

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Blanco sobre la integración de los mercados de crédito hipotecario de la UE»

COM(2007) 807 final

(2009/C 27/04)

El 18 de diciembre de 2007, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre el:

«Libro Blanco sobre la integración de los mercados de crédito hipotecario de la UE».

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su Dictamen el 11 de junio de 2008 (ponente: Sr. GRASSO).

En su 446º Pleno de los días 9 y 10 de julio de 2008 (sesión del 9 de julio de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 123 votos a favor, 1 voto en contra y 5 abstenciones el presente Dictamen.

1. Valoraciones y recomendaciones

1.1 Una vez más, la Comisión solicita a nuestro Comité que elabore un dictamen sobre la integración del mercado de los créditos hipotecarios para la adquisición de bienes inmuebles con fines residenciales y no residenciales. Se trata del Libro Blanco sobre la integración de los mercados de crédito hipotecario de la UE.

1.2 Normalmente, los libros blancos son fruto de una valoración política casi definitiva y estructurada en torno a una cuestión: «qué hacer». Esta vez no es el caso. De hecho, la Comisión deberá examinar numerosos puntos que siguen planteando incertidumbre, como los fondos comunes de inversión, los proveedores de financiación, la combinación de productos (*tying*), etc. En total, son catorce los aspectos que se tomarán en consideración.

1.3 Así pues, el Libro Blanco no es la plasmación de un proceso ya concluido, sino de otro que, por el contrario, sigue abierto por su complejidad real y comprobada. Entonces, ¿de qué sirve solicitar un nuevo dictamen si este Libro Blanco no añade nada nuevo al Libro Verde ya abordado con anterioridad en un dictamen del CESE?

1.4 Se trata de un problema que se viene planteando desde hace muchos años en las distintas mesas de negociaciones sin que la Comisión encuentre una salida ni adopte una decisión efectiva que elimine las barreras culturales, jurídicas, administrativas, etc. que, en opinión del CESE, constituyen los obstáculos verdaderos y reales para el cumplimiento de los objetivos de la Comisión.

1.5 Aprobado en el Pleno de diciembre de 2005 con una sola abstención, el Dictamen del CESE ⁽¹⁾ sobre el Libro Verde sigue siendo válido en su conjunto.

1.6 El Libro Blanco refleja aún hoy una situación marcada por la elevada fragmentación del sector, consecuencia de las particularidades culturales, jurídicas, legislativas y ético-sociales que caracterizan la adquisición de un inmueble, en especial si va destinado a vivienda, en los distintos países de la Unión.

1.7 Aun mostrando su perplejidad por las posibilidades concretas de integración y homogeneización que presenta el mercado del crédito hipotecario en una Unión Europea marcada por unas particularidades y características radicalmente distintas (Dictamen de 15 de diciembre de 2005, ponente: Sr. Burani ⁽²⁾), el CESE considera útil, por una cuestión de principio, el intento de la Comisión de establecer «reglas», ya sean éstas meras sugerencias de conducta (las denominadas «mejores prácticas») o propuestas de carácter vinculante.

1.8 No obstante, esta intervención parecería excesiva si se pretendiera someter a debate las oportunidades —de por sí positivas— ya actualmente implícitas en los automatismos de regulación del mercado de los créditos hipotecarios.

1.9 Entretanto, el CESE sugiere que la Comisión ahonde en el examen de aquellos temas (registros hipotecarios, ejecuciones inmobiliarias, divulgación de la cultura financiera) que no presenten excesivas dificultades, siempre y cuando el esfuerzo valga la pena.

1.10 El Comité considera que, en la orientación de la Comisión, la intervención presta **una excesiva atención a los posibles beneficios a corto plazo**, derivados de la posible introducción de nuevas reglas que se basan en unos modelos interpretativos algo parciales del mercado de los créditos hipotecarios. Aplicando un planteamiento orientado hacia los resultados a corto plazo, la intervención va encaminada a reducir el coste de la financiación hipotecaria sin mostrar interés por la utilidad real que pudiera tener para los ciudadanos comunitarios la actual oferta de productos relevantes en el plano de la financiación y la innovación.

1.11 Como también reitera el ponente Burani en su dictamen, el CESE considera que el sistema propuesto por la Comisión sintoniza tan poco con la continua evolución del mercado que suscitan preocupación las consecuencias a largo plazo para los prestatarios más débiles, es decir, los consumidores más necesitados de protección.

⁽¹⁾ DO C 65 de 17.3.2006, p. 113, ponente: Sr. BURANI.

⁽²⁾ DO C 65 de 17.3.2006, p. 113; ponente: Sr. BURANI.

1.12 El CESE valora positivamente que se vinculen las normas actuales del crédito hipotecario a la necesidad de proteger a los consumidores. Estas intenciones son encomiables y deben ser fomentadas siempre que vayan encaminadas a difundir una mayor cultura financiera en el ámbito de los créditos hipotecarios. Por consiguiente, cabe aplaudir la voluntad de la Comisión de **proceder a intensificar las normas de transparencia** para proteger mejor al consumidor.

1.13 No obstante, parece al mismo tiempo complicado y aleatorio **imponer a cualquier precio reglamentos generalistas enfocados a evaluar el riesgo** que plantea el solicitante del crédito.

1.14 En opinión del CESE, si, por un lado, es necesario proteger al consumidor en la fase de negociación del préstamo hipotecario, por el otro, el prestatario debe ser consciente de sus responsabilidades respecto de la entidad que concede el préstamo.

2. Síntesis de la propuesta de la Comisión

2.1 El 18 de diciembre de 2007 se publicó la evaluación de impacto (SEC(2007) 1683) que acompañaba al denominado Libro Blanco sobre la integración de los mercados de crédito hipotecario en la Unión Europea. Este documento incluye tres anexos: a) las características del mercado del crédito hipotecario; b) los procedimientos o procesos, y c) las evaluaciones de impacto sobre aspectos específicos.

2.2 Si el examen del documento SEC(2007) 1684 permite descubrir una excelente síntesis de la documentación, cabe subrayar, en aras de la brevedad, algunos de los puntos fundamentales de este documento para el que ahora se solicita un nuevo dictamen del CESE:

- se plasma una **situación de elevada fragmentación**, consecuencia de las particularidades culturales, legislativas y, sobre todo, de carácter ético y social que representa la adquisición de un inmueble destinado a la vivienda en los distintos países de la Unión;
- se hace hincapié en la **delicadeza de esta problemática** en todos sus aspectos —también desde el punto de vista económico y financiero— habida cuenta de la importancia que reviste el mercado inmobiliario para las economías de los distintos países de la Unión Europea, así como la contribución del empleo hipotecario a la rentabilidad del sector bancario, y
- se subraya que, en la actual situación de fragmentación, se podría recurrir también a la **«presentación de un nuevo acto normativo»** para lograr una mayor integración del mercado.

2.3 Así pues, el documento de la Comisión retoma los puntos ya analizados en el precedente Libro Verde sobre el crédito hipotecario. No podía ser de otra manera, ya que el nuevo documento trata sobre la integración de los mercados de crédito hipotecario y las correspondientes evaluaciones de impacto ya mencionadas.

2.4 En cualquier caso, el CESE ya emitió un dictamen sobre este Libro Verde el 15 de diciembre de 2005 (ponente: Sr. Burani). Lo expuesto en dicho documento refleja, a todos los

efectos, la posición del CESE a este respecto. El presente dictamen tiene por objeto centrar la atención en dos puntos añadidos por la Comisión:

- la posibilidad de expresar su opinión sobre las intenciones de intervención que propone la propia Comisión, teniendo en cuenta las evaluaciones de impacto que surjan del Libro Blanco ⁽³⁾, y
- la solicitud de formular propuestas conformes a la solicitud de la Comisión, la cual precisamente afirma que «es posible desarrollar un amplio programa de control y evaluación previa presentación de las propuestas detalladas» ⁽⁴⁾.

3. Observaciones del CESE al Libro Blanco

3.1 El Libro Blanco suscita un gran número de problemas irresueltos para los que se recaba ahora la opinión del Comité. Se trata de once puntos:

- 1) la elección del producto necesario;
- 2) la extinción anticipada;
- 3) la combinación de productos;
- 4) los registros crediticios;
- 5) las valoraciones inmobiliarias;
- 6) los procedimientos de ejecución inmobiliaria;
- 7) los registros nacionales;
- 8) la normativa aplicable;
- 9) las normas sobre las variaciones de las tasas y sobre las denominadas tasas de usura;
- 10) la financiación del crédito hipotecario, y
- 11) las instituciones no bancarias y de servicios.

3.2 Observaciones sobre los puntos específicos de la evaluación de impacto

3.2.1 **Información precontractual.** Para mejorar los desequilibrios informativos en la fase precontractual, el CESE considera importantes la circulación y difusión de la información y de los conocimientos específicos en el ámbito de los créditos hipotecarios, algo que no deberá acarrear costes para el ciudadano.

3.2.1.1 El incremento de la información y la divulgación de la cultura financiera son condiciones para evaluar con eficacia la relación coste-beneficio que se deriva de una situación de riesgo. De hecho, el mejor instrumento para prevenir las posibles situaciones de riesgo excesivo pasa por concienciar eficazmente a las partes contratantes acerca de su exposición a dichas situaciones.

3.2.1.2 El CESE también cree importante subrayar que las reglas y normas han de referirse a las **modalidades de circulación de la información** y a la aplicación de posibles acciones sancionadoras en caso de incumplimiento. Sin embargo, el Comité opina que la imposición sin más de una obligación a una sola de las partes contratantes no lograría más que un intento por desquitarse y repercutir la carga a la otra parte.

⁽³⁾ Véase el anexo II al Libro Blanco.

⁽⁴⁾ Véase el anexo II al Libro Blanco, punto 8.

3.2.2 **Códigos de conducta.** El CESE considera que se deben adoptar incentivos para la adhesión voluntaria al código de conducta.

3.2.2.1 Esto permitiría al prestatario adquirir una mayor conciencia del riesgo que asume y de la posibilidad de obtener unas condiciones de financiación ventajosas.

3.2.2.2 El instrumento que se propone podría consistir en obligar al prestatario a responder a una serie de preguntas estándares con vistas a **evaluar su propia capacidad para mantener el compromiso financiero a medio y largo plazo.**

3.2.3 **Índice de coste.** El CESE considera oportuno que se obligue a los órganos de financiación a indicar el coste global de la operación, con un desglose de sus distintos componentes, incluida la variable fiscal.

3.2.4 **Asesoría.** Por lo que respecta a esta cuestión, el CESE opina que los servicios de asesoría estrictamente asociados a las operaciones de financiación hipotecaria deben valorizarse con la ayuda de **mecanismos autónomos para la fijación de precios que, no obstante, deberán quedar reflejados en el cálculo del coste de la operación.**

3.2.5 Extinción anticipada

3.2.5.1 **Aplicabilidad.** Cuando se habla del problema de la extinción anticipada en el caso de las financiaciones hipotecarias, convendría distinguir entre: a) el caso de reembolso anticipado con extinción total o parcial de la deuda hipotecaria, y b) el caso de extinción derivado de la oportunidad de negociar condiciones más ventajosas en términos de costes con otras instituciones financieras.

- en el primer caso, el CESE cree que es importante permitir en todo momento también el reembolso parcial anticipado;
- en el segundo caso, debería tener lugar mediante la transferencia del contrato de financiación a otra institución crediticia.

3.2.5.2 **Coste.** Por lo que respecta a los costes de la extinción anticipada, se considera que deben calcularse utilizando fórmulas matemáticas y quedar reflejados obligatoriamente en los informes contractuales. **El adeudo de los costes al cliente debería producirse únicamente en caso de reembolso voluntario de la financiación. En caso de cesión del contrato, los costes deberían correr a cargo de la institución crediticia reemplazante.**

3.2.6 **Combinación de productos.** Para ser válida, la venta combinada de productos debe basarse, ante todo, en la capacidad para demostrar la verdadera utilidad de la combinación. El CESE cree que es posible resolver este problema obligando al prestamista a presentar un cálculo de la relación coste/beneficio y permitiendo un plazo suficiente al prestatario para que decida si considera o no aceptable la propuesta, llegado el caso incluso una vez concluido el contrato de financiación.

3.2.7 **Registros crediticios.** Por lo que respecta a esta cuestión, el CESE comparte la exigencia de contar con un registro paneuropeo cuyo acceso se regularía por normas específicas en materia de confidencialidad. De hecho, se considera que la crea-

ción de un registro crediticio paneuropeo podría ser un elemento útil para impulsar la competencia transeuropea entre los distintos prestamistas de crédito hipotecario. En cualquier caso se debe facilitar el acceso transfronterizo a los registros de cada Estado miembro simplificando los procedimientos de información.

3.2.8 **Evaluación inmobiliaria.** Se parte de la premisa de que la evaluación inmobiliaria es un ejercicio más complejo que la evaluación financiera general. Así, las particularidades del bien (sobre todo su inamovilidad) condicionan su utilidad, y en su evaluación influyen, además, otros factores externos de carácter territorial como:

- la morfología,
- los servicios a la movilidad,
- la densidad demográfica, etc.

Por consiguiente, imaginar que se pueden sintetizar todas las determinantes del valor en una fórmula específica de evaluación inmobiliaria es pura utopía.

3.2.8.1 **Criterios de evaluación inmobiliaria.** Una vez subrayada la gran complejidad que entraña la evaluación inmobiliaria por los motivos ya mencionados, no se considera útil recurrir a una fórmula específica universal. En su lugar, se propone **desarrollar las denominadas «mejores prácticas» sobre una base local** y reforzar la obligatoriedad de que la evaluación corra a cargo de personas de profesionalidad contrastada y acreditadas por asociaciones del sector, las cuales deberán también asumir la responsabilidad de respetar la imparcialidad de sus propuestas.

3.2.8.2 **Evaluación de los riesgos inmobiliarios.** El CESE considera que, además de la evaluación inmobiliaria, debería valorarse también la volatilidad que se espera del valor en cuestión, lo que permitiría evaluar mejor el alcance de las garantías que ofrece el inmueble. Con esta finalidad, se propone recurrir a instrumentos ya utilizados por los operadores del mercado financiero y recogidos sustancialmente en otras normativas comunitarias, como es el caso de los valores de riesgo (*value-at-risk*) ⁽⁵⁾.

3.2.9 **Ejecuciones inmobiliarias.** Al desglosar la financiación hipotecaria en un crédito al bien inmobiliario y otro a la persona financiada, habría que distinguir también entre el beneficiario económico del inmueble y el titular de la garantía formal.

3.2.10 **Normativa aplicable.** El CESE considera que la posibilidad de efectuar arbitrajes fructíferos entre las distintas oportunidades que brindan las normativas civiles y fiscales de los países de la Unión actúa como fuerza motriz para una integración del mercado que, de otro modo, no sería viable.

3.2.10.1 Por consiguiente, el CESE se muestra en principio favorable al mantenimiento de las distintas normativas vigentes en los Estados miembros, ofreciendo a la parte contratante la posibilidad de elegir la normativa que contribuya a reducir el coste global de la operación de financiación, como ya se prevé en el Convenio de Roma ⁽⁶⁾.

⁽⁵⁾ Véase la Directiva 2004/39/CE, de 21 de abril de 2004, relativa a los mercados de instrumentos financieros (la denominada Directiva MIFID), publicada en el Diario Oficial y en vigor desde el 30 de abril de 2004.

⁽⁶⁾ Véase COM(2005) 650 final de 15 de diciembre de 2005.

3.2.11 **Tasas de usura.** A este respecto, el CESE se reafirma en la postura que ya ha manifestado en el pasado, especialmente por lo que respecta a la extrema dificultad de definir correctamente un nivel de tasa de usura recurriendo a modelos normativos adoptados para el denominado crédito al consumo. En cualquier caso, se hace hincapié en que la mejor arma para defenderse de la usura sigue siendo la información. Así pues, el CESE propone instituir instrumentos de comunicación a gran escala para informar acerca de las horquillas de las primas de riesgo aplicadas a las distintas categorías de riesgo para los prestatarios.

3.2.12 **Refinanciación del crédito hipotecario.** El CESE considera que la posición del Libro Blanco, que se decanta por diferenciar las reglas de refinanciación basándose en la naturaleza subjetiva de los intermediarios (distinguiendo así entre los de carácter bancario y no bancario), resulta demasiado fácil de eludir.

3.2.12.1 **Instituciones no bancarias y de servicios.** La concesión de la financiación hipotecaria deberá corresponder siempre a una institución financiera regulada y controlada. Se permite que instituciones cualificadas, incluso de carácter no crediticio, se hagan cargo de la promoción y asistencia de las estructuras de intermediación (por ejemplo, de asesoría).

4. Propuestas del CESE aún por desarrollar

4.1 La reciente crisis americana de las denominadas hipotecas *sub-prime* o de alto riesgo ha puesto de manifiesto cómo la volatilidad de los precios inmobiliarios, unida a unas prácticas poco rigurosas en la evaluación riesgo-cliente por impago de unas cuotas sobredimensionadas respecto del valor de los propios inmuebles ofrecidos en garantía, puede generar crisis financieras de tales dimensiones que llegan a desestabilizar todo el sistema. Por consiguiente, toda intervención de ámbito comunitario deberá tener presente esta experiencia, además de los demás aspectos ya comentados en el punto precedente.

4.2 Así pues, la introducción de un vigesimotavo régimen de reglamentación del crédito hipotecario que, tal como se propone en el Libro Blanco, venga a unirse a los ya existentes en los países de la Unión podría contribuir a una mayor integración del mercado comunitario de los créditos hipotecarios y brindaría a las partes contratantes un mayor poder de elección, sin crear las condiciones de inestabilidad para el sistema financiero que ha puesto de manifiesto la crisis de las hipotecas de alto riesgo.

4.3 En ocasiones, la elección en la compra de un inmueble, sobre todo si es de carácter residencial, se ve influida, en parte, por factores emotivos (subjetivos) que no tienen nada que ver con la valoración correcta y racional (objetiva) de dicho bien. Consiguientemente, y a fin de garantizar su eficacia, ninguna intervención de la Comisión encaminada a regular el crédito hipotecario podrá prescindir del ámbito (objetivo o subjetivo) de referencia.

4.4 Sería interesante formular una propuesta, que el CESE podría desarrollar ulteriormente, consistente en la adopción de un sistema interpretativo distinto del crédito hipotecario que subdividiera toda operación de financiación en una cartera formada por dos componentes pasivos:

- el primero es una financiación del activo (*asset backed*), cuyo valor viene determinado por los precios de mercado y la posible volatilidad del valor del inmueble;
- el segundo consiste en una financiación del objetivo (de la persona), cuyo valor se determina por las capacidades y perspectivas económicas y financieras del prestatario.

4.5 Al profundizar en este modelo, la adopción de un sistema de doble composición (*twin-mortgage*) podría presentar ventajas como:

- la simplificación de la evaluación de los riesgos ligados a la parte más racional de la operación (financiación del activo) respecto de los riesgos derivados de la solvencia financiera del prestatario (financiación personal del objetivo);
- la posibilidad de aplicar precios transparentes frente a las distintas situaciones de riesgo que caracterizan a ambos componentes de la operación de financiación (financiación objetiva del bien y subjetiva de la persona);
- La reducción de las repercusiones negativas para el sistema financiero en caso de impago por parte de un excesivo número de prestatarios, lo que contrastaría con lo recientemente vivido en el mercado financiero a raíz de la crisis de las hipotecas de alto riesgo.

4.6 El CESE desea que la Comisión extraiga cuanto antes sus conclusiones sobre esta cuestión, dando muestras de una mayor determinación y creando las condiciones propicias para que la separación de los aspectos institucionales pueda servir de base para la puesta en marcha de un eventual vigesimotavo régimen.

Bruselas, 9 de julio de 2008.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS