

El marco jurídico de la protección a deudores hipotecarios. Revisión de las medidas de protección desde el inicio de la crisis hipotecaria en España.

SUSANA SÁNCHEZ-FLORES
DPTO. TREBALL SOCIAL I SERVEIS SOCIALS
UNIVERSITAT DE VALÈNCIA
susana.sanchez@uv.es

ELOY RUIZ-HERRERO
ABOGADO COLEGIADO EJERCIENTE ICAV
MEDIADOR HIPOTECARIO CMICAV-ICAV
SOCIO FUNDADOR ASESÓRAME ABOGADOS CB. VALÈNCIA

Resumen: Nuestro objetivo es describir el marco jurídico de la protección a los deudores hipotecarios en España a partir de la crisis bursátil. Hemos analizado el entramado de disposiciones legislativas de protección de deudores hipotecarios, el acceso de las familias al Código de Buenas Prácticas, a la moratoria de los desalojos y al

Fondo Social de Viviendas. También tomamos en consideración las aportaciones de la producción científica al respecto. Las conclusiones revelan que las medidas, denunciadas por el Parlamento Europeo, son insuficientes, por su falta de cobertura, y de resolución al problema del realojo de las familias, no dotando a los servicios sociales, instancia que tiene que certificar la necesidad de vivienda social, de instrumentos para resolver esta situación.

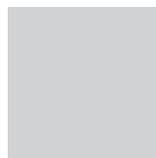
Palabras clave: Sobreendeudamiento, vivienda, ejecución hipotecaria, código de buenas prácticas, desahucio.

The legal framework of protection of mortgagors. Review of protective measures since the onset of the mortgage crisis in Spain

Abstract: The aim of this research is to describe the legal framework for the protection of mortgagors in Spain arising from the stock market crash by analysing the set of legal provisions for protecting mortgagors, family access to the Code of Best Practice, to the moratorium on evictions and to the Social Housing Fund. The relevant contributions produced by the scientific sector have also been considered. Our conclusions reveal that the measures, denounced by the European Parliament, are inadequate, due to their lack of coverage, and capability of solving the problem of re-housing such families, failing to provide the social services (who need to verify that there is a need for social housing) with instruments to resolve the situation.

Key words: Over-indebtedness, housing, mortgage foreclosure, code of best practice, eviction.

El marco jurídico de la protección a deudores hipotecarios. Revisión de las medidas de protección desde el inicio de la crisis hipotecaria en España.



Susana
Sánchez-Flores

Eloy
Ruiz-Herrero

Recibido: 05/05/2016
Aceptado: 13/07/2016

INTRODUCCIÓN

La crisis que afecta a los países industrializados a partir del 2007, azota a España con especial virulencia debido a sus características macroeconómicas y su dependencia del mercado inmobiliario. Las familias que adquirieron un inmueble durante el boom inmobiliario son las que han sufrido con mayor gravedad sus consecuencias. Contribuyó el mercado del alquiler de vivienda, que hacía tan gravoso el abono de un alquiler como el de una hipoteca.

La aparente ventaja de la hipoteca consistía en que se estaba adquiriendo la propiedad del inmueble de forma diferida, aunque sin protección jurídica para el consumidor. Cuando el consumidor no pudiese hacer frente al pago de la hipoteca, la entidad bancaria, de forma unilateral, daría por concluido el préstamo exigiendo la totalidad pendiente del mismo, más intereses moratorios (normalmente usurarios), costas y gastos.

Las consecuencias eran, primero, la subasta del inmueble, después, el desahucio de la familia, así como que tuviesen que responder de la deuda restante con todos sus bienes presentes

y futuros, lo que suponía la ruina económica y la exclusión social de la familia afectada, incluso la de su entorno en cuanto miembros de la familia extensa hubieran actuado como avalistas o prestado como garantía sus viviendas.

A pesar de ello, hasta la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), de 14 de marzo de 2013, no se pone en evidencia la falta de protección a los/as deudores/as hipotecarios/as, y se debe crear el marco jurídico de protección del deudor hipotecario. Esa protección se ha conformado por la sucesión de disposiciones legislativas, cuya urgente y apurada aprobación, ha establecido un marco normativo difuso.

El objetivo planteado en este artículo ha sido clarificarlo, distinguiendo el tipo de medidas y su repercusión para los/as deudores/as hipotecarios/as, preparando una herramienta esclarecedora y útil para los servicios sociales, instancia que interviene con las familias afectadas, siendo su cometido la determinación de las condiciones de especial vulnerabilidad para la aplicación del Código de Buenas Prácticas (CBP), la identificación de deudores susceptibles de ver aplazado su desalojo, la detección de necesidad de vivienda social, y la aplicación de otras medidas de protección.

MATERIAL Y MÉTODOS

Desde la perspectiva cualitativa se ha utilizado el análisis documental de todas las disposiciones en materia de protección a los deudores hipotecarios en España desde 2011, en que se iniciara la regulación de la protección con el estallido de la crisis de los desahucios, hasta el año 2016.

De las cuatro primeras normas se ha examinado su articulado completo y en las dos últimas, que abarcan un ámbito más global, aquellos artículos concernientes a la protección de deudores hipotecarios. Especial análisis ha entrañado la comparación de las características requeridas de las familias para el acceso a las diferentes medidas de protección, que se ha vertebrado en los siguientes ejes analíticos: 1) Límite de ingresos de la Unidad Familiar, 2) Cuota hipotecaria, 3) Alteración de circunstancias económicas en términos de esfuerzo de acceso a la vivienda o aparición de circunstancias familiares de especial vulnerabilidad. El artículo se ha completado con un análisis sistematizado de la

producción científica más relevante sobre el estudio jurídico de estas medidas, revisión que ha permitido reflejar un análisis crítico de su alcance y limitaciones.

LAS MEDIDAS DE PROTECCIÓN A PERSONAS DEUDORAS HIPOTECARIAS EN ESPAÑA

Se han analizado las disposiciones recogidas en la siguiente tabla que se hallan relacionadas entre ellas tal como se describe en la misma:

Tabla nº 1. Disposiciones legislativas en materia de protección a deudores hipotecarios en España.

Real-Decreto-Ley 8/2011, de 1 de julio, de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y simplificación administrativa.

«BOE» núm. 161, de 7 de julio de 2011, páginas 71548 a 71586.

Modifica los arts. 669 y 671 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.

Real Decreto-Ley 6/2012, de 9 marzo, de Medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos.

«BOE» núm. 60, de 10/03/2012.

Real Decreto-Ley 27/2012, de 15 de noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios.

«BOE» núm. 276, de 16 de noviembre de 2012, páginas 79877 a 79880.

Acuerdo de convalidación, por Resolución de 29 de noviembre de 2012, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de convalidación del Real Decreto-Ley 27/2012, de 15 de noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios.

Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social.

«BOE» núm. 116, de 15 de mayo de 2013, páginas 36373 a 36398.

Modifica la Ley Hipotecaria, Texto Refundido según Decreto de 8 de febrero de 1946; la Ley 2/1981, de 25 de marzo, de Regulación del Mercado Hipotecario; y la Ley 41/2007, de 7 de diciembre, por la que se modifica la Ley 2/1981, de 25 de marzo, de Regulación del Mercado Hipotecario y otras normas del sistema hipotecario y financiero, de regulación de las hipotecas inversas y el seguro de dependencia y por la que se establece determinada norma tributaria.

Modifica la Ley de Enjuiciamiento Civil con el fin de garantizar que la ejecución hipotecaria se realiza de manera que los derechos e intereses del deudor hipotecario sean protegidos de manera adecuada.

Modifica el Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos, tanto en lo que afecta al ámbito de aplicación, como en lo relativo a las características de las medidas que pueden ser adoptadas.

Real Decreto-Ley 1/2015, de 27 de febrero, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social.

«BOE» núm. 51, de 28 de febrero de 2015, páginas 19058 a 19101.

Modifica la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal; el Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos, y la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social.

Ley 25/2015, de 28 de julio, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de la carga financiera y otras medidas de orden social.

«BOE» núm. 180, de 29/07/2015.

Modifica la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal, el Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos, y la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social.

Fuente: Elaboración propia.

Inembargabilidad de los ingresos mínimos de subsistencia de la unidad familiar

Se aprobó por el RD-L 8/2011, de 1 de julio, de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y simplificación administrativa. Establece la imposibilidad de embargar el salario, sueldo, pensión, retribución o su equivalente, por debajo de la cuantía señalada para el Salario Mínimo Interprofesional (SMI). El total inembargable se concreta en el artículo 607.1 de la Ley de Enjuiciamiento Civil¹ (LEC), que se incrementará en un 50% y además en otro 30% del SMI por

¹ Los salarios, sueldos, jornales, retribuciones o pensiones que sean superiores al salario mínimo interprofesional se embargarán conforme a esta escala:

1° Para la primera cuantía adicional hasta la que suponga el importe del doble del salario mínimo interprofesional, el 30%.

2° Para la cuantía adicional hasta el importe equivalente a un tercer salario mínimo interprofesional, el 50%.

3° Para la cuantía adicional hasta el importe equivalente a un cuarto salario mínimo interprofesional, el 60%.

4° Para la cuantía adicional hasta el importe equivalente a un quinto salario mínimo interprofesional, el 75%.

5° Para cualquier cantidad que exceda de la anterior cuantía, el 90%.

cada miembro del núcleo familiar² que no disponga de ingresos propios regulares, salario o pensión superiores al SMI.

Nuevas medidas para la protección del deudor hipotecario: El Código de Buenas Prácticas

El Código de Buenas Prácticas³ (CBP) abarca un conjunto de medidas para personas deudoras hipotecarias con extraordinarias dificultades, consistentes en flexibilizar las condiciones de pago del préstamo hipotecario. La adhesión al CBP por la entidad bancaria es voluntaria⁴. Las entidades adheridas estudian la situación del préstamo y las características socioeconómicas de la persona para valorar si puede ser protegida por el CBP.

El CBP inicialmente presentaba una doble versión, la originaria aprobada por el RD-L 6/2012, de 9 marzo, de Medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos y la posterior modificación de ésta disposición aprobada a partir de la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social. El RD-L 1/2015, de 27 de febrero, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social⁵, es el que amplía la cobertura

² Desde esta norma se entiende por núcleo familiar, el cónyuge o pareja de hecho, los ascendientes y descendientes de primer grado que convivan con el ejecutado.

³ Para conocer las entidades que actualmente están adheridas al CBP, consultar BOE, viernes 29 de abril de 2016.

⁴ Como una característica de los códigos de conducta es haber sido elaborados por los agentes implicados. Alonso (2015:36) cuestiona que el CBP español lo sea efectivamente, “ya que ha sido presentado en una norma con rango de ley elaborada por quien está legitimado para ello constitucionalmente”.

⁵ El mecanismo de segunda oportunidad (ratificado posteriormente por la Ley 25/2015, de 28 de julio) se introduce para las personas físicas deudoras de buena fe, un escenario procedente del ámbito de la gran empresa (Ley Concursal) que implica mejorar las posibilidades y flexibilizar los acuerdos extrajudiciales de deudas, una mejora para acogerse al Código de Buenas Prácticas referida a las características que ha de cumplir la vivienda, y la segunda ampliación del plazo para retrasar los lanzamientos de otros dos años más. El objetivo de la Ley de Segunda Oportunidad es que una persona física, a pesar de un fracaso económico empresarial o personal, tenga la posibilidad de encarrilar nuevamente su vida e incluso de arriesgarse a nuevas iniciativas, sin tener que arrastrar indefinidamente una losa de deuda que nunca podrá satisfacer. Se parte de la premisa de que hay factores que escapan del control del deudor de buena fe, y que por una alteración totalmente sobrevenida e imprevista de sus circunstancias, no pueden cumplir los compromisos contraídos.

a los deudores hipotecarios. La última reforma legislativa, Ley 25/2015, de 28 de julio, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de la carga financiera y otras medidas de orden social, ha unificado los criterios del CPB, aunque se da la opción a que las entidades se acojan a la versión previa⁶.

Reestructuración de deuda hipotecaria

Es la primera de las medidas del CBP. Es un plan para reorganizar la deuda con vistas a facilitar su amortización, pudiendo consistir en la carencia de capital, la novación del préstamo o la ampliación del mismo. Si resulta inviable su aplicación se puede solicitar las medidas complementarias previstas en el siguiente apartado. La inviabilidad se establece cuando la cuota hipotecaria mensual es superior al 50% de los ingresos que perciben conjuntamente todos los miembros de la unidad familiar (Ley 1/2013, de 14 de mayo). La reestructuración de la deuda puede ser solicitada aunque se haya iniciado el procedimiento de ejecución, hasta el anuncio de la subasta.

La Quita: Medida complementaria

Es la renuncia de la entidad bancaria a una parte de la deuda para facilitar su pago al deudor. La entidad prestataria puede aceptar o rechazar esta propuesta. Representa una opción para aquellas personas que estando incluidas en el umbral de exclusión del RD-L 6/2012, no han podido optar a la dación en pago por presentar la vivienda cargas posteriores a la hipoteca. Se puede solicitar incluso tras el anuncio de la subasta.

Dación en Pago de la vivienda habitual: Medida sustitutiva de la ejecución hipotecaria

La dación en pago supone la cancelación total de la deuda garantizada con hipoteca y de las responsabilidades personales del deudor y de terceros frente a la entidad por razón de la misma deuda. Se puede solicitar cuando la vivienda no presente cargas

⁶ Excepcionalmente únicamente dos entidades crediticias de ámbito local se han mantenido en la versión anterior de CBP (Consultar BOE, viernes 29 de abril de 2016).

posteriores a la hipoteca⁷. Hay obligación de aceptarla si el deudor cumple todos los requisitos legales. No se puede aplicar la dación en pago en los casos en que está anunciada la subasta. Conlleva determinadas medidas fiscales en favor del deudor hipotecario, que queda exento tanto en el Impuesto de la Renta de las Personas Físicas (IRPF) de la supuesta ganancia patrimonial atribuida a la deuda condonada, así como del impuesto sobre el incremento del valor del suelo (plusvalía municipal).

Crterios para la aplicación de las anteriores medidas

El CBP toma como criterios de aplicación las condiciones económicas y patrimoniales de las personas deudoras y de su unidad familiar (ver tabla nº 2).

Tabla nº 2. Umbral de exclusión para la aplicación del CBP⁸

1. Límite de ingresos de la Unidad Familiar (UF) Definición de Unidad Familiar a efectos del CBP: la compuesta por el deudor, su cónyuge no separado legalmente o pareja de hecho inscrita y los hijos, con independencia de su edad, que residan en la vivienda, incluyendo los vinculados por una relación de tutela, guarda o acogimiento familiar.	a) 3 veces el IPREM (Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples) de 14 pagas
	b) 4 veces el IPREM de 14 pagas (algún miembro UF declarada discapacidad superior al 33%, situación de dependencia o enfermedad que le incapacite acreditadamente de forma permanente para realizar una actividad laboral)
	c) 5 veces el IPREM de 14 pagas, en el caso de que un deudor hipotecario sea persona con parálisis cerebral, con enfermedad mental o con discapacidad intelectual, con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 33%, o persona con discapacidad física o sensorial, con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 65%, así como en los casos de enfermedad grave que incapacite acreditadamente, a la persona o a su cuidador, para realizar una actividad laboral.

⁷ Cargas posteriores a la hipoteca: las deudas que garantiza el inmueble y, por tanto, han sido inscritas en el Registro de la Propiedad, pero de forma posterior a la hipoteca, lo que supondría que la entidad bancaria, aceptando el inmueble como pago de la deuda, se vería obligada a asumir esas deudas y hacer frente a las mismas.

⁸ Art. 2 de la Ley 25/2015, de 28 de julio de Mecanismo de segunda oportunidad, reducción de la carga financiera y otras medidas de orden social, que modifica el Real Decreto-Ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos.

2. Cuota hipotecaria sea	<p>a) superior al 50% de los ingresos netos que perciba el conjunto de los miembros de la unidad familiar</p> <p>b) superior al 40% cuando alguno de dichos miembros sea una persona en la que concurra: discapacidad superior al 33%, situación de dependencia o enfermedad que le incapacite acreditadamente de forma permanente para realizar una actividad laboral, parálisis cerebral, con enfermedad mental o con discapacidad intelectual, con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 33%, o persona con discapacidad física o sensorial, con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 65%, así como en los casos de enfermedad grave que incapacite acreditadamente, a la persona o a su cuidador, para realizar una actividad laboral⁹.</p>
<p>3. Alteración circunstancias:</p> <p>3.1. Alteración significativa de circunstancias económicas de la UF en los anteriores 4 años, en términos de esfuerzo de acceso a la vivienda,</p> <p>3.2. o hayan sobrevenido en dicho período circunstancias familiares de especial vulnerabilidad.</p>	<p>El esfuerzo que representa la carga hipotecaria sobre la renta familiar se haya multiplicado por al menos 1,5; salvo que la entidad acredite que la carga hipotecaria en el momento de la concesión del préstamo era igual o superior a la carga hipotecaria en el momento de la solicitud de la aplicación del CBP.</p> <p>a) La familia numerosa, de conformidad con la legislación vigente.</p> <p>b) La unidad familiar monoparental con dos hijos a cargo.</p> <p>c) La unidad familiar en la que alguno de sus miembros tenga declarada discapacidad superior al 33%, situación de dependencia o enfermedad que le incapacite de forma permanente, de forma acreditada, para realizar una actividad laboral.</p> <p>d) La unidad familiar de la que forme parte un menor de tres años.</p> <p>e) El deudor mayor de 60 años, aunque no reúna los requisitos para ser considerado unidad familiar.</p>

Fuente: Elaboración propia.

⁹ Se aplica igualmente a los pensionistas de la Seguridad Social que tengan reconocida una pensión de incapacidad permanente en el grado total, absoluta o gran invalidez, y a los pensionistas de clases pasivas que tengan reconocida una pensión de jubilación o de retiro por incapacidad permanente para el servicio o inutilidad (Real Decreto 1414/2006, de 1 de diciembre, por el que se determina la consideración de persona con discapacidad a los efectos de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de Igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad).

CBP: REQUISITOS DE LA VIVIENDA

El precio de adquisición de la vivienda es otro de los condicionantes para la aplicación del CBP. Inicialmente¹⁰, la referencia era el precio de compra del inmueble (fijando una relación entre los precios máximos de adquisición y el número de habitantes del municipio). Con el RD-L 1/2015, el criterio ha cambiado no pudiendo exceder el valor del inmueble en un 20% del que resultaría de multiplicar los metros cuadrados del inmueble por el precio medio por metro cuadrado para vivienda libre, según el Índice de Precios de la Vivienda para el año/provincia de adquisición del inmueble, con un límite de 300.000 euros, que se fija en 250.000 euros para la dación.

Dación + Alquiler CBP

Recogida por el RD-L 27/2012, de 15 de noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, es aplicable en casos de especial vulnerabilidad y determinadas situaciones socio-familiares, considerando también la deuda que ha quedado pendiente. Está condicionada a la existencia de ingresos que hagan viable el pago del alquiler. Se solicita en el momento de la propuesta de dación en pago y garantiza un alquiler por dos años con una renta del 3% del capital adeudado en el momento de la dación. No obstante, la renta a veces es demasiado elevada, siendo más asequibles los precios de mercado, por lo que se dan casos de rechazo.

Fondo Social de Viviendas

El Fondo Social de Viviendas (FSV), aprobado por el RD-L 27/2012, tiene como objetivo facilitar el acceso a contratos de arrendamiento con rentas adaptadas a los ingresos percibidos. Se constituye con inmuebles propiedad de las entidades de crédito. En la tabla nº 3 se especifican los colectivos a los que el FSV ofrece cobertura. Está regulado por el convenio de constitución que se firmó¹¹ el 17 de enero de 2013 y sus posteriores ampliaciones.

¹⁰ Criterio aprobado por el RD-L 6/2012, y vigente hasta la aprobación de la Ley 25/2015 de 28 de julio.

¹¹ Convenio firmado por los ministerios de Economía y Competitividad, Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Fomento, Banco de España, la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), la Plataforma del Tercer Sector (Organizaciones no Gubernamentales), las patronales bancarias y 33 entidades de crédito.

Tabla nº 3. Población que puede acceder al Fondo Social de Viviendas¹²

1. Personas que hayan sido desalojadas de su vivienda habitual por el impago de un préstamo hipotecario, en situación de especial vulnerabilidad.	Supuestos contemplados en el RD-L 27/2012 (recogidos en la tabla nº 4. Requisitos para la suspensión temporal de lanzamientos)
2. Personas que se encuentren en circunstancias de vulnerabilidad social distintas a las previstas en el punto anterior ¹³ .	<p>a) Unidades familiares con hijos menores de edad.</p> <p>b) Personas en situación de dependencia o con discapacidad para las que la vivienda supone, de acuerdo con el informe de los servicios sociales competentes para verificar tales situaciones, un activo indispensable para el mantenimiento de su inclusión social y autonomía.</p> <p>c) Personas mayores en situación de prejubilación o jubilación que mediante aval hayan asumido las deudas de sus hijos o nietos.</p> <p>d) Otras personas o unidades familiares con circunstancias de vulnerabilidad social distintas de las anteriores que sean detectadas por parte de las entidades de crédito, los servicios sociales municipales o de las organizaciones no gubernamentales encuadradas en la Plataforma del Tercer Sector y debidamente justificadas ante las entidades de crédito, para las que la vivienda supone, de acuerdo con el informe de los servicios sociales competentes para verificar tales situaciones, un activo indispensable para el mantenimiento de su inclusión social.</p>
3. Personas que, siendo propietarias de su vivienda habitual y reuniendo las circunstancias previstas en los apartados anteriores, hayan sido desalojadas por impago de préstamos no hipotecarios. Se prevé una reserva para este grupo del 5% de las viviendas que integran el FSV.	Reúnen las circunstancias previstas en los apartados 1 y 2 anteriores.

Fuente: Elaboración propia.

¹² En la Disposición Adicional Única del Real Decreto-Ley 27/2012, de 15 de noviembre, se da carta de nacimiento al Fondo Social de Viviendas. Con el Convenio firmado por los ministerios de Economía y Competitividad, Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Fomento, Banco de España, la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), la Plataforma del Tercer Sector (Organizaciones no Gubernamentales), las patronales bancarias y 33 entidades de crédito, febrero de 2013, ampliado el 9 de mayo de 2014, y posteriormente ampliado en el año 2015 se definen los beneficiarios del FSV.

¹³ Esta ampliación de colectivos es fruto de la modificación del Convenio del FSV (Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, 2015).

Las rentas se estipulan entre 150 € y 400 € al mes, con límite máximo del 30% de los ingresos netos de la unidad familiar. En circunstancias de especial precariedad de la persona solicitante, las partes pueden acordar una renta inferior a la señalada. Además, la persona arrendataria se puede beneficiar de las ayudas al alquiler que le correspondan por su situación económica (Ministerio de Economía y Competitividad, 2015).

Se priorizan las situaciones de mayor necesidad o riesgo social, para lo cual se requiere de un informe a los servicios sociales de las corporaciones locales. Asimismo, informan acerca de esta opción las entidades sociales incluidas en la plataforma del Tercer Sector. Mediante acuerdo del año 2014 de la Comisión de Seguimiento y Coordinación del Fondo Social de Viviendas, se amplían las condiciones subjetivas que permiten el acceso al FSV, incluyendo a las unidades familiares con hijos/as menores de edad y a personas en situación de dependencia o con discapacidad que las necesiten para preservar su inclusión social y autonomía, siempre que se estime en el informe de los servicios sociales.

Asimismo, permite solicitar vivienda a las personas mayores en situación de prejubilación o jubilación que hayan avalado las deudas de sus hijos o nietos, así como a otras personas o unidades familiares con circunstancias de vulnerabilidad social distintas de las anteriores que sean detectadas por parte de las entidades de crédito, los servicios sociales municipales o las organizaciones no gubernamentales encuadradas en la Plataforma del Tercer Sector (FEMP, 2015). En el último acuerdo se han incluido nuevos colectivos entre los beneficiarios, como los mayores de 60 años o los matrimonios y parejas de hecho sin hijos y los deudores no hipotecarios (Ministerio de Economía y Competitividad, 2015).

Suspensión temporal de lanzamientos

Con la aprobación del RD-L 27/2012 se suspendieron por dos años los lanzamientos sobre viviendas habituales de colectivos especialmente vulnerables y con circunstancias económicas concretas. Esta disposición fue sustituida por la Ley 1/2013. Posteriormente, el RD-L 1/2015, amplía el periodo de paralización

de los lanzamientos hasta 4 años (año 2017), incluyendo a los deudores mayores de 60 años, así como el cómputo del IPREM en 14 pagas para el calcular el límite de ingresos de la unidad familiar¹⁴, ratificándose este contenido en la Ley 25/2015, última de las regulaciones de protección. Para la aplicación de la paralización de los lanzamientos se han de cumplir tanto los supuestos de especial vulnerabilidad como las circunstancias económicas que se describen en la tabla nº 4.

Tabla nº 4. Requisitos para la suspensión temporal de lanzamientos¹⁵.

<p>1.Especiales condiciones de vulnerabilidad</p> <p>Definición Unidad Familiar a efectos de esta Ley: El deudor, su cónyuge no separado legalmente o pareja de hecho inscrita y los hijos, con independencia de su edad, que residan en la vivienda, incluyendo los vinculados por una relación de tutela, guarda o acogimiento familiar.</p>	<p>a) Familia numerosa, de conformidad con la legislación vigente.</p> <p>b) Unidad familiar monoparental con dos hijos a cargo.</p> <p>c) Unidad familiar de la que forme parte un menor de tres años.</p> <p>d) Unidad familiar en la que alguno de sus miembros tenga declarada discapacidad superior al 33%, situación de dependencia o enfermedad que le incapacite acreditadamente de forma permanente para realizar una actividad laboral.</p> <p>e) Unidad familiar en la que el deudor hipotecario se encuentre en situación de desempleo y haya agotado las prestaciones por desempleo.</p> <p>f) Unidad familiar con la que convivan una o más personas que estén unidas con el titular de la hipoteca o su cónyuge por vínculo de parentesco hasta el tercer grado de consanguinidad o afinidad, y que se encuentren en situación personal de discapacidad, dependencia, enfermedad grave que les incapacite de forma temporal o permanente para realizar una actividad laboral.</p> <p>g) Unidad familiar en que exista una víctima de violencia de género, en el caso de que la vivienda objeto de lanzamiento constituya su domicilio habitual.</p> <p>h) El deudor mayor de 60 años.</p>
--	--

¹⁴ En este artículo se entiende por unidad familiar la compuesta por el deudor, su cónyuge no separado legalmente o pareja de hecho inscrita y los hijos, con independencia de su edad, que residan en la vivienda, incluyendo los vinculados por una relación de tutela, guarda o acogimiento familiar.

¹⁵ Art. 3 de Ley 25/2015, de 28 de julio, de Mecanismo de segunda oportunidad, reducción de la carga financiera y otras medidas de orden social, que modifica la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social.

2. Circunstancias económicas:	
2.1. Límite de ingresos (UF)	<p>a) 3 veces el IPREM anual de catorce pagas.</p> <p>b) 4 veces el IPREM anual de catorce pagas en los supuestos previstos en las letras d) y f) del apartado de especiales condiciones de vulnerabilidad.</p> <p>c) 5 veces el IPREM caso de que el ejecutado sea persona con parálisis cerebral, con enfermedad mental o con discapacidad intelectual, con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 33%, o persona con discapacidad física o sensorial, con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 65%, así como en los casos de enfermedad grave que incapacite acreditadamente, a la persona o a su cuidador, para realizar una actividad laboral.</p>
2.2. Alteración significativa de sus circunstancias económicas	<p>Que, en los cuatro años anteriores al momento de la solicitud, la unidad familiar haya sufrido una alteración significativa de sus circunstancias económicas, en términos de esfuerzo de acceso a la vivienda. Cuando el esfuerzo que represente la carga hipotecaria sobre la renta familiar se haya multiplicado por al menos 1,5.</p>
2.3. Cuota hipotecaria	<p>Ha de resultar superior al 50% de los ingresos netos que perciba la unidad familiar.</p>
2.4. Préstamo única vivienda en propiedad	<p>Que se trate de un crédito o préstamo garantizado con hipoteca que recaiga sobre la única vivienda en propiedad del deudor y concedido para la adquisición de la misma.</p>

Fuente: *Elaboración propia.*

Extensión de las medidas de protección a los avalistas

La Ley 1/2013, modificando el RD-L 27/2012, protege a los fiadores hipotecarios y garantes hipotecarios no deudores respecto de su vivienda habitual, con las mismas condiciones que las establecidas para el deudor hipotecario. Además, la Ley 1/2013 (art. 8.3) extiende su protección a los fiadores, avalistas e hipotecantes no deudores que se encuentren en el umbral de exclusión, quienes podrán solicitar que no se les exija la deuda hasta que se agote el patrimonio del deudor principal, sin perjuicio de la aplicación a éste, en su caso, de las medidas previstas en el CBP, aun cuando en el contrato hubieran renunciado expresamente al beneficio de excusión¹⁶.

¹⁶ El beneficio de excusión supone que previamente a dirigirse contra el fiador, el acreedor debe agotar los bienes del deudor, en el cobro de la deuda. Por tanto, la renuncia al beneficio de excusión supone que el acreedor puede dirigirse directamente contra el fiador.

La exención de la devolución de las ayudas estatales y beneficios fiscales

A los beneficiarios de ayudas estatales para la adquisición de vivienda habitual, no se les exigirá la autorización administrativa ni el reintegro a la Administración General del Estado de las ayudas recibidas, ni de exenciones o bonificaciones tributarias otorgadas cuando la vivienda protegida sea objeto de dación en pago al acreedor o a cualquier sociedad de su grupo o de transmisión mediante procedimiento de ejecución hipotecaria o venta extrajudicial.

Tampoco se exigirá a los adquirentes de viviendas acogidas a financiación estatal de protección oficial la devolución de las ayudas otorgadas siempre que, como consecuencia de reestructuraciones o quitas de deudas hipotecarias realizadas al amparo del RD-L 6/2012, se modifiquen las condiciones de los préstamos regulados en los distintos planes estatales de vivienda aun cuando éstos se conviertan en préstamos libres. De momento, no sucede lo mismo con las ayudas autonómicas. Así mismo, hay exención de tributar en IRPF y en el Impuesto Municipal sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (plusvalía municipal) tras la dación en pago.

Moderación del interés moratorio

El CBP considera que en los contratos de crédito o préstamo garantizados con hipoteca inmobiliaria en los que el deudor se encuentre situado en el umbral de exclusión, el interés moratorio aplicable será el resultante de sumar a los intereses remuneratorios pactados en el préstamo un 2% sobre el capital pendiente del préstamo (Ley 1/2013).

Minoración del resto de la deuda tras la ejecución en determinados supuestos

Con la aprobación de la Ley 1/2013, en caso de que en el proceso de ejecución hipotecaria, tras la subasta del inmueble, aún quede deuda por pagar, se puede condonar parte de la

misma siempre que se cumpla con determinados presupuestos que suponen el pago de gran parte de la misma¹⁷.

DISCUSIÓN

En España, con el Código de Buenas Prácticas se inicia la protección a los deudores hipotecarios, puesto que la única medida anterior, la inembargabilidad parcial de los salarios, no suponía más que la organización del pago de la deuda que quedaba pendiente tras la subasta del inmueble en el curso de la ejecución hipotecaria. El CBP se ha adoptado a semejanza de la experiencia Irlandesa. De otra naturaleza son las intervenciones que se desarrollan en Holanda, Suecia o Francia donde existen diferentes tipos de garantías hipotecarias a nivel estatal. Por su parte, el Reino Unido ha procurado al deudor hipotecario préstamos más favorables o ayudas para el pago de los préstamos vigentes (Etxezarreta, Cano, Hoeskstra, Dol, 2013: 59-60).

Desde que se aprobara el CBP en España en 2012, quedan sin ninguna protección los deudores de las entidades que no se han acogido al mismo y aquellos que recibieron préstamos de particulares. Respecto a la reestructuración de la deuda, supone una carencia temporal, puesto que solamente se hace frente a los intereses del préstamo durante un periodo que se estima en cinco años con la última reforma, para lo que es necesario que la familia aún disponga de recursos económicos y de la posibilidad de mejorar su situación económica una vez transcurridos los cinco años.

La quita se ha convertido en una figura residual por su falta de aplicación, ya que solamente en condicionales muy excepcionales la entidad bancaria accede a una rebaja sustancial de la deuda hipotecaria.

¹⁷ El acreedor puede reclamar la totalidad de la deuda cuando el ejecutado no cubra el 65% de la que quedare pendiente en el plazo de 5 años desde la adjudicación. Si abona dicho 65% el deudor quedará liberado de la totalidad de la deuda. No obstante, si el deudor satisface el 80% de la deuda en los 10 años siguientes desde la fecha de la adjudicación también se verá liberado de la misma. Si en los 10 años siguientes a la adjudicación a favor del ejecutante, o de aquel a quien le hubiera cedido su derecho, procede a la enajenación de la vivienda, la deuda que aún le quede pendiente al ejecutado en el momento de la enajenación, se verá reducida en un 50% de la plusvalía obtenida en dicha venta.

La dación en pago, siendo quizás la solución más práctica, pues supone la entrega del inmueble por la cancelación total del préstamo, deja sin resolver el problema de la vivienda que afecta a las familias. Leñena (2014) tras analizar la histórica falta de regulación en el derecho español y describir sus vicisitudes, la contempla como una buena opción. Sin embargo, Valero (2013:486) la cuestiona concebida “con carácter imperativo y directo, con efecto solutorio total, (...) ya que produciría inevitablemente una rebaja de la calificación o *rating* de los títulos hipotecarios españoles al gozar de menor garantía que los demás países de nuestro entorno que sí están respaldados por la responsabilidad patrimonial universal de los deudores y la dificultad de colocarlos en el mercado secundario”.

El alcance del CBP es limitado, ya que solo son beneficiarias del mismo las familias situadas en el *umbral de exclusión*. Este extremo es evidenciado por la mayoría de autores y autoras consultados como Jiménez París (2014), Valero (2013), Cobas (2013), Martínez Escribano (2014). El definir a las familias en el umbral de exclusión única y exclusivamente atendiendo a la carencia de ingresos del trabajo o de actividades económicas y de bienes ha supuesto dejar a gran parte de la población afectada sin esta cobertura. El CBP, en opinión de Alonso (2015), acaba siendo una muestra de “*soft law*”, apartándose de los típicos códigos de conducta. A parte de los requisitos señalados sobre las condiciones económicas de la unidad familiar y las condiciones de vulnerabilidad también se contemplan en el CBP condiciones referidas a la vivienda en cuanto a su valor de compra inicial, que se han ido flexibilizando en la normativa por ser poco prácticas y estar totalmente alejadas de la realidad del mercado, debido al desplome de los precios de la vivienda.

La medida de suspensión de los lanzamientos ha ampliado la cobertura a nuevos colectivos a los que además se les exige determinadas circunstancias económicas, sin que suponga que no puedan disponer de rentas procedentes del trabajo o actividades económicas, aunque limitadas. Jiménez París (2014), puntualiza que hay colectivos vulnerables no incluidos, como el caso de las familias con menores que superan los tres años de edad. La introducción del concepto de “*fresh-start*” (Múgica, 2013) o empezar de nuevo de la Ley de Segunda Oportunidad, deja sin

resolver el problema de la reubicación de las familias tras la ejecución forzosa. Lafuente (2015:11) considera que el/la juez debería poder exigir a la Administración la garantía de “un alojamiento o vivienda alternativa o proponiéndole, si resulta más conveniente, la demora del desalojo para preservar algún derecho de los afectados como por ejemplo, la salud, la educación u otros de análoga consideración”.

Tampoco la creación del Fondo Social de Viviendas ha supuesto una solución a la desubicación o salida traumática de la vivienda para familias que carecen totalmente de rentas, pues no pueden acceder ni al FSV ni a la dación con alquiler. Es un mecanismo lento, de dotación insuficiente y sujeto a la voluntariedad de las entidades bancarias.

Confirmando nuestros planteamientos, la muy reciente Resolución del Parlamento Europeo sobre la legislación hipotecaria y los instrumentos financieros de riesgo en España a la luz de las peticiones recibidas (2015/2740(RSP)), pide al Gobierno de España que utilice los instrumentos a su disposición para encontrar una solución global que permita reducir de forma drástica el número intolerable de desahucios, cuestionando la normativa española de protección del deudor hipotecario, así como las medidas frente a las prácticas abusivas de las entidades bancarias.

CONCLUSIONES

1. El Código de Buenas Prácticas es la solución adoptada en España para la protección de los deudores hipotecarios. Es *soft law*, porque se acogen las entidades bancarias voluntariamente al mismo, quedando sin protección los deudores de las entidades no adheridas, así como los deudores de particulares. Este es su principal defecto.

2. El CBP únicamente protege a las familias que se hallan en el nivel de exclusión, nivel que marca el propio código, dejando a muchos deudores en situación de quiebra técnica fuera de su protección no dándoles ninguna solución.

3. El CBP obvia el problema de la reubicación de las familias, siendo quizás, éste el más grave, puesto que debido a los complicados requisitos exigidos para la refinanciación, la dación en pago termina siendo la solución más práctica.

4. En definitiva, la protección a los deudores hipotecarios debería ampliarse puesto que el colectivo vulnerable en riesgo de exclusión, desde los parámetros de los servicios sociales, es mucho más amplio que el contemplado en la normativa. Por otra parte, la norma tendría que ser de aplicación obligatoria y además incidir realmente en la reubicación de las familias desahuciadas.

ÍNDICE DE ABREVIATURAS

CBP Código de Buenas Prácticas
FEMP Federación Española de Municipios y Provincias
FSV Fondo Social de Viviendas
IPREM Indicador Público de Renta de Efectos Múltiple
IRPF Impuesto de la Renta de las Personas Físicas
LEC Ley de Enjuiciamiento Civil
RD-L Real Decreto Ley
RDL Real Decreto Legislativo
SMI Salario Mínimo Interprofesional
TJUE Tribunal de Justicia de la Unión Europea
UF Unidad Familiar

BIBLIOGRAFÍA

- Alonso Pérez, M. T. (2105). El Código de Buenas Prácticas de reestructuración viable de las deudas con garantía hipotecaria sobre la vivienda habitual. Naturaleza jurídica y su análisis como supuesto específico de sobreendeudamiento de particulares, *Revista de Derecho Civil*, 2, 2, 31-67.
- Cobas Cobiella, M.E. (2014). La intermediación hipotecaria en sede de ejecuciones hipotecarias. Luces y sombras sobre la cuestión. *CEFLegal: Revista práctica de derecho. Comentarios y casos prácticos*, 160, 5-40.
- Etxezarreta, A., Cano, G., Hoekstra, J. y Dol, K. (2013). Análisis multiescalar de la burbuja inmobiliaria y los desahucios: la Comunidad Autónoma de Euskadi en el contexto estatal y europeo. *Estudios Regionales* 2ª época., 98, 51-76.

- Federación Española de Municipios y Provincias (2015). La FEMP colabora en el proceso de adjudicación del fondo social de vivienda de alquiler. Recuperado de http://www.femp.es/CartaLocal/Front/Noticias/CL_ContentidoDetalle/_sYcniRvuy5l-xggsnAX0DNlri8jFR1RmQeP9v4ZUR-6A
- Jiménez París, T. A. (2014). Sobre los problemas derivados de la aplicación de la Ley 1/2013, «anti-desahucios», y la Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, en la reciente jurisprudencia nacional, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 90, 743, 1490-1518.
- IMSERSO (2015). Fondo Social de Viviendas. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Recuperado de http://www.imserso.es/imserso_01/fsva/index.htm
- Lafuente Benaches, M. (2015). La protección de la vivienda frente a la potestad administrativa de ejecución forzosa con entrada domiciliaria, *Civitas Revista Española de Derecho Administrativo*, 168, 67-91.
- Leñena Mendizábal, E. (2013). Dación en pago: opción razonable. *Revista de derecho mercantil*, 290, 327-376.
- Martínez Escribano, C. (2014). La depreciación del inmueble en la ejecución hipotecaria: tensiones entre acreedor y deudor y las últimas reformas legales, *InDret. Revista para el análisis del derecho*, 2, 1-28.
- Ministerio de Economía y Competitividad (2015). Guía Práctica del Fondo social de Viviendas. Recuperado de http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/comun/pdf/130507_FondoSocialVivienda.pdf
- Ministerio Sanidad Servicios Sociales e Igualdad (2015). Fondo Social de Viviendas. Recuperado de http://www.imserso.es/imserso_01/fsva/index.htm
- Múgica, R. (2013). Desahucios ¿Un dilema entre la protección del crédito y el derecho a la vivienda? *Estudios Empresariales*, 142, 6-22.
- Valero Fernández-Reyes, A. (2013). Aspectos sociológicos, jurídicos y registrales del Real Decreto-ley 6/2012, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos. *Revista crítica de derecho inmobiliario*, 89, (735), 481-507.

REFERENCIAS NORMATIVAS

- Decreto de 8 de febrero de 1946 por el que se aprueba la nueva redacción oficial de la Ley Hipotecaria. BOE 58, de 27 de febrero de 1946, 1518-1532.
- Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social. BOE 116, de 15 de mayo de 2013, 36373-36398.
- Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil. BOE 7, de 08 de enero de 2000, 575-728.
- Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas. BOE 134, de 5 de junio de 2013, 42244-42256.
- Ley 25/2015, de 28 de julio, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de la carga financiera y otras medidas de orden social. BOE 180, de 29 de julio de 2015, 64479-64543.
- Real Decreto-Ley 1/2015, de 27 de febrero, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social. BOE 51, de 28 de febrero de 2015, 19058-19101.
- 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. BOE 59 de 09 de Marzo de 2004, 10284-10342.
- Real Decreto-Ley 2/1985, de 30 de abril, sobre Medidas de Política Económica. BOE 111, de 9 de mayo de 1985, 13176-13177.
- Real Decreto-Ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos. BOE 60, de 10 de marzo de 2012, 22492-22501.
- Real Decreto-Ley 8/2011, de 1 de julio, de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y simplificación administrativa. BOE 161, de 7 de julio de 2011, 71548 a 71586.

Real Decreto-Ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia. BOE 163, de 5 de julio de 2014, 52544-52715.

Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil. BOE 206, de 25 de julio de 1889, 249-259.

Real Decreto-Ley 27/2012, de 15 de noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios. BOE 276, de 16 de noviembre de 2012, 79877-79880.

Resolución del Parlamento Europeo sobre la legislación hipotecaria y los instrumentos financieros de riesgo en España a la luz de las peticiones recibidas (2015/2740(RSP)). Recuperado de <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=-MOTION&reference=B8-2015-0987&language=ES>

Sentencia TJUE de 14 de marzo de 2013 [C-415/11] «Directiva 93/13/CEE – Contratos celebrados con consumidores – Contrato de préstamo hipotecario – Procedimiento de ejecución hipotecaria – Facultades del juez nacional que conozca del proceso declarativo – Cláusulas abusivas – Criterios de apreciación» En el asunto C-415/11.