



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 18.12.2007
COM(2007) 807 final

LIBRO BLANCO

sobre la integración de los mercados de crédito hipotecario de la UE

(presentada por la Comisión)

{SEC(2007) 1683}

{SEC(2007) 1684}

LIBRO BLANCO

sobre la integración de los mercados de crédito hipotecario de la UE

(Texto pertinente a efectos del EEE)

1. INTRODUCCIÓN

El crédito hipotecario es, para la mayoría de los ciudadanos de la UE, la inversión financiera más importante de su vida. Los mercados de crédito hipotecario constituyen una parte significativa de la economía de Europa, como demuestra el hecho de que el saldo vivo de crédito hipotecario para la adquisición de vivienda represente el 47% del PIB de la UE¹. Por esta razón, la integración de los mercados de crédito hipotecario de la UE es esencial para lograr un funcionamiento más eficiente de su sistema financiero, ya sea mayorista o minorista, así como para la economía europea en su conjunto.

Consciente de la crucial importancia de los mercados de crédito hipotecario, la Comisión emprendió un estudio completo del funcionamiento y el grado de integración de estos mercados. El presente Libro Blanco resume las conclusiones de ese estudio y presenta un 'conjunto' equilibrado de medidas destinadas a aumentar la eficiencia y competitividad de los mercados de crédito hipotecario para la adquisición de vivienda de la UE². En plena consonancia con los principios sobre mejora de la legislación, estas medidas se han elaborado tras consultar detenidamente a los interesados y realizar una evaluación de su impacto³.

La Comisión ha tomado también debidamente en consideración, en su caso y en la medida de lo posible, las enseñanzas que cabe extraer ya de los recientes acontecimientos registrados en los mercados financieros. No obstante, el presente Libro Blanco no constituye en sí una respuesta a la actual crisis financiera, originada por problemas en el mercado de hipotecas de alto riesgo de EE.UU. Dicha crisis tiene implicaciones más generales, que ya analizó más en detalle el Consejo ECOFIN en su reunión de 9 de octubre de 2007.

Las orientaciones de política que ofrece el Libro Blanco se desarrollarán en estrecha cooperación con todos los interesados. Antes de ser adoptadas por la Comisión, se someterán a evaluaciones individuales de impacto, que incluirán un análisis cuantitativo de costes y beneficios.

¹ *HYPOSTAT 2005: A review of Europe's Mortgage and Housing Markets*, Federación Hipotecaria Europea, noviembre de 2006, p. 140.

² El análisis abarca los préstamos garantizados mediante hipoteca u otra garantía comparable, y los préstamos para la adquisición de bienes inmuebles.

³ Véase la evaluación de impacto, para más información.

El presente Libro Blanco se enmarca en el contexto de la Comunicación de la Comisión 'Un mercado único para la Europa del siglo XXI'⁴, que destaca las ventajas que para la economía europea puede conllevar una mayor integración de los mercados minoristas de servicios financieros.

2. JUSTIFICACIÓN DE UNA ACTUACIÓN A NIVEL COMUNITARIO

El Tratado contiene los fundamentos para la creación de un mercado único y la eliminación de los obstáculos a la libre circulación de bienes, personas, servicios y capitales. Es evidente, sin embargo, que el mercado único de hipotecas para vivienda dista mucho de estar integrado. Existen obstáculos que restringen la actividad transfronteriza, por el lado tanto de la oferta como de la demanda, lo que reduce la competencia y las posibilidades de elección dentro del mercado.

Un estudio realizado cifra las ventajas económicas potenciales de la integración de los mercados hipotecarios de la UE en el 0,7% del PIB y el 0,5% del consumo privado en los próximos diez años⁵. Este estudio indica que ello puede traducirse en una reducción de los tipos de interés de hasta 47 puntos básicos de aquí a 2015, de tal manera que el interés a pagar por un préstamo hipotecario de 100 000 EUR se reduciría en 470 EUR anuales⁶. Otro estudio cifra los beneficios en entre el 0,12% y el 0,24% del PIB anual de la UE⁷. Los beneficios estimados, que podrían ser actualmente algo diferentes, vista la evolución de las condiciones del mercado, se deben a una mayor eficiencia de los prestamistas y una mayor oferta de productos diferentes

Ahora bien, es preciso admitir que el potencial de integración tiene límites. No pueden subestimarse factores tales como la lengua, la distancia, las preferencias del consumidor o las estrategias comerciales de los prestamistas. Sin embargo, otros factores, que impiden el ejercicio de la actividad o elevan sustancialmente el coste de la oferta o la obtención de un crédito hipotecario en otro Estado miembro de la UE, pueden ser objeto de medidas adecuadas.

La Comisión sabe que los consumidores hacen su búsqueda de crédito hipotecario ante todo en su ámbito local, y que la mayoría probablemente seguirá haciéndolo así en el futuro inmediato. Por tanto, la integración de los mercados hipotecarios de la UE vendrá impulsada esencialmente por la oferta, en particular a través de distintas formas de establecimiento en el Estado miembro del consumidor.

⁴ COM(2007) 724 de 20.11.2007 y SEC(2007) 1520 de 20.11.2007. Véanse también COM(2005) 629 de 1.12.2005; COM(2007) 33 de 31.1.2007; SEC(2007) 106 de 31.1.2007; y COM(2007) 226 de 30.4.2007.

⁵ *The Costs and Benefits of Integration of EU Mortgage Markets*, London Economics, agosto de 2005, p. 5.

⁶ Véase la nota a pie de página nº 5, p. 5.

⁷ *Study on the Financial Integration of European Mortgage Markets*, Mercer Oliver Wyman y la Federación Hipotecaria Europea, octubre de 2003, p. 77-78.

3. OBJETIVOS

Es posible lograr que los mercados de crédito hipotecario de la UE sean competitivos y eficientes si se adoptan medidas que faciliten la oferta y financiación transfronterizas de créditos hipotecarios, aumenten la gama de productos, incrementen la confianza del consumidor y favorezcan la movilidad del cliente.

3.1. Facilitar la oferta y financiación transfronterizas de créditos hipotecarios

Los proveedores de servicios financieros pueden ofrecer hipotecas en otros Estados miembros de diversas maneras: manteniendo una presencia local (p.ej., a través de sucursales, filiales, fusiones y adquisiciones); mediante canales directos de distribución (p.ej., por vía telefónica o por Internet); o recurriendo a intermediarios locales (p.ej., agentes hipotecarios). Los proveedores de servicios financieros pueden también desarrollar actividad transfronteriza adquiriendo una cartera de hipotecas a un prestamista hipotecario de otro Estado miembro.

La existencia de diversos marcos reglamentarios y de protección del consumidor, de infraestructuras fragmentadas (p.ej., registros de crédito), así como la inexistencia de marcos reglamentarios apropiados en algunos casos (p.ej., para la financiación hipotecaria), crean obstáculos jurídicos y económicos que restringen la actividad de préstamo transfronteriza e impiden el desarrollo de estrategias paneuropeas de financiación que ofrezcan una buena relación eficacia coste. La Comisión se propone, por ello, eliminar los obstáculos desmesurados, a fin de reducir el coste de la venta de productos hipotecarios en el conjunto de la UE.

La Comisión cree que los diferentes instrumentos de financiación hipotecaria son complementarios, y no sustitutivos. Se trataría de facilitar, y no restringir, el desarrollo de una gama amplia de instrumentos de financiación hipotecaria. El uso de técnicas de financiación que trasladen el riesgo de los préstamos hipotecarios desde el prestamista hacia los mercados de capitales ofrece ventajas en términos de diversificación del riesgo y costes de financiación. No obstante, recientes sucesos han puesto de manifiesto la necesidad de velar por que estas técnicas se utilicen de modo que no vayan en detrimento de la estabilidad financiera.

3.2. Aumentar la gama de productos

Aunque en la UE existe una amplia gama de productos, ningún mercado nacional por sí solo dispone de todos los productos hipotecarios posibles, ni por las características del producto, ni por los prestatarios a los que se dirige. En cierta medida, ello se debe a factores como las preferencias del consumidor o las diferentes estrategias comerciales adoptadas por los prestamistas hipotecarios. Sin embargo, existen también obstáculos económicos y jurídicos que impiden a los prestamistas ofrecer ciertos productos en ciertos mercados, u optar por una determinada estrategia de financiación. En este sentido, cabe señalar que los obstáculos que impiden la diversidad de productos guardan estrecha conexión con los demás obstáculos que restringen la actividad transfronteriza de esos prestamistas.

Diversos estudios efectuados señalan que el aumento de la gama de productos es el factor esencial para obtener la mayoría de los beneficios que cabe esperar de la integración de los mercados hipotecarios. Uno de dichos estudios indica que ya sólo eliminando los obstáculos a la oferta de productos aumentaría en un 0,4% el consumo y en un 0,6% el PIB en la UE en los próximos diez años (frente a un incremento global estimado de un 0,5% del consumo y de un 0,7% del PIB en la UE)⁸. Otro estudio considera que el aumento de la gama de productos generaría un 10% de crecimiento del mercado, pues permitiría que nuevos prestatarios tuvieran acceso al crédito hipotecario y que la cuarta parte de los existentes encontrara productos más adecuados, lo que se traduciría en unos beneficios anuales iguales a entre el 0,15% y el 0,30% de los saldos de crédito hipotecario para vivienda, equivalente a entre el 0,06% y el 0,12% del PIB de 2003⁹.

La Comisión desea incrementar la gama de productos que pueden satisfacer las necesidades del consumidor, eliminando para ello los obstáculos a la distribución y venta de productos, en especial los productos hipotecarios nuevos e innovadores. La Comisión reconoce que muchas de las normas que restringen la oferta transfronteriza de ciertos productos están dirigidas a proteger al consumidor y/o preservar la estabilidad financiera. Los problemas recientemente registrados en el mercado de hipotecas de alto riesgo de EE.UU. nos sirven para recordar la importancia de no exponer estos objetivos esenciales de la política pública a riesgos indebidos. No obstante, la Comisión desea explorar la manera de aunar una mayor diversidad de productos con una intensa protección del consumidor y una adecuada estabilidad financiera.

3.3. Aumentar la confianza de los consumidores

Contratar un crédito hipotecario es una decisión importante para cualquier consumidor. A juicio de la Comisión, ningún mercado puede ser eficiente si los consumidores no confían en él, están bien informados y son capaces de buscar y elegir el producto hipotecario más adaptado a sus necesidades, con independencia de dónde radique el prestamista. A fin de poder hacer una elección adecuada, los consumidores deben disponer de información clara, correcta, completa y comparable sobre los diferentes productos hipotecarios.

La Comisión considera esencial que los prestamistas hipotecarios otorguen préstamos de manera responsable, en particular analizando en profundidad la capacidad del prestatario para abonar los plazos correspondientes a la operación prevista. Disponen de diversos recursos para ello, por ejemplo, la consulta de una base de datos. La concesión irresponsable de préstamos y la venta abusiva de préstamos hipotecarios por prestamistas o intermediarios de crédito sin escrúpulos pueden tener consecuencias negativas para el conjunto de la economía, como ha demostrado la actual crisis de las hipotecas de alto riesgo.

Un buen asesoramiento, que comprenda el asesoramiento jurídico, es importante para aumentar la confianza del consumidor. Es preciso distinguirlo de la información, que no es sino una mera descripción del producto. La Comisión desea promover criterios rigurosos de asesoramiento hipotecario, admitiendo, por otra parte, que no todos los consumidores precisan un mismo nivel de asesoramiento.

⁸ Véase la nota a pie de página nº 5, p. 6.

⁹ Véase la nota a pie de página nº 7, p. 78.

3.4. Facilitar la movilidad del cliente

La movilidad del cliente y la propensión del consumidor a cambiar de un prestamista hipotecario a otro pueden influir en el nivel de competencia existente en el mercado. La Comisión quiere facilitar la movilidad del cliente velando por que el consumidor que desee cambiar de prestamista hipotecario no se vea impedido o disuadido de hacerlo por la existencia de obstáculos jurídicos o económicos injustificables.

La transparencia de precios, mediante el aporte de información clara y comparable, tiene una importante función que desempeñar a la hora de facilitar la movilidad del cliente. Las iniciativas dirigidas a mejorar la calidad y claridad de la información precontractual son, por tanto, vitales para garantizar que el consumidor sea plenamente consciente de los diferentes costes y características de los productos. Sin embargo, la información por sí sola no basta para favorecer la movilidad del cliente. El aumento de los costes por cambio de prestamista, las prácticas de 'vinculación' (p.ej., obligando al cliente a abrir una cuenta bancaria o a contratar un seguro con la misma entidad al contratar un crédito hipotecario) atan al cliente en la práctica a un determinado proveedor de servicios financieros, de tal modo que se restringe la movilidad y se debilita la competencia. Otras prácticas como la de obligar al consumidor a domiciliar su nómina en la cuenta ligada al crédito pueden tener efectos similares. Estas prácticas no sólo afectan a la movilidad del cliente, sino que reducen también la competencia, tanto de precios como de productos, en los mercados de los productos vinculados y vinculantes, y desalientan la entrada de nuevos operadores, en especial de los que se especializan en el producto vinculado.

4. CONSECUCIÓN DE LOS OBJETIVOS

La Comisión cree que para alcanzar estos objetivos es preciso seguir trabajando a fin de elaborar el conjunto de medidas más adecuado.

4.1. Necesidad o no de legislar

Basándose en su análisis, la Comisión considera que los extremos esenciales que es preciso abordar son los siguientes: la información precontractual; el tipo de interés anual efectivo (TAE); la concesión responsable de los préstamos y la amortización anticipada.

Aun cuando la evaluación general de impacto que acompaña al presente Libro Blanco indica que, en relación con ciertos aspectos, la opción más eficaz para el logro de los objetivos fijados sería la de legislar, la Comisión es partidaria de proseguir con el análisis y las consultas a los interesados antes de llegar a una valoración política final sobre la vía más apropiada.

En particular, conforme a sus principios dirigidos a legislar mejor, la Comisión realizará una rigurosa evaluación de impacto, con análisis cuantitativo de costes y beneficios, de las diversas medidas posibles frente a los distintos extremos, a fin de asegurarse de que los costes no sean mayores que los beneficios previstos. Hasta tanto no se efectúe este trabajo detallado y se realicen nuevas consultas con los interesados, la Comisión considera prematuro decidir si una directiva aportaría el necesario valor añadido.

Amortización anticipada

La Comisión cree que la amortización anticipada es uno de los factores más importantes de la integración de los mercados hipotecarios de la UE. La evaluación de impacto destaca las consecuencias que las condiciones aplicables a la amortización anticipada tienen sobre los cuatro objetivos de la Comisión. Subraya también la importancia de la amortización anticipada en relación con la diversidad de productos, señalada ésta por diversos estudios como uno de los elementos esenciales para la obtención de los beneficios de la integración de los mercados de crédito hipotecario. A este respecto, la Comisión considera que abordar adecuadamente el tema de la amortización anticipada, teniendo siempre presente la diversidad de regímenes existentes en los Estados miembros, permitirá cosechar todos los frutos de unos mercados hipotecarios europeos integrados. Admite también que se trata de un tema políticamente sensible, así como la complejidad que reviste llegar a un nivel adecuado de armonización (como demuestran las dificultades surgidas en el ámbito del crédito al consumo). No obstante, considera que tiene la responsabilidad, junto con los Estados miembros y el Parlamento Europeo, de hacer cuanto esté en su mano por que los hogares europeos puedan beneficiarse de un abanico más amplio de condiciones al contratar préstamos hipotecarios. Por ello, la Comisión está decidida a examinar, en particular con los Estados miembros y el Parlamento Europeo, la posibilidad de llegar a un consenso para establecer un régimen europeo de amortización anticipada adecuado.

En 2008, la Comisión:

- estudiará de forma inmediata posibles opciones de actuación en lo que atañe a la amortización anticipada;
- evaluará los costes y beneficios de las diferentes opciones posibles en relación con la amortización anticipada (statu quo, opción contractual o derecho vinculante, indemnización, etc.).

Aumento de la calidad y la comparabilidad de la información

Los resultados preliminares de las consultas a los consumidores realizadas por la Comisión indican que es muy importante para ellos disponer de información precontractual estructurada de modo que permita comparar las distintas ofertas. Así, según se desprende de esos resultados, la información debería ser completa, incluir cuadros y ejemplos concretos y estar expresada en lenguaje sencillo, con un uso limitado del lenguaje técnico. Esta información se debe facilitar con suficiente antelación antes de la celebración del contrato.

Pese al importante papel desempeñado por el Código de Conducta para los Créditos Vivienda¹⁰ (en lo sucesivo, 'el Código'), el nivel y la calidad de la información sobre los créditos hipotecarios que actualmente se facilita a los consumidores varía aún entre los Estados miembros. La Comisión considera, de un lado, que el Código está algo obsoleto y, de otro, que no ha servido para sustituir plenamente a normas vinculantes. La adhesión al Código no es óptima¹¹ y no existen mecanismos eficaces de control y garantía de aplicación, lo que afecta a la credibilidad que le otorgan los consumidores. Además, ciertas divergencias de aplicación en distintos países, por ejemplo, por lo que atañe a cuándo debe entregarse al consumidor la «ficha europea de información normalizada», han planteado dificultades¹².

El tipo de interés anual efectivo (TAE) es un elemento esencial de la información al consumidor. La existencia de diferentes métodos de cálculo y diferentes bases de costes puede impedir una verdadera comparabilidad entre los distintos productos, en particular en el ámbito transfronterizo, y puede inducir a error al consumidor. Armonizar el TAE es esencial para garantizar un elevado nivel de calidad de la información y una auténtica comparabilidad entre los diferentes productos hipotecarios dirigidos al consumidor.

En 2008, la Comisión:

- ultimaré la revisión de la ficha europea de información normalizada sobre el crédito vivienda, atendiendo en todo lo posible a las conclusiones positivas¹³ alcanzadas por el Grupo de Expertos, integrado por prestamistas y prestatarios, constituido por la Comisión en 2006, y basándose en los resultados preliminares de las consultas a los consumidores realizadas por la Comisión en 2007;
- someterá la ficha revisada a una consulta más general entre los consumidores de todos los Estados miembros;
- examinará si las disposiciones sobre el TAE contenidas en la Directiva sobre el crédito al consumo podrían hacerse extensivas al crédito hipotecario, sin variaciones o de tal manera que se tengan en cuenta las especificidades del crédito hipotecario;
- evaluará los costes y beneficios de las diferentes medidas posibles.

¹⁰ *Acuerdo Europeo relativo a un Código de Conducta Voluntario sobre Información Precontractual para Créditos Vivienda*, 5.3.2001.

¹¹ Véase por ejemplo: *European Agreement on a Voluntary Code of Conduct on Pre-contractual Information for Home Loans: Second Progress Report on Implementation in the European Union*, European Banking Industry Committee, 13.12.2005, que confirmó que aunque la adhesión al Código y su aplicación está próxima al 100% en algunos mercados, en otros la situación es menos satisfactoria; y *Monitoring the Update and Effectiveness of the Voluntary Code of Conduct on Pre-contractual Information for Home Loans*, Institute for Financial Services, 17.6.2003.

¹² *Mortgage Industry and Consumer Dialogue Final Report*, 20.12.2006.

¹³ En particular, por lo que atañe a los avisos de riesgo y los préstamos en divisas.

Concesión y contratación responsable de los préstamos

La Comisión considera que – en interés de todos los interesados (consumidores, inversores, accionistas de las entidades prestamistas, etc.) – los prestamistas e intermediarios de crédito hipotecario deberían estar obligados a evaluar la solvencia del prestatario adecuadamente, por todos los medios apropiados, antes de otorgarle un crédito hipotecario. Ha de velarse también por que los prestamistas hipotecarios no sean discriminados en el acceso transfronterizo a los registros de crédito, y que los datos crediticios circulen sin dificultad, cumpliendo siempre las normas europeas sobre protección de datos.

La Comisión opina que los prestamistas hipotecarios deben facilitar al consumidor información completa y las adecuadas explicaciones, de modo que éste pueda hacer su elección con conocimiento de causa, pero no deben estar legalmente obligados a ofrecer asesoramiento. La obligación de asesorar repercutiría negativamente en los precios de las hipotecas y limitaría la gama de productos a disposición del consumidor, pues los prestamistas, como es lógico, asesorarían en relación con su propia gama de productos. El asesoramiento debe facilitarse a petición del consumidor, ya sea a través de un asesor independiente o del prestamista. Ahora bien, cuando se proporcione, debe responder a principios muy estrictos. Al respecto, es esencial que los consumidores puedan obtener consejo objetivo, basado en su propio perfil y acorde con la complejidad de los productos y los riesgos en juego. Asimismo, es esencial que los consumidores aporten al asesor información completa y exacta.

En 2008, la Comisión:

- consultará a todos los interesados sobre la elaboración de criterios de asesoramiento rigurosos;
- examinará hasta qué punto las disposiciones sobre el acceso transfronterizo no discriminatorio a los registros de crédito y sobre el deber de dar explicaciones, contenidas en la propuesta de Directiva sobre crédito al consumo, pueden hacerse extensivas al crédito hipotecario;
- explorará la manera de potenciar la actividad crediticia responsable, extrayendo lecciones de la crisis de las hipotecas de alto riesgo vivida en EE.UU.;
- evaluará los costes y beneficios de las diferentes medidas posibles.

Con el propósito de que asista a la Comisión en la elaboración de medidas apropiadas para la mejora de la accesibilidad, comparabilidad y exhaustividad de la información crediticia, la Comisión creará en 2008 un **Grupo de Expertos sobre Historiales de Crédito**.

Si los consumidores mejoran sus conocimientos financieros estarán también en mejores condiciones de valorar qué productos y servicios se ajustan más a sus necesidades individuales. La **Comunicación 'La educación financiera'**, publicada junto al presente Libro Blanco, expresa el apoyo de la Comisión a la impartición de educación financiera de gran calidad en toda la UE.

A juicio de la Comisión, cuanto concierna a la legislación aplicable al contrato hipotecario debe encuadrarse en el Reglamento 'Roma I', recientemente aprobado por el Consejo y el Parlamento Europeo. En relación con la legislación aplicable a la garantía hipotecaria, la Comisión no ve ningún motivo para no aplicar el arraigado principio de que rija la legislación del país en el que se halle situado el bien.

4.2. Tasación, registros de la propiedad y ejecución hipotecaria

La Comisión considera que los Estados miembros deberían hacer más eficientes sus procedimientos de enajenación forzosa y registro de la propiedad. Estos factores encarecen la actividad de los prestamistas hipotecarios, aumentan la incertidumbre de los inversores sobre la calidad de la garantía y elevan los costes de refinanciación, lo que reduce la eficiencia de los proveedores ya existentes y disuade a posibles nuevos operadores.

La Comisión publicará periódicamente '**marcadores**' actualizados, que recogerán información objetiva sobre el coste y la duración de los procedimientos de registro de la propiedad y de ejecución hipotecaria en todos los Estados miembros.

En 2008, la Comisión presentará una **recomendación**, previa elaboración de una adecuada evaluación de impacto. La recomendación, entre otras cosas:

- exhortará a los Estados miembros a velar por que sus procedimientos de ejecución hipotecaria tengan una duración y un coste razonable, y que sus registros de la propiedad puedan consultarse en Internet;
- alentará a los Estados miembros a adherirse al proyecto EULIS¹⁴, patrocinado por la Comisión a través del programa eContent (contenidos digitales);
- exhortará a los Estados miembros a hacer más transparentes y fiables sus registros de la propiedad inmobiliaria, en particular por lo que atañe a los costes ocultos;
- exhortará a los Estados miembros a facilitar el uso de los informes de tasación de otros países, e impulsar la elaboración y utilización de criterios fiables de tasación.

4.3. Infracciones

La Comisión seguirá adoptando una postura firme frente a la infracción. En concreto, en 2008, la Comisión investigará si:

- algunas de las normas nacionales que obstaculizan la circulación de la información crediticia o impiden que las agencias de crédito presten servicios constituyen una infracción del Tratado, sin perjuicio de las normas europeas sobre la protección de datos;
- la prohibición, vigente actualmente en algunos Estados miembros, de incluir préstamos hipotecarios de otros países de la UE en las cestas de garantías de los bonos cubiertos es compatible con la libre circulación de capitales y la libre prestación de servicios.

¹⁴ El Servicio Europeo de Información Territorial (EULIS), que cuenta actualmente con diez miembros, persigue facilitar el acceso transfronterizo a la información sobre la propiedad y los derechos sobre terrenos e inmuebles a través de Internet (www.eulis.org).

4.4. Continuidad de los trabajos del Grupo de Expertos sobre Financiación Hipotecaria

Visto el margen de maniobra existente para incrementar la eficiencia de los mercados de financiación hipotecaria de la UE, la Comisión tiene previsto seguir examinando la naturaleza, causas y magnitud de los problemas detectados por el Grupo de Expertos sobre Financiación Hipotecaria¹⁵ y el Grupo de Trabajo sobre Titulización (del Grupo de Expertos Jurídicos sobre los Mercados Financieros Europeos)¹⁶. En su examen, la Comisión tendrá presentes los sucesos recientemente registrados en los mercados de hipotecas de alto riesgo, la complejidad y la dimensión horizontal de los obstáculos observados, así como las repercusiones generales sobre todos los interesados.

La Comisión examinará en especial:

- las prácticas de mercado y las normas prudenciales con respecto a la gestión del riesgo de desfase de liquidez, derivado, por ejemplo, del recurso a financiación a corto plazo para préstamos hipotecarios a largo plazo, en particular por lo que atañe a la capacidad de afrontar condiciones de mercado extremas;
- los incentivos que llevan a los prestamistas hipotecarios a sacar el riesgo del balance;
- las normas prudenciales y la transparencia de los riesgos en que incurren los bancos por operaciones de titulización directa o indirectamente relacionadas con el crédito hipotecario;
- si se precisan otras medidas para ofrecer más transparencia al inversor final.

La Comisión confía en que el mercado dé prontamente respuestas adecuadas a los extremos planteados por el Consejo de Asuntos Económicos y Financieros de 9 de octubre de 2007, en particular por lo que atañe a la transparencia y la valoración de los instrumentos financieros complejos.

A la vista de cómo evolucionen los mercados financieros, podría plantearse la creación de un **Grupo de Expertos sobre Titulización**, al objeto de responder con una adecuada política horizontal a los complejos problemas que plantea la titulización.

¹⁵ *Informe del Grupo de Expertos sobre Financiación Hipotecaria*, 22.12.2006.

¹⁶ *Legal Obstacles to cross-border securitisation in the EU*, Grupo de Expertos Jurídicos sobre los Mercados Financieros Europeos, Grupo de Trabajo sobre Titulización, 7.5.2007.

4.5. Profundizar en el análisis

Tal y como se anunciaba en el Libro Verde sobre los servicios financieros al por menor¹⁷, la Comisión está actualmente:

- Examinando el papel y la regulación de las **entidades no bancarias** en el contexto de los mercados hipotecarios de la UE, a fin de evaluar si resulta oportuna una intervención comunitaria. Se va a realizar un estudio cuyos resultados estarán disponibles en 2008. La Comisión está, en principio, a favor de autorizar que las entidades no bancarias desarrollen actividades de préstamo hipotecario, pero cree esencial que ello no vaya en ningún caso en perjuicio de una actitud responsable en la concesión de los préstamos, ni de la estabilidad financiera y la eficacia en la supervisión.
- Examinando las normativas nacionales que regulan la comercialización de productos de **movilización de capital** (*equity release*), con el fin de evaluar si resulta oportuna una intervención comunitaria. Se va a realizar igualmente un estudio sobre los sistemas de movilización de capital cuyos resultados estarán disponibles en 2008. La Comisión reconoce el potencial económico de esos productos (p.ej., las hipotecas inversas), pero es consciente también de los riesgos potenciales que conllevan.

En su Comunicación 'Un mercado único para la Europa del siglo XXI'¹⁸, publicada en noviembre de 2007, la Comisión anunció su intención de investigar **las ventas vinculadas y otras prácticas desleales**, en relación con créditos, cuentas bancarias, formas de pago y seguros, a fin de determinar sus efectos sobre la movilidad. El objetivo de la Comisión es desarrollar una iniciativa de carácter horizontal sobre las prácticas comerciales desleales en el ámbito de los servicios financieros minoristas, incluido el crédito hipotecario.

Las **restricciones en los tipos de interés** (p.ej., normas frente a la usura, límites a la variación de los tipos de interés, prohibición del interés compuesto, etc.) existentes en algunos Estados miembros pueden ser un impedimento para la circulación transfronteriza de algunos productos. Sus efectos sobre la diversidad de la oferta y la actividad transfronteriza deben sopesarse cuidadosamente, pues pueden desempeñar una función social y de protección al consumidor importante, y, por otro lado, están vigentes en un número limitado de Estados miembros. En este contexto, la Comisión publicará un estudio horizontal en 2010, en el que se evaluará el impacto de estas normas sobre el mercado único, a la luz de los objetivos que persiguen.

¹⁷ COM(2007) 226 de 30.4.2007.

¹⁸ COM(2007) 724 de 20.11.2007 y SEC(2007) 1520 de 20.11.2007.

5. CONCLUSIONES

El Libro Blanco presenta un conjunto de medidas proporcionadas destinadas a hacer más competitivos y eficientes los mercados hipotecarios, en interés de los consumidores, los prestamistas hipotecarios y los inversores. Ante la importancia que los créditos hipotecarios revisten tanto para los ciudadanos como para el conjunto de la economía de la UE, se ha optado por un enfoque basado en la experiencia. Los recientes sucesos registrados en los mercados hipotecarios mundiales han corroborado la pertinencia de ese enfoque, pero han puesto también de relieve ciertas áreas en las que es preciso ahondar. La Comisión tiene previsto consultar rápidamente a todos los interesados a fin de ultimar su evaluación de las distintas posibles opciones.

Las medidas propuestas sólo serán efectivas en la medida en que generen para los prestamistas nuevas posibilidades de acceso a otros mercados y de desarrollo de actividades transfronterizas. Deben también favorecer un proceso de préstamo más eficiente, con economías de escala y de alcance, que previsiblemente reducirá los costes. Los beneficios estimados deben sopesarse frente a los posibles costes de estas medidas.

Los trabajos realizados hasta ahora indican que es posible obtener importantes beneficios actuando aún en relación con diversos aspectos señalados en el presente Libro Blanco. Muchas de las medidas destinadas a incrementar la eficiencia y competitividad de los préstamos hipotecarios transfronterizos, en los mercados primario y secundario, redundarían también en una gama más amplia de productos y, potencialmente, en precios inferiores para los consumidores. El Libro Blanco destaca la importancia que una buena información, una actitud responsable en la concesión y contratación de los préstamos, y un asesoramiento riguroso a los consumidores tienen de cara a que éstos puedan adquirir el producto que más se adapte a sus necesidades. También los esfuerzos encaminados a favorecer la movilidad de los clientes, gracias a una mayor transparencia y a la limitación de los productos vinculados, irán en beneficio de los consumidores.

En general, los inversores estarán sujetos a menos riesgos, cuando inviertan en productos garantizados por hipotecas, en la medida en que aumente la transparencia del mercado, la seguridad en cuanto al valor de recuperación de su inversión, y el abanico de posibilidades de inversión como consecuencia de una gama más amplia de productos en los mercados primario y secundario.

ANEXO

Principales tareas o actividades anunciadas en el Libro Blanco

Calendario	Actuaciones
2008	Elaboración de una evaluación de impacto en relación con la amortización anticipada, la información precontractual, el tipo de interés anual efectivo, el acceso a los registros de crédito, la evaluación de la solvencia y los criterios de asesoramiento, así como consultas a los principales interesados con respecto a la amortización anticipada
2008	Encuesta a los consumidores sobre la «Ficha europea de información normalizada» revisada
2008	Creación de un Grupo de Expertos sobre Historiales de Crédito
2008	Publicación de un estudio sobre el papel y la regulación de las entidades no bancarias en el contexto de los mercados hipotecarios de la UE
2008	Publicación de un estudio sobre los productos de movilización de capital (<i>equity release</i>)
2008	Posible creación de un Grupo de Expertos en Titulización
2008	Indagaciones sobre la exclusión de los préstamos hipotecarios de otros países de la UE de las cestas de garantías de los bonos cubiertos, y otros aspectos del funcionamiento de los mercados hipotecarios desde la óptica de la libre circulación de capitales garantizada por el Tratado CE
2008	Publicación de un estudio sobre las ventas vinculadas y otras prácticas desleales en relación con créditos, cuentas bancarias, formas de pago y seguros
2008	Presentación de una Recomendación sobre los registros de la propiedad, las ejecuciones hipotecarias y la tasación de los bienes
2008-2009	Publicación de marcadores con información sobre el coste y la duración de los procedimientos de registro de la propiedad y de ejecución hipotecaria
2010	Publicación de un estudio sobre la necesidad y justificación de las restricciones en los tipos de interés (p.ej., normas frente a la usura, la variación de los tipos de interés, el interés compuesto) a la luz de sus efectos sobre el mercado interior