ZOOM Económico

De la dación en pago a la ley de quiebra personal.

Una revisión crítica de la política de vivienda en la crisis hipotecaria

Héctor Otero, Javier Anibarro y Sergio Puerto

2013 / 07

Las claves

- La problemática de los desahucios ha entrado de lleno en la agenda pública y ha ganado importante relevancia social, en parte gracias a un movimiento ciudadano que ha hecho del problema de los desahucios y de la dación en pago el emblema de su acción.

- La situación económica actual, el aumento del desempleo y las restricciones de crédito han hecho aflorar las deficiencias del modelo de vivienda en España. La respuesta debe ser una política de vivienda integral, incluyendo soluciones para las situaciones de ejecuciones hipotecarias, liquidación de activos en casos coyunturales y un sistema de acceso a la vivienda para los más desfavorecidos.

- Para los casos más graves es necesario apostar por un sistema de fresh start, frente a la propuesta de la dación en pago universal, que evalúe la situación integral del deudor y no sólo la vivienda, estableciendo reestructuraciones de deudas o planes de pago en función de sus situación personal, su total de activos y sus ingresos, evitando así incentivos perversos de la dación en pago.

- Una revisión crítica de las reformas legislativas acometidas muestra una sucesión de medidas sin rumbo claro, demasiado cautelosas y de limitado o nulo alcance, lo que contrasta con la benevolencia y decisión con la que se protegió a entidades financieras con problemas. Este desequilibrio, además de las implicaciones de equidad, solidaridad y reputación evidentes, puede haber influido negativamente en el propio objetivo de estabilidad financiera.

Laboratorio de Alternativas

De la dación en pago a la ley de quiebra personal.

Una revisión crítica de la política de vivienda y de la efectividad de las medidas adoptadas para proteger a los deudores hipotecarios.

Índice

1. Planteamiento 2

a) Un problema creciente que no se quería afrontar 2

b) La Iniciativa Legislativa Popular 2

c) La burbuja inmobiliaria 3

2. Antecedentes: las medidas adoptadas 4

a) Reestructuración y apoyo al sector financiero 4

b) Primeras medidas de apoyo a las familias sobreendeudadas 5

c) Política social de vivienda 6

d) Fiscalidad de la vivienda 7

e) Medidas en el sector inmobiliario ante el estallido de la crisis 8

3. Valoración de las medidas adoptadas y elementos para construir una actuación integral desde una visión progresista 8

4. Propuesta de una política social de vivienda 10

5. Revisión, evaluación y propuesta de medidas de apoyo a las familias sobreendeudadas que tienen en riesgo su vivienda 12

a) Beneficiarios 13

b) Limitación a los intereses de demora 14

c) Reestructuraciones: quitas de deuda y ampliación de plazos 14

d) Subastas: ejecuciones y ventas extrajudiciales 15

e) Valor mínimo de adjudicación 16

f) Reforma tributaria para facilitar la dación en pago 16

g) Reforzamiento de los bienes y umbrales de renta inembargables 17

h) Participación del propietario en las plusvalías futuras del inmueble 17

i) Reforzamiento del código de Buenas Prácticas 17

6. Conclusiones hacia una ley de quiebra personal 18

a) Dación en pago retroactiva 20

b) Una solución integral la ley de quiebra personal 21

1. Planteamiento

a) *Un problema creciente que no se quería afrontar*

Entre la lista de los 10 principales problemas para los españoles, según el CIS, se colaba por primera vez en noviembre de 2012 el de los desahucios (5,7%), muestra de la relevancia que ha adquirido este problema y de la creciente indignación por el desigual reparto de los costes y las soluciones de esta crisis. Miles de familias, ante la falta de ingresos por la situación de desempleo de todos sus miembros, están a un paso de engrosar las estadísticas de ejecuciones hipotecarias.

Hasta 2011 no han existido estadísticas oficiales, por lo que los datos que se han ofrecido son poco fiables en términos absolutos. Algunas fuentes como la Plataforma de Afectados por la Hipoteca señalan que superan 400.000 desde que estalló la crisis hace cinco años, el Consejo General del Poder Judicial sitúa el número de desahucios en 2012 en cerca de 44.000, el Gobierno apunta que fueron algo más de 75.000 y el Banco de España señala que el número total fue de 40.000. El Instituto Nacional de Estadística todavía no ha hecho públicas sus primeras estadísticas de desahucios, y el Gobierno se comprometió a unificar los datos dispersos entre varias instituciones sobre los desahucios a fin de incluirlos en el Plan Estadístico Estatal para 2013. Es de desear que pronto sea una realidad y se pueda disponer de un mapa real de los desahucios en España donde se puedan distinguir los que proceden de hipotecas o de otras deudas, los que afectan a primeras viviendas, segundas residencias o locales, los que pesan sobre viviendas en propiedad o en alquileres, etcétera.

A pesar de la imposibilidad de evaluar la magnitud del fenómeno, miembros del Consejo General del Poder Judicial y varios jueces decanos han defendido una reforma de las leyes que regulan el desalojo obligatorio por impago de la hipoteca. Asimismo, la Asociación Española de Banca anunció la paralización de los desahucios durante los dos próximos años en determinadas circunstancias y el Gobierno aprobó a finales de 2012 paralizar durante dos años el proceso de alzamiento de las viviendas de los afectados por desahucios que estén en una situación especialmente vulnerable y lanzaba una reforma del mercado hipotecario.

A pesar de todas estas iniciativas, las previsiones de desahucios para finales de 2013 son igualmente malas, como consecuencia de la persistente crisis económica y, por ende, la ausencia de reactivación en el mercado laboral, así como del poco valor de los compromisos formulados por entidades financieras y gobierno a tenor de su comportamiento pasado, como discutiremos más adelante.

> *Las previsiones de desahucios para finales de 2013 son igualmente malas, como consecuencia de la persistente crisis económica … así como del poco valor de los compromisos formulados por entidades financieras y gobierno*

b) ***La Iniciativa Legislativa Popular***

Junto a la magnitud de estas cifras, este problema gana relevancia social y entra en la agenda política en parte gracias a un movimiento ciudadano que ha hecho del problema de los desahucios y de la ''dación en pago'' - una de las soluciones propuestas - el emblema de su acción, logrando reunir las firmas necesarias para tramitar en el Congreso una Iniciativa Legislativa Popular (ILP).

La Iniciativa Legislativa Popular de regulación de la dación en pago, de paralización de los desahucios y de alquiler social, admitida finalmente a trámite el 12 de febrero de 2013 en el Congreso de los Diputados tras la rectificación de la postura inicial del Partido Popular, proponía la dación en pago retroactiva sin más limitaciones que ser la vivienda habitual. Además, proponía la paralización de los desahucios cuando el impago sea por motivos ajenos a la voluntad del deudor, que podría permanecer en la vivienda por un alquiler inferior al 30% de sus ingresos. Esta iniciativa contó con un amplio apoyo social de carácter transversal, como se pudo apreciar en las manifestaciones del día 16 de febrero.

En este amplio respaldo se mezclan, a nuestro entender, tanto el apoyo a la iniciativa concreta como una manifestación de creciente perplejidad y repulsa ante el reparto de los costes de la crisis y de solidaridad con los perjudicados. Un sentir que no supieron o no quisieron canalizar las organizaciones sociales y políticas tradicionales.

Aun cuando existen razones, como se defiende en este artículo, para el establecimiento de la dación en pago retroactiva en muchos casos por razones de solidaridad, eficiencia y estabilidad macroeconómica, establecerla ahora de forma indiscriminada, junto con una paralización de los lanzamientos para la vivienda habitual en propiedad (nada se dice del alquiler), es ejercer la solidaridad a impulsos y no sienta las bases para una resolución estable del problema compatible con la recuperación económica y el crecimiento institucional de España.

Hace dos años, desde la Fundación Alternativas se lanzaba una propuesta de reforma del sector hipotecario[1].Desde entones, algunos de los condicionantes económicos, fiscales, financieros y sociales de la cuestión han evolucionado en general para agravarse. Es el momento de retomar la cuestión de una manera

1 Giménez Lázaro, Tomás (2011) "Propuesta de reforma del sector hipotecario español: análisis de la oportunidad de la dación en pago". Estudios de Progreso. Fundación Alternativas. Disponible en Dhttp://www.falternativas.org/estudios-de-progreso/documentos/documentos-de-trabajo/propuesta-de-reforma-del-sector-hipotecario-espanol-analisis-de-la-oportunidad-de-la-dacion-en-pago

integral, lo que al igual que entonces hace necesario recordar qué nos ha llevado a esta situación.

c) *La burbuja inmobiliaria*

España ha llegado a esta dramática situación económica y social tras más de cinco años de crisis económica desde el estallido de la crisis financiera internacional en 2008, en cuya generación han confluido diferentes factores. Entre ellos destaca el exceso de crédito debido a las laxas condiciones monetarias, el avance en la desregulación y los errores de supervisión. Así, el origen de esta crisis no fue ajeno a algunos de los factores que, precisamente, favorecieron la etapa de expansión económica. Un crecimiento que, sin embargo, nunca estuvo exento de algunos desequilibrios macroeconómicos (el crédito creció en España un 17% anual, en promedio, desde 1998 a 2008) que finalmente llevaron al propio sistema financiero al borde del colapso.

El extraordinario grado de holgura de las condiciones financieras globales durante el periodo que precedió a la crisis permitió a la economía española disfrutar de un periodo de gran capacidad de financiación, reforzada por la intensa caída de los tipos de interés reales a partir de la adhesión de España a la Unión Monetaria Europea, que incluso llegaron a ser negativos. A esto se unió la fuerte competencia entre las entidades de crédito por otorgar financiación, que implicó una asunción de riesgos excesivos tanto de las entidades de crédito como de empresas y ciudadanos. En este sentido, un número importante de ciudadanos accedieron al crédito para alcanzar un nivel de consumo que no hubiesen podido alcanzar por su nivel de ingresos, que no crecía al mismo nivel de otras capas más favorecidas de la sociedad. Así, la deuda actuó como un remedio paliativo, pero temporal y engañoso, de una creciente desigualdad de renta.

Estas favorables condiciones de financiación llevaron también a la economía española a las cotas de inversión más importantes de las últimas décadas. Fue el sector de la construcción residencial quien acaparó la mayor parte de esta inversión y crédito. El elevado dinamismo de la población, la intensa recepción de inmigrantes, el régimen fiscal favorable a la compra de vivienda, el insuficiente desarrollo del mercado de alquiler y la incapacidad o falta de interés de los gobernantes de frenar este proceso se conjugaron con las condiciones financieras antes descritas para dar lugar a una burbuja inmobiliaria de antología.

La reorientación de la inversión al sector inmobiliario vino favorecida por un esquema de gobernanza y financiación locales deficientemente fiscalizados

que crearon incentivos perversos a lo que coadyuvó la aprobación de la Ley del Suelo (Ley 6/1998 del régimen del suelo y valoraciones) que generó en nuestro país un acaparamiento del suelo con fines especulativos y un aumento desproporcionado de su valor al considerar, por defecto, todo el suelo como urbanizable y al establecer un régimen de valorizaciones que permitía generar las plusvalías en el momento de la reclasificación.

Todo ello provocó que durante el ciclo expansivo de la economía española (97-08) el precio de la vivienda se triplicase en términos nominales y se doblase en términos reales, situándose el esfuerzo teórico para adquisición de vivienda en el 39,7%[2] al final de 2007, muy por encima del 20% de finales de los 90.

A su vez, la oferta de nueva vivienda respondió de forma muy elástica a las presiones de la demanda, disparándose la construcción de viviendas nuevas. En la década de la burbuja se construyeron en España 6 millones de viviendas, alcanzando el máximo en 2006 cuando se iniciaron 760.000 viviendas. Un dato que se ha introducido en la memoria colectiva de la sociedad como una de las cifras míticas de la burbuja, pues ese año se superaron las viviendas iniciadas en Francia, Alemania y Reino Unido juntas.

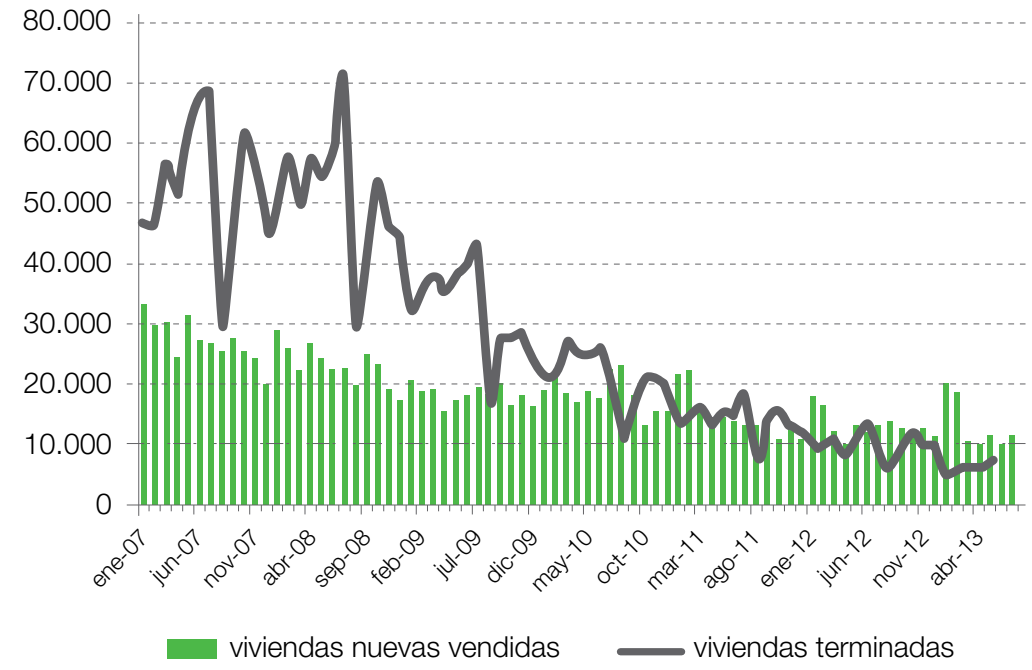
Tras la década de expansión inmobiliaria, el ajuste se inició en la segunda mitad de 2007, acelerándose con la crisis financiera internacional en otoño de 2008. Hasta finales de 2012, el ajuste se ha producido, principalmente, por la vía de las cantidades (destrucción de más 1,7 millones de puestos de trabajo en el sector, pérdida de más de 5 puntos porcentuales en el PIB, reducción de la iniciación de vivienda desde las 760.000 de 2006 a menos de 50.000 en 2012, desplome de las ventas…). Aunque en los últimos trimestres el proceso de ajuste vía precios se ha acelerado, los expertos aún esperan ajustes adicionales de menor magnitud.

Como consecuencia de este ritmo de construcción y del desplome de las compraventas, se ha acumulado en la economía española un stock de unas 700.000 viviendas nuevas sin vender. La reducción de este stock podría haberse iniciado en el año 2010 o 2011, pero aún con una intensidad muy moderada[3]. La absorción de este stock es crítica pues es uno de los principales factores que lastra la recuperación del crecimiento económico.

2 49,3% si no tenemos en cuenta las deducciones por adquisición de vivienda.

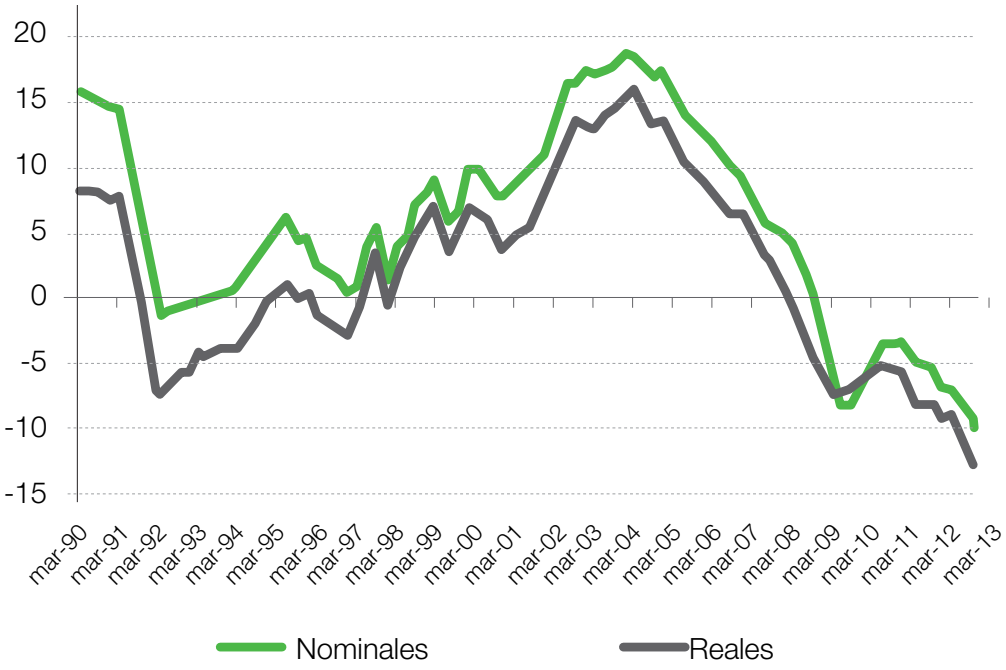
3 El Ministerio de Fomento publica anualmente una estimación disponible en: http://www.fomento.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/ESTADISTICAS_Y_PUBLICACIONES/INFORMACION_ESTADISTICA/Vivienda/Estadisticas/Stock/default.htm

Gráfico 1. Viviendas terminadas y viviendas nuevas vendidas.



Fuente: Ministerio de Fomento y elaboración propia.

Gráfico 2. Precio de la vivienda (Variación Interanual).



Fuente: Ministerio de Fomento y elaboración propia.

2. Antecedentes: las medidas adoptadas

a) Reestructuración y apoyo al sector financiero

Desde que estallara la crisis en 2008 han sido muchas las medidas adoptadas para enfrentarla. El apoyo al sector financiero ha sido el componente principal y permanente en todo este tiempo, presente en todos los programas de actuación. Las medidas en respuesta a los problemas de las ejecuciones y los lanzamientos, de hecho, se concibieron en un principio más como un elemento adicional de estabilización financiera que como un elemento de política social.

La reestructuración del sistema financiero español se ha asentado en dos pilares, la concentración de entidades (fundamentalmente cajas) y la aportación de fondos a las entidades financieras en sus diversas formas (préstamos, inyecciones de capital, avales y ayudas contingentes para favorecer sus adquisiciones, mediante esquemas de protección de activos (EPA)).

En el ámbito de las concentraciones, en 2009 existían 45 cajas de ahorros, mientras que actualmente existen 11 entidades que han surgido del traspaso de la actividad financiera a entidades bancarias creadas por la mayoría de las cajas de ahorros. Sólo se han mantenido dos entidades de pequeño tamaño que todavía operan directamente como Cajas de Ahorros[4]. Además, este número de entidades todavía puede reducirse en un futuro dadas las anunciadas subastas de entidades intervenidas[5] y las nuevas reformas normativas en curso[6].

Este proceso de integración se ha llevado a cabo mediante diferentes formas de adquisiciones y fusiones o a través de SIP (Sistema Institucional de Protección), en gran parte incentivadas, entre otras, con ayudas directas, EPA para las entidades adquiridas, participaciones preferentes convertibles o inyecciones de capital.

Fundamentalmente, el proceso de ayudas al sistema financiero se articuló en tres pilares:

4 Caixa Ontiyent y Caixa Pollença

5 Catalunya Bank y NCG banco

6 Proyecto de Ley de cajas de ahorro y fundaciones bancarias.

1. Ayudas para la adquisición de entidades intervenidas[7], por las que se han aportado 7.852 millones de euros, además de diversas garantías en forma de Esquemas de Protección de Activos.

2. Las ayudas del Fondo para la Reestructuración Ordenada bancaria (FROB) bien en su primera ronda de ayudas para favorecer los procesos de integración en forma de participaciones preferentes convertibles (14.447 millones de euros) o bien en su segunda ronda de ayudas a través de las inyecciones de capital para aquellas entidades que no cumpliesen determinado mínimo de capital[8] (5.183 millones de euros adicionales).

3. La asistencia financiera del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), que hasta el momento ha supuesto ayudas por 39.158 millones de euros (con posibilidad de llegar hasta los 100.000 millones de euros, cuyo plazo finalizaría en diciembre 2013).

Por lo tanto, descontados los Esquemas de Protección de Activos, el proceso de reestructuración del sistema financiero ha supuesto hasta la fecha ayudas por valor de más de 60.000 millones de euros, de las cuales ya se han materializado como pérdidas los 13.677 millones de euros que se han inyectado en entidades posteriormente subastadas[9].

Adicionalmente a estas ayudas, hay que tener en cuenta que para la creación de la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria (SAREB) se han inyectado 2.500 millones de euros directamente por el MEDE y adicionalmente se avalará la deuda que la SAREB otorgue a los bancos a cambio de sus activos tóxicos. Esta última cifra tras el traspaso de los activos de las entidades nacionalizadas (grupo 1) y de las pertenecientes al grupo 2[10] supone ya un aval por 50.781 millones de euros[11].

b) Primeras medidas de apoyo a las familias sobreendeudadas (2008-2011)

Paralelamente a las ayudas realizadas por los gobiernos al sistema bancario, desde 2008 también se establecieron una serie de medidas paliativas para limitar

7 CCM, Cajasur , CAM, UNNIM y Banco de Valencia

8 Mediante el RD-Ley 2/2011 se le exigía a las EEFF un ratio de capital principal del 8%.

9 CCM, CAM, UNNIM, Banco de Valencia y Banco Gallego.

10 BMN, Liberbank, Caja3 y CEISS

11 http://www.bde.es/f/webbde/GAP/prensa/info_interes/ficheros/es/sareb280213.pdf

El alcance de estas medidas fue muy limitado, especialmente aquellas que necesitaban de la colaboración de las entidades financieras para que tuviesen efecto

las consecuencias de la crisis económica sobre los ciudadanos, especialmente a aquellos que se enfrentan a las situaciones más extremas.

En la primera fase de la crisis estas ayudas se limitaron a facilitar el pago de las cuotas hipotecarias, e incluyeron las siguientes medidas:

- Permitir la rehabilitación del préstamo más de una vez si la ejecución se dirigía contra la vivienda habitual.
- El alargamiento de los plazos de la hipoteca sin coste alguno durante dos años.
- Convenios con el Colegio de Registradores y Notarios para la ampliación gratuita del plazo de los préstamos hipotecarios.
- El establecimiento de una moratoria temporal parcial de las cuotas hipotecarias (línea ICO-Moratoria).
- El anticipo de la deducción por vivienda.

No obstante, el alcance de estas medidas fue muy limitado, especialmente aquellas que necesitaban de la colaboración de las entidades financieras para que tuviesen efecto, como el caso de la línea ICO-Moratoria, que tuvo un impacto mínimo durante el tiempo que estuvo en funcionamiento[12].

c) Política social de vivienda (1996-2012)

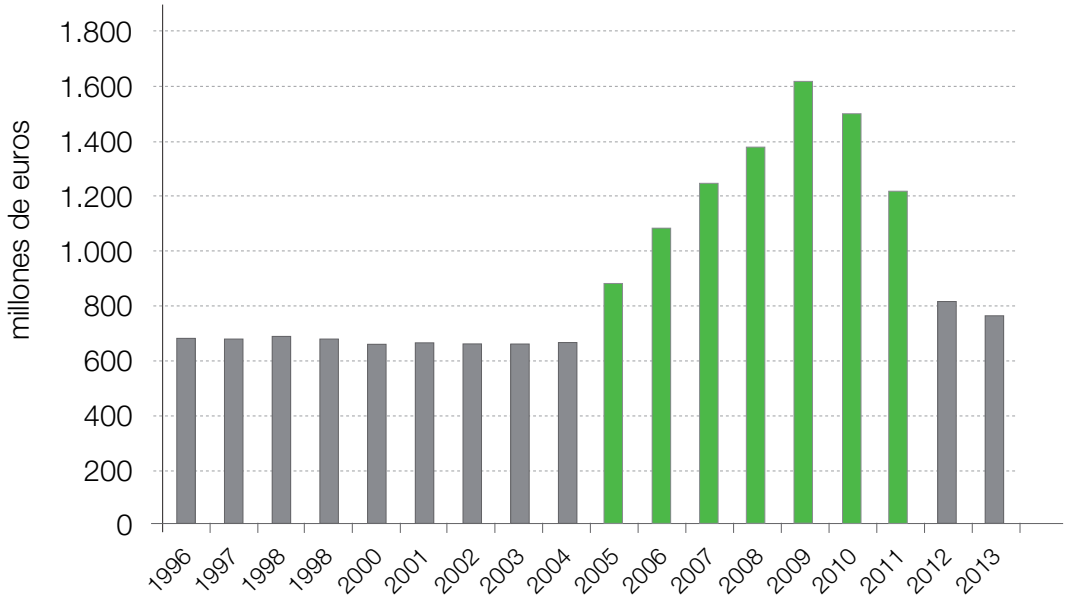
Durante los gobiernos del PP entre 1996 y 2004, la política de vivienda quedó en esencia reducida a (i) el fomento de la propiedad como único método de acceso a la vivienda y (ii) el incremento de la superficie urbanizable y de la iniciación de viviendas como elemento para la reducción de precios.

Desde 2004, la política social de vivienda sufrió algunos cambios, aunque no logró frenar el crecimiento exacerbado del sector. Las prioridades marcadas para la política de vivienda se centraron en una mayor inversión en viviendas de protección oficial (VPO), el fomento de la rehabilitación y el desarrollo de políticas de alquiler como alternativa a la adquisición para garantizar el acceso a la vivienda.

Las partidas destinadas a los Planes de Vivienda sufrieron un importante aumento hasta superar los 1.600 millones de euros en 2009 (Gráfico 3) y se

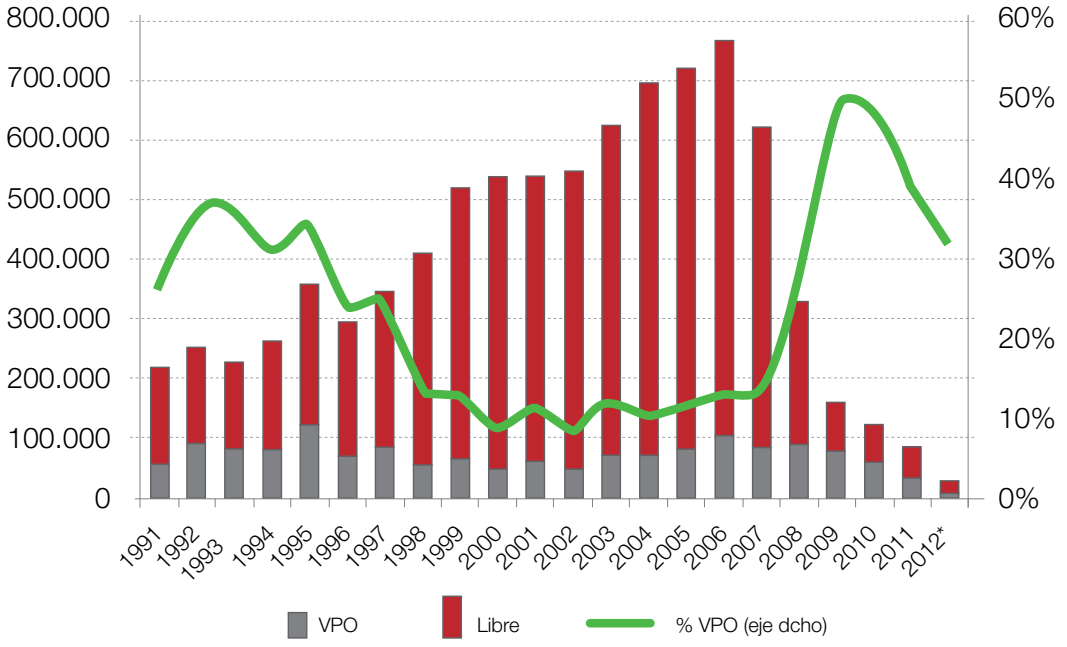
12 Esta línea sólo consumió 70 millones de euros de los 6.000 que se habían dispuesto para esta línea ICO, permitiendo únicamente a 12.500 familias aplazar temporalmente sus cuotas hipotecarias.

Gráfico 3. PGE destinados a acceso a vivienda y fomento edificación.



Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Gráfico 4. Porcentajes de VPO iniciadas.



Fuente: Ministerio de Fomento. Para 2012 datos de enero a junio.

incrementó el número de viviendas VPO iniciadas a un ritmo del 5% hasta 2008 (Gráfico 4), aunque insuficiente para contrarrestar el crecimiento de la iniciación de vivienda libre.

Del mismo modo, se produjo un cambio en la composición de ese gasto, de modo que la promoción de vivienda nueva para venta redujo su peso en favor de las ayudas a la promoción para el alquiler y, sobre todo, las ayudas directas a los inquilinos[13], que según los principales organismos internacionales deben ser el instrumento preferente para la política social de acceso a la vivienda.

Estos cambios se enmarcaron en un proceso paulatino de eliminación de las ayudas para compra de VPO, una vez constatado que estas ayudas ni contuvieron el incremento de precios ni favorecieron el acceso de vivienda de los colectivos con rentas más bajas. Esto se debe a que el acceso a este tipo de viviendas tenía un límite de renta muy elevado[14] y a que se condicionaba a la obtención de un crédito en una entidad financiera. Como consecuencia, las viviendas eran adjudicadas en muchas ocasiones a colectivos con ingresos medios o bajos en un momento determinado pero con perspectiva de incrementarlos a medio plazo. Además, el exceso de solicitantes y la escasez de vivienda se solucionaban con el nada eficiente sistema de sorteo, por lo que no existía ningún mecanismo por el cual aquellas personas con mayor necesidad de la vivienda pudiesen acceder a una VPO.

Estas ayudas se eliminaron definitivamente en 2012 con la eliminación de las subvenciones de préstamos para VPO[15]. A pesar de todas estas modificaciones, desde 2005[16] hasta 2012 se construyeron 424.000 iviendas de VPO destinadas a la venta y tan sólo 108.000 destinadas a alquiler (Gráfico 5).

d) Fiscalidad de la vivienda: venta vs alquiler

Con la llegada del gobierno socialista en 2004, paralelamente a una redirección de los recursos públicos en programas de viviendas, también se produjeron

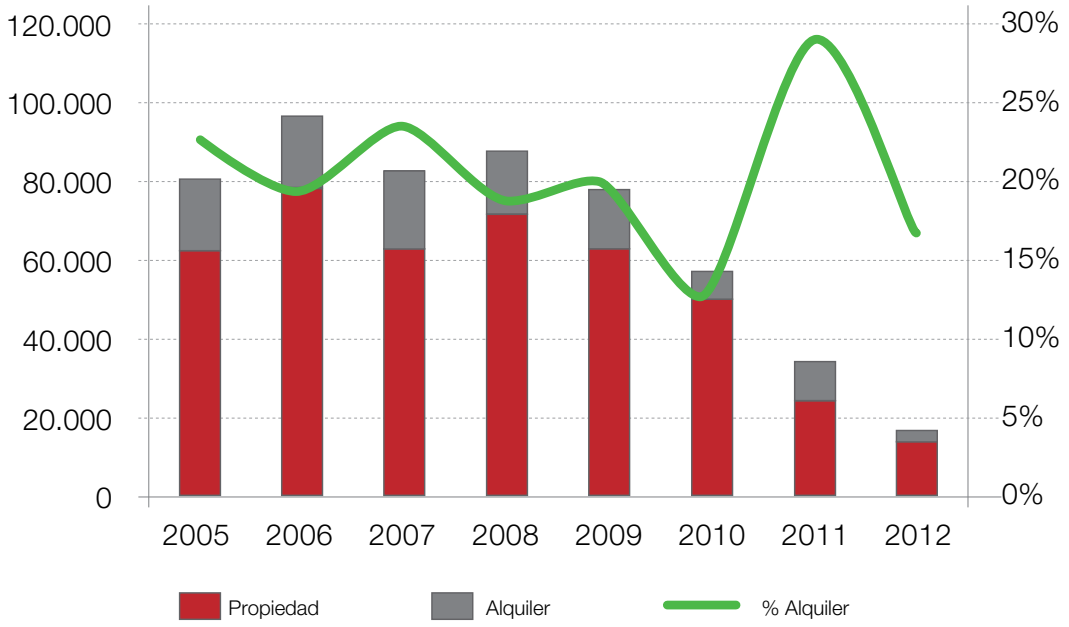
13 En este punto, tuvo especial incidencia por su dinamización del mercado del alquiler la introducción de la renta básica de emancipación: 210 euros para jóvenes de entre 22 y 30 años, de la que se beneficiaron 300.000 jóvenes.

14 Antes de su total eliminación, las subvenciones de préstamos de vivienda protegida, tenían un límite de 4,5 veces el IPREM (Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples), es decir, 28.755,59€ anuales

15 En 2011 ya se había eliminado la ayuda estatal directa a la entrada (AEDE).

16 Primer año de la serie

Gráfico 5. Iniciación de VPO alquiler y compra.



Fuente: Ministerio de Fomento.

reformas en el sistema impositivo de cara a equilibrar un sistema fiscal muy sesgado hacia la compra de vivienda, una de las causas de la generación de la burbuja inmobiliaria. De este modo, ya en 2006 se redujo el porcentaje de desgravación por inversión en vivienda habitual hasta el 15% y se reintrodujo la posibilidad de que los inquilinos dedujeran parte del alquiler satisfecho, que había sido eliminada anteriormente.

No obstante, no sería hasta el paquete de medidas anunciadas en mayo de 2010 cuando se restringe la deducción por compra de vivienda habitual en el IRPF a las rentas inferiores a 24.107 euros, el mismo límite de renta existente en las deducciones por alquiler. Posteriormente, tras una reintroducción temporal con la llegada del gobierno del PP, la deducción fue finalmente eliminada en 2012.

Los datos más recientes indican que el mercado del alquiler gana terreno en España frente al mercado en propiedad, hasta situarse en el 17% las personas que residen en régimen de alquiler frente a un 11% de hace sólo unos años. Este dato marca una clara tendencia positiva que aunque todavía se sitúa muy lejos de los estándares europeos. Además, esta tendencia parece deberse más

> *Por difícil que resulte de creer, la política social de vivienda prácticamente no ha sido empleada para la resolución del problema de los desahucios de las familias en situaciones extremas*

a la actual coyuntura económica que a los cambios en las preferencias de los individuos o al efecto de la política de vivienda.

e) Medidas en el sector inmobiliario ante el estallido de la crisis

Una vez se produce el estallido de la burbuja, la primera reacción consiste en adoptar medidas para estimular de nuevo el crecimiento del sector. Medidas que sólo consiguieron limitar y retardar un inevitable ajuste de precios de la vivienda.

Por difícil que resulte de creer, la política social de vivienda prácticamente no ha sido empleada para la resolución del problema de los desahucios de las familias en situaciones extremas. En los últimos años, la política de vivienda social ha contribuido a reforzar las tendencias subyacentes en la generación de la burbuja inmobiliaria. Y una vez que esta estalló, la política social de vivienda se ha adaptado más a la reducción de disponibilidades presupuestarias que a reorientarse de forma que contribuyera a paliar las angustias de muchas familias en la actual coyuntura, así como a generar un futuro sostenible para el sector en el medio plazo.

3. Valoración de las medidas adoptadas y elementos para construir una actuación integral desde una visión progresista

A pesar de toda la batería de medidas que se han tomado en la política financiera y de vivienda, éstas han carecido de un rumbo firme. Nos encontramos ante unas medidas que han demostrado ser:

i. Ineficaces: A pesar de las elevadas ayudas a los bancos en sus diversas formas, éstas no han conseguido reactivar el crédito de la economía, ni favorecer el alivio de la situación de los hogares en dificultades. Al mismo tiempo, los desahucios no se paralizaron e incluso aumentaron, debido a las medidas contradictorias que se han tomado en la reforma del mercado financiero.

ii. Ineficientes: No sólo no han cumplido su objetivo, sino que las medidas de recapitalización de la banca y de política de vivienda se han producido a un coste elevado, con dudas sobre si la reforma financiera se ha hecho con el

menor coste posible[17]. Además la política de vivienda se ha gastado cerca de 16.000 millones de euros entre 1996 y 2012 sin que se haya conseguido mejorar los ratios de acceso.

iii. Injustas: En primer lugar, se ha dado un mensaje de impunidad al sector financiero, ahondando en los incentivos perversos que han ayudado en la formación de esta crisis, mientras que las ayudas a los ciudadanos en dificultades han sido mínimas e incluso se han reducido. En segundo lugar, se ha construido una política de vivienda que en lugar de ayudar a los más necesitados, otorgaba viviendas en propiedad a través de un sorteo a jóvenes con perspectivas de altos ingresos. Y cuando la crisis ha mostrado sus efectos, el sistema de ayudas a la vivienda ha dejado de lado a los ciudadanos que decidieron apostar por la vivienda en alquiler.

iv. Arriesgadas: La falta de medidas pensadas para el largo plazo y la creación de peores incentivos en el sistema financiero, agravados con la creación de gigantes financieros que se verán impunes ante la máxima del *too big to fail* (''demasiado grandes para caer'') no hacen más que ahondar en un modelo fallido que ha generado una crisis de elevadas proporciones en España. A esto hay que añadir que no se ha producido un reajuste de los riesgos entre las partes, que mantiene desprotegido al deudor, pero al mismo tiempo la perspectiva de medidas favorables a los hogares con dificultades de pagar su vivienda hacen el endeudamiento para la adquisición de vivienda todavía más atractivo para los individuos menos aversos al riesgo.

Lo que parece cierto es que a la economía española aún le queda un largo periplo hasta digerir el boom financiero e inmobiliario del último ciclo expansivo. Hasta ahora, el Gobierno de España, para recuperar la senda del crecimiento ha seguido avanzando en el proceso de ajustes fiscales, saneamiento, recapitalización y reestructuración del sistema financiero y muy tímidas reformas estructurales. Esta estrategia de salida de la crisis se encuentra con crecientes dudas sobre su idoneidad. En España, por ejemplo, pese a la atenuación de las tensiones sobre nuestra capacidad de financiación, esto no se ha traducido todavía en una recuperación del crecimiento económico que dé lugar a la creación de empleo.

17 El caso más paradigmático sería el del Banco de Valencia, donde la insuficiencia de información no permite extraer conclusiones absolutas, pero es posible que las ayudas se hayan otorgado por encima de las necesidades de capitalización del Banco. Simplemente las inyecciones previstas (sin tener en cuenta el EPA que se le otorga a La Caixa) ya superan las estimaciones de déficit de capital estimadas por Oliver Wayman (4.500M€ Vs 3.462M€).

> *Proponemos que los problemas de insolvencia deben abordarse desde una perspectiva integral de la insolvencia personal y estableciendo la posibilidad de un nuevo inicio o fresh start*

Así, según el Instituto Nacional de Estadística el PIB habría registrado una caída del 1,6% en 2012 y para 2013 se estima una caída del 1,3% para 2013.

Todo ello conforma un escenario bastante sombrío al que se suma el aumento de las desigualdades sociales y económicas en España. La desigualdad entre los ingresos de los españoles se disparó el año pasado hasta el nivel más alto desde 1995. El paro, la bajada de los sueldos y el fin de algunas prestaciones han dado lugar a una importante fractura social: el riesgo de exclusión ha alcanzado el máximo desde que hay datos (1995), y cerca del 22% de la población se encuentra por debajo el umbral de la pobreza.

Consideramos que el abordaje de los problemas de los desahucios desde una visión progresista y solidaria requiere replantearse algunas de las premisas sobre las que se viene construyendo el discurso progresista hasta ahora. Y esto entendemos que es así desde varias perspectivas:

- Justicia: un enfoque sólo basado en evitar los desahucios de las personas de sus viviendas en propiedad por parte de los bancos está dejando de lado a todo aquel que no tuvo nunca vivienda. La emergencia de la situación y su magnitud hace necesario actuar en el caso de los desahucios, pero no puede ser con una mayor protección ante aquellos que en situaciones similares como personas en situación de alquiler, o incluso aquellos colectivos que ni siquiera han podido acceder al alquiler en condiciones de mercado (*equidad horizontal)*. Igualmente, esto podría beneficiar a personas que poseen otros activos como para hacer frente a sus cuotas hipotecarias en perjuicio de personas sin activos de ninguna clase (*equidad vertical*).

- Incentivos: un enfoque centrado en ayudas sociales orientadas únicamente a sectores que sean ''mayoría'', se aleja de cualquier perspectiva solidaria y además envía un mensaje perverso a la población, ya que se incentivarán comportamientos gregarios (''efecto manada''). Al mismo tiempo, con este enfoque el Estado está premiando comportamientos arriesgados que son precisamente los que se deben evitar para prevenir posibles crisis futuras que acabarán pagando las personas más débiles.

Por todo esto consideramos que el problema de los desahucios es esencialmente un problema de política social de vivienda que en esta coyuntura económica se

Adicionalmente, desde diversos foros especializados, como FEDEA (véase por ejemplo http://www.fedeablogs.net/economia/?p=27621) las esperas en la toma de decisiones y el temor a las consecuencias de liquidaciones bancarias han elevado el coste de actuación en el mercado financiero.

complementa con cuestiones de eficiencia de mercado, liquidez, estabilidad macroeconómica y de dinamización de la actividad económica. Proponemos que los problemas de insolvencia deben abordarse desde una perspectiva integral de la insolvencia personal y estableciendo la posibilidad de un nuevo inicio o *fresh start*, con independencia del tipo de deudas o garantías que tenga el deudor insolvente. Pero esto se debe enmarcar en una redefinición de la política de vivienda de acuerdo con unos principios básicos con fines claros y alcanzables:

i. La política social de vivienda debe incidir en todas aquellas capas de sociedad que no pueden acceder a una vivienda en las condiciones de mercado existente. Es necesario concentrar los recursos en los más necesitados y en aquellos programas que más efectividad tengan, abandonando el discurso implícito dominante de que una política de vivienda debe garantizar el acceso a una ''vivienda en propiedad'' a las clases medias, para hablar del derecho a una vivienda digna para los ciudadanos vulnerables en cualquiera de sus modalidades.

ii. Es necesario paliar los efectos que la crisis económica ha tenido en la capacidad de pago de los hipotecados dada la situación de emergencia, pero siempre compatibilizándolo con el ajuste necesario del sector inmobiliario y del sector financiero y con la recuperación de la actividad económica y el empleo a medio plazo. Ha de garantizarse la reducción de las cargas de aquellos que no puedan hacer frente a los pagos hipotecarios por cambios inesperados en sus condiciones económicas y también garantizar que las situaciones de iliquidez del mercado no tengan como consecuencia una reducción del valor de los activos inmobiliarios por debajo de sus valores objetivos. Para ello, es necesario maximizar las garantías, el valor y las posibilidades de las familias en problemas.

iii. La solución debe construirse respetando la seguridad jurídica, aunque haya que ser flexible con las situaciones excepcionales cuando realmente sean excepcionales. Cualquier medida que vaya en contra de este principio significará una mejora de las condiciones de los deudores actuales a cambio de una reducción del acceso al crédito de próximas generaciones.

iv. Es necesario construir un marco más equilibrado a largo plazo, con un reparto más justo de las garantías y de los riesgos entre las partes, con especial atención a la protección de los consumidores vulnerables y al control de los riesgos no evaluables por los deudores.

v. Por último, pero quizás lo más importante, es necesario que el sistema hipotecario español estructure medidas que construyan una salida a aquellos deudores que han acumulado cargas crediticias inasumibles. Para ellos, es necesario tasar en qué condiciones se debe garantizar una segunda oportunidad (*fresh start*) a aquellos que no han podido hacer frente a sus cargas bien sean estas hipotecarias o de otra naturaleza. Este esquema equipararía nuestro sistema legal al existente en otros países que contemplan la posibilidad de imponer una reestructuración obligatoria de las deudas de las personas y las quitas en determinadas circunstancias y con las debidas garantías. Una posibilidad que en nuestro ordenamiento está prácticamente limitado a las personas jurídicas.

Sobre las reflexiones efectuadas se construye una propuesta que combina las tres componentes básicas a las que se ha hecho mención; (i) Una política social de vivienda orientada a facilitar el derecho a la vivienda de forma efectiva a quien no puede hacerlo en condiciones de mercado, especialmente en esta coyuntura; (ii) optimizar el valor que los ciudadanos con problemas puedan obtener por su vivienda, reduciendo al máximo los problemas de iliquidez de la situación actual; y (iii) facilitar un futuro a los ciudadanos que se ven sobrepasados por un nivel de deudas al que no pueden hacer frente de manera previsible en toda su vida, de forma que tanto deudores como acreedores se beneficien de la viabilidad y la esperanza de un futuro mejor.

4. Propuesta de una política social de vivienda

Es necesario abandonar definitivamente las ayudas a promotores y familias para que construyan y compren respectivamente una vivienda protegida (VPO) previamente calificada de acuerdo con determinados criterios. Esas ayudas acaban resultando en transferencias de rentas hacia personas de clases medias o acomodadas sin alcanzar a los verdaderos destinatarios teóricos de tales ayudas. Además, las ayudas a la compra de viviendas generan compromisos a largo plazo que implican restricciones en las vidas de las personas y en el funcionamiento del mercado inmobiliario, lo que genera rigideces en la economía, entre otros, imponiendo límites a la movilidad laboral, lo que añade restricciones a nuestro ya rígido mercado de trabajo.

La política social de vivienda debe centrarse en ayudas directas a los ciudadanos para el alquiler de viviendas en el mercado libre, sin limitaciones de calificación previa. Limitar las ayudas públicas a viviendas previamente calificadas genera rigideces y dificultades para que las ayudas alcancen a las personas más necesitadas. Además, este sistema, aunque puede cubrir las necesidades en las ciudades mediante la creación de parques de vivienda pública de alquiler, no permite la creación de parques de vivienda protegida en localidades más pequeñas.

Este reenfoque no sólo beneficiaría a aquellas personas más necesitadas, sino que también tendría efectos positivos en términos de eficiencia del mercado, absorción del stock de viviendas vacías, reducción del gasto, mayor movilidad geográfica y convergencia con el esquema dominante en otros países europeos.

El nuevo Plan Estatal de Fomento del Alquiler de Viviendas, la Rehabilitación Edificatoria, y la Regeneración y Renovación Urbanas 2013-2016 asume una parte importante de esta reorientación tan necesaria de la política de vivienda al descartar nuevas ayudas a la compra de vivienda y centrarlas en el alquiler para familias con ingresos inferiores a tres veces el IPREM y con alquileres inferiores a 600 euros. Esta reorientación más parece consecuencia de la coyuntura que de convicciones profundas, pero es una reorientación que debe ser bienvenida. Su efectividad depende de los convenios que se suscriban con las Comunidades Autónomas y sobre todo de la dotación presupuestaria, que será escasa.

Las ayudas deben representar un importe que efectivamente hagan que personas que no podrían acceder a una vivienda lo puedan hacer, y no una aportación a quien ya puede hacerlo. En este sentido, el máximo del 40% del alquiler en ayudas es escaso para muchas familias. Dicho de otra forma, son necesarias menos ayudas pero por un mayor importe, y estos importes deben contemplar tramos y ser graduales. Además, deberían fijarse por un periodo de tiempo suficiente (3 a 5 años) para dotar de un marco de certidumbre económica al beneficiario, tras el cual se procederá a una revisión que tenga en cuenta la nueva situación económica y social de la familia, pero que no se desincentive que las familias abandonen la situación de vulnerabilidad.

Pero además del cambio estructural, la política de vivienda debe desempeñar un papel importante en la actual coyuntura de emergencia social. Es necesario articular soluciones extremas para situaciones extremas, como la problemática en torno a las familias desahuciadas, evitando los problemas de riesgo moral que subyacen a otras soluciones.

Las viviendas de acogimiento o los alquileres muy reducidos deben generalizarse ahora. La creación de un fondo social de viviendas a precios reducidos para familias desahuciadas después de 2008 que se encuentren en situación de vulnerabilidad está en la buena dirección. Sin embargo, su número (6.000) es simbólico para la dimensión del problema y los primeros datos disponibles muestran el fracaso de esta iniciativa. Tan sólo se han realizado 600 solicitudes, de las que sólo se han asignado 258. Destacan entre las razones de la escasa acogida el elevado precio para familias que en muchos casos dependen de prestaciones no contributivas, la mala calidad de las viviendas (fueron seleccionadas por las propias entidades financieras) y la situación de las mismas, que implicaría el desplazamiento de las familias fuera de su lugar de residencia. La ley 1/2013 encomienda al Gobierno estudiar la flexibilización de los criterios en el plazo de 6 meses.

Es necesaria por tanto más solidaridad que la que representa esta propuesta y debe tratarse de un enfoque integral, gestionado por la administración y no por las entidades financieras. Es necesario el contacto con la administración ante el riesgo de desahucio para facilitar la obtención de ayudas sociales, como la Renta Mínima de Inserción. Por último, estos programas no deben limitarse únicamente a las familias que sufran un desahucio por un impago hipotecario, sino que se debe garantizar que personas en situaciones asimilables (como la incapacidad de pago del alquiler) puedan acceder a este parque de viviendas de emergencia.

5. Revisión, evaluación y propuesta de medidas de apoyo a las familias sobreendeudadas que tienen en riesgo su vivienda

La deriva que están adoptando los acontecimientos muestra también el diferente enfoque que desde los poderes públicos se está adoptando frente a los problemas de liquidez y solvencia cuando estos provienen de una entidad de crédito que cuando provienen de un ciudadano o una familia. Y eso, además de un agravio comparativo, es claramente un error de política económica, pues las quiebras personales afectan a la estabilidad del sistema financiero, al consumo de las familias, al valor de los activos inmobiliarios, a la imagen exterior de nuestro país y a la propia cohesión social. Este hecho no suele formar parte del discurso

Las quiebras personales afectan a la estabilidad del sistema financiero, al consumo de las familias, al valor de los activos inmobiliarios, a la imagen exterior de nuestro país y a la propia cohesión social

sobre el problema económico y financiero de España, aunque sí parece ser más comprendido desde el ámbito europeo[18].

Debido al agravamiento de la situación durante 2011 y 2012 y a la mayor visibilidad social del problema, el anterior gobierno intervino en el proceso de subastas, incrementando al 60% del valor de tasación el mínimo de adjudicación a la entidad financiera, y elevando en dos ocasiones el mínimo de inembargabilidad[19] para los ciudadanos más vulnerables en los casos en los que el precio obtenido en la subasta de la vivienda habitual fuese insuficiente para cancelar el crédito.

Posteriormente, en el Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, el gobierno del Partido Popular tomó una serie de medidas encaminadas a mejorar la protección a los deudores hipotecarios sin recursos por el que para determinados colectivos vulnerables[20]:

- se limitan los intereses de demora[21]
- se establecen exenciones de impuestos en casos de renegociación hipotecaria (ITPyAJD e IRPF)
- y se reforman los procedimientos de ejecución extrajudicial, facilitando el proceso para que un deudor encuentre un mejor comprador cuando las subastas tengan como resultado un valor reducido (menos del 70% del valor de tasación).

Adicionalmente, se establecía un Código de Buenas Prácticas de adhesión voluntaria por parte de las entidades financieras[22] que incluía reestructuraciones

18 Véase por ejemplo el Dictamen del Banco Central Europeo de 22 de mayo de 2013 sobre protección a deudores hipotecarios, la referida Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 14 de marzo de 2013, o el premio Ciudadano Europeo 2013 que el Parlamento Europeo ha concedido a la PAH.

19 En el RD-Ley 6/2010 (Pacto de Zurbano) se elevó el mínimo de inembargabilidad desde el 100% del SMI al 110% y un 20% adicional por cada miembro de la unidad familiar sin ingresos. Posteriormente se elevaron estos porcentajes en el RD-Ley 8/2011 al 150% y 30% respectivamente.

20 Entre los requisitos se incluyen (i) que sea primera y única vivienda, (ii) que todos los miembros de la familia carezcan de rentas derivadas del trabajo o actividades económicas, (iii) la cuota hipotecaria deberá ser superior al 60% de los ingresos netos que perciban el conjunto de los miembros de la unidad familiar, (iv) carecer de bienes patrimoniales con los que hacer frente a la deuda y (v) precios de adquisición de la vivienda inferiores a determinados umbrales.

21 El interés moratorio aplicable será el resultante de sumar a los intereses pactados en el préstamo un 2,5 por 100 sobre las cantidades debidas y no pagadas.

22 97 entidades se han adherido a este Código de Buenas Prácticas. Para consultar las Entidades véase "Resolución de 10 de abril de 2012, de la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa, por la que

de deuda, quitas en las hipotecas y la posibilidad de dación en pago para aquellos deudores que se encuentren en el ''umbral de exclusión'' que se definía para el resto de las medidas de esta norma y un alquiler social.

No obstante, el carácter voluntario de parte de estas medidas y las restricciones en los colectivos afectados supuso una escasa incidencia en el elemento que más revuelo social había levantado, el desahucio de familias sin recursos. Esta situación se vio agravada ante el aumento del número de desahucios realizados por las entidades financieras con el objetivo de que las viviendas, una vez adjudicadas, fuesen transferidas a la SAREB y, sobre todo, a una serie de suicidios en un corto periodo de tiempo de personas que iban a sufrir un desahucio.

Esta situación llevó, a finales de 2012, a las dos principales fuerzas parlamentarias a anunciar una nueva ley hipotecaria y al gobierno a aprobar una serie de medidas urgentes en el Consejo de Ministros del 15 de Noviembre, que incluían la paralización de los desahucios durante dos años para colectivos que cumplan una serie de requisitos[23], así como la creación urgente de un Fondo Social de Viviendas destinado a personas que hayan perdido su vivienda. Este Fondo fue finalmente constituido el 17 de enero de 2013 con 5.891 viviendas, a la vista insuficiente, que estarán disponibles para familias que hayan sido desalojadas de sus viviendas desde 2008 y que cumplan los mismos requisitos que los que paralizan los desahucios, a unos precios que oscilan entre los 150 y los 400 euros.

Recientemente las Cortes han aprobado la Ley 1/2013 de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social que aborda algunos de los principales aspectos que deben configurar el tratamiento de la cuestión. A continuación formulamos una nueva propuesta comparando cómo se abordan en la nueva ley cada uno de los aspectos principales

se publican las entidades que han comunicado su adhesión voluntaria al Código de Buenas Prácticas para la reestructuración viable de las deudas con garantía hipotecaria sobre la vivienda habitual."

23 Estos colectivos no podrán superar el nivel de rentas previsto tres veces el IPREM; su carga hipotecaria se ha multiplicado, al menos, por un 1,5 en los últimos cuatro años; su cuota hipotecaria ha de superar el 50 por 100 de los ingresos netos; el crédito garantizado con hipoteca sobre la única vivienda en propiedad; y, además, se encuentren en alguna de estas circunstancias: (i) Ser familias numerosas, (ii)Constituir una unidad familiar monoparental con dos hijos a cargo, (iii) Ser familias con algún menor de tres años, (iv) Tener a su cargo a personas en situación de discapacidad superior al 33 % de dependencia que incapacite de modo permanente para una actividad laboral,(v) Ser deudores en paro y sin prestación por desempleo, (vi) Constituir unidades familiares en las 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 o enfermedad grave que le incapacite de forma temporal o permanente para una actividad laboral, o (vii) Estar en algunos supuestos de violencia de género.

del problema y cómo se considera que deberían ser abordados, apostando por una solución integral a través de una ley de quiebra personal, un ''fresh start''.

a) ***Beneficiarios***

Un primer aspecto limitante del conjunto de las medidas adoptadas en las diferentes reformas adoptadas es el reducido alcance subjetivo que con carácter general aplican, especialmente para las medidas más relevantes.

En la ley 1/2013, que tiene en cierto modo un valor de texto refundido se definen varios ámbitos subjetivos:

- Con **carácter general**, para los préstamos hipotecarios sobre la vivienda habitual, se establece una limitación del interés de demora (tres veces el interés legal del dinero que sólo podrá devengarse sobre el principal, y además se establece el requisito de tres impagos mensuales para comenzar el procedimiento de ejecución, anteriormente un mes), así como otras medidas generales de la legislación hipotecaria: cláusulas abusivas, plazo máximo de 30 años, tasación, limitación de las costas, nivel máximo de endeudamiento, etc.

- Se definen unos colectivos de **especial vulnerabilidad** (ver nota pie de página 23) en función de la confluencia de criterios sociales y económicos bastante restrictivos. Para este colectivo se establece la moratoria en los lanzamientos hipotecarios durante 2 años.

- Para la aplicación del Código de Buenas Prácticas (que establece la posibilidad de realizar reestructuraciones de deudas, quitas y la dación en pago) se definen el **umbral de exclusión social** de manera casi coincidente con los colectivos de especial vulnerabilidad pero añadiendo requisitos de cuota hipotecaria y de patrimonio familiar, así como requisitos de precio máximo de la vivienda.

Además esta variedad de colectivos beneficiarios de las medidas de la ley 1/2013 de protección a los deudores hipotecarios no coincide con los colectivos beneficiarios de alguno de los diferentes tipos de vivienda protegida definidos en los sucesivos planes de vivienda, a pesar de que una mayor coincidencia hubiera reducido la magnitud del problema al que hoy nos enfrentamos.

El restrictivo ámbito subjetivo de las medidas aprobadas limita su alcance para los propósitos sociales y macroeconómicos perseguidos. Además, los medios

de prueba son complejos, especialmente para las personas en riesgo de exclusión. Nuestra propuesta es que se enmarquen dentro de un esquema general de quiebra personal o, en todo caso, que se amplíen, unifiquen y simplifiquen los requisitos actuales.

b) ***Limitación a los intereses de demora***

España es uno de los pocos países europeos que no limitaba de forma explícita los intereses de demora en los préstamos hipotecarios, más allá de una referencia genérica anti-usura de 1908 que establece la prohibición cuando el interés sea ''manifiestamente desproporcionado con las circunstancias'' y haya sido aceptado como consecuencia de la ''situación angustiosa'' o ''de su inexperiencia''.

En este sentido, destacan varias contribuciones académicas[24] que han justificado la limitación de la libertad de pacto sobre la base de que la información asimétrica, los mercados incompletos, o la percepción errónea del riesgo hacen que el mercado no funcione de forma eficiente. A estos argumentos habría que añadir los de carácter macroeconómico, ya que los excesivos intereses de demora incrementarán el nivel de endeudamiento y la morosidad de la economía, en la dirección contraria a lo que se requiere a nivel agregado.

Con la aprobación de la ley 1/2013 el régimen de intereses de demora en los préstamos hipotecarios sobre la vivienda habitual queda como sigue:

- Con carácter general el límite queda establecido en tres veces el interés legal del dinero (actualmente el 4%).
- Las personas en riesgo de exclusión social que de acuerdo con el Código de buenas Prácticas se beneficien de una reestructuración de la deuda, tendrán un tipo del Euribor + 0,25%.

Además, el tipo de demora sólo se aplicará sobre el principal demorado y no capitalizará.

Con estas medidas se debería dar respuesta a los problemas de muchos deudores que descubren tipos de demora de los que no eran conscientes. Estos tipos, situados por encima del 20% e incluso cercanos al 30%[25], incrementan

24 Ver una revisión en el blog "nada es gratis" http://www.fedeablogs.net/economia/?p=28037,

25 En ocasiones, los tribunales han declarado nulos algunos intereses aplicados al considerarlos abusivos. Sin

las deudas hasta niveles imposibles de asumir para muchas personas y sin otro efecto que desincentivar cualquier esfuerzo para la recuperación personal al estar ésta sometida a una losa inasumible.

Aunque sin duda la nueva regulación resuelve varios de los abusos que se venían practicando, permanece alguna duda sobre su interpretación para las deudas e intereses devengados con anterioridad a la entrada en vigor de la ley.

c) ***Reestructuraciones: quitas de deuda y ampliación de plazos***

Las reestructuraciones de las deudas pueden aliviar los problemas en espera de tiempos mejores. Esto es lo que se está produciendo en la mayoría de los casos en que existen problemas de pagos. Desde el año 2008 se han producido 1,5 millones de cambios en las condiciones de las hipotecas y la gran banca declara haber realizado más de medio millón de renegociaciones o reestructuraciones.

Desde el inicio de la crisis se fueron adoptando tímidas medidas tendentes a favorecer la reestructuración de la deuda hipotecaria en diferentes casos, pero sin que configurara como un derecho del deudor. En 2008 en el Plan E se eximió de gravamen del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados las escrituras públicas que documenten la ampliación del plazo de dichos préstamos, así como la exención del pago de los correspondientes aranceles notariales y registrales para algunos colectivos. Por su parte, la primera versión del Código de Buenas Prácticas firmado con varias entidades financieras en 2012 y respaldado por el RDL 6-2012 establece un marco de incentivo fiscal de las renegociaciones pero que en la práctica se limita a una exención parcial de los honorarios notariales.

En la ley 1/2013 se establecen dos supuestos de reestructuración:

- Para las personas en riesgo de exclusión según se define en el Código de Buenas Prácticas con una deuda hipotecaria con las entidades que los suscriben la ley establece la obligación para la entidad financiera de ofrecer un plan de reestructuración basado en un plazo de carencia (5 años), una ampliación de plazos (hasta 40 años) y una reducción del tipo de interés (Euribor + 0,25%). Para los deudores a los que les sea imposible atender

embargo no estaba claro que eso pudiese parar un procedimiento de desahucio. La Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 14 de marzo de 2013 declaró contraria al derecho europeo la ley española y establece que el procedimiento de desahucio debe paralizarse hasta que un juez determine el carácter abusivo de una cláusula hipotecaria.

a las anteriores condiciones, se establece la posibilidad de una quita del capital pendiente y finalmente la dación en pago.

- Para los deudores cuya vivienda haya sido ejecutada como consecuencia de la garantía hipotecaria, se establece la liberación de la deuda si abonan el 65% de la cantidad pendiente más el interés legal del dinero en 5 años, o el 80% en 10 años.

Es de destacar que la ley 1/2013 establece por primera vez la obligación de reestructurar y reducir deudas para determinados colectivos, aunque con un alcance muy limitado y parcial, lejos del enfoque integral del ''*fresh start*''. Por otra parte, la exención del pago de aranceles notariales y registrales, citada anteriormente, parece que ni siquiera viene aplicándose, como induce a pensar que la Dirección General de los Registros y del Notariado vaya a instar a notarios y registradores de la propiedad a devolver más de 400 millones de euros cobrados indebidamente por cancelaciones hipotecarias.

d) ***Subastas: ejecuciones y ventas extrajudiciales.***

Otro elemento para reducir el impacto negativo de los desahucios es mejorar el sistema de subastas, tradicionalmente un mecanismo poco transparente, restringido, costoso y largo que no consigue obtener el valor de mercado de los ejecutados y suele implicar una transferencia de rentas del ejecutado al ejecutor (la entidad financiera), lo que añade dramatismo a la crítica situación de algunos deudores y contribuye a la desconfianza general hacia el sistema.

Una vez que el deudor llega a este extremo – y puede llegar antes de lo que se cree por desinformación o falta de conocimiento para articular otras vías menos lesivas para sus intereses– su margen de actuación es realmente escaso. Un panorama similar suele acompañar a las ventas extrajudiciales, previstas inicialmente para reducir tiempos y minimizar la acumulación de intereses, previstas en la mayoría de los contratos, que han acabado en muchos casos en situaciones más lesivas para el deudor al no aplicar hasta la ley 1/2003 el mínimo para la adjudicación introducido para las subastas judiciales.

En línea con lo que venía reclamándose desde hace años, el Gobierno ha anunciado una reforma de la Ley de Enjuiciamiento Civil con algunos cambios que parecen evidentes. En primer lugar, se reduce el aval previo al 5% del valor de tasación con el que se acude a la subasta (desde el 20% previo, que a su vez había sido reducido desde el 30%). Se amplía el plazo para depositar el importe de la vivienda a 40 días

desde la adjudicación (desde los 20 días actuales), lo que amplía el margen para obtener financiación, y se establece un valor de base mínimo para la subasta.

A pesar de todo ello, las ejecuciones judiciales se suelen demorar demasiado (unos 2-3 años), un periodo durante el cual la vivienda suele perder valor sin que nadie se beneficie de ello y se acumulan intereses de demora. Ante lo poco realista que supone proponerse reducir los plazos en el funcionamiento de la administración de justicia, la agilización debería pasar por facilitar la vía extrajudicial o notarial, con suficientes garantías y ampliando el valor mínimo de adjudicación, lo que permite reducir todo el proceso a sólo un par de meses. Incluso más importante es la introducción de mejoras en el funcionamiento de las subastas, como la plena introducción de las subastas on-line (que aún debe desarrollarse) o las visitas a las viviendas antes de su venta, que mejorarían las posibilidades para el propietario endeudado. Aunque un mecanismo como el de la quiebra personal que se propone en esta contribución resolvería el problema en un marco más completo y justo, para las liquidaciones sería igualmente necesario la agilización y eficiencia de los mecanismos de subastas involucrados.

Un método instantáneo y sencillo de acercar el valor resultante de las subastas judiciales al valor del mercado es la introducción de un agente que puje de acuerdo a las condiciones objetivas de la vivienda. Dado que el SAREB establece un valor para que las entidades de crédito transmitan sus inmuebles al banco ''malo'', ese mismo valor debería ser garantizado para todos los ciudadanos, o al menos para aquellos que cumplieran determinados requisitos de necesidad. Esta sería la manera, por una parte, de distribuir más equitativamente el esfuerzo del contribuyente para estabilizar el sistema financiero y, por otra parte, tendría ahorros en costes sociales.

e) ***Valor mínimo de adjudicación***

En relación con lo anterior, se ha ampliado el importe mínimo por el que la entidad de crédito puede adjudicarse la vivienda habitual si no existe postor en la subasta hasta el 70% del valor de tasación, que a su vez se establece como mínimo en el 75% de la tasación recogida en la hipoteca. Esta medida puede que restrinja la capacidad de negociación del banco en algunas ocasiones, ocasionando un mayor precio para el deudor, pero en otros casos simplemente pospondrá la solución del problema, mientras que en la demora la deuda y el problema podrían seguir aumentando. Igualmente se establece un nivel mínimo para las ventas extrajudiciales.

f) ***Reforma tributaria para facilitar la dación en pago***

Con independencia de los casos en que proceda una dación en pago de carácter social, pueden adoptarse medidas que favorezcan la dación en pago para un colectivo mayor de personas sin que por ello se resientan los principios básicos de equidad de manera que permita a un mayor número de personas reemprender sus vidas en estos momentos sin cargas excesivas.

Antes de las diferentes reformas acometidas estos años, la dación en pago implicaba para el deudor tener que abonar varios tributos. En primer lugar está la obligación de pagar el Impuesto sobre Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, la *plusvalía* al ayuntamiento correspondiente, con independencia de que el inmueble haya experimentado una disminución de valor. En segundo lugar, el deudor normalmente deberá incluir en su declaración de la renta una ganancia de patrimonio, ya que el valor por el que oficialmente la entidad de crédito adquiere el inmueble incorpora los intereses de demora y otras cargas que aumentan ficticiamente su valor. Por otra parte está la doble tributación del Impuesto de Trasmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, que es un impuesto cedido a las Comunidades Autónomas. Si bien jurídicamente lo abona el adquirente, la relación de fuerzas hará normalmente que la entidad financiera traslade su incidencia sobre el deudor en la mayoría de los casos. Cuando la vivienda se transmite al comprador final, este impuesto se abona una sola vez, pero cuando la vivienda se da en dación en pago a la entidad de crédito, y esta la transmite luego a un tercero hay dos transmisiones que aumentan la carga tributaria, lo que vendría a complicar la situación del deudor en la situación de depresión actual del mercado inmobiliario.

El Real Decreto-ley 6/2012 citado anteriormente exime del pago de los estos impuestos (Plusvalías, ITPyAJD e IRPF) a las familias en riesgo de exclusión social, si bien ha sido escasamente aplicado. Al igual que se propuso para la limitación de los intereses de demora, dada la actual situación debería procederse a eliminar este requisito subjetivo o a hacerlo más amplio e incorporar todas las primeras viviendas por debajo de un valor, favoreciendo su aplicación con explicaciones claras.

La ley 1/2013 también corrige uno de los problemas que afectaban a muchos deudores: si la vivienda había recibido ayudas públicas por ser una VPO, el deudor hipotecario debía devolverlas si enajenaba la casa antes de los tres años. Esta necesidad de devolver las ayudas se suprime al establecer la exención de su devolución cuando la vivienda protegida sea objeto de dación en pago al

acreedor o cualquier sociedad de su grupo. El complejo sistema de financiación territorial español complica la aplicación de las medidas propuestas, cuyo impacto recaudatorio neto podría ser pequeño o incluso positivo. Pero el hecho de que haya administraciones diferentes, de diferente color político, pero con similares dificultades presupuestarias, podría multiplicar las reclamaciones e imposibilitar las soluciones.

g) ***Reforzamiento de los bienes y umbrales de renta inembargables***

En todos los sistemas modernos existen ciertos bienes y una determinada proporción de la renta que son inembargables. En España este umbral de inembargabilidad se establece sólo para las deudas hipotecarias de la primera vivienda en función de la renta, y al contrario que en los esquemas de ''*fresh start*'' o quiebra personal, no implica la cancelación o reestructuración de las deudas que siguen vivas, aunque difícilmente se abonarán.

En 2011 se realizó un aumento para los deudores hipotecarios que han perdido su vivienda habitual, elevando el mínimo hasta el 150% del salario mínimo interprofesional y un 30% adicional por cada familiar dependiente. Esta medida sin embargo no beneficia a la mayoría de las personas desahuciadas cuya renta está por debajo de este nivel.

Los beneficios de esta medida se centrarán exclusivamente en familias de rentas medias-bajas con deudas hipotecarias y no en los colectivos más desfavorecidos o con otro tipo de deudas. Además persiste para todos el desincentivo a superar este umbral pues esos ingresos se destinarían íntegramente a saldar la deuda pendiente. Es discutible cuáles deben ser los umbrales, pero al igual que con otras propuestas analizadas en este artículo, las distorsiones que introduce este esquema de inembargabilidad que es básico se reducirían en el contexto de una evaluación integral del deudor tal y como se propone con una ley de quiebra personal.

h) ***Participación del propietario en las plusvalías futuras del inmueble***

Una de las medidas más innovadoras de ley 1/2013 es que los jueces tendrán potestad para reducir las deudas que les quedan pendientes a las familias víctimas de desahucios por el 50% de la plusvalía que el ejecutante obtuviese durante los siguientes 10 años al vender la vivienda, e incluso en el caso en que

la deuda haya quedado saldada el deudor podrá participar en determinados supuestos en las plusvalías que se obtengan. Esta medida está en la buena dirección. Se trata de una medida que crea los incentivos adecuados ya que evita el desahucio y también evita el posible abuso por parte de algunos deudores de su incapacidad de pago que les podría llegar a enriquecerse. Asimismo sería importante que se creasen los mecanismos adecuados para que la complejidad administrativa no impidiese su aplicación práctica, al contrario que otras de las medidas aquí enunciadas.

Alternativamente podría establecerse que sea el banco el que tenga una participación en la plusvalía de una venta futura por parte del deudor, de esa manera se evitaría que durante ese tiempo se produjera un desahucio. Mientras, el deudor se vería incentivado a realizar una venta activa de su inmueble para cancelar su deuda, garantizando un sistema de devolución de parte de la deuda.

i) ***Reforzamiento del código de Buenas Prácticas***

En el código de buenas prácticas se introduce por primera vez la posibilidad de asumir las entidades financieras pérdidas al mencionar explícitamente las quitas y la dación en pago.

El esquema es bueno y se orienta en la dirección de la legislación de otros países, con la diferencia de que se concibe como una propuesta voluntaria por parte de los acreedores y queda restringido a un tipo de deudas muy concreto, por lo que posee menor seguridad jurídica y valor equitativo. Además genera distorsiones e ineficiencias frente a un esquema de ''*fresh start*'', que sería una solución más justa y robusta. Pese a que sus principios teóricos son positivos aunque insuficientes, su aplicación práctica un año y medio después de que se aprobase el Real Decreto Ley y de que la mayoría de entidades lo suscribieran es realmente frustrante, al contabilizarse a mediados de 2013 menos de 500 daciones en pago. Las causas del fracaso hay que buscarlas en la opacidad de las medidas y en lo estricto de las condiciones para acceder a ellas, establecidas con el objetivo de limitar la asunción de pérdidas por parte del Estado y las entidades financieras.

En este sentido, una alternativa para evitar el desahucio de los colectivos más vulnerables podría ser incrementar la información disponible, en especial para los colectivos de especial vulnerabilidad. En este sentido las entidades financieras deberían comunicar las posibilidades legales que existen para

afrontar esta situación y los jueces deberían informar a los servicios sociales con anterioridad a la ejecución de las condiciones personales de las personas de especial vulnerabilidad[26]. De este modo, desde estos servicios sociales se podría dar una atención integral a estos colectivos, que no sólo incluyesen información sobre sus derechos en el proceso sino también la revisión de las posibles ayudas sociales a las que tendrían derecho.

El carácter obligatorio de la reestructuración y la quita debería establecerse para las personas vulnerables al menos para las entidades que hayan recibido apoyo público (esquemas de protección de activos, SAREB o FROB), y ampliar la base de aplicación del código de buenas prácticas para que alcance a más personas y contribuya a estabilizar el mercado inmobiliario y el financiero. Además, debe hacerse una publicidad clara tanto de las nuevas condiciones y sobre todo avanzar hacia una regulación integral de la insolvencia personal de manera análoga a la de las sociedades y como se propone a continuación.

6. Conclusiones: Hacia una ley de quiebra personal

En estas páginas hemos intentado avanzar en la comprensión de la compleja realidad detrás del problema que angustia a muchas familias en relación con el hogar en el que residen para, a partir de este análisis, avanzar en la construcción de una propuesta integral y sólida que dé respuesta a estos problemas.

Sólo una adecuada comprensión de la realidad a partir del análisis nos permitirá construir una respuesta válida, solidaria y equitativa. Por eso hemos contextualizado la actual situación como consecuencia de una crisis económica, que se genera tras una fuerte acumulación de deudas y las pérdidas de competitividad y calidad institucional asociadas a la burbuja inmobiliaria.

En primer lugar analizamos la política de vivienda centrándonos específicamente en la **política social de vivienda** que pudo haber desempeñado un papel mucho más activo y eficaz en la prevención de la burbuja inmobiliaria y en

26 El CGPJ y el Gobierno Vasco y el TSJC y el Ayuntament de Barcelona ya han firmado protocolos de actuación para detectar casos de especial vulnerabilidad y su comunicación a los servicios sociales por parte de los jueces.

evitar la generación de situaciones extremas como la que ahora padecemos centrándose en el alquiler y en los colectivos verdaderamente necesitados.

En segundo lugar repasamos y evaluamos las **medidas adoptadas para afrontar el problema del sobreendeudamiento de las familias** a lo largo de estos cinco años y las respuestas ante los casos más dramáticos, y concluimos que resultan decepcionantes. Y lo son por tres motivos principales:

- En primer lugar, porque se pone de manifiesto una falta de rumbo claro desde el inicio fruto de la incredulidad y falta de flexibilidad de los gobernantes para asumir la dimensión del problema.

- En segundo lugar, porque revelan un sistema institucional, jurídico y político lento y pobre a la hora de articular respuestas a los problemas de los más débiles que sin embargo es muy permeable con otros intereses mejor posicionados. Una escasa sensibilidad hacia los problemas de los menos favorecidos que no se muestra tan claramente en la mayoría de los países de nuestro entorno.

- Y en tercer lugar, porque cuando finalmente van adoptándose medidas en la buena dirección, estas tienen un alcance tan tímido que no pasan del papel testimonial, que quizás sea el que se busque en el fondo.

A todo ello se une el marasmo jurídico y burocrático en el que suelen ahogarse muchas de las buenas intenciones.

Con estas premisas formulamos nuestra propuesta que pretende tanto dar una solución a las personas en mayores dificultades en estos momentos como aprovechar las reformas para reforzar la calidad institucional y la equidad y justicia del marco jurídico e institucional.

Para ello dividimos la cuestión en tres aspectos relacionados pero diferentes: Por una parte los problemas de los *desahucios*, cuya respuesta debe basarse en la vivienda social que debe abandonar cualquier otro propósito que el de atender a los problemas estructurales y coyunturales de vivienda, siendo los desahuciados uno de los grupos afectados. El mal diseño de la política de vivienda de los últimos años resta las capacidades físicas y presupuestarias para articular una respuesta en estos momentos pero existe aún margen de actuación que debe ser aprovechado. Sería deseable sumar al SAREB a este propósito de manera coyuntural, lo que no le impediría desempeñar el papel para el que ha sido diseñado a largo plazo.

Por otra parte, muchos propietarios se enfrentan a la *necesidad de tener que liquidar activos inmobiliarios* en un momento en el que el mercado por falta de financiación y demanda es poco líquido. Las medidas que se proponen en este terreno tienen que ver con la reducción de las cargas hipotecarias con la entrega de activos en contrapartida. Es necesario mejorar los procedimientos en estos casos para reducir la pérdida de valor asociada a la necesidad de vender una vivienda de forma urgente y, coyunturalmente, reforzar esta mejora con medidas temporales como exenciones fiscales o limitaciones de intereses de demora retroactivos.

Pero el punto sin duda más relevante de la propuesta se refiere a los casos en que la situación que se produce es de *insolvencia*. Ante estos casos, al igual que en la práctica totalidad de las economías desarrolladas, debe articularse una ley de insolvencia personal que contemple las reestructuraciones obligatorias y en otros casos quitas obligatorias.

Los costes sociales y económicos de esta crisis en los sectores más vulnerables de la sociedad y la desigual respuesta de las autoridades ante los problemas de personas y entidades financieras justificadas por razones de estabilidad financiera han prendido la llama de la indignación social.

Es en este contexto que se plantean soluciones como la incorporada a la iniciativa legislativa popular que extiende la dación en pago a todas las primeras viviendas cuando el impago sea por motivos ajenos a la voluntad del deudor, iniciativa que no compartimos plenamente pues apostamos por una ley de quiebra personal. Una solución de ''*fresh start*''.

Comprendemos que desde algunos foros progresistas se contemple con escepticismo no apostar por la dación en pago universal y retroactiva. Como hemos explicado en el curso de este artículo, ésta se debe imponer en algunos casos atendiendo a motivos de eficacia y estabilidad macroeconómica, pero no por ello la alternativa aquí propuesta es menos ambiciosa. Desde el punto de vista de la justicia y equidad, entendemos que nuestra propuesta muestra un camino mucho más ambicioso que limitarse a la ''dación en pago para hoy y la incertidumbre para mañana''.

El siguiente cuadro muestra esquemáticamente las ventajas del esquema ''*fresh start*'' frente al de la dación en pago o la situación actual. Más adelante se desarrollan los principios e implicaciones de ambos esquemas:

	SITUACIÓN ACTUAL	DACIÓN EN PAGO	"FRESH START"
Beneficiarios	Algunos deudores hipotecarios de primera vivienda insolventes.	Deudores hipotecarios de primera vivienda insolventes.	Deudores insolventes.
Limitación de intereses de demora		Para deudas hipotecarias.	
Reestructuraciones, quitas y ampliación de plazos	Para deudas hipotecarias de vivienda Basadas en circunstancias de la vivienda y personales.	Para deudas hipotecarias de vivienda. Basadas en circunstancias de la vivienda.	Para conjunto del pasivo Basado en valoración de solvencia conjunta.
Subastas y ejecuciones extrajudiciales	Tratamiento específico para la vivienda.	-	Integración en un esquema de liquidación patrimonial con quita.
Valor mínimo de adjudicación	Protección para deudores hipotecarios. Puede subsistir la deuda.	Protección para deudores hipotecarios. Se extingue la deuda.	No se contempla Se puede extinguir la deuda si se liquida el patrimonio con quita.
Reforma tributaria para mitigar efecto insolvencia	Exenciones parciales.	-	Abordaje en un esquema integral de liquidación patrimonial que abarque a las Administraciones Públicas.
Umbrales de inembargabilidad	Para deudores hipotecarios de primera vivienda. Se embarga la totalidad de ingresos a partir del umbral.	Innecesario pues se extingue la deuda.	Pagos establecidos ex ante en función de las posibilidades de pago, por lo que se eliminan los incentivos perversos.
Participación del propietario en plusvalías futuras	Para deudores hipotecarios de primera vivienda.	-	No se contempla.

➢ *Dación en pago retroactiva*

Tal como se ha comentado con anterioridad, la dación en pago ha adquirido en las reivindicaciones sociales y en la manifestación de malestar ciudadano un valor casi demiúrgico como solución de los problemas de los perjudicados de la crisis y como castigo a sus causantes. Sin embargo, entendemos que su aplicación incondicionada no tendría por qué equivaler en todo caso a una garantía para los deudores, y además podría favorecer comportamientos oportunistas por parte de algunos deudores sin problemas económicos en contra de los acreedores (por ejemplo, podría ser que el acreedor sí tuviese problemas económicos sin atención, ya que no se recoge que el acreedor tenga que ser un banco en la ILP).

Entendemos, además, que esta propuesta discrimina tanto a las personas que no adquirieron una vivienda y residen en alquiler o simplemente no disponen de vivienda; como a las personas con otro tipo de deudas no hipotecarias que no se beneficiarían de un esquema de borrón y cuenta nueva.

El coste de la dación en pago, por otro lado, acabaría siendo soportado por el Estado al tener las entidades de crédito una puerta abierta para trasladar el inmueble otorgado al SAREB. Incluso, al tratarse en muchos casos de entidades con problemas de capitalización, un número elevado de entregas de viviendas por debajo del valor de los créditos pendientes podría implicar la necesidad de nuevas recapitalizaciones.

Por último, deben analizarse cuidadosamente las implicaciones que una decisión de este calado tendría sobre la financiación general de la economía española y en concreto sobre la financiación de las familias a medio y largo plazo. Uno de las causas principales de esta crisis en España ha sido la incapacidad para preocuparse responsablemente por el futuro que finalmente llega.

Dicho esto, es evidente que también existen argumentos en favor de la dación en pago, que también han sido citados aquí. Así, aunque se pudiesen producir algunas injusticias, la dación en pago retroactiva asigna una parte del esfuerzo del rescate a la banca en favor de las familias con hipotecas. Es evidente que las entidades de crédito han incentivado una asunción excesiva de riesgos a muchas familias, conscientes de que eran demasiado grandes para quebrar, por lo que la dación en pago induciría comportamientos más responsables por parte de las entidades de crédito en el futuro.

Además, en el ámbito macroeconómico, la dación en pago impulsa la recuperación del consumo privado al reducir el endeudamiento, permite una mayor movilidad laboral y una mayor eficiencia en la asignación de los recursos humanos, favoreciendo los cambios en la estructura productiva que necesita la economía española.

Desde nuestro punto de vista, los argumentos de uno y otro lado deben conducir a una solución equilibrada que elabore una casuística en la que procede la dación en pago atendiendo a las condiciones sociales y familiares del deudor, de la vivienda y de la deuda. Se trataría de un ampliación de los casos contemplados en los que el actual código de buenas prácticas y hacerlo obligatorio, pero sin alcanzar los extremos que propone la ILP.

➢ *Una solución integral: la ley de quiebra personal*

En todo caso, aunque la dación en pago es un esquema válido e idóneo en la actual coyuntura para muchas situaciones, el esquema general para abordar las situaciones de insolvencia de las personas es la promulgación de una ley de insolvencia personal al estilo de las existentes en el resto de Europa.

Esta ley debe permitir, con la debida vigilancia judicial, la posibilidad de imponer a los acreedores una reestructuración de sus deudas en determinadas circunstancias cuando no se pueda abordar su pago en los términos acordados y cuando la reestructuración aumente las posibilidades de recobro. Se contemplaría así la posibilidad de establecimiento judicial de un plan de pagos acorde con la capacidad de pago del deudor. También debe contemplarse en la ley la posibilidad de que se pueda liquidar todo el activo del deudor (excepto los bienes inembargables) y saldar hasta donde alcancen las deudas vivas, cancelando las deudas remanentes.

Este esquema simplemente nos equipararía tanto a lo que sucede en el resto de Europa como a lo que sucede con las personas jurídicas. Llama la atención que en España no exista una figura de este estilo que no debe confundirse con una puerta abierta a la irresponsabilidad, sino al contrario a la adopción de decisiones responsables tanto por parte de deudores como, especialmente, de los acreedores. Un punto crítico de una ley como la que defendemos en este punto es la necesidad de disponer de un sistema judicial que funcione adecuadamente, ágil, independiente y profesional, así como de un sistema administrativo eficiente. Pero este es un requisito necesario no sólo para nuestra propuesta sino en general para el futuro de la economía y sociedad españolas.

ZOOM Económico

Zoom Económico, del Laboratorio de la Fundación Alternativas, analiza con rigor y didáctica la realidad económica y financiera presente. La colección permite, a destacados investigadores y practicantes del mundo económico y financiero, iniciar un debate sobre el papel que ocupan, y deben de ocupar, la economía y las finanzas en el ámbito privado y público de la economía española, europea y mundial.

Belén Barreiro,
Directora del Laboratorio de Alternativas

Autores:
Héctor Otero: Economista especializado en política y regulación de la competencia. Posee un máster en Política de Competencia y Regulación de Mercados por la Barcelona School of Economics. Ha trabajado en el Regulador de Competencia británico y en la Comisión Nacional de Competencia. Entre 2009 y 2011 trabajó en la Oficina Económica del Presidente.

Javier Anibarro: Economista con 20 años de experiencia. Actualmente trabaja en el Departamento de Política y Planificación en INECO. Anteriormente trabajó en otras consultoras especializadas. Ha impartido docencia en las universidades Carlos III de Madrid y de Vigo de microeconomía, política económica y economía industrial. Entre 2008 y 2011 fue vocal-asesor en la Oficina Económica del Presidente del Gobierno donde se encargó, entre otros, de los temas relacionados con las política de vivienda y el transporte.

Sergio Puerto: Economista especializado en Análisis macroeconómico y financiero, tanto a nivel nacional como internacional. Posee un máster de Análisis Financiero por la Universidad Carlos III. Ha trabajado como asesor en la Oficina Económica del Presidente del Gobierno y en la Corporación Estratégica de Reservas de Productos Petrolíferos, entre otros.

Responsable de Zoom Económico: **José Fernández-Albertos**
Coordinación: **Julio Embid**

Documentos publicados

2012/N° 01. **¿Son incompatibles las reglas de equilibrio presupuestario del nuevo tratado europeo con el Estado del Bienestar?** **Raimon Baiges y Aleix Pons.**

2012/N° 02. **Crisis del Área euro y de gobernanza en sus Estados miembros.** **Carlos Maravall.**

2012/N° 03. **Una reforma, dos opiniones: la reforma del mercado laboral en España.**
1. Mercado de trabajo y reforma laboral, **por Pablo Gimeno Díaz de Atauri.**
2. Mercado de trabajo y reforma laboral, **por Antonio González González.**

2012/N°04. **Hacia un sector eléctrico sostenible.** **Juan Delgado.**

2012/N°05. **Crisis de deuda y calidad de las instituciones políticas: ¿qué relación hay?.** **Sebastián M. Saiegh.**

2012/N°06. **La crisis económica y su impacto en la economía real de los hogares.** **Olga Salido**

Laboratorio de Alternativas