

# **EL FRACASO DE LA DACIÓN EN PAGO**

**Informe-resumen de la Plataforma Hipotecaria de ADICAE sobre la aplicación del Real Decreto-Ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos.**

**24 de octubre de 2012  
Equipo técnico ADICAE**

## **INDICE**

<b>Planteamiento y objetivos del Informe .....</b>	<b>3</b>
<b>Acogerse al Código de Buenas Prácticas, una misión difícil para el consumidor</b>	
Datos de aplicación del Código de Buenas Prácticas obtenidos por el Observatorio de ADICAE .....	4
<b>Las medidas establecidas en el Código no dan respuesta al problema hipotecario .....</b>	<b>5</b>
<b>Análisis de los requisitos exigidos por el Código de Buenas Prácticas .....</b>	<b>5</b>
<b>Propuestas de solución de la Plataforma Hipotecaria de ADICAE .....</b>	<b>9</b>

## **PLANTEAMIENTO Y OBJETIVOS DEL INFORME**

El objetivo de este informe es analizar la aplicación práctica del Real Decreto-Ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios y su utilidad a la hora de solucionar el grave problema hipotecario en el que se encuentran cientos de miles de consumidores en España.

Durante los primeros 7 meses tras su entrada en vigor, la Plataforma Hipotecaria de ADICAE, a través del Observatorio constituido al efecto, ha recopilado en sus atenciones datos de miles de consumidores que nos permiten extraer cifras de aplicación que nos llevan a concluir su ineficacia como propuesta de solución al problema.

A lo largo de este informe se proporcionan estos datos dando explicación, además, del motivo por el cual la aplicación es tan limitada y exponiendo finalmente propuestas de solución al problema.

## **ACOGERSE AL CÓDIGO DE BUENAS PRÁCTICAS, UNA MISIÓN DIFÍCIL PARA EL CONSUMIDOR**

### **Datos de aplicación del Código de Buenas Prácticas obtenidos por el Observatorio de ADICAE**

Tras la aprobación del Real Decreto-Ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos, se puso en marcha inmediatamente por parte de la Plataforma Hipotecaria de ADICAE el denominado Observatorio del Código de Buenas Prácticas, el cual tenía por objeto extraer datos que permitieran analizar el éxito o fracaso de la medida aprobada por el Gobierno.

Así, desde el 15 de marzo de 2012, se ha recopilado información entre los 8.726 consumidores que han acudido a las oficinas de ADICAE a lo largo de toda la geografía española con cuestiones hipotecarias y que, por su perfil, eran posibles beneficiarios de las medidas instrumentadas a través del Código de Buenas Prácticas. Estos datos se han recogido mediante una ficha en cada una de las atenciones y, posteriormente, han sido analizados individualizadamente.

En las atenciones realizadas por ADICAE se han realizado una serie de preguntas a cada uno de los consumidores para determinar, en primer lugar, si cumplían los requisitos exigidos por el Real Decreto y, en segundo lugar, en caso de que no los cumplieran, determinar cual era el motivo de incumplimiento.

El resumen de los datos extraídos de las atenciones realizadas es el siguiente;

- **Sólo el 12.8% de los hipotecados atendidos cumplían con todos y cada uno de los requisitos para adherirse al Código de Buenas Prácticas**
- El 87.2% no cumplían con los requisitos necesarios desglosándose los motivos de incumplimiento de la siguiente manera;
  - En un 5.79% de los casos el problema no se tenía con la vivienda habitual.
  - En un 17.39% de los casos la unidad familiar tenía más patrimonio.
  - En un 47.8% de los casos analizados no se encontraban todos los miembros de la unidad familiar en desempleo.
  - En un 32.15% de los casos analizados la cuota hipotecaria no superaba el 60% de los ingresos de la unidad familiar.
  - En un 40,24% de los casos se tenían avalistas en el préstamo. En los casos en que existían éstos cumplían con los requisitos fijados en un 44.10% de los supuestos analizados.
  - El 58% de los supuestos analizados no cumplía con el valor máximo de adquisición establecido para la compra de su vivienda.

Vistos estos datos planteados podemos llegar a la determinación de que el Real Decreto ha sido un vago intento de solución por parte del gobierno para los consumidores con problemas y que la medida no constituye una solución eficaz, siguiendo así la estela de la “línea de mediación ICO Hipotecaria” aprobada por medio del Real Decreto 1975/2008, de 28 de noviembre, sobre las medidas urgentes a adoptar en materia económica, fiscal, de empleo y de acceso a la vivienda.

## **LAS MEDIDAS ESTABLECIDAS EN EL CÓDIGO NO DAN RESPUESTA AL PROBLEMA HIPOTECARIO**

El Código establecía tres medidas principales; carencia, quita de la deuda y dación en pago en último lugar.

En la aplicación hemos observado como la carencia no suponía solución para muchos de los casos ya que, aún con ella, implicaba pagar una cuota más alta que la que podían permitirse las familias ya que la parte relativa a intereses en los primeros años de un préstamo hipotecario es mucho más elevada que la parte de amortización que es de la que quedan liberados con la carencia.

La segunda medida, la quita, es de carácter voluntario para las entidades y desde ADICAE no hemos apreciado ningún caso en el que la entidad haya accedido a aplicarla por lo que su posible efecto se ha visto claramente anulado.

Por lo que respecta a la última de las medidas, la famosa dación en pago, tampoco está teniendo un efecto favorable ya que en virtud del Código para llegar a la misma ha debido pasar un año desde que se empezó el proceso de reestructuración lo que provocará que cuando llegue el momento en que podría aplicarse los consumidores hayan en muchos casos perdido su vivienda.

Además, en ningún caso puede mostrarse como solución definitiva la dación en pago ya que implica la pérdida de la vivienda para el consumidor con el drama que esto supone. Por ello, ADICAE defiende la aprobación de una moratoria que paralice la sangría de embargos hipotecarios a la que se enfrentan las familias en la actualidad.

## **ANÁLISIS DE LOS REQUISITOS EXIGIDOS POR EL CÓDIGO DE BUENAS PRÁCTICAS**

Siendo el porcentaje de aplicación tan anecdótico como se ha señalado procede analizar los motivos por los que la gran mayoría de consumidores no cumplen con los requisitos.

### ***Estricta exigencia de que todos los miembros de la familia se encuentren sin trabajo.***

El Código de Buenas Prácticas establece como uno de los requisitos a cumplir el de “*Que todos los miembros de la unidad familiar carezcan de rentas derivadas del trabajo o de actividades económicas*”.

Desde el Observatorio se ha detectado que en los casos en los que no se cumplía con este requisito se trataba generalmente de salarios bajos e inestables que no proporcionaban la solvencia económica suficiente como para hacer frente a la cuota hipotecaria.

En muchos de los casos se trataba incluso de trabajos a tiempo parcial de uno de los miembros cuyo salario únicamente posibilitaba a la familia cubrir gastos esenciales como la comida, el agua o la luz.

En la gran mayoría de casos se trataba de un único miembro trabajando para sostener a toda la unidad familiar.

### ***Una forma de medir la capacidad económica que no se ajusta a la realidad de las familias***

Otro de los requisitos fijados es *“Que la cuota hipotecaria resulte superior al 60 por cien de los ingresos netos que perciba el conjunto de los miembros de la unidad familiar”*.

En cuanto a los consumidores que incumplían el requisito de que la cuota superara el 60% de los ingresos totales de la unidad familiar encontramos dos circunstancias;

- Familias que tienen una cuota hipotecaria pequeña ya que compraron una vivienda cuyo precio no era excesivamente desorbitado y, por tanto, aunque tienen unos ingresos mínimos que les impiden cumplir con su obligación hipotecaria no entran dentro del requisito. (Ejemplo; cuota hipotecaria de 400 euros e ingresos de 600)
- Familias cuyos ingresos no resultan suficientes para mantener los gastos de la pareja más los hijos menores de edad (ejemplo; familia de 5 miembros que tiene unos ingresos de 1.250 euros mensuales y una cuota de 700 euros)

A esto hay que añadir el hecho de que el Real Decreto no tiene en cuenta la cantidad de personas que subsisten con esos ingresos, dato que desde la Plataforma Hipotecaria de ADICAE se entiende que sería muy importante. La situación es muy diferente si, por ejemplo, ganando 1.750 euros y pagando una cuota hipotecaria de 750 euros no se cumple este requisito si con los 1.000 euros restantes están subsistiendo el cónyuge y tres hijos o si están destinados únicamente a él mismo. Es un dato que debería haberse tenido en cuenta a la hora de fijar este requisito, pues al no hacerlo se distorsiona injustificadamente la aplicación del Código.

### ***El banco decide si existen o no bienes o derechos suficientes.***

Entre las condiciones que los potenciales destinatarios de las medidas del Código deben cumplir se encuentra la de *“Que el conjunto de los miembros de la unidad familiar carezca de cualesquiera otros bienes o derechos patrimoniales suficientes con los que hacer frente a la deuda”*.

Con este requisito se introduce un criterio subjetivo ya que se establece que los bienes o derechos patrimoniales que el deudor posea deben de ser suficientes pero no se fija como debería determinarse esta suficiencia, lo cual deja a la entidad bancaria libertad para que sea ella la que fije cuándo existe y cuándo no sin que el deudor pueda intervenir.

### ***¿Y si el hipotecado usó el préstamo para algo más que para comprar su vivienda?***

El Código también establece como requisito el *“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”*.

Si bien es cierto que en la mayoría de casos atendidos por la Plataforma Hipotecaria de ADICAE el problema se tenía con la vivienda habitual este requisito también plantea sus problemas. Al fijar que el crédito o préstamo garantizado con hipoteca recaiga sobre la vivienda en propiedad del deudor y concedido para la adquisición de la misma nos encontramos distintos supuestos frecuentes en los que, entre otros, pueden quedar excluidos;

- Préstamos solicitados para comprar la vivienda pero también para proceder a su reforma o para comprar muebles para la misma.
- Préstamos que se solicitaron para hacer frente a otra deuda o a una necesidad de liquidez. Ejemplo; vivienda en propiedad pagada sobre la que se constituye una hipoteca para conseguir financiación para la pequeña empresa familiar.

– Consumidores que tienen otra vivienda que carece de valor por encontrarse en una zona rural.

### ***La existencia de avalistas complica la situación y supone una nueva limitación.***

Otra condición es la de *“Que se trate de un crédito o préstamo que carezca de otras garantías, reales o personales o, en el caso de existir estas últimas, que en todos los garantes concurren las circunstancias expresadas en las letras b) y c)”*.

El 40.24% de los consumidores atendidos tenían avalistas en sus préstamos hipotecarios. De dichos avalistas, el 55.9% no cumplían con los requisitos fijados en las letras b) y c) siendo el motivo, en la mayoría de los casos, el hecho de poseer otra vivienda que pudiera considerarse como bien suficiente para pagar la deuda.

En estos casos, los avalistas a pesar de no cumplir con los requisitos no tienen en gran parte de las ocasiones capacidad económica suficiente como para hacer frente al préstamo hipotecario de los deudores avalados y además seguir cumpliendo con sus obligaciones de pago personales.

El hecho de que por tener el avalista una vivienda en propiedad el deudor ya no pueda beneficiarse del Código resulta del todo sangrante ya que éste se verá, al no poderse beneficiar, abocado a un impago que conllevará el inicio de un procedimiento de ejecución hipotecaria que le dejará sin vivienda y que puede traer probablemente como consecuencia incluso el embargo de la vivienda del avalista. Así pues, vemos como podemos dejar sin vivienda a la unidad familiar del deudor sino también a la de su garante.

Por otro lado, en ocasiones hemos observado también como existen hipotecados que desconocen el paradero de su avalista y no tienen posibilidad de ponerse en contacto con él. Esto puede ser porque la persona no era excesivamente allegada y, en el momento actual, se ha perdido el contacto o bien porque nunca se ha tenido dicho contacto. Conviene denunciar aquí el caso de los avales cruzados que fueron permitidos por las entidades bancarias en la época del boom inmobiliario y consistían en avalar la hipoteca de una persona desconocida a cambio de que esa persona desconocida avalara tu hipoteca.

### ***Los importes hipotecarios máximos para acceder al Código de Buenas Prácticas, cifras fuera de la realidad del endeudamiento de las familias***

Por otro lado el artículo 5.2 del Código de Buenas Prácticas establece que la aplicación del mismo se extenderá a las *“hipotecas constituidas en garantía de préstamos o créditos concedidos para la compraventa de viviendas cuyo precio de adquisición no hubiese excedido de los siguientes valores:*

- a) para municipios de más de 1.000.000 de habitantes: 200.000 euros;*
- b) para municipios de entre 500.001 y 1.000.000 de habitantes o los integrados en áreas metropolitanas de municipios de más de 1.000.000 de habitantes: 180.000 euros;*
- c) para municipios de entre 100.001 y 500.000 habitantes: 150.000 euros;*
- d) para municipios de hasta 100.000 habitantes: 120.000 euros.*

*A efectos de lo anterior se tendrán en cuenta las últimas cifras de población resultantes de la revisión del Padrón Municipal.”*

Observamos que el 58% de los consumidores que han acudido a ADICAE no cumplen con el requisito de que el valor de adquisición de su vivienda no sea superior a los límites fijados.

Según la experiencia de ADICAE, la mayoría de las hipotecas que en la actualidad están teniendo problemas para ser pagadas son hipotecas que se constituyeron durante los años del boom inmobiliario por lo que en muchas ciudades los valores establecidos en el Código resultan excesivamente restrictivos.

Además, al fijar como criterio para establecer el valor máximo en el número de habitantes se da la circunstancia de que existen localidades en las que las viviendas por el hecho de ser costeras o estar en zonas privilegiadas a pesar de tener un número de habitantes empadronados modestos alcanzaron un precio tan alto o más que en algunas capitales siendo ahora en estas zonas el nivel de cumplimiento de este requisito mínimo.



# **PROPUESTAS DE SOLUCIÓN DE LA PLATAFORMA HIPOTECARIA DE ADICAE.**

Frente a esta situación ADICAE lleva varios años planteando una serie de propuestas de solución a diferentes niveles que en el momento actual adquieren mayor importancia y urgencia si cabe. Por ello se incorpora a este informe el resumen de dichas propuestas.

## **1. Moratoria hipotecaria por tres años.**

El anterior Gobierno dictó mediante el Real Decreto 1975/2008 de 28 de noviembre, sobre las medidas urgentes a adoptar en materia económica, fiscal, de empleo y de acceso a la vivienda, una moratoria que resultó un absoluto fracaso en sus resultados (tan sólo se han utilizado, según la última memoria del ICO disponible, el 1,3% del total de la dotación de 6.000 millones de euros) por el mal planteamiento que se hacía de la misma y sobre todo porque dejaba la solución a la voluntad de bancos y cajas.

Ante la nula eficacia de la medida aprobada, el incremento de la problemática que pretendía abordarse con ella, y la urgencia de una respuesta concreta y eficaz, ADICAE elaboró una propuesta para la aprobación urgente de una moratoria hipotecaria que, en determinadas circunstancias tasadas legalmente, evite temporalmente a las familias hipotecadas enfrentarse al procedimiento de ejecución hipotecaria y a la consecuente pérdida de su vivienda.

Dada la urgencia del problema hipotecario descrito, ADICAE propuso un texto articulado de Real Decreto Ley, que fué trasladado al Gobierno anterior a través de la Oficina Económica del Presidente del Gobierno y al actual a través del Ministerio de Economía y Competitividad. Dicho texto constituía y constituye un documento de trabajo práctico y de fácil aprobación inmediata (como demostró el Real Decreto fracasado del Gobierno de Zapatero en 2008).

El resumen y texto completo de la propuesta figuran adjuntos como Anexo I.

## **2. Propuestas de reforma de la legislación hipotecaria**

Por otra parte, y desde la perspectiva de que además de medidas urgentes se requieren reformas ya imprescindibles de diverso tipo de la legislación hipotecaria cuya necesidad se ha hecho más patente que nunca en los últimos años, se adjuntan también como Anexo II las propuestas de ADICAE de reforma básica de la legislación hipotecaria.

ADICAE entiende que más allá de la simple dación en pago es necesario adecuar la legislación hipotecaria que, como incluso han reconocido algunas sentencias, ha permanecido invariable en lo sustancial durante más de 60 años generando diversos desequilibrios en contra de los usuarios en un mercado hipotecario masivo en España que no tiene nada que ver con los planteamientos de esta vetusta Ley.

Respecto al debate generado en la actualidad sobre la llamada “dación en pago”, entendemos que se han suscitado polémicas muy confusas que no van al meollo del problema. En nuestra legislación se trataría de la implementación de las medidas que se proponen y que se resumen en cinco cambios legislativos posibles que resolverían justamente el presente y futuro de un mercado hipotecario justo para los consumidores y usuarios que ADICAE ha denominado dación en pago “a la española”:

- a) Posibilidad de defenderse ante un procedimiento de embargo o ejecución hipotecaria: Determinar como motivos de oposición a la ejecución hipotecaria los derivados de abusos y malas prácticas de los actuales contratos que permitieran la defensa de los afectados por

estos procesos, ante la indefensión en la que en estos momentos se encuentran los usuarios por el carácter fulminante de la ejecución hipotecaria.

b) Cuantía de la adjudicación de la vivienda a la entidad financiera, injusta y arbitrariamente regulada en la Ley en su modificación tras el último Debate del Estado de la Nación: Cambios efectivos en las subastas derivadas de los procesos de ejecución hipotecaria para que la adjudicación de la vivienda al banco se realice por una cantidad no inferior al 80% del valor de la tasación determinado en la escritura de constitución de hipoteca.

c) Modificación de la actual regulación, que deja una deuda perpetua, absurda e innecesaria tras la entrega de la vivienda a la entidad: Reformar la normativa actual para que, tras la venta o adjudicación de la vivienda habitual en ejecución hipotecaria, no se puedan perseguir bienes del deudor o reclamar ningún tipo de deuda derivada de esa deuda hipotecaria hasta más allá de 5 años producida la citada venta o adjudicación, como sucede ya en la mayoría de los países de nuestro entorno y estudia en estos momentos la Comisión Europea.

d) Limitación de los intereses de demora, (del 24 al 29% en unos momentos en que los tipos oficiales se encuentran en torno al 1%) que el Ministerio de Economía calificó ya de abusivos y que podrían incurrir incluso en el tipo penal de la usura si la actual ley al efecto tuviera efectividad.

e) Regulación de las desproporcionadas costas judiciales, calculadas sobre el montante total del crédito por los abogados y procuradores de las entidades, que incrementan la deuda en cantidades injustificables y muy gravosas para las personas que se encuentran en estas situaciones, cuando su situación entra plenamente en el concepto de “justicia gratuita”.

### **3. Propuestas en materia concursal.**

Finalmente, se adjuntan en Anexo III a este estudio las propuestas de ADICAE en materia concursal, que pasan por la creación de un proceso concursal específico que daría a los consumidores una “segunda oportunidad” para recuperarse económicamente y permitiría a los jueces mayores facultades para tratar de renegociar o aplazar la deuda.