

Primeras reflexiones sobre el Real Decreto-Ley 27/2012, de 15 de noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección a deudores hipotecarios

Ana Isabel BERROCAL LANZAROT

Profesora Contratada. Doctora de Derecho Civil. UCM.

El Gobierno, sin consenso con la oposición, —pese a las reuniones mantenidas en los últimos días—, ha reaccionado de nuevo por el trámite de urgencia ante el drama social en que viven numerosas personas que contrataron un préstamo hipotecario para la adquisición de su vivienda habitual y que se encuentran en dificultades para hacer frente a sus obligaciones crediticias, con la posibilidad de pérdida de su vivienda. Aunque la tasa de morosidad de las familias en el segmento hipotecario es sustancialmente inferior a la media, pues, se sitúa ligeramente por encima del 3,1 por ciento, frente al 7,5 por ciento de préstamos para otros fines, como el consumo, lo cierto es que ya se han producido 400.000 ejecuciones hipotecarias, en las que más de 160.000 personas y, por ende familias, han perdido su vivienda habitual con el mantenimiento de la carga de la deuda pendiente, de ahí que, resulte necesario acometer nuevas medidas que no sólo ayuden a las personas o familias que han perdido su vivienda, sino también a las que se encuentren en dificultades para atender sus pagos para evitar que pueda incrementar sus deudas hasta llegar a perder la vivienda. Por ello resulta necesario reforzar el marco de protección de los deudores hipotecarios, ante circunstancias excepcionales que, han visto alterada su situación económica o patrimonial ante la profunda crisis económica y financiera que vivimos. A estos efectos se aprobó el día 15 de noviembre en Consejo de Ministros el Real Decreto-Ley 27/2012, de 15 de noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, que ha sido publicada en el Boletín Oficial del Estado de 16 de noviembre de 2012, y cuya entrada en vigor tal como dispone su Disposición Final segunda tendrá lugar el día de su publicación en el citado Boletín Oficial del Estado.

Se trata de una primera fase de medidas de protección de los deudores hipotecarios, sin perjuicio de la necesidad de abordar ya en tramitación parlamentaria y de forma más sosegada y profunda, una reforma del marco jurídico de tratamiento de las personas físicas en situación de sobreendeudamiento, y, en particular, de los mecanismos de ejecución hipotecaria. Entre los aspectos que se dejan para un trámite de negociación parlamentaria posterior sería el establecimiento de nuevos umbrales para la aplicación del Código de Buenas Prácticas para poder entrar en procesos de reestructuración de la deuda, de quita o, en su caso, de dación en pago, mejoras en aspectos relacionados con las subastas y los intereses de demora, mecanismos para garantizar una mayor independencia de las tasadoras respecto a los bancos, establecer límites en la adquisición de vivienda habitual y en su valor para evitar el sobreendeudamiento, o, en fin, mecanismos para evitar cláusulas abusivas en las negociaciones hipotecarias.

De forma que, no se van a introducir por ahora ni cambios ni mejoras en la Ley Hipotecaria, Ley de Enjuiciamiento Civil, y, en su caso, en el Código Civil, pues, como ha advertido Bruselas, cualquier cambio o mejoras en las citadas normativas que puedan tener un impacto en el saneamiento del sector financiero y los objetivos fijados por la eurozona en el rescate a la banca española debe ser consultada al equipo técnico de la Comisión, del Banco Central Europeo y pedir asesoramiento al FMI. Asimismo, no olvidemos, que cualquier reforma hipotecaria no sólo en la línea que nos marca la Unión Europea ha de tener en cuenta el proceso de reestructuración, saneamiento y, en su caso, la resolución ordenada de las entidad de crédito que atraviesan dificultades y, que, actualmente está en proceso en España, sino que también ha de garantizar a todos los sectores implicados que

operan y forman parte del mercado financiero español y, por ende, también participan del diseño de nuestro sistema de seguridad hipotecaria, sus inversiones y derechos adquiridos, y que, bien de forma directa o indirecta puedan resultar afectados por las medidas que se tomen (pensemos, clientes bancarios particulares, titulares de cédulas y bonos hipotecarios, en empresas que tienen que renegociar sus pólizas de crédito), y, en particular, hay que pensar en el resto de la ciudadanía de nuestro país que en este contexto de crisis económica y financiera actual está pasando dificultades y al que se le exige un notable esfuerzo para salir de ella, y, por supuesto, en la protección de futuros deudores hipotecarios, y en la necesidad de que cuanto antes fluya el crédito a particulares y empresas (sobre todo pequeña y mediana empresa), que pueda reactivar el crecimiento económico y la creación de empleo.

Sobre tales bases, el objeto fundamental por el que se aprueba este Real Decreto-ley consiste en la adopción de dos medidas: 1. La suspensión inmediata y por un plazo de dos años de los desahucios de las familias que se encuentren en situación especial de riesgo de exclusión. Esta medida se toma con carácter excepcional y temporal, y afecta a cualquier proceso judicial o extrajudicial de ejecución hipotecaria que se hubiera iniciado a la entrada en vigor de este Real Decreto-Ley por el cual se adjudique al acreedor la vivienda habitual de personas pertenecientes a quienes se encuentren en tal situación especial de riesgo. Como opera en la fase final del procedimiento de ejecución, lo que se pretende es impedir el lanzamiento que culmina con el dramático desalojo de la vivienda; y, 2. Se incluye un mandato al Gobierno para que emprenda inmediatamente medidas necesarias para impulsar, con el sector financiero, la constitución de un fondo social de viviendas destinadas a ofrecer cobertura a aquellas personas que hayan sido desalojadas de su vivienda habitual por el impago del préstamo hipotecario y cuya escasez de ingresos y situación financiera, les impide acceder a cualquier vivienda. Este fondo deberá movilizar un amplio parque de viviendas, propiedad de las entidades de crédito. Quizá también parte de los activos que se van a transferir desde las entidades financieras al SAREB —Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria, conocido más coloquialmente por «Banco malo»— cuya creación y regulación se contiene en el Real Decreto 1559/2012, de 15 de noviembre, por el que se establece el régimen jurídico de las sociedades de gestión de activos, publicado también en el Boletín Oficial del Estado de 16 de noviembre de 2012, y que entrarán en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial del Estado podrán ser utilizados en un futuro Plan de Vivienda Social.

Por tanto, se trata por un lado, de proteger a aquellos colectivos de personas, cuyo proceso de ejecución hipotecaria ya ha finalizado y, van a ser lanzados y, en consecuencia, desalojados de su vivienda, mediante la suspensión de tales lanzamientos por un periodo de dos años, pues, se espera que durante el mismo pueda mejorar su situación económica, y por otro, a quienes han perdido la vivienda por el impago del préstamo hipotecario al poder cubrir sus necesidades de vivienda través de un plan de alquiler social, aunque como veremos con ciertas limitaciones.

En todo caso, se trata de un Real Decreto-Ley breve, dirigido a la adopción de concretas medidas de urgencia dirigidas a un sector de la población determinado y que se encuentra en situación de especial vulnerabilidad —deudores hipotecarios que, han perdido la vivienda fruto de un proceso de ejecución hipotecaria— con el objeto de aliviar su situación. De ahí que, solo se componga de dos artículos, una disposición adicional única, una disposición transitoria única, y dos disposiciones finales.

Centrándonos en las dos concretas medidas expuestas, en relación con la primera medida relativa a la suspensión de los lanzamientos sobre viviendas habituales por el periodo de dos años, podrán beneficiarse de la misma quienes se encuentren en una situación de especial riesgo de exclusión. Y quienes se encuentran en tal situación de especial riesgo: aquellos deudores hipotecarios que cumplan los dos tipos de requisitos que se establecen en el art. 1 de este Real Decreto-Ley, uno relativos a la situación personal y familiar del deudor y, otro esencialmente económico. Respecto del primero, se entiende que son supuestos de especial vulnerabilidad: 1. Familia numerosa, de conformidad con la legislación vigente (más de tres hijos); 2. Unidad familiar monoparental con dos hijos a cargo; 3. Unidad familiar de la que forme parte un menor de tres años; 4. Unidad familiar en la que, alguno de sus miembros tenga discapacidad superior al 33 por ciento, situación de dependencia o enfermedad que le incapacite acreditadamente de forma permanente para realizar

una actividad laboral; 5. Unidad familiar en la que el deudor hipotecario se encuentre en situación de desempleo y haya agotado las prestaciones por desempleo; 6. Unidad familiar con la que convivan, en la misma vivienda, 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 acreditadamente de forma temporal o permanente para realizar una actividad laboral; 6. Unidad familiar en que exista una víctima de violencia de género, conforme a lo establecido en la legislación vigente, en el caso de que la vivienda objeto de lanzamiento constituyan su domicilio habitual.

En todo caso, 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.

Se hace referencia a una discapacidad superior al 33 por ciento respecto algunos miembros que forman parte de la unidad familiar, pero no se concreta si es física o psíquica, entendemos que operan en las dos tipos de discapacidad ese límite; igualmente, se hace referencia a quienes forman parte de la unidad familiar y convivan con el titular hipotecario y acreditan una situación de discapacidad, dependencia, si bien, en este caso no se concreta el grado, entendemos que alcanza a todos los grados de discapacidad y dependencia que se contemplan en la legislación correspondiente; y, finalmente no se entiende bien el límite de menores de tres años. Los padres tienen la obligación de velar y alimentar a los hijos menores de edad no emancipados. Quizá podría haber sido más generoso el ejecutivo y ampliado la cobertura a quienes tienen menores de edad no emancipado a su cargo con independencia de la edad que tengan, o, incluso, mayores de edad, igualmente a su cargo.

En cuanto a las circunstancias económicas, resulta necesario: 1. Que el conjunto de los ingresos de los miembros de la unidad familiar no supere el límite de tres veces el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples —1597,53 euros mensuales, es decir, un total de 19.170,36 euros anuales—. 2. 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. 3. Que la cuota hipotecaria resulte superior al 50 % de los ingresos netos que perciba el conjunto de los miembros de la unidad familiar. 4. 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.

En todo caso, se entiende que se ha producido una alteración significativa de las circunstancias económicas cuando el esfuerzo que represente la carga hipotecaria sobre la renta familiar se haya multiplicado por al menos 1,5 —y, supere el 50 por ciento de los ingresos netos—.

Hay que puntualizar que los ingresos son siempre netos y si los ingresos de la unidad familiar están por encima de los 1597,53 euros que impone la norma, no resultan beneficiados por esta medida, aunque estén en algunas de las situaciones personales y familiares descritas en líneas precedentes; y, que el préstamo hipotecario ha de recaer sobre la única vivienda propiedad del deudor y concedido en relación a la misma. No importa que existan otras garantías como fiadores.

De todas formas, conviene recordar que, quien ha de estar en situación de desempleo y haya agotado las prestaciones por desempleo ha de ser únicamente el deudor hipotecario.

En todo caso, la concurrencia de las circunstancias descritas se ha de acreditar por el deudor mediante la presentación de una serie de documentos que se enumeran en el art. 2, y, habrá de hacerlo en cualquier momento del procedimiento de ejecución hipotecaria y antes de la ejecución del lanzamiento, bien ante el juez o el notario encargado del procedimiento. Los documentos que ha de presentar son los siguientes: A. **Para la percepción de ingresos por los miembros de la unidad familiar:** 1. Certificado de rentas, y en su caso, certificado relativo a la presentación del Impuesto de Patrimonio, expedido por la Agencia Estatal de Administración Tributaria con relación a los últimos cuatro ejercicios tributarios. 2. Últimas tres nóminas percibidas. 3. Certificado expedido por la entidad gestora de las prestaciones, en el que figure la cuantía mensual percibida en

concepto de prestaciones o subsidios por desempleo. 4. Certificado acreditativo de los salarios sociales, rentas mínimas de inserción o ayudas análogas de asistencia social concedidas por las Comunidades Autónomas y las entidades locales. 5. En caso de trabajador por cuenta propia, se aportará el certificado expedido por la Agencia Estatal de Administración Tributaria o, si estuviera percibiendo la prestación por cese de actividad, el certificado expedido por el órgano gestor en el que figure la cuantía mensual percibida. B. **Número de personas que habitan la vivienda** mediante: 1. Libro de familia o documento acreditativo de la inscripción como pareja de hecho. 2. Certificado de empadronamiento relativo a las personas empadronadas en la vivienda, con referencia al momento de la presentación de los documentos acreditativos y a los seis meses anteriores. C. **Respecto a la titularidad de los bienes:** 1. Certificados de titularidades expedidos por el Registro de la Propiedad en relación con cada uno de los miembros de la unidad familiar. 2. Escrituras de compraventa de la vivienda y de constitución de la garantía hipotecaria y otros documentos justificativos, en su caso, del resto de las garantías reales o personales constituidas, si las hubiere. D. Para evitar que indebidamente se aprovechen de estas medidas quienes no están en situación de especial vulnerabilidad, se ha de realizar una declaración responsable del deudor o deudores relativa al cumplimiento de los requisitos exigidos para considerarse situado en el ámbito de aplicación de este Real Decreto.

En este contexto, si el deudor hipotecario se encuentra en los supuestos personales y familiares de especial vulnerabilidad descritos y en las circunstancias económicas reseñadas, y ha finalizado el procedimiento judicial o extrajudicial de ejecución hipotecaria, se paraliza el lanzamiento con su suspensión durante el periodo de dos años a contar desde la entrada en vigor de este Real Decreto. Es una medida, como se ha indicado excepcional y temporal que no tiene otra finalidad que impedir el desalojo y, posibilitar la permanencia del deudor y su familia en la vivienda familiar durante el citado periodo sin coste alguno por su parte.

Por supuesto, tal medida no tiene eficacia retroactiva, pues, como señala la Disposición Transitoria única de este Real Decreto-Ley esta norma solo será de aplicación a los procesos judiciales o extrajudiciales de ejecución hipotecaria que se hubieran iniciado a la entrada en vigor de este Real Decreto-Ley, en los que no se hubiere ejecutado el lanzamiento.

En cuanto a la segunda medida descrita, se encomienda al Gobierno para que promueva con el sector financiero la constitución de un fondo social de viviendas en propiedad de las entidades de crédito, destinadas a ofrecer cobertura a aquellas personas que ya hayan sido desalojadas de su vivienda habitual por el impago de un préstamo hipotecario, cuando concurren las circunstancias personales, familiares y económicas previstas en el artículo 1 del Real Decreto-Ley y que se han expuesto en líneas precedentes. Este fondo social de viviendas tendrá por objetivo facilitar el acceso a estas personas a contratos de arrendamientos con rentas similares en función de los ingresos que perciban. Lo cierto es que muchos de los inmuebles adjudicados por impagos propiedad de la banca, están ahora en manos del FROB. En todo caso, se podía haber ampliado la medida a otros deudores o familias que, aunque no cumplan los requisitos contenidos en el citado artículo 1, han perdido también su vivienda.

Si bien, recientemente la ministra de Fomento, Ana Pastor en su intervención en el Congreso de los Diputados ha hecho referencia al nuevo Plan Estatal de Vivienda 2013-2016 dotado con 731 millones de euros que prepara su Ministerio, entre cuyas líneas de actuación se procurara impulsar el alquiler, y, en particular, el alquiler social dirigido a aquellos colectivos especialmente vulnerables que, por las circunstancias actuales de crisis económica y financiera, han podido perder su vivienda habitual por el impago de un préstamo hipotecario, y, asimismo, potenciar la rehabilitación y la regeneración como la renovación urbana.

Simplemente quisiera finalizar este breve estudio realizado *in extremis* tras la publicación de este Real Decreto-Ley, que su objetivo no es otro que, atender las circunstancias excepcionales en que se encuentra un colectivo de personas que han perdido su vivienda familiar como consecuencia de un procedimiento de ejecución hipotecaria y van a ser desalojadas de la misma, concediéndoles una paralización del lanzamiento durante el período de dos años, y, asimismo, el constituir un fondo social de viviendas que posibilite a ese colectivo en situación de especial vulnerabilidad que ya ha sido desalojado de su vivienda, el que pueda alquilar una vivienda cuyo coste se calcularán en

función de los ingresos que perciban. No se lleva a cabo ninguna modificación de la Ley hipotecaria, de la Ley de Enjuiciamiento Civil, y, en su caso del Código Civil como exigían determinadas asociaciones de afectado, o, incluso, la oposición, pues, se deja para que sea abordada en un futuro y en sede parlamentaria.