el seus contractes. Això ha sigut una practica habitual: 20.000 reclamacions presentades contra entitats financeres per ADICAE a tota Espanya entre el 2007 i el 2010 son un bon índex de la situació real. D'aquest manera els ciutadans, els consumidors, s'han trobat, d'un dia per l'altre, davant al fet que la quota mensual s'incrementava de manera insuportable tant per les pujades de tipus d'interès com per les pròpies característiques del contracte de préstec (de progressió geomètrica, per exemple). Es tractava d'autèntiques “subprimes”, terme que a efectes pràctics es pot entendre com hipoteques “de cobrament dubtós”.

– Estirament irresponsable dels terminis d'amortització, amb préstecs a 40 i 45 anys, amb la finalitat d'assolir unes quotes el suficientment baixes que però posaven l'usuari al límit de les possibilitats per a tornar-lo.

– Imposició de tota mena de productes vinculats que incrementaven el valor del préstec, com les assegurances vinculades (innecessàries a la majoria dels casos), com les assegurances de vida a prima única o les aportacions obligades a plans de pensions a gent encara molt jove (sense que s'informés als clients que els plans de pensions no tenen liquiditat i poden no estar garantits).

– Concessió d'imports que superaven el 100% dels valors de taxació (arribant fins al 120%) en un mercat de sobre taxació dels habitatges, un fet del que Espanya ja havia estat advertida pel Banc d'Espanya i múltiples institucions europees i internacionals, entre elles el Fon Monetari Internacional.

– Hipoteques que, amb la seva quota mensual absorbien, en uns moments de tipus d'interès històricament baixos, al voltant del 50% dels ingressos familiars, situant els

consumidors davant una desmesurada exposició al risc, més que previsible, en el moment en que s'incrementessin els tipus d'interès.

– La proliferació, mitjançant una publicitat molt agressiva, de tot tipus de crèdits, targetes, crèdits ràpids, etc... que incitaven a un consum irresponsable, superflu moltes vegades, o que servien per reduir, o pagar, altres deutes contrets amb altres entitats, i que en molts casos han suposat la gota que ha portat al sobreendeutament.

Actualment, aquestes mateixes entitats han portat les seves polítiques de comercialització de préstecs a l'extrem oposat, exigint condicions desmesurades o portant fins al límit la rigidesa de criteris que abans casi no existien. Son exemples d'allò que estem dient:

–Exigència de múltiples avals per a una mateixa operació.

– Augment dels diferencials aplicats a l'Euríbor, de manera que les rebaixes dels tipus del Banc Central Europeu des d'octubre de 2008 (2,25 punts, del 4,25 al 2) i les recents reduccions en l'Euríbor s'han vist absorbides per les entitats mitjançant l'aplicació de diferencials que han passat del 0,5% fins al 1,5 o 2% en les actuals ofertes hipotecaries.

– La presència de la “clàusula topall o sol”, de la que molts usuaris desconeixien l'existència, que impedeix que la baixada de la hipoteca traspassi cert límit. Gairebé el 80% de les hipoteques que es van signar en els darrers anys de la bombolla immobiliària tenen la ja famosa clàusula que oscil·la del 3 al 5,5% de mínim i al voltant del 10% com a màxim (recordem que el màxim històric del Euríbor no va arribar a superar mai el 6%). Aquestes clàusules entrarien dins dels anomenats “mecanismes de blindatge” en els préstecs hipotecaris per part de les entitats financeres. No es aquest el lloc per a analitzar el impacte d'aquestes clàusules sobre l'economia de les famílies amb hipoteca, però si que farem alguns apunts per deixar clara la indignació que produeix el “Informe del Banc d'Espanya sobre clàusules sol, clips i swaps”. Un informe amb el que l'organisme que teòricament supervisa les activitats financeres a Espanya, ha enganyat als Diputats Espanyols, afirmant, ni més ni menys, que aquestes disposicions presents en els contractes servien per donar “estabilitat al sistema financer”. No tenim res que objectar a la estabilitat del sistema financer, encara que no acabem d'entendre com és possible realitzar un estudi d'aquestes característiques:

limitant-se a un anàlisi qualitatiu i no quantitatiu dels resultats;

sense aclarir el número de hipoteques que tenen aquestes clàusules;

i, sobretot, afegint una nota en els annexos, on es diu que, de moment que les dades quantitatives presentaven una marge de variació massa alt (la variació de valor de les clàusules esmentades) s'han exclòs de l'estudi. Ens sembla com a ciutadans,

com a consumidors, com a treballadors que tenen que batallar per a tirar endavant la seva economia, que això representa un veritable insult per part de qui té la funció institucional de defensar el nostres drets en matèria econòmica.

En aquest mateix sentit es va expressar el Defensor del Pueblo en el seu balanç de gestió per l'any 2009 al Congreso de los Diputados.

– Hipoteques fixades sobre altres índexs diferents a l'Euríbor (IRPH caixes, IRPH Bancs i CECA) que encara són més alts i accentuen encara més les diferències, sense que els consumidors en tinguessin (ni en tinguin) coneixement.

– La “venda” als consumidors de productes per a assegurar la seva quota hipotecària (que es venien com a “assegurances del tipus d'interès”) que han resultat ser productes d'inversió complexos (no ho diem nosaltres: ho diu la Comissió Nacional del Mercat de Valors) i que, lluny de resultar útils per a l'usuari, han suposat grans despeses pels consumidors en les seves hipoteques, suposant la presencia d'un altre topall entorn al 5%.

– La no acceptació de taxacions aportades pel client, encara amb una antiguitat mínima i siguin, per tant, plenament vàlides (p.e. amb 15 dies d'antiguitat), imposant a l'usuari una nova taxació (amb una taxadora de l'entitat).

– Negativa a acollir-se a les "mesures anticrisi" ofertes pel govern per part dels hipotecats que ho demanen (moratòria hipotecària ICO, ampliació del termini de la hipoteca, etc). En canvi les entitats han ofert els seus propis re finançaments i les seves reestructuracions de deute amb les condicions, més dures, que han acabat convertint-les, una vegada més en "hipoteques escombraries", que seran impossibles de suportar en un futur pròxim, conduint als seus clients a un sobreendeutament excessiu i amb un alt risc de morositat.

Aquestes actuacions, que varen ser consentides (i encara ho són) pels poders públics, van ser el producte d'una relació simbiòtica i generalitzada entre notaris, taxadors, entitats financeres i immobiliàries. Amb l'esclat de la crisi i l'augment de l'atur, tot això ha conduït a un escenari en el que milers de famílies no poden fer front al pagament de les quotes hipotecàries i corren el risc de perdre les seves cases.

Els consumidors miren, perplexos, l'escenari d'una situació en la que les entitats, que durant anys han actuat de manera irresponsable, ara reben el suport del Govern, i, al mateix temps, es neguen a traslladar la liquiditat als consumidors, intensificant algunes de les pitjors pràctiques possibles a l'escenari actual.

3. LES DADES SOBRE L'ENDEUTAMENT FAMILIAR

L'endeutament familiar ha crescut sistemàticament per sobre de la renda en els darrers anys, cosa que fa que la ràtio hagi passat des del 45% l'any 1995 o el 76,7% l'any 2001, fins a arribar al 140% l'any 2008. A més, les darreres dates del Departament de Medi Ambient i Habitatge de la Generalitat no enganyen: a Catalunya, i majoritàriament a Barcelona, hi ha gairebé 37.000 persones que estan a punt de perdre la casa per no poder fer front al pagament del lloguer o la hipoteca (un 31% del total previst per a tot l'Estat). Dades, que d'altra banda, contrasten de manera cridanera amb les del Ministeri d'Habitatge, de les que es desprèn que, en plena crisi, Catalunya és la comunitat autònoma amb més habitatges iniciats i no acabats durant el primer trimestre de 2010 (5.908). El stock d'habitatges nous sense vendre va créixer un 12% el 2009. Actualment es calcula que, entre pisos acabats d'obra nova i de segona mà, hi ha a tot l'Estat gairebé un milió d'habitatges buits.

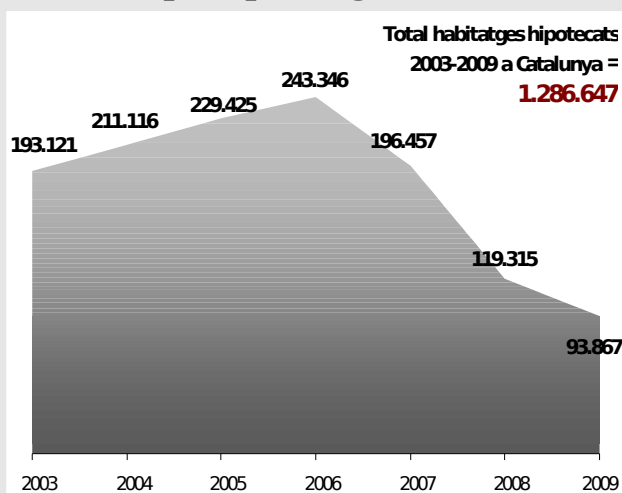
El mateix Consell General del Poder Judicial ha expressat la seva preocupació al respecte i ha publicat un informe que conclou que entre 2008 i 2009 les execucions totals ja superen les 300.000. Només durant el primer trimestre de 2010 ja s'han produït gairebé 28.000 execucions hipotecàries.

Respecte als crèdits personals i al consum (el crèdit ràpid, targetes, etc...), es tracta de préstecs que en cas d'impagament van a parar fonamentalment als processos monitoris i, segons les estadístiques existents, 500.000 procediments (en conjunt) afectaran a consumidors i famílies en poc temps.

3.a) A Catalunya³

L'evolució del import de les hipoteques atorgades ha anat de la mà de l'augment dels preus de l'habitatge. La hipoteca mitjana va passar de ser de 111.000 euros a Catalunya i de 97.000 euros a Espanya al 2003, a 184.000 euros i 149.000 euros, a Catalunya i Espanya respectivament, al 2007, any en què esclata la crisi financera. A partir de llavors, tant el número d'hipoteques com el import de les mateixes es redueix considerablement, fins assolir una mitjana de 125.000 euros a Catalunya i 120.000 euros a Espanya al juny del 2010.

³ "Informe sobre la necessitat d'una nova regulació que protegeixi el dret a l'habitatge". UGT de Catalunya, UCC, AICEC-ADICAE (Setembre, 2010)

Número d'hipoteques signades a Catalunya

Font: Elaboració pròpia a partir de l'INE

En total, del 2003 al 2009 s'han signat 1.286.647 hipoteques. D'altra banda el 2006 va ser l'any del període en que més hipoteques es van signar (243.346) i també en que la hipoteca mitjana arribava al seu màxim històric (184.000 euros a Catalunya), a uns tipus baixíssims.

Però les circumstàncies a l'hora de signar el contracte hipotecari han variat, i molt, per a la majoria de persones hipotecades, particularment aquelles que es van hipotecar a partir del 2006, quan els tipus d'interès eren més baixos i els preus de l'habitatge arribaven al seu màxim. **L'esclat de la bombolla immobiliària i la crisi financera i econòmica han deixat a Catalunya un 17,7% de població en atur i la impossibilitat de fer front al deute hipotecari està sent una realitat cada cop major i una de les noves causes d'exclusió social.**

Així, la persona que es va hipotecar per la compra d'un habitatge, davant la impossibilitat de fer front als pagaments mensuals (majoritàriament per la pèrdua del lloc de treball), es queda sense sostre, amb un deute important amb l'entitat i amb una taca a l'expedient o "historial de crèdit", que impossibilita assolir noves fonts de finançament. **Així doncs, l'executat està avocat a l'exclusió social i a l'exclusió financera.**

Del primer trimestre de 2007 al primer trimestre de 2010, el número d'execucions presentades a Catalunya ha augmentat un 485% i un 385% a Espanya. És a dir, en tan sols tres anys, i després de l'esclat de la crisi financera, **el número d'execucions hipotecàries s'ha multiplicat gairebé per cinc a Catalunya i per quatre a Espanya.**

FÓRUM HIPOTECARI DE CATALUNYA- 2010

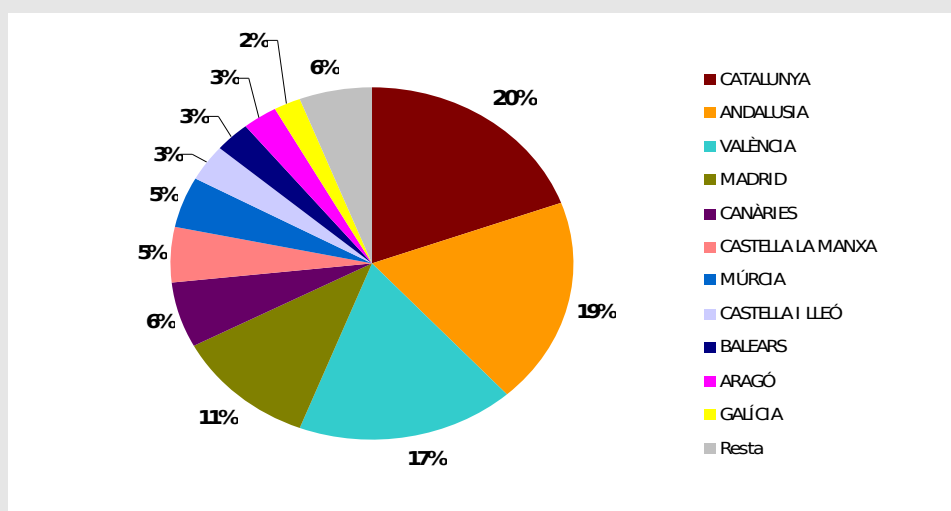
Al 2009 van tenir lloc 93.319 execucions hipotecàries a l'estat espanyol, de les quals un 20% es van produir a Catalunya. Estem parlant, per tant, de **més de 18.000 habitatges embargats** i posats a disposició de l'entitat financera a Catalunya en tan sols un any. Així 1 de cada 5 execucions té lloc a Catalunya.

Total execucions presentades		
	Catalunya	Espanya
2007	4.538	25.943
2008	11.240	58.686
2009	18.053	93.319

Previsió 2010	24.201	121.006
2007-2010	58.032	298.954

Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Consejo General del Poder Judicial

Execucions hipotecàries per Comunitat Autònoma, 2009



Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Consejo General del Poder Judicial

Al 2009 a Catalunya es van executar 8 hipoteques per cada 1.000 habitatges en propietat. Múrcia, València, Canàries i Balears són les úniques que superen aquesta proporció, molt probablement degut al gran parc de segones residències de què disposen. El drama que es deriva d'una execució hipotecària respon al fet de perdre l'habitatge principal, no la segona residència. No podem saber quin és el percentatge d'execucions de segones residències practicades a aquestes comunitats, però suposem que és més elevat que a Catalunya degut el seu major pes en el parc d'habitatges. A l'extrem contrari trobem Extremadura, Astúries, Galícia i País Basc, amb menys de 3 execucions per cada 1.000 habitatges en propietat.

És evident la necessitat de mesures urgents i permanents davant la greu situació plantejada a les famílies per garantir el respecte als drets dels ciutadans, i que conduixin a una societat equilibrada, sostenible i responsable.

4. ASPECTES JURÍDIQUES⁴

Lluny d'atenuar el col·lapse de les famílies hipotecades, la legislació espanyola suposa un autèntic maltractament jurídic per les persones en situació d'insolvència. La situació jurídica actual és la següent:

D'una banda, la *Llei de Concurs de Creditors* 22/2003, de 9 de juliol, elaborada en un moment de creixement econòmic i amb majoria absoluta del Partit Popular, tot i que formalment està destinada tant a persones jurídiques com físiques, a la pràctica permet que una empresa pugui liquidar els seus deutes i començar de zero però no contempla la mateixa possibilitat per a les famílies insolvents. En concret, l'article 55 estableix que, un cop iniciat el concurs de creditors, es paraitzaran totes les execucions **excepte les dels creditors que disposin d'una garantia real, com és el cas dels crèdits hipotecaris**. Al seu torn, l'article 56 puntualitza que només es paraitzaran les execucions d'aquells béns vinculats a l'activitat professional, cosa que, segons la interpretació tradicional que s'ha fet de la llei, exclouria l'habitatge habitual. Més enllà d'aquests entrebancs, el procediment de Concurs de Creditors per a la solució de la insolvència individual és desproporcionadament costós per a ser útil. El cost mitjà dels serveis professionals necessaris en la tramitació d'un concurs petit s'estima al voltant de 12.000 euros (pagament de procurador, advocat, Administració Concursal) i el termini usual per arribar a un acord és massa dilatat en el temps, al voltant de un any.

Sembla ser que en els propers mesos podria aprovar-se una reforma d'aquesta llei concursal, orientada a fer-la més accessible per a les famílies en situació d'insolvència. Tot i així, judicialitzar amb processos de llarga durada una problemàtica que avui afecta a centenars de milers de llars no només no resulta aconsellable, sinó fins i tot materialment inviable, ja que suposaria sobrecarregar encara més uns jutjats –els mercantils- que avui dia ja estan desbordats.

D'altra banda, la *Llei d'Enjudiciament Civil (LEC)* 1 / 2000, de 7 de gener, tampoc

⁴ “Ejecuciones hipotecarias y derecho a la vivienda: estrategias jurídicas frente a la insolvencia familiar”, Vanesa Valiño, Directora del Observatori DESC (Setembre, 2009).

facilita l'exercici del dret a la tutela judicial efectiva dels afectats en processos d'execució hipotecària. El seu article 695 limita les alegacions del executat als supòsits en què aquest ja hagi liquidat el seu deute o en què el banc hagi incorregut en un error de càlcul. D'aquesta manera, s'impedeix que el jutge pugui examinar les circumstàncies que han conduït a la insolvència familiar o avaluar el grau d'informació efectiva que tenien els afectats al moment de contraure la hipoteca.

Però l'aspecte més controvertit de la mateixa LEC és el que fa referència a la subhasta de l'immoble que consta com a garantia del préstec hipotecari. L'article 671 estableix que, en cas de quedar la subhasta deserta sense postors, el creditor (en aquest cas, l'entitat financera) podrà adjudicar-se el bé pel 50% del seu valor de taxació, a partir de la nova taxació imposada per l'entitat financera. Això està possibilitant que les entitats financeres s'adjudiquen els immobles per la meitat del seu valor, reclamant el pagament del deute restant, més els interessos i costes judicials, a la persona en situació d'insolvència.

La regulació de la **justícia gratuïta**, per la seva banda, estableix uns barems d'ingressos que, a priori, solen deixar fora a les famílies sobreendeutades, precisament per considerar-les "propietàries". Concretament, l'article 3.1. reconeix el dret d'assistència jurídica gratuïta a aquelles persones físiques els seus recursos i ingressos econòmics de les quals, computats anualment per tots els conceptes i per unitat familiar, no superin el doble del salari mínim interprofessional. A la pràctica, això suposa uns ingressos mensuals màxims per unitat familiar de 1.054,48 euros. Ara bé, encara que la majoria de famílies hipotecades acostumi a superar el màxim d'ingressos, aquests estan compromesos en la seva quasi totalitat al pagament de les quotes hipotecàries. Com a conseqüència, moltes de les persones en clara situació d'insolvència es veuen excloses de l'accés a la justícia gratuïta.

Finalment, el mes de desembre de 2007 va entrar en vigor la nova **Llei del Mercat Hipotecari**. La reforma de la legislació hipotecària constituïa una oportunitat per establir límits al sobreendeutament de les famílies espanyoles i a l'escalada de preus dels habitatges. De fet, tant el Comitè Econòmic i Social de la Unió Europea⁵ com el Fons Monetari Internacional⁶ havien alertat sobre els riscos del "sobreendeutament domèstic i l'implacable augment dels preus dels habitatges". El mateix PSOE va presentar un projecte de "Llei de Prevenció del sobreendeutament familiar per causes sobrevingudes i de bona fe" el 2003, i en el seu programa electoral de 2004 oferia una regulació sobre el sobreendeutament familiar. Però, una vegada en el govern la proposta va quedar aparcada i la reforma de la Llei Hipotecària, en comptes d'introduir límits i regles clares a l'activitat creditícia, es va limitar a incloure mesures

⁵ Dictamen del Comitè Econòmic i Social sobre "El sobreendeutament de les llars" (2002/C149/01).

⁶ Informe anual de el FMI 2004 sobre Espanya: <http://imf.org/external/pubs/ft/ar/2004/esl/index/htm>

que no abordaven el problema de fons i que fins i tot donaven més facilitats a la comercialització de nous productes bancaris com les "hipoteques inverses", o per als ja existents mitjançant la disminució parcial dels costos i aranzels de tramitació.

Amb l'esclat de la crisi hipotecària, el febrer de 2009, el grups parlamentari ERC i IU-ICV, van presentar una proposició de llei sobre el dret a l'habitatge⁷. Les mesures recollides s'orienten, d'una banda, a impedir el sobreendeutament de les famílies mitjançant límits temporals i quantitius als crèdits hipotecaris, i a través del control de les entitats de crèdit. D'altra banda, la proposició de llei estableix mesures d'intervenció en cas d'insolvència familiar. Per exemple, es contempla des del dret a re negociar el deute abans d'enfrontar el desnonament, fins a la dació de l'immoble en pagament del deute en cas d'arribar a subhasta. En el cas de les persones que hagin perdut la feina o que hagin patit una fallida dels seus negocis, es preveu la possibilitat d'ajornar el deute, fraccionar o buscar una altra solució que permeti que les persones afectades segueixin habitant a la seva llar. No obstant això, i malgrat l'oportunitat d'una reforma com la que planteja la proposta del grup mixt, tot indicava que no tindria gran acollida per la resta de grups parlamentaris, i així ha esdevingut.

De fet, les reformes realitzades en els darrers mesos estan lluny de centrar l'atenció en la problemàtica de les famílies hipotecades.

El govern va aprovar una modificació⁸ que faculta les entitats bancàries a ampliar la hipoteca en cas que el bé immoble pateixi una depreciaió respecte al valor inicial de taxació: això vol dir que si durant un any el valor de l'immoble cau un 20% en relació al valor del crèdit concedit, l'entitat bancària podrà requerir una ampliació de la hipoteca a altres béns. Ja en l'àmbit del lloguer, el Congrés dels Diputats ha aprovat el 25 de juny de 2009 un projecte de llei de mesures de foment i agilitació processal del lloguer⁹, orientat, precisament, a agilitzar els processos de desnonament en cas d'impagament de rendes .

4.a) Comparativa amb Europa

Per a començar direm que a Europa, en general, existeixen dos models fonamentals de dret que son el model anglosaxó i el model derivat del dret romà. El primer té el seu

⁷ BOCG. Congrés dels Diputats, sèrie B, núm. 152-1, de 13/02/2009. Disponible a:

[http://www.congreso.es/portal/paga/portal/Congreso/PooUCGI?CMD=VERSL&BASE=puw9&DOCS=1%E2%80%901%DOCORDER=LIFO%QUERY=\(CDB200902131015201.CODI\)#\(P%C3%Algina1\)](http://www.congreso.es/portal/paga/portal/Congreso/PooUCGI?CMD=VERSL&BASE=puw9&DOCS=1%E2%80%901%DOCORDER=LIFO%QUERY=(CDB200902131015201.CODI)#(P%C3%Algina1))

⁸ Reial decret 716/2009, de 24 d'abril, de regulació del mercat hipotecari i altres normes del sistema hipotecari i financer. BOE, N^o. 107, Secció 1, pag. 38490.

⁹ BOCG. Congreso de los Diputados, n^o. 32- 1, de 6/7/29. Consultar en: http://www.congreso.es/public_oficiales/L9/CONG/BOCG/A/A_032%E2%80%902001.PDF

fonament en la jurisprudència entesa com la acció d'un jutge que interpreta el fets en funció de principis generals, que no de les lleis. Al contrari, el model derivat del dret romà fonamenta la seva actuació en les lleis escrites que defineixen fets i circumstancies. El dret espanyol correspon a aquest segon grup. De manera que no pot estranyar que molts preceptes legals que regeixen el codi civil espanyol, estiguin presents a diferents legislacions europeus.

En el cas de la llei hipotecaria espanyola passa alguna cosa semblant. En principi quan es llegeixen el seus preceptes es té la impressió que estem parlant de lo mateix que hi ha a llei hipotecaria alemanya o la italiana. En realitat analitzant el text amb una mica de profunditat, es descobreixen unes quantes diferencies gens petites . En primer lloc una diferencia de caràcter històric: les lleis hipotecaries alemanya i italiana van ser reformades després de la segona guerra mundial (més concretament als anys '70) per raons de gran importància:

- I - Adequar-les a les constitucions democràtiques;
- II- Adequar-les a la nova situació econòmica europea;
- III- Tenir en compte els danys (especulació) que la manca d'una regulació clara pot determinar, un fenomen que es va donar realment i amb conseqüències catastròfiques a mitjans dels '70 a Europa.

Doncs bé lo primer que s'ha da dir de la Llei Hipotecaria Espanyola es que es tracte d'una llei del 8 de febrer de 1946. A Espanya es susceptible de ser hipotecada, literalment, qualsevol cosa, de manera que una entitat financera pot refer-se sobre qualsevol cosa. Al contrari la legislació alemanya i la italiana diuen que son susceptibles d'hipoteca i, per tant, òbviament d'execució hipotecaria, únicament tres coses:

1. El bé immoble hipotecat o el bens mobles (cotxes, per exemple) objecte del contracte;
2. Els beneficis derivats (interessos) dels bens mobles (títols financers) registrats, però no els títols en sí;
3. El Títols d'Estat.

A més a més aquestes legislacions especifiquen de manera clara que (cas del codi civil italià art. 2809) que ***l'hipoteca haurà de ser inscrita sobre bens específicament indicats i per una quantitat determinada de diners***". Dit d'una altra manera, cap entitat financera por fer valdre drets de qualsevol tipus, i d'una manera genèrica, sobre elements que no estiguin expressament indicats en els preceptes legals.

Què vol dir això? Que en general a Europa (ja que altres legislacions son semblants) a cap entitat financera se l'hi acut atorgar un préstec amb garantia hipotecaria que superi el 60% (Alemanya) del valor de taxació, o al voltant del 65% (Itàlia). D'altra banda, al moment de taxar, resulta clar que la taxació serà sempre a la baixa.

D'aquesta manera es produeixen dos efectes importants pels consumidors: d'una banda la adquisició d'un pis implica un estalvi previ del comprador per poder pagar la bestreta necessària, i per l'altra, els preus dels pisos no es veuen sotmesos als efectes de la especulació financera. En aquest sentit tenim que recordar les paraules del professor Gonzalo Bernardos de la Universitat de Barcelona, en el documental "Endeutats sobre la teranyina": "Un dels problemes reals de la situació a Espanya es que fins al penúltim empleat de bancs i caixes ha cregut que el valor dels pisos creixeria de manera indefinida". Legislacions com la alemanya o la italiana son, al contrari, la evidència del fet que aquest valor, si creix, pot créixer únicament de manera fisiològica i no especulativa. I també pot no créixer i anar minvant al llarg del temps. I si no, que mirin cap al Japó que porta quinze anys amb baixades constants dels preus dels pisos.

Es veu a les clares que el panorama espanyol està molt lluny del que existeix en altres països europeus. Si la comparació amb les lleis hipotecaries no es suficient bastarà veure que passa amb la qüestió de sobreendeutament per adonar-se'n que, al contrari d'allò que passa a Espanya i a Catalunya, a moltes de les legislacions del nostre entorn com a França, Anglaterra, Alemanya i Portugal **es té en compte la situació de sobreendeutament personal i deute hipotecari de les persones físiques, quan el deutor ho és de bona fe (per causes sobrevingudes¹⁰) i el bé hipotecat és l'habitatge habitual.**

A França, l'anomenada Llei Neiertz de 1989, faculta per via executiva -a través de les Comissions de sobreendeutament dels Particulars- la **imposició de condicions de negociació entre entitats bancàries i particulars.** Mitjançant un **sistema de mediació, deutor i creditor són cridats a arribar a un acord al voltant de les condicions de pagament del deute.** Posteriorment, al 2003, la "Llei per a la ciutat i la renovació urbana" (coneguda com "*Llei de la segona oportunitat*"), va preveure la condonació judicial dels deutes de persones físiques mitjançant la liquidació del patrimoni.

A Bèlgica existeix la figura del mediador i, **en cas de no arribar a cap acord entre deutor i creditor, és el jutge qui pot decidir els canvis en les condicions de pagament.**

A Anglaterra, per la seva banda, es regula **la dació de l'habitatge en pagament del deute hipotecari,** és a dir, la possibilitat que l'hipotecat s'alliberi del seu deute lliurant l'immoble en qüestió. Amb l'entrega de les claus queda resolt el deute.

A Alemanya i Portugal, per fi, es contempla un procés de negociació que pot

¹⁰ Fa referència a canvis involuntaris a les condicions del moment de signar el contracte: pèrdua de lloc de treball, separacions o divorci, malalties, etc..

conduir a la condonació parcial del deute, quan es tracti de "deutors de bona fe".

Però el més sagnant pels consumidors, pels treballadors, pels ciutadans en general, ha sigut veure com, mentre en els països europeus moltes entitats financeres pagaven el preu del desastre que havien produït, aquí a Espanya casi se'ls va donar un premi amb ajudes multimilionàries per a continuar amb les seves polítiques especulatives, produint d'aquesta manera un agreujament de la situació de crisi. No podem en aquest context de comparació, deixar de fer esmena a una iniciativa de l'ABI (Associazione delle Banche Italiane, la patronal italiana del sector bancari) que a començament de 2009 en front de la situació de recessió que hi havia al país, va declarar, de manera unilateral, una moratòria en el pagament de les hipoteques de dos anys. Moratòria unilateral sense cap indicació del Govern Italià o de la Banca d'Itàlia. Òbviament cap mitjà de comunicació espanyol ha donat aquesta notícia. Està clar que la raó que hi ha al darrera d'aquesta decisió de cap manera es pot interpretar com la demostració que el banquers italians son allò que anomenariem "bons samaritans". La raó, una vegada més, s'ha de buscar en la legislació, de manera que entre el risc de perdre el retorn de diners, per un costat, i quedar-se un stock de pisos dels que no sabrien que fer, per l'altre, el bancs han decidit de la manera més lògica: esperar-se a poder cobrar. Què tenim en aquest país? Més de lo mateix: el pes de la crisi s'està descarregant, amb l'atur per un costat, i mitjançant l'adopció de mesures que estan perjudicant molt als ciutadans i als consumidors, per l'altre, sempre sobre les mateixes persones, els consumidors, els treballadors i els ciutadans.

5. ELS DANYS COL·LATERALS

Ara bé, arribats fins a aquest punt, no podem deixar de fer esmena a dates i informacions que complementen el quadre general de la situació, tal i com la estem vivint, i que dissortadament, acaben posant tot el que està passant sota una llum que indica la veritable consistència dels fets. En efecte, aquesta crisi, les dificultats econòmiques i la manca de mesures concretes contra el sobreendeutament familiar provoquen també greus problemes socials, personals i socials.

Dos estudis, de dues organitzacions que segurament no poden ser acusades de "intel·ligència amb el enemic", Càritas Diocesana de Barcelona i la Fundació IRES, Institut de Reinserció Social, van posar de manifest que aquesta crisi no està produint únicament efectes de caràcter econòmic, sinó socials i personals. En el seu comunicat de premsa del 18 de maig de 2010, Càritas afirma "Des de Càritas assistim diàriament al patiment de les persones que porten molt de temps vivint en una situació de precarietat econòmica continuada. Aquest patiment emocional està arribant ja a

extrems insostenibles per a un sector important de les persones ateses” I, casi al final d'aquest comunicat “És urgent la reforma d'un sistema econòmic allunyat de valors ètics que pot afavorir –i ha afavorit- el màxim lucre d'uns pocs i que oblida que el primer deure de l'economia és administrar els recursos i transformar-los per tal d'obtenir béns i serveis que satisfacin les necessitats humanes del conjunt de la societat”. Tan sols un mes després, presentant el resultat de l'exercici de gestió de l'any 2009 i del primer trimestre del 2010, Càritas informava que havien atès, en l'exercici considerat un 89% més de persones en relació a l'any 2007 i un 14% més en relació a l'any 2008, es a dir l'exercici directament anterior. Si comparem aquestes dates amb les dates de les que disposem en relació als efectes de la crisi immobiliària i hipotecaria, no podem no observar la profunda coincidència, no tant dels valors estadístics, sinó de les tendències que amaguen. Si això no fos suficient el informe de la Fundació IRES ens ha aportat noves dates sobre un tema que semblaria no tenir una relació directa amb el tema que estem tractant: la violència interpersonal. És un diagnòstic compartit per diverses entitats i especialistes, que el augment durant aquest any del nombre de víctimes mortals a l'Estat espanyol, respecte al mateix període de l'any anterior, guarda relació directa amb la greu situació econòmica en la que vessen la majoria de les famílies. Això es desprèn **del anàlisi realitzat pel departament d'investigació, innovació i formació de la Fundació Ires (Institut de Reinserció Social): l'augment de casos de violència interpersonal i familiar, està relacionat amb l'atur, la greu situació econòmica i l'endeutament familiar**, endeutament marcat de manera inevitable pel pagament de les altes quotes hipotecàries i derivat dels problemes amb l'habitatge i la manca de solucions al respecte. I des dels centres locals de suport a les víctimes de la Generalitat, s'emfatitza el fet que l'atur i el sobreendeutament provoca que existeixin situacions més tenses en l'àmbit interpersonal, de la família i de la parella i, al mateix temps, que no resulti fàcil arribar a separacions consensuades de relacions, que també han disminuït (un 13,5% respecte a l'any anterior, segons l'INE).

6. MESURES ADOPTADES FINS A L'ACTUALITAT

6.a) Respostes institucionals en l'àmbit estatal

En el cas espanyol, les respostes institucionals han vingut condicionades per la manca de voluntat per emprendre una reforma global del règim hipotecari. El govern central ha optat per destinar el gruix de recursos públics a assegurar la viabilitat financera de bancs i caixes¹¹. Aquests ajuts no han estat subjectes a cap condició que pugui beneficiar les famílies hipotecades.

En aquest context, la principal mesura del govern per solucionar la insolvència familiar ha estat la moratòria de l'ICO. Aquest programa, per al qual s'ha previst un pressupost màxim de 6.000 milions d'euros, consisteix en la possibilitat de posposar el pagament de fins a 500 € de la quota hipotecària mensual. No obstant això, es tracta d'una alternativa que presenta obstacles insalvables per a moltes de les famílies. En primer lloc, la moratòria només s'aplica a hipoteques que no superin els 170.000 euros. Aquest import, que coincideix amb el preu mitjà a nivell estatal d'un habitatge, deixa fora a grans ciutats com Madrid i Barcelona, on un pis no sol costar menys de 200.000 euros. A més, la moratòria només es pot fer efectiva si no s'ha incorregut en impagament d'alguna de les quotes hipotecàries. Finalment, i tot en el cas que la persona compleixi els requisits, constitueix una prerrogativa de l'entitat bancària acceptar o no la moratòria. D'aquesta manera, tot i que les previsions del govern situaven en 500.000 les famílies que podien arribar a beneficiar de la mesura, des de la posada en marxa del programa el març de 2009 i fins al juny del mateix any, tan sols s'havien acollit a la moratòria 5.819 unitats familiars.

6.a) Respostes institucionals en Catalunya

Les comunitats autònomes, en l'àmbit de les seves competències, també van impulsar la promoció del creixement econòmic a través de la construcció d'habitatges i del impuls de la propietat privada. De fet, en els anys del "boom" immobiliari la compravenda d'immobles va ser un dels principals ingressos a través del Impost de Transmissions Patrimonials de les autonomies.

En termes generals, les comunitats autònomes tenen facultats per a assumir competències en matèria d'ordenació del territori, urbanisme i habitatge (art. 148.1.3

¹¹ Malgrat l'escassa informació pública sobre això, es calcula que, a juny de 2009, aquests ajuts pujaven fins a 250.000 milions d'euros, entre ajudes directes, avals i compra d'actius.

Constitució Espanyola). Això significa que elaboren normativa, defineixen i desenvolupen una política d'habitatge pròpia, i gestionen l'aplicació del Pla Estatal d'Habitatge en el seu àmbit territorial. A més, tenen competències en matèria d'assistència social (Art.148.1.20).

En el marc d'aquesta distribució de competències, i davant la pressió dels col·lectius de persones afectades, les comunitats autònomes estan començant a articular diferents propostes. A Catalunya, per exemple, el Departament d'Habitatge de la Generalitat ha previst diverses línies d'acció. Una d'elles, ja en funcionament, les prestacions econòmiques d'especial urgència (ordre MAH/559/209, de 22 de desembre), consisteix en una ajuda puntual a fons perdut amb objectiu d'evitar la pèrdua de l'habitatge. No obstant això, d'una banda, en ser d'un màxim de 3.000 euros, difícilment pot resoldre la situació d'insolvència i per tant evitar el procés d'execució hipotecària. D'altra banda, la prestació només s'atorga si la quota hipotecària no supera els 1.200 euros mensuals. Aquesta xifra resulta insuficient per a les hipoteques celebrades en els darrers anys especialment a ciutats com Barcelona.

Entre les mesures que, en matèria d'habitatge recull l'Acord "30 compromisos per a l'ocupació, el teixit econòmic i el desenvolupament social de Catalunya", signat el 18 de desembre de 2009 pel Govern i els interlocutors social, la Generalitat de Catalunya, per evitar la pèrdua de l'habitatge, ofereix ajuts públics per les operacions de conversió de préstecs hipotecaris en contractes de lloguer, sempre que l'entitat financera es comprometi a la extinció del deute, per la dació en pagament de l'habitatge i que estableixi, amb l'antic deutor, un contracte de lloguer a una renda de lloguer just. L'inconvenient d'aquesta mesura és que depèn de la voluntat de les entitats financeres que, normalment, apliquen la legislació hipotecària que els hi és més beneficiosa en detriment del dret de l'habitatge.

6.b) Respostes institucionals en l'àmbit judicial

En l'àmbit estrictament judicial, s'estan plantejant diferents vies de defensa dels interessos de les famílies hipotecades. Una primera seria l'aplicació de la clàusula "rebus sic stantibus", això és, la possibilitat de tenir en compte que hi ha hagut un canvi substancial de les circumstàncies en què es van pactar els crèdits hipotecaris. Així, la insolvència sobrevinguda de les famílies amb motiu de la crisi i la devaluació dels habitatges representarien circumstàncies imprevistes que justificarien un revisió de les condicions de pagament de les hipoteques. Aquest principi jurídic ha estat desenvolupat en diverses ocasions pel Tribunal Suprem¹². Entre els requisits d'admissió d'aquest principi el Tribunal Suprem ha assenyalat:

¹² Per exemple, en les STS del 27 de juny de 1984 i 19 d'abril de 1985.

1. L'alteració extraordinària de les circumstàncies des del moment en que es va celebrar el contracte;
2. Que a conseqüència d'aquesta alteració, s'hagi produït una desproporció exorbitant i fora de tot càlcul de les pretensions convingudes;
3. Que no hi hagi altre mitjà jurídic per compensar aquest desequilibri;
4. Que aquestes noves circumstàncies fossin del tot imprevisibles per a les parts al moment de la celebració del contracte;
5. Que la part que al·lega l'aplicació del principi ho sigui de bona fe i no tingui culpa.

En aplicació d'aquest principi, doncs, es podria reclamar una nova solució més favorable a l'executat i diferent a la vigent en el moment de signar el contracte. Això podria incloure des d'una possible reducció de la quota hipotecària en funció d'una nova taxació de l'habitatge, fins a una nova negociació de la taxa d'interès aplicable.

En realitat, un dels problemes bàsics per a una intervenció favorable a les famílies hipotecades té a veure amb límits de caràcter processal, que impedeixen discutir durant l'execució qüestions de fons. El procediment previst en la LEC, com s'ha dit, impossibilita que el jutge conegui les circumstàncies en què es va signar el contracte, si els executats disposaven de la informació necessària, i quins són els motius que l'impedeixen fer front a la seva quota hipotecària. Davant d'aquesta situació, s'ha sostingut que la regulació vigent comporta un estat d'indefensió, que vulnera el dret a la tutela judicial efectiva (article 24 de la Constitució Espanyola) i que només podria resoldre mitjançant una qüestió d'inconstitucionalitat.

6.c) Respostes de la societat civil

Nombroses organitzacions socials i de consumidors venien anunciant en els últims anys les terribles conseqüències que ocasionaria l'esclat del boom immobiliari". Així, l'Associació d'Usuaris de Bancs, Caixes i Assegurances (ADICAE) va denunciar ja l'any 2002 els problemes del sobreendeutament hipotecari de les famílies espanyoles¹³. Al seu torn, en nombroses ciutats espanyoles a partir del 2006 es van succeir manifestacions en contra de l'encariment dels habitatges i de l'especulació immobiliària.

Amb l'esclat de la crisi hipotecària, i davant el suport institucional a la gestió de les

¹³ Per a més informació consultar l'apartat de ADICAE a "Ejecuciones hipotecarias y derecho a la vivienda: estrategias jurídicas frente a la insolvencia familiar" (Septiembre, 2009)

entitats bancàries, números col·lectius i plataformes d'afectats dirigeixen la seva actuació a assenyalar, en primer lloc, la corresponsabilitat de bancs, caixes d'estalvi, notaris, agències de taxació i immobiliàries en el sobreendeutament de les famílies. Amb aquest objectiu, s'ha defensat la necessitat de celebrar una «auditoria social» que, a més d'assenyalar els diferents graus de responsabilitat per la crisi actual i restituir l'autoestima de les famílies sobreendeutades, investigui on han anat a parar els beneficis milionaris que es van generar durant el “boom” immobiliari¹⁴.

Un segon reclam, també en aquest sentit, consisteix a aturar les ajudes i avals adreçats a re capitalitzar les entitats financeres amb diners públics. La gestió d'aquests ajuts, de fins a 250.000 milions d'euros entre fons i avals, s'està fent de manera opaca, sense informació als ciutadans i sense que les autoritats monetàries hagin donat ni un sol pas orientat a posar en marxa un nou ordre financer que eviti els mals que han provocat la crisi.

Al contrari, el gruix dels recursos hauria de dedicar-se al suport dels col·lectius en situació de vulnerabilitat, com són les persones afectades per les altes taxes d'atur, o les persones immigrades, per a qui la pèrdua de l'habitatge pot significar, a més, la denegació del permís de residència, i l'expulsió del país. En tot cas, les ajudes a bancs i caixes d'estalvi haurien de vincular-se a la prohibició d'embargament dels habitatges de primera residència.

En tercer lloc, les propostes de les organitzacions socials van dirigides a demanar que s'aprofiti la conjuntura actual per constituir un parc públic d'habitatges de lloguer¹⁵. La conformació d'aquest parc podria fer-se a partir del creixent stock d'habitatges nous que no troben comprador, xifrades en prop d'un milió¹⁶¹⁷; més la tradicional bossa d'habitatges buits, 3,1 milions segons el Cens d'Habitatges 2001 de l' Institut Nacional d'Estadística , a més dels habitatges executats i subhastats a preus de saldo i que de moment estan adquirint les entitats financeres.

¹⁴ Ver, per exemple, el Manifest de la Plataforma de Afectados por la Hipoteca, en:

<http://afectadosporlahipoteca.wordpress.com/manifiesto-de-la-plataforma/> o la Carta dirigida al President del Govern Espanyol, Sr. Rodrigo Zapatero, per part de la Coordinadora Nacional de Ecuatorianos en España:

http://www.conadee.org/IMG/pdf/presidente_espana_final_3.pdf

¹⁵ A diferència d'altres països europeus, a l'estat espanyol les habitatges públics de lloguer no arriben al 2% del total del parc residencial. Tot i alguns esforços en llocs concrets, com a Catalunya, el cert és que encara avui la major part dels nous habitatges de protecció oficial s'ofereixen en règim de compra (60%), i que fins i tot en part del percentatge d'habitatges públics de lloguer (40%) s'incorpora la possibilitat del dret a compra.

¹⁶ 613.000 el juny de 2009 segons el Ministeri de Habitatges i al voltant de 1,3 milions segons un estudi del professor d'Economia de la Universitat Pompeu Fabra, José García Montalvo.

¹⁷ Propostes de CCOO sobre mesures adoptar pel Pacte Nacional per l'Habitatge” del 21 d'abril de 2009

Per contra, l'Administració s'hauria de convertir en proveïdora directa d'habitatge. L'adquisició dels habitatges executades al 50% de la taxació inicial, tal com se les s'adjudiquen les entitats en subhasta, constitueix una oportunitat sense precedents. Aquesta mesura permetria evitar els desnonaments i augmentar el parc públic d'habitatge en lloguer; injectar la liquiditat que reclama el sistema financer; desvincular la política d'habitatge de la promoció de la construcció, i el que és més important, re dirigir l'ajuda monetària al conjunt de la societat i en particular als col·lectius en major situació de vulnerabilitat.

En definitiva, com assenyala la nova Relatora de les Nacions Unides d'Habitatge, Raquel Rolnick, en el seu informe anual¹⁸, cal fer una revisió profunda de les polítiques d'habitatge adoptades en els darrers anys. Aquest informe, dedicat a l'anàlisi de la situació del dret a l'habitatge, esmenta en nombroses ocasions a Espanya com un dels principals impulsors de les polítiques que estan en l'origen de l'actual crisi global, i que han significat l'abandonament de l'accés a una habitatge adequat als mercats financers. No es tracta, doncs, tan sols de nous plans d'habitatge, ni de reformes puntuals a la legislació hipotecària. Cal, avui més que mai, la determinació de considerar la política d'habitatge com un servei públic orientat a garantir l'habitatge com un autèntic dret, com la salut o l'educació.

7. PROPOSTES CONCRETES A LA SITUACIÓ

7.a) Regulació de la dació en pagament¹⁹

Una de les formes de superar els indesitjables efectes de l'actual regulació del procediment d'execució hipotecària seria que aquest tingués en consideració si el bé executat constitueix l'habitatge familiar. El que no sembla molt acord a un Estat social i democràtic de dret és que la persona que de forma involuntària esdevé insolvent, a més de perdre el seu únic habitatge, es quedi amb un deute astronòmic originat com a producte d'un daltabaix financer del qual no és responsable . En aquest sentit, es fa necessari articular una via que alliberi les famílies hipotecades dels efectes perversos de la sobrevaloració dels habitatges, i de la concessió indiscriminada de préstecs

¹⁸Informe de la Relatora Especial d'Habitatge de Nacions Unides, Raquel Rolnik, A/HRC/10/7, 4 de febrer de 2009.

¹⁹Podeu llegir la proposta completa a http://afectadosporlahipoteca.files.wordpress.com/2010/02/dacion-en-pago_pah_definitiva.pdf. Aquesta proposta va ser discutida a la Comisión de Vivienda del Congreso el passat juny de 2010 a instància del grup IU-ICV-ERC i la seva aprovació està pendent d'un estudi d'impacte econòmic

hipotecaris per part de les entitats financeres.

La figura més acord, una vegada adoptada pel ordenament jurídic espanyol, és la **dació en pagament en forma d'imperatiu legal i tutelada per l'autoritat judicial**. Aquesta transacció es portaria a terme després de ser examinades la concurrència de determinades circumstàncies: la bona fe del deutor, justa causa que faci impossible el pagament de quotes (pèrdua d'ocupació, malaltia, separació o divorci, etc ..) i, finalment, que l'habitatge sotmès a execució sigui la residència habitual i única del deutor.

Amb aquest objectiu, l'opció més efectiva per introduir la dació en pagament, sense alterar significativament el conjunt de tot el procediment, és la que resulta de la modificació de **l'article 693 de la LEC, afegint un apartat 4º** i adequant en el mateix sentit la Llei Hipotecària. Aquest apartat introduiria una compareixença davant el Tribunal en què el deutor pugui lliurar el bé hipotecat i cancel·lar tot el deute si concorren dos requisits: que sigui l'habitatge principal o familiar i que la insolvència sobrevinguda del deutor que ha causat l'inici del procediment sigui de bona fe. D'aquesta manera, introduint una fase en què el jutge hagi de valorar si concorren efectivament determinades condicions, el procés d'execució deixarà de ser una simple via de constrenyiment, com és ara, per convertir-se en un judici declaratiu amb plenes garanties.

Així, a l'article 693 de la LEC s'afegiria el següent apartat 4º: *"en cas que el bé executat sigui l'habitatge familiar, el deutor de bona fe, prèvia sol·licitud de compareixença, podrà lliurar el bé hipotecat com a pagament del deute. Si el Tribunal valora que concorren els elements anteriors dictarà resolució en què adjudicarà el bé al creditor donant aquest per satisfetes totes les quantitats que, pel principal i interessos, venciments del préstec i interessos de demora i costes, es deguin"*.

Sense perjudici de l'anterior, i donada la dificultat de modificar amb agilitat la LEC i la LH, però sense oblidar la urgència de centenars de milers de famílies que necessiten una resposta ara, instem al govern perquè s'aprovi una normativa especial temporal, una llei accessòria o transitòria que contempli una regulació específica de la dació en pagament per imperatiu legal en el procés d'execució a l'espera que es pugués modificar la LEC i la LH.

Finalment, i davant del possible debat que s'obrirà al voltant de la retroactivitat d'aquesta mesura, demanem que el Govern vinculi la concessió d'ajuts públics a les entitats financeres de manera que aquestes acceptin condonar el deute de les famílies que ja van patir l'actual procediment d'execució hipotecària amb la consegüent pèrdua d'habitatge (sempre que reuneixin les condicions de l'actual proposta, és a dir: únic habitatge familiar i deutors de bona fe).

Finalment, destacar que aquesta seria la única mesura viable per afrontar els centenars de milers de procediments d'execució hipotecària oberts en l'actualitat. La reforma de la via concursal o la necessària llei de sobreendeutament són vies que seran útils per resoldre situacions futures. Però si els milers de procediments actuals s'haguessin de resoldre per vies judicials o de mediació, els jutjats es veurien totalment col·lapsats i els costos econòmics serien inassumibles per a l'administració.

Alguns efectes principals de la reforma:

- Es limita la responsabilitat del deutor hipotecari de bona fe en cas d'habitatge habitual.
- Aquesta normativa només entrarà en joc en situacions en què es produeix una caiguda en el preu de l'habitatge. En una situació normal de creixement sostingut de preus, el deutor optarà per vendre l'habitatge abans d'arribar a la subhasta pública.
- La possibilitat de lliurar l'habitatge com a mitjà per extingir completament el deute en el si del procediment d'execució es farà innecessari que moltes de les dacions en pagament es resolguin per via judicial, ja que per a les entitats financeres serà més senzill i econòmic resoldre de manera privada. Així, un benefici indirecte serà alliberar els tribunals de bona part dels procediments actuals i futurs.
- Al costat de la innegable transcendència social per a les famílies afectades per les hipoteques, aquesta reforma produiria un efecte de contenció de preus de l'habitatge. Així, és previsible una actitud més prudent de les entitats de crèdit a l'hora d'acceptar les valoracions de les taxadores i en el moment de concedir préstecs.

7.b) Llei de Sobreendeutament Familiar²⁰

Entenem com sobreendeutament aquella situació en la qual el patrimoni present del consumidor és clarament insuficient, des del punt de vista financer, per fer front al pagament íntegre i puntual dels seus deutes originats per despeses corrents o per la utilització excessiva del crèdit. Tot i que hi ha diverses causes de sobreendeutament (compra compulsiva o la mala gestió del pressupost familiar) el veritablement greu es produeix quan afecta una gran col·lectivitat de persones i amenaça a les seves necessitats bàsiques.

Encara que podrien existir diferents classificacions (en funció de la composició del deute, l'arrel del problema, etc.), la divisió més acceptada ha de ser en relació a la

²⁰ “El Sobreendeudamiento de los consumidores. Guía de mediadores”, Gabinete de Estudios Técnicos de ADICAE, Colección Europa-Futuro. ADICAE Extremadura, Mérida, 2004

causa desencadenant del sobreendeutament. Així, podríem distingir dos tipus fonamentals:

1. **El sobreendeutament Passiu o Fortuït:** caracteritzat per la impossibilitat pura i simple per fer front a les necessitats de la vida corrent per motius imprevisibles, determinants i accidentals. Es tracta de supòsits de gran dificultat per a l'obtenció de rendes a conseqüència de factors fortuïts com atur, malaltia, invalidesa, mort o ruptura conjugal.
2. **El sobreendeutament Actiu o Abús per Crèdit:** en aquest cas es tracta de comportaments en què el consumidor, sense avaluar la seva capacitat de reemborsament, satisfà les seves necessitats principals i d'oci mitjançant finançament aliè. És habitual que el reemborsament d'un préstec es realitza mitjançant la sol·licitud d'un altre, generant així un especial endeutament. L'ús continuat de targetes de crèdit i préstecs "ràpids" o "fàcils" són un mitjà especialment idoni perquè aparegui aquesta situació.

Aquest últim, ocasionat per conductes extremes, es dona bàsicament en les societats més desenvolupades. El fet que el consum s'hagi convertit en un mètode de categorització social (com més tens, més ets), sumat a les cada vegada més grans facilitats per al consumidor a l'hora de comprar gràcies al crèdit fàcil (targetes, préstecs, ajornament de pagaments, Internet, etc.) ha ocasionat que determinats grups socials siguin més vulnerables a caure en el que anomenem la "febre consumista". Es tracta d'un consum irracional i compulsiu, en el qual el consumidor perd tota consciència de la necessitat o productivitat d'aquesta compra i de les seves possibilitats econòmiques per afrontar aquesta despesa. La proliferació d'aquest tipus de problemes, més aviat psicològics, tenen la seva base de risc exponencial a l'edat dels 16 anys, la qual cosa exigeix una especial atenció a aquests comportaments i l'establiment de programes educatius de prevenció que evitin distorsions irreparables a la personalitat dels individus.

El consum no només té una funció econòmica molt important sinó també una dimensió social que exigeix una regulació del sobreendeutament. És necessària l'elaboració d'una normativa de sobreendeutament que doni rang de llei a les següents propostes i articuli processos tant de prevenció com de resolució judicial i extrajudicial davant de situacions d'insolvència familiar, no deixant desprotegit al deutor davant dels seus creditors:

- Promoure l'educació financera:

- 1.- Des de l'edat escolar accions informatives i educatives tendents a la prevenció del sobreendeutament, introduint en els programes escolars

accions formatives i informatives sobre el nivell de vida, sistemes de consum i de vida, patrons de consum, instruments de crèdit i del nivell d'endeutament .

2.- Promoure en els centres educatius per a adults diferents accions i programes educatius i informatius sobre el sobreendeutament i el consum excessiu.

– **Crear una Xarxa de serveis d'assessorament pressupostari** a través dels Centres d'Assessorament Personalitzat per als consumidors i usuaris, l'activitat s'encamini en dues direccions :

1.- Oferir assessorament i recerca de mecanismes que evitin entrar en una situació d'endeutament excessiu.

2.- Examinar la pròpia situació dels consumidors de manera personalitzada, a fi de buscar i plantejar instruments i vies que tractin de solucionar i pal·liar-ne l'endeutament .

Aquests Centres podrien aprofitar estructures preexistents establint, en col·laboració amb les administracions autonòmiques i les Associacions de Consumidors, punts d'atenció en oficines i instal·lacions d'Ajuntaments (en àrees existents de consum, serveis socials, etc...) amb la finalitat de poder subministrar un assessorament gratuït i eficaç quant a la forma d'administrar el pressupost dels consumidors i fer front de manera controlada als deutes existents. A més servarien d'enllaç entre les entitats financeres i els ciutadans, per poder buscar solucions viables als deutes d'una manera controlada i prolongada. A través d'aquests centres s'ajudarien i assessorarien als deutors sobre la iniciació d'un procediment extrajudicial amb els creditors.

– **Implantació d'un nou procediment extrajudicial mitjançant la creació d'Unitats d'Assessorament i Suport davant del Sobreendeutament:**

Procediment voluntari i ràpid entre les parts implicades que suposi, d'una banda, el cobrament dels deutes per part dels creditors, i el pagament dels mateixos pels deutors. Aquest procediment es desenvoluparia dins de les Unitats d'Assessorament i Suport enfront del sobreendeutament que es crearien paral·lelament als Centres d'Assessorament Personalitzat per als consumidors i usuaris.

Aquestes Unitats d'Assessorament i Suport per a prevenir el Sobreendeutament estarien integrades per tres experts en la matèria, en representació dels consumidors, l'administració i el sector financer, encarregats de dirigir, elaborar i supervisar els acords que s'adoptin entre ambdues parts, deutora i creditora, i realitzar una acció de mediació entre les mateixes de manera gratuïta o amb un cost mínim. Aquest procediment extrajudicial es centraria en la recerca del

consens i la celebració d'acords extrajudicials voluntaris ràpids i eficaços, que es basarien en:

- Buscar noves formes de pagament als creditors per deutes existents.
- Buscar fórmules que permetin la conservació dels béns, en especial l'habitatge, o bé, assessorar sobre el pagament immediat dels deutes a través de la venda de béns immobles de propietat del deutor, i proposar noves mesures transitòries, com el lloguer.
- Plantejar propostes amb les entitats financeres per paralitzar els interessos que es deriven dels crèdits impagats, així com intentar renegociar els préstecs existents dels clients a fi de millorar les seves condicions financeres o aglutinar en un únic préstec tots els deutes existents plantejant un termini major de devolució i possibilitant el pagament d'una quota menor.
- Contemplar la possibilitat de condonació de deutes en els casos de més gravetat, com poden ser:

_ Supòsits en què els deutors hagin assumit determinades deutes per poder pagar altres anteriors.

_ Situacions en què els deutors hagin estat induïts a assumir grans deutes o demanar crèdits de manera irresponsable per part dels creditors (Sigui el cas dels crèdits fàcils, o la concessió de crèdits sense que s'hagin analitzat la situació de risc en què es trobava el client, la concessió irresponsable de diverses targetes per les entitats financeres, o la concessió de crèdits en circumstàncies poc ètiques a fi de aprofitar-se de la pressió psicològica a la qual estaven sotmesos els deutors en el moment d'adquirir els mateixos).

- Posada en marxa d'un procediment judicial específic per al cas de no arribar a un acord en el procediment extrajudicial anterior, amb els seus mateixos objectius sobre la base de les facultats que li confereix al jutge l'art. 11 de la Llei 28/98, de venda a terminis de béns immobles. Per això hauria de temperar l'excepcionalitat de l'art. 11, i convertir-lo en una facultat d'ús comú i generalitzat, estenent el contingut d'aquest article a tots els àmbits de contractació amb consumidors en qualsevol contracte de crèdit o préstec (al consum o hipotecaris) i establint el tràmit judicial o les vies processals oportunes. L'article 11 esmentat estableix el següent:

"Article 11. Facultat moderadora de jutges i tribunals: Els jutges i tribunals, amb caràcter excepcional i per justes causes apreciades discrecionalment, com ara desgràcies familiars, atur, accidents de treball, llarga malaltia o altres infortunis,

poden assenyalar nous terminis o alterar els convinguts, determinant, si s'escau, el recàrrec en el preu pels nous ajornaments de pagament. Igualment, tindran facultats moderadores de les clàusules penals pactades per al cas de pagament anticipat o incompliment per part del comprador".

Ara bé, a fi de garantir una adequada garantia al consumidor endeutat, més àmplia de la que estableix aquest article 11, haurien de prendre's com a model les estipulacions previstes en el Codi Civil Francès en els seus article 1244.1 i ss.:

"Art 1244-1. Tenint en compte la situació del deutor i considerant les necessitats del creditor, el jutge pot, en el límit de dos anys, ajornar o esglaonar el pagament de les sumes degudes. Per decisió especial i motivada, el jutge pot prescriure que les sumes corresponents a les quotes ajornades produeixin interès a una taxa reduïda que no pot ser inferior a la taxa legal o que els pagaments s'imputen en primer lloc sobre el capital. A més, pot subordinar aquestes mesures al compliment pel deutor d'actes adequats per facilitar o garantir el pagament del deute. Les disposicions d'aquest article no s'apliquen als deutes d'aliments.

Art 1244-2. La decisió del jutge, presa en aplicació de l'article 1244-1, suspèn els procediments d'execució que s'haguessin iniciat pel creditor. El increment dels interessos o les penes previstes per al supòsit de mora deixen de ser degudes durant el termini fixat pel jutge.

Art 1244-3. Tota estipulació contrària a les disposicions dels articles es reputa no escrita".

7.c) Altres mesures i propostes complementaries:

1.- Garantir l' accés a la justícia gratuïta per a les persones en situació de sobreendeutament extrem. Les Comissions d'Assistència Jurídica Gratuïta dependents de les Comunitats Autònomes hauran de garantir que com a varem d'aplicació de la justícia gratuïta no només es contemplarà els ingressos familiars sinó també quina part d'aquests es veuen compromesos per al pagament de l'habitatge principal.

2.- Davant la previsible i creixent impossibilitat de centenars de milers de famílies per pagar els deutes amb bancs i caixes d'estalvis considerem necessari establir **ajudes especials i línies de crèdit pont, destinades a la rehabilitació de la hipoteca** (evitant així l'execució judicial) a través dels ICO o altres mitjans, a cost assumible per

al consumidor, a les famílies en condicions d'insolvència familiar (per divorci, atur, malaltia, etc.) que no puguin afrontar el pagament de la hipoteca pel seu habitatge habitual.

3.- Modificació de l'article 131 de la Llei Hipotecària i el seu equivalent en la Llei d'Enjudiciament Civil per permetre als consumidors paralitzar l'execució hipotecària. Es tracta de quelcom imprescindible si es té en compte l'actual punxada de la bombolla immobiliària (que pot fer que la venda de l'habitatge en subhasta no permeti cancel·lar el préstec), en el sentit de la següent redacció:

"Quan l'execució hipotecària sigui sobre l'habitatge habitual i el creditor hipotecari una entitat de crèdit o financera de qualsevol classe, el propietari que tingui la consideració legal de consumidor podrà demanar, en qualsevol moment anterior o posterior a l'acord d'execució al jutge perquè, en lloc d'ordenar la subhasta del bé estableixi necessàriament un acord entre creditor i deutor. En cas que el consumidor deutor no hagi plantejat aquesta petició abans de l'acord d'execució, el Jutge l'informarà d'ofici d'aquesta possibilitat.

Aquest dret es podrà exercir en aquells supòsits en què el consumidor deutor provi que l'impagament porta causa per la situació econòmica personal familiar, per atur, mort del cònjuge, separació, etc. En aquest acord el consumidor serà assistit per un representant de entre les Institucions de Consum, Associacions de Consumidors i altres institucions socials que lliurement esculli com a mediador. Quan les parts no arribin a cap acord sobre la reordenació de deutes en un termini de dos mesos, sobre la base de la proposta d'acord plantejada i rebutjada, el jutge podrà establir l'ajornament del deute, reducció d'interessos, etc. Durant la tramitació de tot aquest procés així com durant el termini que en l'acord de mediació s'hagi establert o l'hagi establert el jutge, el consumidor seguirà vivint en el seu habitatge habitual."

4.- Incorporar a les administracions Autonòmiques i Locals en la implementació de fórmules mitjançant les quals aquestes administracions tinguin el dret de tempteig i retracte en els habitatges adjudicats en les subhastes, una mesura important per poder paralitzar el desnonament. La prioritat de l'Administració en l'adquisició d'aquells habitatges desnonats permetria incrementar el parc d'habitatges destinats a polítiques socials d'un determinat municipi (Llei 18/2007 del Dret a l'Habitatge) i oferir-los en lloguer als antics propietaris en condicions assequibles pels mateixos.

5 - Conversió del parc d'habitatges hipotecats de primera residència en parc públic de lloguer social. Que l'administració forci a les entitats financeres a

assumir els preus reals dels habitatges fent que els bancs renunciïn a un percentatge significatiu del deute hipotecari perquè, a continuació, l'administració compri l'habitatge a preu d'habitatge protegit de règim general i l'antic propietari pugui romandre en ella com a inquilí d'habitatge protegit, sempre que compleixi els requisits establerts per ser beneficiari de la mateixa. Així no només s'ajudaria a les famílies hipotecades, sinó que guanyaria tota la societat en augmentar el parc d'habitatge públic en lloguer. Una versió d'aquesta mesura s'està aplicant ja al País Basc, per la qual cosa es tractaria d'estendre-ho a la resta de comunitats autònomes.

6.- Revisar i actualitzar la Llei de Repressió de la Usura (de 1908) amb la finalitat d'adequar-la a la realitat i garantir la seva eficaç aplicació.

Els tipus d'interès usuraris es donen amb freqüència en l'àmbit dels anomenats "Crèdits ràpids" i en l'àmbit de la reunificació de deutes, però en ocasions, els sistemes de càlcul financer que estableixen en préstecs hipotecaris, pòlisses de crèdit i crèdits al consum a l'hora del cobrament de comissions poden incórrer també en usura.

Les propostes passen per regular la delimitació objectiva, concreta i precisa del que es considera un préstec amb tipus d'interès usurari. Existirien dues opcions:

- La primera consistiria en la aplicació del principi representat per l'art. 19.4 de la Llei de crèdit al consum que preveu que *"En cap cas es podran aplicar als crèdits que es concedeixin, en forma de descoberts en comptes corrents a què es refereix aquest article, un tipus d'interès que doni lloc a una taxa anual equivalent superior a 2,5 vegades els interessos legals dels diners"*. La mateixa disposició addicional primera de la Llei de Consumidors i Usuaris ²¹ reforça aquest règim. Tot el que excedís d'aquest tipus d'interès seria considerat usurari. Aquest règim s'hauria d'estendre als interessos de demora o qualsevol un altre concepte que pugui incloure en la TAE i faci incrementar a aquest en aquests termes. Per als interessos de demora, es proposa també limitar la seva expansió per evitar que aquesta sigui "ad infinitum".
- La segona estaria representada per la remissió als pressupostos generals en què es recolliria expressament el percentatge màxim per a aquestes operacions realitzades amb entitats d'intermediació, igual que passa amb els interessos legals del diner i els interessos demora. Tot el que excedeix d'aquests límits màxims seria considerat com usurari automàticament.

7.- Realització d'una Auditoria social sobre el funcionament del mercat hipotecari. Existeixen indicis fundats que ens indiquen que la ciutadania ha estat objecte d'un gran frau que ha de ser investigat per poder establir les responsabilitats d'entitats

²¹ Disposició Addicional. 1ª: *"la imposició de condicions de crèdit que per als descoberts en compte corrent superin els límits que es contenen en l'article 19.4 de la Llei 7/1995, de 23 de març, de crèdit al consum"*.

empresarials, bancàries, així com de les institucions públiques. La mateixa auditoria hauria d'aclarir on han anat a parar els beneficis milionaris que es van generar durant el "boom"

8.- Establir els mecanismes, les reformes i les polítiques necessàries perquè l'accés a un habitatge adequat no torni a ser mai un negoci per a uns pocs i una esclavitud per a les famílies treballadores. En el cas del mercat hipotecari, establir per llei que el pagament de la quota mensual hipotecària en cap cas sigui superior al 30% dels ingressos de la persona o unitat familiar, a un termini màxim de 20 anys.

9.- Iniciar campanyes d'informació immediates des de les Associacions de Consumidors amb la col·laboració d'institucions públiques de consum, que previnguin l'excessiu endeutament de les famílies

8. ENTITATS ADHERIDES