

ACTUACIÓN DE OFICIO 07426/2012

I. ANTECEDENTES

Actuaciones del Síndic en relación con la problemática generada por las dificultades en el pago de la vivienda habitual

Uno de los efectos de la crisis económica generada por la crisis del sector financiero ha sido el incremento de problemas en torno a la vivienda. Por una parte, están las familias que han perdido su vivienda por no poder hacer frente a los pagos de los créditos y préstamos hipotecarios que contrataron con entidades bancarias; por otra parte, se evidencia la necesidad de que exista un mayor número de viviendas sociales bajo el régimen de alquiler y la necesaria reflexión sobre otras alternativas de vivienda social.

El Síndic siempre ha destacado la importancia de la vivienda como factor de integración social. Ciertamente, la vivienda tiene una vertiente económica, pero también tiene una vertiente personal y social muy importante que no debe ser minusvalorada. El poder disponer de una vivienda no sólo satisface la necesidad de cobijo, sino que facilita el desarrollo de las personas y familias.

En consonancia con esta convicción, el Síndic constituyó un grupo de trabajo formado por representantes de la Agencia de la Vivienda de Cataluña, del Ilustre Colegio de Abogados de Barcelona, del Colegio de Notarios de Cataluña, del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de Cáritas Diocesana de Barcelona y de entidades financieras. Este grupo ha elaborado varias propuestas que han sido presentadas a los grupos parlamentarios, tanto del Parlamento de Cataluña como del Congreso de Diputados.

Estas propuestas son las siguientes:

1. Regulación de un sistema de reestructuración de deudas en el caso del sobreendeudamiento familiar
2. El tratamiento de la plusvalía en los casos de ejecuciones hipotecarias
3. Medidas fiscales para incentivar los acuerdos entre deudores y acreedores

1. Regulación de un sistema de reestructuración de deudas en el caso de sobreendeudamiento familiar

Por una parte, nuestro ordenamiento jurídico trata el impago de las deudas por préstamos y créditos hipotecarios contraídos para adquirir la vivienda principal con la misma orientación que inspira todo el régimen de las obligaciones y los contratos del Código Civil. Se considera que los préstamos y las deudas hipotecarias se rigen por la autonomía de la voluntad de las partes

y por el principio de libertad de pactos. El principio de protección del consumidor y usuario no ha conseguido influir en el tratamiento de las ejecuciones hipotecaria, que sigue siendo un procedimiento ejecutivo privilegiado. Por otra parte, la renegociación de la deuda es voluntaria por parte de la entidad financiera, lo que dificulta la reestructuración por la vía de la mediación.

Cuando se ejecuta una hipoteca sobre una vivienda por impago del crédito o del préstamo, la persona afectada pierde la vivienda y continúa siendo deudora respecto de la parte del préstamo o crédito que no ha podido ser saldada con la subasta. Aflora, pues, un colectivo de personas que se ven arrastradas a problemas económicos graves y, en ocasiones, acaban en riesgo de exclusión social por haber perdido la vivienda y continuar siendo deudoras de la misma.

En muchos casos, los deudores necesitan que se les ayude a organizarse para hacer frente a las deudas o pagos, a renegociar la deuda con las entidades financieras y a saber qué ayudas pueden solicitar a la Administración y a qué administración deben dirigirse.

El Síndic consideró necesario que se regulase un sistema de reestructuración de deudas. Se trata de articular una serie de mecanismos que busquen soluciones cuando se genere de buena fe una situación de sobreendeudamiento. Estas soluciones propiciarían que el ciudadano hiciese frente a sus compromisos y, a su vez, que pudiese volver a insertarse en las dinámicas económicas del sistema y que pudiese volver a consumir o a dejar de ser prestatario de ayudas públicas, extremos que, en última instancia, son beneficiosos para el conjunto de la sociedad.

2. El tratamiento de la plusvalía en los casos de ejecuciones hipotecarias

A raíz de varias quejas en las que se ponía de manifiesto la situación en la que se encuentran las personas a las que, después de haber perdido su vivienda habitual como consecuencia de una ejecución hipotecaria, o en el caso de acuerdos con entidades financieras que implican una modificación de la titularidad de la vivienda, la Administración local reclama el pago del impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana, el Síndic abrió una actuación de oficio para estudiar cómo podía evitarse que, en estos supuestos, las personas se viesan obligadas a pagar el mencionado impuesto.

El Síndic consideró necesaria una modificación del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, en lo concerniente al impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana, en el sentido de que las personas afectadas por ejecuciones hipotecarias o acuerdos con entidades

financieras en el pago de la vivienda habitual queden exoneradas de pagar el impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana.

Mientras no se apruebe una modificación legislativa de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales en el sentido apuntado, el Síndic sugirió que los ayuntamientos, en el ámbito de sus competencias, adoptasen medidas para no empeorar la situación en la que ya se encuentra el ejecutado hipotecario, con la imposición del pago del impuesto, de acuerdo con los principios de capacidad económica, proporcionalidad y justicia.

3. Medidas fiscales para incentivar los acuerdos entre deudores y acreedores

Si el acreedor y el deudor pactan acuerdos para encontrar salidas a los impagos sobre la vivienda habitual, estas soluciones están grabadas por impuestos que el deudor (también el acreedor) debe abonar. Estas cargas impositivas pueden dificultar las soluciones o impedir las.

El Síndic recomendó al Parlamento de Cataluña una serie de modificaciones fiscales respecto de las operaciones que pudiesen acordar acreedor y deudor, en el caso de que se tratase de la única vivienda de la unidad familiar y que constituyese la residencia efectiva del deudor.

La Ley 5/2012, de 20 de marzo, de Medidas Fiscales, Financieras y Administrativas y de creación del impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos, previó algunas bonificaciones en la línea de las recomendaciones del Síndic.

II. NUEVA PROPUESTA

Dotar la SAREB de un parque de vivienda social

A raíz de la creación de la SAREB (sociedad de gestión de activos procedentes de la reestructuración bancaria), y en la línea de las actuaciones que ha realizado el Síndic en materia de vivienda, la institución formula a los poderes públicos las siguientes reflexiones:

Antecedentes y características de la SAREB

El Memorándum de entendimiento sobre condiciones de política sectorial financiera de julio de 2012 detalló las condiciones políticas vinculadas a la adopción, por parte del Consejo de Europa, de medidas específicas para reforzar la estabilidad financiera en España.

Entre estas medidas, en los puntos 21 y 22 se obligaba al Gobierno español a crear una entidad de gestión de activos (Asset management company –AMC–)

para que actuase sobre los activos problemáticos de los bancos objeto de ayuda.

21. “Los activos problemáticos de los bancos objeto de ayuda deberán eliminarse rápidamente de sus balances. Esto afecta especialmente a los préstamos para promociones inmobiliarias y activos de hipotecas ejecutadas. En principio, también afecta a otros activos si se advierten signos de un grave deterioro de su calidad. El principio que fundamenta esta segregación es que deberán transferir los activos a una entidad de gestión externa. Las transferencias se realizarán al valor económico real (a largo plazo) de los activos, que se establecerá mediante un proceso minucioso de análisis de la calidad de los activos, partiendo de las valoraciones individuales utilizadas en las pruebas de resistencia. Las pérdidas respectivas se materializarán en los bancos en el momento de la segregación. Las autoridades españolas, en consulta a la Comisión Europea, el BCE y el FMI, prepararán un plan general y un marco legislativo para el establecimiento de este mecanismo de segregación de activos antes de finales de agosto de 2012. Las autoridades españolas adoptarán la legislación precisa en otoño, a fin de garantizar que la entidad de gestión de activos sea plenamente operativa para noviembre de 2012”.

22. “La entidad gestionará los activos con objeto de realizar su valor a largo plazo. La entidad adquirirá los activos al valor económico real y tendrá la posibilidad de mantenerlos en cartera hasta su vencimiento. El FROB aportará a la entidad efectivo o títulos de alta calidad por un importe correspondiente a un determinado porcentaje (que se fijará en el momento de creación de la entidad) del valor económico real de los activos adquiridos. A cambio de estos activos, los bancos recibirán una pequeña participación en el capital de la entidad, bonos emitidos por la entidad y garantizados por el Estado, o efectivo y/o títulos de alta calidad. Los bonos emitidos por la entidad se estructurarán de manera que se ajusten a las condiciones establecidas en las Directrices sobre instrumentos de política monetaria y procedimientos del Eurosistema del BCE”.

En el mes de agosto, cumpliendo con este mandato, el Gobierno español aprobó el decreto de constitución de la sociedad de gestión de activos procedentes de reestructuración bancaria, SAREB, (Real Decreto Ley 24/2012, de 31 de agosto, de Reestructuración y Resolución de Entidades de Crédito), que debería entrar en funcionamiento durante el mes de noviembre.

En los últimos días se han conocido los detalles relativos a los tipos de activos e inmuebles que entrarán a formar parte de la SAREB, de las valoraciones de los activos e inmuebles en el momento de integrarse en la SAREB y de los sistemas de financiación de la SAREB y de la compra de los activos e inmuebles.

En el momento actual, en España los bancos objeto de ayuda (intervenidos) son: Bankia, Catalunya Caixa, NovaCaixa Galicia y Banco de Valencia. Actualmente, estas entidades financieras están totalmente intervenidas por el FROB (Fondos de recuperación ordenada bancaria) y, por lo tanto, nacionalizadas.

Estas entidades deberán traspasar a la SAREB el 90% de sus activos (el otro 10% está constituido por inmuebles de menos de 100.000 euros o por préstamos de menos de 250.000 euros, que no se traspasarán a la SAREB para evitar una excesiva gestión de activos pequeños), integrados esencialmente por suelos hipotecados y recuperados por las entidades financieras e inmuebles hipotecados y recuperados por las entidades financieras de promotores que no han completado el retorno de los préstamos, inmuebles hipotecados recuperados de particulares y préstamos hipotecarios a promotores inmobiliarios para promociones de vivienda o para compra de suelo.

Estos activos, en cifras de inmuebles, son: 89.000 viviendas y 13 millones de metros cuadrados de suelo, y su valor de traspaso a la SAREB será de 45.000 millones de euros.

La SAREB adquirirá los inmuebles (suelos y edificios o viviendas) a un valor muy por debajo de su valor actual para situarlos en lo que sería su valor real a largo plazo: la devaluación a la que serán sometidos será de un 54,2% para las viviendas nuevas; de un 63,2%, para las promociones en curso, y de un 79,5%, para el suelo.

Las entidades financieras recibirán una compensación del FROB por esta pérdida de valor contable, y la compra de los activos por parte de la SAREB será financiada con fondos privados y con deuda avalada por el Estado, que podrá llegar a 55.000 millones de euros.

Consideraciones y propuestas en torno a la creación de la SAREB

Todos los inmuebles que pasarán a la SAREB en el momento de su constitución, en realidad, ya son de titularidad pública, por el hecho de que están en manos de entidades intervenidas y nacionalizadas.

La SAREB exige que su capital sea de titularidad privada, con un mínimo del 50% (la aportación de capital deberá ser de 5.000 millones de euros y el resto lo obtendrán de préstamos avalados por el Estado), lo que significa que el resto podrá ser capital público y, además, los activos/inmuebles que adquirirá serán de las entidades intervenidas y, por lo tanto, tendrán en origen la condición de públicos.

Los legisladores europeos y los españoles están estableciendo un marco de saneamiento de carácter contable y financiero para las entidades financieras

“ayudadas” (intervenidas), pero no están estableciendo ningún tipo de normas sobre la conveniencia de destinar los inmuebles a algún tipo de finalidad social. Esto es, no establecen ningún tipo de marco relativo a una necesaria e imprescindible política urbanística y de vivienda.

Ante la realidad de la creación inminente de la SAREB, el Síndic de Greuges de Catalunya considera que la posibilidad de disponer de un parque público o social de viviendas en alquiler, que es hoy día reclamada por toda la sociedad, tiene, con la SAREB, una oportunidad histórica irrepetible que es imprescindible, y de una máxima responsabilidad social, aprovechar. Por este motivo, plantea que las autoridades competentes aborden una reflexión urgente sobre los siguientes puntos:

1. Establecer, dentro del FROB, una línea de ayudas para familias con grave riesgo de pérdida de su vivienda para reducir la deuda pendiente y permitir que puedan continuar manteniendo la compra de la vivienda a un coste soportable para sus ingresos actuales (mini FROB para las familias).
2. Aplicar las mismas rebajas de precios previstas para la transferencia de viviendas a la SAREB (54,2%) a las viviendas que aún pagan familias con graves dificultades y que aún no han recuperado los bancos/cajas.
3. Dar publicidad y transparencia del inventario de bienes inmuebles que pasarán a la SAREB para que los ciudadanos tengan conocimiento de ello.
4. Participar activamente (las administraciones públicas competentes en materia de vivienda y urbanismo) en el proceso de elaboración de la SAREB.
5. Territorializar la gestión de la SAREB y hacerla próxima a los ciudadanos.
6. Destinar a alquiler social el 30% de los inmuebles obtenidos a bajo coste y, por lo tanto, subvencionados por el Estado, susceptibles de ser destinados a primera residencia.
7. Ceder estos inmuebles destinados a alquiler social a administraciones públicas y a entidades sociales sin ánimo de lucro, en condiciones económicas que les permitan asumir su gestión y la destinación a alquiler de bajo coste a largo plazo.
8. Establecer mecanismos de control público de la eventual entrada especulativa de inversores privados para evitar que se lleven a cabo operaciones de compra de los inmuebles a bajo coste sin garantizar la libre concurrencia de posibles inversores públicos y sociales.
9. Adoptar mecanismos de control público de las plusvalías generadas por la realización en el futuro de los inmuebles obtenidos a bajo coste y, por lo tanto, subvencionados por el Estado, y asegurar que un mínimo del 20% de las

plusvalías reviertan en la Administración pública, esto es, que se devuelvan a la comunidad, que es la que, con su esfuerzo presupuestario, está haciendo posible la adjudicación de los inmuebles a la SAREB a bajo coste.

10. Destinar el 30% de los suelos calificados como residenciales en zonas de fuerte necesidad de vivienda social a construcción de viviendas protegidas o a equipamientos residenciales dotacionales.

11. Prever la posibilidad de que los suelos que, durante la fase de burbuja inmobiliaria, fueron calificados como residenciales en zonas claramente inadecuadas puedan ser recalificados para darles la condición de zona verde o no urbanizable.

Así, es imprescindible que se abra un debate inmediato sobre todas estas cuestiones, ya que la rapidez de la obligación que impone la Comisión Europea hace temer que aquello que debería ser una gran oportunidad para dar respuesta a las necesidades de vivienda social y a precio asequible de nuestra sociedad no se aproveche para evitar que vuelva a reproducirse esta grave situación, causada por la especulación sobre un bien de primera necesidad como es la vivienda.