



**PONENCIA: CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN Y BUENAS PRÁCTICAS EN LA DEFENSA DE DERECHOS CIUDADANOS EN MATERIA DE PRODUCTOS Y SERVICIOS BANCARIOS. ESPECIAL REFERENCIA A LAS EJECUCIONES HIPOTECARIAS. ACTUACIONES EN EL AREA DE VIVIENDA DEL GOBIERNO VASCO**

**CONTEXTO**

Desde el inicio de la crisis en 2007, se ha registrado un incremento exponencial en los procedimientos de ejecución hipotecaria y de desahucio por impago de rentas de vivienda habitual.

Aunque las fuentes estadísticas habitualmente empleadas, como las del Consejo General del Poder judicial, son notablemente difusas a la hora de cuantificar con exactitud el alcance real del problema, la ciudadanía ha elevado el tema de los desahucios a la categoría de problema social de primera magnitud, como lo puso de manifiesto el informe de Febrero de 2013 sobre vivienda, del Gabinete de Prospección Sociológica del Gobierno Vasco, en el que siete de cada diez personas encuestadas aludía a que este era un problema social que nos atañe a todos y todas (71%), mientras que tan sólo dos de cada diez opinaban que era un problema privado entre la persona que no puede afrontar la deuda y el banco (19%).

A pesar de que el 88% de la población no conocía a nadie que hubiera sido desahuciado o que estuviera a punto de serlo, y el 91% no pensaba estar en riesgo de ser desahuciado personalmente, la prospección sociológica determinaba que el problema de los desahucios presentaba un nivel de gravedad de 8,9 en una escala de 0 a 10.

Como corolario preocupante de la investigación, el 6% de las personas afirmaban estar en riesgo de ser desahuciadas o podrían estarlo en los próximos cinco años.

Esta clasificación social tan extremadamente drástica, sitúa inequívocamente el problema de los desahucios en el centro del debate de la opinión pública.

En el citado estudio sociológico de febrero de 2013, también se extraía con nitidez que la solución del problema pasaba por la responsabilidad de todos y todas en su solución, y que todas las iniciativas a proponer en esa dirección serían bien recibidas.

La responsabilidad principal de solucionar el problema de los desahucios se compartía entre diferentes agentes sociales: el gobierno central (39%), entidades financieras (20%), el gobierno vasco (17%), el congreso de los diputados (6%), el parlamento vasco (3%), las familias o personas endeudadas (2%) y otros agentes (4%).

En cuanto a las posibles soluciones, se encuestaban algunas como utilizar las viviendas ejecutadas por las entidades financieras para el alquiler social de las familias desahuciadas, que contaba con un 91% de acuerdo; la paralización de los desahucios que afecten a la vivienda habitual contaba con un 88% de acuerdo; y la dación de pago para saldar la deuda, presentaba un 73% de aceptación social.

Además en una escala de 0 a 10, el nivel de prioridad otorgado a la reforma de la Ley Hipotecaria era de 8,8 puntos.

En definitiva, parecía existir un amplio consenso social acerca de las soluciones que sería conveniente adoptar para la resolución del problema y una clara asignación de responsabilidades, conjuntas e integradas, para los agentes sociales intervinientes en su solución.

### **IMPACTO DE LAS MEDIDAS LEGISLATIVAS CORRECTORAS DEL GOBIERNO CENTRAL**

El Gobierno Central ha venido implantando una serie de medidas legislativas reformadoras de carácter estructural, tales como el Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios; el Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, sobre medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos; Real Decreto-ley 27/2012, de 15 de noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, y, muy recientemente, la ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reformar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social.

Dichas medidas, no han sido hasta ahora suficientes para resolver el problema en su autentica dimensión, han dado pobres resultados en las dotadas de mayor antigüedad, y es más que probable que se hayan quedado destacadamente cortas en sus herramientas de corrección de los graves desequilibrios puestos de manifiesto por la realidad diaria.

Como factores explicativos, y en primer lugar, porque se han centrado en la pérdida de la vivienda por ejecución hipotecaria, dejando al margen a quienes pierden la vivienda que tenían alquilada como consecuencia de un desahucio arrendaticio.

En segundo lugar, porque para acceder a dichas medidas se exige haber perdido el trabajo o haber sufrido una disminución de ingresos posterior al acceso a la vivienda.

Sin embargo, hay colectivos que no cumplen estos requisitos, pero cuyos ingresos son tan bajos que les impide hacer frente a los gastos que la vivienda les ocasiona.

Además, es importante reseñar el hecho de que en algunos casos, ni el entorno familiar y social de las personas, ni los servicios sociales, ni las instituciones, han tenido conocimiento de la posibilidad de desahucio de algunos de sus ciudadanos.

Esta es, sin lugar a dudas, una circunstancia que no podremos evitar en su totalidad, pero que puede reducirse. La fórmula no es otra que detectar dichas situaciones con sistemas de alerta temprana y ofrecer el apoyo de los poderes públicos para intentar resolverlas.

### **ACTUACIONES DESDE EL GOBIERNO VASCO: EL SERVICIO DE AYUDA AL SOBREENDEUDAMIENTO FAMILIAR**

El sobreendeudamiento familiar que se ha producido en los últimos años y que tiene su origen en la necesidad de las familias de obtener financiación para la adquisición de viviendas en un mercado alcista y, por tanto, a un precio muy elevado, se ha convertido en un problema de primer orden, como hemos visto.

Las medidas que se han venido adoptando hasta el momento para reducir o amortiguar ese endeudamiento como: la prolongación del plazo de amortización de

los préstamos garantizados con hipoteca, la ampliación o concesión de nuevos plazos de carencia o la ampliación de las posibilidades de rescate de los fondos de pensiones...no han obteniendo el resultado deseado.

La mayoría de las medidas estructurales que pueden aportar una solución efectiva al problema de los desahucios, y que pasan por la reforma del sistema hipotecario, la mejora de la defensa de los consumidores en el acceso a los servicios financieros, y el propio enjuiciamiento civil y mercantil de estas cuestiones, no eran y siguen sin serlo, competencias legislativas de las instituciones vascas.

No obstante, el Gobierno Vasco, en vista de la situación generada, optó por el diseño de un conjunto de medidas paliativas, a través de un proyecto transversal y colaborativo en el que participaron varios Departamentos, sumando así recursos.

Asimismo, la mayoría de las entidades financieras, dada su corresponsabilidad en este problema, trasladaron su voluntad de realizar un esfuerzo adicional consintiendo la mediación.

Como resultado de este proyecto se creó el **Servicio de Ayuda al Sobreendeudamiento Familiar**, en el que participaron el entonces, Departamento de Sanidad y Consumo, el Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transportes, el Departamento de Justicia y Administración Pública y un amplio sector representativo de las entidades financieras con mayor implantación en el País Vasco.

El 2 de mayo de 2012, se creó el Servicio de Mediación Hipotecaria dependiente del Departamento de Justicia. Se trató de un servicio público y gratuito constituido por profesionales expertos, dispuestos a mediar con las entidades financieras en los casos de sobreendeudamiento familiar, con el objetivo de garantizar las mejores condiciones posibles para la liquidación de la deuda contraída por los afectados.

El Servicio de Mediación contaba con el personal del turno de actuación profesional (TAP), formado por profesionales del Colegio de Economistas, y del Instituto de Censores Jurados de Cuentas.

El Servicio se ha venido ofreciendo a aquellos ciudadanos empadronados en el País Vasco que no puedan hacer frente al pago de su vivienda habitual por causas no imputables directamente a la propia unidad familiar.

La vivienda debe ser la única de su propiedad y habitual, con un valor de adquisición menor de 350.000 euros y estar situada en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Asimismo, es necesario que la unidad familiar previamente haya intentado algún tipo de negociación con la entidad financiera.

La participación de Kontsumobide es informativa: sobre el préstamo suscrito, posibilidades de negociación, obligaciones y derechos

Desde el Departamento de Administración Pública y Justicia se pone en contacto a la familia con un mediador para intentar negociar con la entidad bancaria y en caso de pérdida de vivienda, el Departamento de Empleo y Políticas Sociales se compromete, en determinados supuestos, a facilitar una vivienda en régimen de arrendamiento a aquellas unidades convivenciales a las que la pérdida de su domicilio habitual como consecuencia de una ejecución hipotecaria sitúe en riesgo de exclusión social.

### **LOS COMPROMISOS DE LA VICECONSEJERÍA DE VIVIENDA**

El presupuesto básico para que la Viceconsejería de Vivienda facilite una vivienda en régimen de alquiler, es que se trate de unidades convivenciales en grave riesgo de exclusión social con hijos o hijas menores de edad y cuya vivienda habitual, como consecuencia de una ejecución hipotecaria, haya sido adjudicada a un tercero con el que no guarden parentesco por consanguinidad o afinidad hasta el tercer grado.

Deben acreditar este punto con un informe de su Trabajadora Social que verifique su situación.

Además de este presupuesto se exige que cumplan una serie de requisitos.

La Orden de 15 de octubre de 2012, del Consejero de Vivienda, Obras Públicas y Transportes, del registro de solicitantes de vivienda y de los procedimientos para la adjudicación de Viviendas de Protección Oficial y Alojamientos Dotacionales del Régimen Autonómico recoge normativamente la regulación de requisitos exigibles en su Disposición Adicional.

Se exceptúan de los procedimientos de adjudicación las unidades convivenciales con hijos o hijas menores de edad que se encuentren en grave riesgo de exclusión social tras haber sido adjudicada la vivienda que constituía su domicilio habitual, como consecuencia de una ejecución hipotecaria, a una persona con la que no guarden parentesco por consanguinidad o afinidad hasta el tercer grado, y siempre que concurren las siguientes circunstancias:

- a)** que dicha vivienda sea la única de su propiedad.
- b)** que sus ingresos hayan disminuido con posterioridad al acceso a la vivienda en una cuantía tal que el abono de la cuota hipotecaria consuma más del 50% de su renta neta disponible.
- c)** que la disminución de ingresos obedezca a causas no imputables a los titulares de la unidad convivencial.
- d)** que el préstamo hipotecario obtenido para adquirir dicha vivienda no exceda de los 350.000 euros.
- e)** que se prevea que en los tres meses posteriores a su inscripción en el Registro de Solicitantes de Vivienda no vayan a obtener una vivienda mediante la participación en los procedimientos de adjudicación ordinarios.

Si la unidad convivencial cumple los requisitos previamente citados, se procede a la adjudicación de una vivienda en régimen de alquiler a tenor de lo establecido en el artículo 12.2 del Decreto 39/2008, de 4 de marzo, sobre régimen jurídico de viviendas de protección pública y medidas financieras en materia de vivienda y suelo.

Además, la pérdida de la propiedad de la vivienda habitual por incapacidad de pago sobrevenida se equipara al de carencia de vivienda exigido para participar en los procedimientos de adjudicación y las personas inscritas en el Registro de Solicitantes de Vivienda que hayan perdido la propiedad de su vivienda por una incapacidad de pago sobrevenida tendrán la consideración de colectivo con especial necesidad de vivienda y a su expediente se le otorgará 10 puntos además de los que correspondan en base al resto de criterios de baremación: antigüedad, miembros de la unidad convivencial, ingresos y empadronamiento.

La Orden de 4 de noviembre de 2009, del Consejero de Vivienda, Obras Públicas y Transportes, de tercera modificación de la Orden sobre condiciones de cesión y procedimiento de adjudicación del «Programa de Vivienda Vacía establece que gozaran de prioridad en la adjudicación de estas viviendas las personas cuyo contrato se haya extinguido en virtud de lo previsto en los artículos 51 o 52 c) del Estatuto de los Trabajadores y hayan perdido la propiedad de su domicilio habitual y permanente como consecuencia de un procedimiento de ejecución hipotecaria.

En los casos de desahucios de Viviendas de Protección Pública, si los préstamos han sido firmados al amparo del Convenio Financiero del 2011 y posteriores, se garantiza la recompra efectiva de estas viviendas y la dación en pago de la deuda por parte del Gobierno Vasco.

Si los préstamos que presentan problemas de mora son anteriores a 2011, el Gobierno Vasco dispone del derecho preferente de adquisición sobre las viviendas protegidas. Y si el precio de la vivienda más las cargas, es inferior al máximo vigente, el estado de la vivienda es pertinente a los objetivos de la política de vivienda, y está ubicada en un municipio con demanda de vivienda acreditada, se ejerce el derecho de tanteo por parte del Gobierno Vasco.

En el caso de viviendas libres, se promoverá el acceso a una vivienda en régimen de arrendamiento mediante el procedimiento general de adjudicación o la adjudicación directa, siempre que se cumplan los requisitos que expondremos a continuación:

### **CONVENIO DE COLABORACIÓN DEL GOBIERNO VASCO CON EL CGPJ Y EUDEL**

El Gobierno Vasco ha firmado con fecha 18 de junio de 2013, un Convenio de Colaboración con el Consejo General del Poder Judicial y la Asociación de Municipios Vascos (EUDEL), sobre la detección de supuestos de vulnerabilidad con ocasión del lanzamiento de vivienda familiar para posibilitar la adopción de medidas de carácter social.

Dicho Convenio de colaboración tiene por objeto establecer un protocolo de actuación que desarrolle la forma a través de la cual cuando, con motivo de

un desahucio derivado de un procedimiento de ejecución hipotecaria o de un juicio por falta de pago de la renta, se observe una situación de especial vulnerabilidad, sea por existir elementos que permitan pensar en la aplicación del Código de Buenas Prácticas Bancarias o del Real Decreto Ley 27/2012; sea por razones de edad, imposibilidad de valerse por uno mismo o cualesquiera otras que así se estimen, a juicio de la Autoridad Judicial.

Para ello es preciso articular un procedimiento de detección de personas susceptibles de ser titulares del derecho a los servicios y prestaciones del Sistema Vasco de Servicios Sociales en los procesos judiciales de desahucio arrendaticio y de ejecución hipotecaria.

Este procedimiento debe estar basado en la comunicación eficaz entre la Administración de Justicia y los Servicios Sociales, por una parte, y el Departamento de Empleo y Políticas Sociales, por otra.

El conocimiento de la tramitación de estos procedimientos por parte de los Servicios Sociales tiene una justificación obvia: sólo así pueden cumplir con la finalidad que la Ley 12/2008, de 5 de diciembre, les encomienda en el artículo 6.1.d), de prevenir y atender las necesidades personales y familiares originadas por situaciones de emergencia.

En cuanto al Departamento de Empleo y Políticas Sociales, necesita conocerlos por dos motivos. El primero es diseñar y liderar un Acuerdo Interinstitucional de atención a estas situaciones aplicable en toda la Comunidad Autónoma de Euskadi, que aúne los recursos disponibles y unifique y sistematice las actuaciones del entramado institucional, y brinde así una red de seguridad a las personas que pierden sus hogares.

El segundo motivo, en tanto que Departamento competente en materia de vivienda, es facilitar a las personas afectadas, en la medida de lo posible, viviendas de protección oficial o viviendas libres incorporadas a los programas de arrendamiento impulsado por la Comunidad Autónoma. Todo ello sin olvidar el relevante papel que en el diseño del Acuerdo Interinstitucional le va a corresponder a la Viceconsejería de Vivienda.



En el marco del Convenio suscrito con CGPJ y Eudel, la Viceconsejería de Vivienda se compromete a que si se constata una especial situación de vulnerabilidad, desahucio o riesgo de exclusión social, facilitar el acceso a una vivienda en régimen de arrendamiento, tanto en los procedimientos de ejecución hipotecaria que finalicen con la pérdida de la vivienda como los procedimientos de desahucio de vivienda habitual por falta de pago de renta.

De los diferentes agentes que intervienen en los procedimientos de desahucios el Departamento de Empleo y Políticas Sociales interviene con: los servicios sociales de base de los Ayuntamientos, EUDEL, asociaciones que protegen los derechos de las personas desahuciadas y el Consejo General del Poder Judicial.

En este sentido, es fundamental el papel de los servicios sociales de los ayuntamientos tanto en los procedimientos de ejecución hipotecaria como en los procedimientos de desahucio por impago.

Normalmente, el ciudadano acude en primer término a sus servicios sociales informándoles de su situación. En ocasiones, se trata de unidades convivenciales no inscritas en el Registro de Solicitantes de Vivienda- Etxebide, motivo por el cual desconocemos su situación y es a través de los servicios sociales cuando nos trasladan los casos que requieren de una especial urgencia por posible riesgo de exclusión social.

La institución del Ararteko transmite e informa también de casos que requieren un especial tratamiento.

Con la firma del Convenio de colaboración citado, también se colaborará directamente con EUDEL y con el Consejo General del Poder Judicial con el objeto de identificar las situaciones de especial vulnerabilidad en los procedimientos de ejecución hipotecaria o de impago en los procedimientos de desahucio en arrendamiento.

El objetivo del Departamento de Empleo y Políticas Sociales antes de que se produzca un procedimiento de desahucio, es el de facilitar la información necesaria sobre los recursos existentes para no tener que iniciarse un procedimiento de ejecución hipotecaria o un procedimiento de desahucio por impago de rentas, y detectar posibles situaciones de especial vulnerabilidad en una coordinación permanente con los servicios sociales.

Tras el procedimiento de desahucio, el objetivo es facilitar el acceso a una vivienda en régimen de arrendamiento a todas aquellas familias que puedan encontrarse en una situación de especial riesgo de exclusión.

## **NECESIDAD DE MEDIACIÓN Y CONCILIACIÓN COMO RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS**

Independientemente de otras cuestiones estructurales, consideramos que debe desarrollarse el papel de la mediación<sup>1</sup> y de la conciliación como sistemas de resolución de conflictos previos a la vía judicial.

La voluntariedad es uno de los principios rectores de los procedimientos de mediación y conciliación y por tanto, debemos solicitar una mayor colaboración también por parte de las entidades bancarias y propietarios de viviendas libres arrendadas, al objeto de que apuesten también por la mediación y la conciliación como sistema de resolución de conflictos y satisfacción de los intereses de ambas partes. El Gobierno Vasco dispone de Bizilagun como herramienta dirigida a facilitar esas labores de mediación y conciliación.

Por otro lado, debemos incidir en la importancia de la colaboración con los servicios sociales de base con el objetivo de detectar posibles supuestos que puedan derivar en procedimientos de ejecución hipotecaria o procedimientos de desahucio por impago de renta.

Consideramos que no sólo la coordinación con otras instituciones y la Mediación funcionan, sino que además debe potenciarse su uso si queremos por una parte, no colapsar la actividad judicial y por otra parte, buscar soluciones satisfactorias para ambas partes.

---

<sup>1</sup> Se entiende por mediación el procedimiento en el que, con la asistencia de una persona mediadora, las partes enfrentadas por un conflicto buscan llegar a un acuerdo que lo solucione a través del diálogo y la comunicación.

Se entiende por conciliación el procedimiento en el que, con la asistencia de una persona conciliadora, las partes enfrentadas por un conflicto se suman, tras un proceso de diálogo y comunicación, al acuerdo propuesto por esta