

La integración de los mercados de crédito hipotecario de la Unión Europea

Informe del Forum Group sobre el Crédito Hipotecario

TRADUCCIÓN PRIVADA DEL INFORME REALIZADA POR LA A.H.E

PARA MAYOR INFORMACIÓN O PARA DISPONER DEL TEXTO ORIGINAL ÍNTEGRO
EN INGLÉS, DIRIGIRSE AL SIGUIENTE LINK:

http://www.europa.eu.int/comm/internal_market/finservices-retail/home-loans/index_en.htm

Dirección General de Mercado Interior

Personas de contacto:

Director y editores del informe del Forum Group sobre el Crédito Hipotecario

Eric Ducoulombier: eric.ducoulombier@cec.eu.int, 0032(0)22965467

Harsha Shewaram: harsha.shewaram@cec.eu.int, 0032(0)22965174

Dirección General de Mercado Interior

Comisión Europea

Informe publicado por la Comisión Europea. Los puntos de vista expuestos en el mismo corresponden al Grupo y sus miembros, no a la Comisión Europea.

© Comunidades Europeas, 2004

Se autoriza la reproducción, citando la fuente.

INDICE

Resumen Ejecutivo.....	4
Recomendaciones.....	6
Introducción.....	11
Capítulo 1 – Confianza del consumidor.....	15
I. Actitudes del consumidor.....	15
II. Normativa de protección del consumidor.....	15
Capítulo 2 – Aspectos legales.....	24
I. Conflicto de leyes.....	24
II. Solvencia del cliente.....	26
III. Tasación inmobiliaria.....	28
IV. Procedimientos de venta forzosa transfronteriza.....	30
Capítulo 3 – Cuestiones relativas a la garantía.....	33
I. Registro.....	33
II. Transmisión de las hipotecas entre las entidades de crédito.....	34
Capítulo 4 – Aspectos relativos a la distribución.....	38
I. Distribución transfronteriza.....	38
II. Sucursales.....	39
III. Intermediarios.....	41
IV. Internet.....	42
Capítulo 5 – Aspectos financieros.....	44
I. Financiación.....	44
II. Desarrollo de un mercado secundario de créditos.....	45
III. Instrumentos de financiación hipotecaria.....	45
Conclusión.....	52

RESUMEN EJECUTIVO

- 1 Los mercados hipotecarios de la UE representan una parte muy importante de la economía de la UE. A finales de 2002, el saldo vivo del crédito hipotecario se situó en 4 billones de euros, aproximadamente el 40% del PIB de la UE15. Son mercados en los que se puede producir una mayor integración, aunque las posiciones difieran sobre la naturaleza exacta de la misma y de los costes y beneficios de dicha integración. En el ámbito de la UE los mercados siguen sin estar regulados por una legislación específica del sector. La única intervención hasta el momento a dicha escala ha sido el apoyo de la Comisión, en forma de Recomendación, para la adopción del Código de Conducta Voluntario sobre la Información Pre-Contractual en los Créditos para Adquisición de Vivienda.
- 2 En marzo de 2003, la Comisión creó el Forum Group sobre Crédito Hipotecario con tres objetivos:
 - Identificar las barreras para un correcto funcionamiento del Mercado Interior en lo relativo al crédito hipotecario.
 - Analizar el impacto de dichas barreras sobre el funcionamiento del Mercado Interior, y
 - Elaborar recomendaciones a la Comisión para superar estas barreras.
- 3 En el presente Informe del Forum Group se presentan las conclusiones y recomendaciones. Para presentar el Informe, la Comisión ha recopilado y editado el trabajo que el Forum Group ha llevado a cabo para la elaboración del Informe, el cual es reflejo del pensamiento del Forum Group, no de la Comisión. Las opiniones de la Comisión, incluyendo específicamente sus respuestas a las Recomendaciones del Forum Group, se establecerán en una Comunicación que deberá adoptarse en 2005.
- 4 El Forum Group está formado por expertos procedentes de todos los grupos de interés relacionados con el mercado hipotecario incluidos el sector bancario, las organizaciones de consumidores, las aseguradoras, los supervisores autorizados y los fedatarios de derecho civil. La elección de sus miembros se ha hecho de forma que refleje la extensión geográfica de la UE en el momento de la formación del grupo, la UE de los 15, que ha sido tratada en este Informe. El Forum Group ha actuado en el contexto del amplio estudio del Plan de Acción para los Servicios Financieros, que está concebido para identificar las prioridades futuras de la Comisión en el área de los Servicios Financieros
- 5 El Forum Group se ha centrado en cinco áreas principales, consideradas por sus miembros como fundamentales para la evaluación del grado de integración de los mercados hipotecarios de la UE: Confianza de los Consumidores, Aspectos Legales, cuestiones relativas a la Garantía, a la Distribución y Aspectos Financieros. La comisión ha reflejado los diferentes puntos de vista expresados por los miembros del Forum Group, presentando un Informe que es de gran valor tanto por su variedad como por la profundidad de los temas que aborda. Tales puntos de vista no reflejan necesariamente las opiniones de todas las federaciones o asociaciones a las que los expertos puedan pertenecer.
- 6 El principal punto de discusión acerca de la Confianza del Consumidor fue la legislación vinculante de protección al consumidor y los costes y beneficios de dicha normativa. Las Recomendaciones en este aspecto se centran en la necesidad de seguir investigando y dando orientaciones en el área del crédito hipotecario de la UE; el fomento de la entrega del tipo de información que recoge el Código de Conducta y la armonización de aspectos fundamentales como la Tasa Anual Equivalente y las comisiones por amortización anticipada. Las opiniones difieren en cuanto a la naturaleza de tal armonización y a los asuntos relacionados con ella, lo cual lleva a recomendaciones específicas del sector bancario y de los representantes de los consumidores, así como recomendaciones comunes del Forum Group. Dentro de la discusión acerca de

Aspectos Jurídicos, el principal tema fue la revisión propuesta del Convenio de Roma para permitir la libertad de elección de la legislación en los contratos de crédito hipotecario para consumo, una propuesta que fue muy discutida por los Representantes de los Consumidores en el Forum Group, ya que consideraban que sus consecuencias podrían ir en detrimento de la protección y confianza del consumidor. Otras recomendaciones referentes a este aspecto tratan temas tan variados como las bases de datos de créditos, estándares de tasación y los procedimientos de venta forzosa. El capítulo de Garantía incluye una evaluación detallada de las dificultades a las que se enfrentan las entidades de crédito extranjeras para acceder a los sistemas de registro nacionales con sus consiguientes recomendaciones. También se recogen en el epígrafe sobre Garantía, las recomendaciones que pretenden facilitar la transferibilidad de los préstamos hipotecarios, que incluye una propuesta para que la Comisión estudie el concepto de Eurohipoteca. En el capítulo de Distribución se analizan cuatro canales de distribución, entre los que figura el relativamente poco probado canal de Internet, un canal que el Forum Group ha identificado como de bajo potencial de expansión, pero que requiere de salvaguardas para asegurar la protección y confianza del consumidor. En el capítulo final, dedicado a aspectos Financieros, se realiza un análisis en profundidad de las posibilidades de un mercado secundario con mayor liquidez y de un uso más eficaz de los mecanismos existentes de financiación, ambos aspectos se consideran esenciales para que se den las condiciones de mercado propicias para una mayor integración de los mercados hipotecarios de la UE.

7. Las deliberaciones del Forum Group han resultado en cuarenta y ocho recomendaciones generales. Se pide a la Comisión que revise estas recomendaciones como un conjunto completo, puesto que se considera que tomar parte solo en alguna Recomendación de forma individual no servirá para la consecución de una mayor integración del mercado.

RECOMENDACIONES

INTRODUCCIÓN

1. La Comisión deberá adoptar una definición del crédito transfronterizo y supervisarla mediante datos estadísticos.

CONFIANZA DEL CONSUMIDOR

Recomendaciones comunes

2. La Comisión debería financiar una investigación sobre los costes y beneficios de una mayor integración del mercado del crédito hipotecario.
3. La Comisión debería fomentar la entrega de la clase de información actualmente proporcionada mediante la hoja europea de información estandarizada creada por el Código de conducta y en una etapa que permita el uso y la comparación de la información.
4. Los representantes de los consumidores y la mayor parte de los representantes del sector defienden la armonización por la Comisión de las comisiones por amortización anticipada. Existen divergencias sobre la naturaleza de la armonización. Véanse las recomendaciones 10 y 18 para mayor detalle.
5. La Comisión debería armonizar la tasa anual equivalente (TAE) en cuanto al método y la base de cálculo. Hay divergencias en cuanto a la naturaleza de la armonización. Véanse las recomendaciones 11 y 16 para mayor detalle.
6. Debe realizarse una investigación, financiada por la Comisión, sobre el valor para el consumidor del tipo de información precontractual proporcionado por la hoja europea de información estandarizada creada por el Código de conducta.
7. La Comisión debería crear y mantener una guía on-line sobre las principales cuestiones legales y de otra clase en materia de crédito hipotecario transfronterizo.

Recomendaciones específicas de los representantes de los consumidores

8. La Comisión debería fomentar la elaboración de un formato normalizado de contrato de crédito hipotecario.
9. La Comisión debería establecer normas vinculantes de protección al consumidor en los contratos de crédito hipotecario, con una armonización mínima, establecida al más alto nivel que cubra las siguientes áreas:

El deber de ofrecer “el mejor asesoramiento posible”. Debería especificarse a los consumidores en un medio duradero, sus demandas y necesidades y la razón subyacente de cualquier asesoramiento sobre créditos hipotecarios que hayan recibido independientemente de la fuente (incluidas las sucursales y los intermediarios).

Derecho del consumidor al desistimiento (judicial y extrajudicial).

Entrega de información precontractual resumida en la fase inicial de contacto entre el consumidor y la entidad de crédito o el intermediario, en un formato del tipo de la hoja europea de información estandarizada: comisiones, gastos de administración y tramitación, importe total prestado y a devolver (incluida la TAE, el tipo de cálculo, el período compuesto, el funcionamiento

de los tipos de interés variables y los intereses totales a pagar), el coste de los productos integrados (directo y la repercusión sobre los intereses), forma del producto, período de aplicación y coste de la comisión por amortización anticipada (incluidos ejemplos prácticos) y tablas de amortización.

- 10 La Comisión debería garantizar a los consumidores el derecho a poner fin a un contrato hipotecario en cualquier momento y en cualquier circunstancia. Cualquier comisión cobrada al consumidor que intente ejercer este derecho deberá ser: (a) adecuada al período de exposición (es decir que no debería permitirse el pago de comisiones por la amortización anticipada pasados los primeros años del acuerdo); (b) calculada de manera justa y objetiva para que refleje el coste (si lo hubiera) en el que incurra el prestamista en los mercados mayoristas y supeditado a un umbral obligatorio; y (c) claramente indicada en el documento sumario precontractual utilizando ejemplos reales.
- 11 La Comisión debería armonizar tanto el método como la base de cálculo de la TAE. Los representantes de los consumidores son partidarios de una definición amplia que incluya todas las cargas asociadas y una armonización mínima.
- 12 La Comisión debería garantizar que los mecanismos de recurso y aplicación y las normas vinculantes ofrezcan a los consumidores una protección mínima equivalente en toda la UE, al menos al más alto nivel existente en la actualidad.

Recomendaciones específicas de los representantes del sector

- 13 Se invita a la Comisión a excluir todos los créditos garantizados de la propuesta de Directiva sobre crédito al consumo, conforme con la primera lectura del Parlamento Europeo, para evitar que las hipotecas estén sujetas a dos regímenes legales diferentes.
- 14 En los países que dispongan de normas vinculantes sobre la información precontractual en las ofertas de crédito hipotecario, la Comisión debería asegurar que dichas normas se ajustan al formato de la hoja europea de información estandarizada, de modo que se aplique un único conjunto de normas.
- 15 La Comisión debería asegurar el mantenimiento del Código de conducta en su forma actual de autorregulación. En cualquier caso, antes de realizar cualquier evaluación de su funcionamiento todos los interesados deberían analizar la metodología de la evaluación.
- 16 La Comisión debería armonizar el método y la base de cálculo de la TAE. Los representantes de la industria son partidarios de una definición restringida a los costes cobrados por la entidad de crédito en su favor en el momento de la concesión del crédito, y una armonización plena.
- 17 La Comisión debería asegurar la eliminación de los límites máximos legalmente aplicables sobre los tipos de interés y la variación de los tipos.
- 18 La Comisión debería asegurar la eliminación de los límites máximos legalmente aplicables a las comisiones por amortización anticipada. Algunos representantes de la industria respaldan una propuesta de plena armonización de las condiciones de ejercicio del derecho de amortización anticipada, especialmente en los préstamos de tipo de interés fijo, y la limitación de este derecho a los supuestos de venta de la propiedad, desempleo y fallecimiento. Todos los representantes de la industria defienden el derecho de las entidades de crédito a exigir la plena indemnización de las pérdidas (especialmente las vinculadas a la financiación) y los costes derivados de la amortización anticipada.

ASPECTOS LEGALES

- 19 La Comisión debería asegurar que la ley (sustantiva) aplicable a la escritura hipotecaria y cualquier otro contrato de garantía asociado sea la del Estado miembro de ubicación del inmueble (*lex rei sitae*).

- 20 Los representantes de la industria defienden que la Comisión asegure que la ley aplicable al contrato de préstamo hipotecario se defina mediante una norma general sobre conflicto de leyes basada en el principio de libre elección. En consecuencia, el Convenio de Roma debería modificarse del modo correspondiente, siempre que se cumplan ciertas condiciones esenciales. Los Estados miembros no deberían seguir tratando de imponer ninguna norma nacional adicional de protección del consumidor en los contratos de crédito hipotecario transfronterizo. Véanse para mayor detalle las recomendaciones 13 - 18, sobre la confianza del consumidor.
- 21 Los representantes de los consumidores no están de acuerdo con la recomendación 20, relativa a la definición de la ley aplicable al contrato de crédito hipotecario mediante una norma general de conflicto de leyes basada en el principio de libre elección y, por tanto, rechazan la propuesta de modificación correspondiente del Convenio de Roma. Por el contrario, recomiendan el mantenimiento de las normas específicas de protección del consumidor recogidas en el Convenio y defienden la protección adicional expuesta en las recomendaciones 8 - 12, sobre la confianza del consumidor
- 22 La Comisión debería aplicar una solución a corto plazo consistente en:
- recopilar información sobre las bases de datos sobre crédito existentes en los Estados miembros;
- promover la elaboración de un memorándum de entendimiento entre los titulares y supervisores de dichas bases de datos, para facilitar el acceso a las bases nacionales por parte de las entidades de crédito extranjeras en las mismas condiciones que las internas y para la comparabilidad de los datos;
- desarrollar un proyecto de evaluación de la eficacia del memorándum de entendimiento durante un período experimental de 3-5 años.
- 23 La Comisión debería analizar el modo de promover que los Estados miembros elaboren bases de datos tanto positivas (endeudamiento del cliente) como negativas (niveles de impago), teniendo en cuenta los costes y beneficios de las mismas.
- 24 Los representantes del sector defienden que la Comisión garantice que las instituciones financieras que realicen créditos transfronterizos puedan:
- aceptar tasaciones elaboradas con arreglo a las normas de valoración internacionalmente reconocidas que elija, sin sujeción a condiciones nacionales adicionales, y
- encargar la tasación a tasadores que pertenezcan a entidades de tasación internacionalmente reconocidas, sin sujeción a condiciones nacionales adicionales.
- 25 Los representantes de la industria defienden que la Comisión asegure que las instituciones financieras que concedan créditos transfronterizos y los tasadores situados en el país de ubicación del inmueble puedan aceptar normas obligatorias sobre criterios o tasadores vigentes en cualquiera de sus respectivos países (reconocimiento mutuo de regulaciones).
- 26 Los representantes de los consumidores defienden, por su parte, que la Comisión asegure la aplicación de normas internacionales de tasación neutras o que exista una norma única de tasación que garantice la comparabilidad .
- 27 La Comisión debería recomendar la obligatoriedad de criterios rigurosos de tasación y la inclusión en todos los informes de tasación de criterios básicos de riesgo como los recomendados por la Federación Hipotecaria Europea (véase el Anexo IV), en su caso
- 28 La Comisión debería, en primer lugar:
- realizar una evaluación de los procedimientos de venta forzosa en el plazo de un año;
- a continuación, controlar el funcionamiento de los procedimientos y evaluar los resultados cada

tres años. Estos resultados deberían presentarse en forma de tabla de clasificación oficial de la UE sobre la duración y el coste del procedimiento en cada Estado miembro y constituirían la base del asesoramiento y las medidas de mejora de la Comisión.

- 29 Posteriormente, si fuera necesario, la Comisión debería promover medidas para lograr que la duración no exceda del plazo señalado; por ejemplo, dos años desde el inicio del procedimiento.

CUESTIONES RELATIVAS A LA GARANTÍA

- 30 La Comisión debería asegurar que:

todas las cargas que afecten a un inmueble deban inscribirse en un registro público para tener carácter vinculante y surtir efecto frente a terceros, con independencia de su naturaleza;

la creación, modificación y extinción de una carga sobre un inmueble sólo surta efecto frente a terceros desde su inscripción en el registro público y

las cargas inscritas sobre un inmueble en relación con el mismo deban clasificarse en el orden de prioridad expuesto en el registro público.

- 31 En cuanto a la presentación de la solicitud de inscripción registral o notificación, la Comisión debería permitir a los Estados miembros decidir que la prioridad se determine en función del momento de recepción de la solicitud (no de la inscripción efectiva). En este marco, el Estado miembro debería asegurar que la presentación de solicitudes se registre o deniegue en el registro público por orden de recepción.

- 32 La Comisión debería asegurar que los registros públicos pongan toda la información relevante a disposición de todas las partes o sus representantes.

- 33 La Comisión debería asegurar que los Estados miembros establezcan que la autoridad de certificación competente del registro público, tenga indemnidad estatal. En caso de delegación de esta función en un tercero, éste estará cubierto por el seguro correspondiente de responsabilidad civil profesional hasta un importe adecuado.

- 34 La Comisión debería asegurar que los Estados miembros no mantengan o establezcan exigencias adicionales de 'legalización' o validación para los instrumentos formalmente elaborados en otros Estados miembros.

- 35 En general, la Comisión debería prestar apoyo económico a la iniciativa EULIS para favorecer su expansión en la UE

- 36 La Comisión debería asegurar una mayor flexibilidad en la vinculación entre la deuda hipotecaria y la garantía. En los países en los que se impone una fuerte accesoriadad entre el préstamo y la garantía, esto debería sustituirse por un contrato privado de accesoriadad entre la entidad de crédito y el propietario del inmueble hipotecado. La relación entre el préstamo y la garantía puede regularse de modo que permita adaptarla a las necesidades específicas de las partes

- 37 La Comisión debería asegurar que los Estados miembros permitan a la entidad de crédito o a cualquier beneficiario de una carga sobre un inmueble designar un representante (el representante del registro de la hipoteca) ante el registro público, cuya designación se comunicaría en el registro y no tendría ningún efecto sobre el marco legal del mismo. Este representante estaría facultado para:

emitir extractos del título;

aprobar la modificación del orden de prioridad de las cargas sobre el inmueble en cuestión y conceder derechos preferentes entre los beneficiarios del modo que considere oportuno;

aprobar, presentar y solicitar inscripciones y notificaciones;

aprobar la modificación de cualquier carga o su transmisión en nombre y representación de su titular;

actuar en nombre del titular de la carga en relación con su liberación o cancelación.

- 38 La Comisión debería explorar el concepto de eurohipoteca, por ejemplo mediante un estudio, con el fin de evaluar su potencial para la promoción de la integración de los mercados del crédito hipotecario de la UE.
- 39 La Comisión debería promover entre los Estados miembros el aumento de la transferibilidad de las hipotecas mediante la creación de instrumentos de European Security Trust (garantía fiduciaria) a escala paneuropea

ASPECTOS RELATIVOS A LA DISTRIBUCIÓN

- 40 La Comisión debería revisar y asegurar un mismo tratamiento a los bancos locales y extranjeros conforme al principio de igual negocio, igual riesgo e iguales normas
- 41 La Comisión debería revisar la legislación de los servicios transfronterizos y el establecimiento de sucursales para incluir la apertura de oficinas de representación, con el fin de evitar la existencia de barreras desproporcionadas para el establecimiento de dichas oficinas.
- 42 La Comisión debería establecer un sistema de supervisión de los intermediarios independientes con arreglo a los siguientes principios: registro ante una autoridad competente del Estado miembro de origen; posesión de los conocimientos y la capacidad profesionales necesarios (a determinar por el Estado miembro de origen, incluida la exigencia de que el intermediario sea 'apto y adecuado') y posesión de un seguro de responsabilidad profesional y un sistema de denuncia/recurso conforme a los requisitos para otros intermediarios, con el fin de asegurar la consistencia. Los representantes de los consumidores defienden también que al inicio de la relación entre el consumidor y el intermediario se declaren todos los conceptos a pagar, incluidas todas las comisiones y honorarios, y se lleve un registro de toda la información y el asesoramiento proporcionados a los consumidores. En el marco de esta recomendación, los representantes de los consumidores señalan la necesidad de tener en cuenta su recomendación 9, en particular, y su referencia al principio de 'mejor asesoramiento'
- 43 La Comisión debería analizar qué actos relacionados con las operaciones hipotecarias requieren una tramitación escrita o una presencia física, en general, y revisar la legislación sobre blanqueo de dinero, en particular, para corregir las actuales barreras legales al uso de Internet.
- 44 La Comisión debería asegurar la consistencia, especialmente en relación con las exigencias de información, entre las distintas directivas aplicables a los servicios financieros

ASPECTOS FINANCIEROS

- 45 La Comisión debería armonizar la legislación relativa a la segregación de activos, con el fin de garantizar la igualdad de acceso a la titulación a entidades originadoras de distintos países
- 46 La Comisión debería adoptar una legislación que reconozca la independencia legal del vehículo de titulación respecto a la entidad originadora de los activos en caso de insolvencia o quiebra de éste, aunque dicho vehículo sea parte de su mismo grupo de empresas.
- 47 La Comisión debería investigar y corregir las distorsiones fiscales, con el fin de asegurar la eliminación de las diferencias en el tratamiento fiscal entre las entidades de crédito nacionales y extranjeras.
- 48 La Comisión debería investigar y corregir las legislaciones nacionales que impiden u obstaculizan el pooling (agrupación) de garantías hipotecarias de emisores de diferentes países

INTRODUCCIÓN

CREACIÓN DEL FORUM GROUP SOBRE EL CRÉDITO HIPOTECARIO

1. El crédito hipotecario¹ no es actualmente objeto de una legislación comunitaria específica. La principal intervención en el ámbito de la UE ha sido, hasta el momento, la adopción del Código de conducta voluntario sobre la información precontractual en los créditos para la adquisición de vivienda (el 'Código de conducta')². A la vista del estado actual de la integración y las ventajas esperadas de un mercado de crédito hipotecario más integrado, la Comisión creó en marzo de 2003 un grupo de expertos con el fin de:

identificar las barreras que obstaculizan el funcionamiento fluido de este mercado,

evaluar su repercusión sobre el funcionamiento del mercado interior y

proponer a la Comisión recomendaciones para su eliminación.

2. La composición del Forum Group³ responde al propósito de incluir representantes expertos de una amplia gama de participantes e interesados en el mercado (el sector bancario en toda su diversidad, aseguradores, consumidores, notarios y tasadores) y reflejar el mayor número posible de mercados nacionales de la UE. A este respecto, la referencia a los mercados de la UE corresponde al momento previo a la adhesión⁴, objeto del presente estudio.
3. El Forum Group ha realizado su labor en un momento de incertidumbre regulatoria, en particular debido al proceso de decisión de la propuesta de Directiva de crédito al consumo. En la propuesta inicial de la Comisión, la Directiva debía cubrir los préstamos garantizados mediante inmuebles pero no dirigidos a la compra de vivienda. Durante las deliberaciones del Forum Group, algunos de estos préstamos se mantienen en el ámbito de la propuesta de Directiva. El trabajo del Forum Group se ha visto también influido por el desarrollo del debate sobre la eficacia y el futuro del Código de conducta.
4. En términos más generales, el trabajo del Forum Group y el informe forman parte del proceso subsiguiente al Plan de Acción de Servicios Financieros (PASF), cuya finalidad es revisar el Plan vigente e identificar las prioridades de acción futura de la UE en el campo de los servicios financieros. En este ámbito, el Forum Group ha tenido en cuenta los siguientes principios del Grupo de Expertos en Banca del PASF: "Las medidas de integración deben someterse a un análisis ex-ante de los costes y las ventajas de la intervención basado en un estudio integral de las pautas de los mercados minoristas. Deberá procederse a eliminar los obstáculos si las ventajas son superiores a los costes de aplicación para los bancos [y los clientes] y la integración aporta ventajas netas para el consumidor final. La Comisión debe definir objetivos claros a medio y largo plazo para alcanzar el mercado único, en el marco de un enfoque realista paso a paso, con su correspondiente calendario, para avanzar en la integración hacia el objetivo final de un mercado único competitivo."⁵

1 Este informe tiene por objeto el crédito hipotecario para la adquisición de vivienda.

2 El Código, promovido por asociaciones de consumidores y de la industria, se adoptó el 5 de marzo de 2001. Está respaldado por la Recomendación de la Comisión C(2001) 477. Véase más información en el capítulo 1, relativo a la confianza del consumidor.

3 Véase en el Anexo 1 más información sobre la composición y el funcionamiento del Forum Group.

4 En el informe se alude también a la Unión Europea previa a la adhesión como la 'UE 15' y a los nuevos Estados miembros incorporados el 1 de mayo de 2004 como la 'UE 10'.

5 En el momento de la elaboración de este informe, el Informe sobre la Banca del Grupo de Expertos del PASF se encontraba en fase de consultas.

5. El objetivo del Forum Group ha sido identificar y analizar las áreas concretas consideradas por los miembros como claves para la determinación de las posibilidades de avanzar en la integración del mercado de crédito hipotecario de la UE, con el fin de ofrecer a la Comisión su autorizada perspectiva sobre las barreras a la integración y la forma de eliminarlas. En este marco general, el Forum Group ha analizado las siguientes cinco áreas: la confianza del consumidor, los aspectos jurídicos, las cuestiones relativas a la garantía, los aspectos de la distribución y los relativos a la financiación. Muchas de estas cuestiones están interrelacionadas, por lo que el análisis aborda también los aspectos comunes, que se recogen en algunos casos desde distintos puntos de vista en los diferentes apartados del presente informe.
6. El Informe del Forum Group pondrá en marcha el proceso de formulación de política de la Comisión en el área del crédito hipotecario, que dará lugar a una Comunicación sobre la integración de los mercados de crédito hipotecario de la UE en 2005. El proceso se verá también facilitado por un próximo estudio, financiado por la Comisión, sobre los costes y beneficios de una mayor integración del mercado de crédito hipotecario de la UE, que cubrirá la totalidad de la Unión, y una consulta más amplia a los interesados.

EL MERCADO DE CRÉDITO HIPOTECARIO DE LA UE

7. El crédito hipotecario está aumentando en la Unión Europea. El crédito dirigido a los consumidores es mayoritario en el conjunto de este mercado y en los países en los que se dispone de datos representa entre el 70% y el 90% del crédito hipotecario total.⁶ El saldo vivo de los préstamos hipotecarios para la adquisición de vivienda se ha duplicado en términos nominales desde 1991 y ascendía aproximadamente a 4 billones de euros a finales de 2002, lo que representa el 40% del PIB de la UE 15.
8. El aumento de la actividad hipotecaria para la adquisición de vivienda desde 1991 varía notablemente entre los distintos Estados miembros. Los aumentos más significativos de la deuda hipotecaria en la UE 15 se han producido en España, Portugal, Grecia y los Países Bajos. En todos estos países ha aumentado al menos diez puntos porcentuales desde 1998. En la UE 10, los incrementos más notables se han registrado en Eslovaquia, Lituania, Letonia y Polonia, aunque debe tenerse en cuenta que los mercados hipotecarios de estos Estados miembros tienen, en su mayoría, un tamaño reducido en comparación con los de la UE 15⁷. En conjunto, la UE 15 ha experimentado en el período una tasa media anual del 8% de crecimiento de la deuda hipotecaria, que en la UE 10 se eleva hasta el 50% anual⁸.
9. Los mayores mercados hipotecarios por volumen de saldo vivo de préstamos son Alemania, el Reino Unido, los Países Bajos y Francia, si bien existen notables diferencias en el tamaño relativo de los mercados nacionales, derivadas de divergencias en los marcos económico, jurídico, fiscal, político e histórico en el que operan las entidades de crédito hipotecario. En 2002, el saldo vivo de la deuda hipotecaria, expresado en porcentaje del PIB, oscilaba entre el 88% de los Países Bajos y el 11% de Italia. Por otra parte, las diferencias estructurales en los mercados nacionales inmobiliarios y de la construcción y en los precios de la vivienda y las variaciones en las tendencias de formación de los hogares contribuyen también a configurar un panorama de extraordinaria heterogeneidad en el mercado hipotecario europeo.

6 Hyostat 1992-2002, "Mortgage and Property Markets in the European Union and Norway", Federación Hipotecaria Europea – fuente de todas las cifras, a menos que se indique otra cosa.

7 Cálculos de la Agrupación Europea de Cajas de Ahorros (ESBG) a partir de datos de los bancos nacionales de la UE, Eurostat (para el PIB), la Dirección General de Presupuestos de la Comisión Europea (para el tipo de cambio del euro) y la Asociación de Bancos Hipotecarios (Mortgage Bankers Association) de EE.UU.

8 Véase la nota al pie número 7.

NIVEL DE INTEGRACIÓN

10. No resulta fácil determinar el nivel de integración de un determinado mercado. Los indicadores tradicionalmente empleados no son plenamente satisfactorios para medir la integración del mercado de crédito hipotecario, pues producen resultados inconsistentes, como muestran los dos indicadores más habitualmente empleados: el nivel de actividad transfronteriza y el grado de convergencia de precios. Como se expone a continuación, ambos ofrecen referencias comparativas contradictorias en cuanto al nivel de integración del mercado de crédito hipotecario para la adquisición de vivienda de la UE. Aparte de esto, los dos indicadores ofrecen datos suficientes para justificar un análisis más detallado, especialmente a la luz del nivel relativamente bajo de investigación realizada hasta el momento en cuanto a la integración de los mercados hipotecarios de la Unión.

Crédito hipotecario transfronterizo

11. Son muchos los ejemplos de entidades de crédito que ofrecen préstamos hipotecarios transfronterizos, aunque debe señalarse que no hay una definición generalmente aceptada de esta figura, lo que hace difícil realizar una valoración concluyente. Los bancos hipotecarios alemanes comenzaron a ofrecer préstamos hipotecarios comerciales en los Países Bajos y posteriormente en el Reino Unido, Francia y España. Algunas entidades de crédito francesas y danesas ofrecen también créditos transfronterizos para la adquisición de vivienda. La Comisión tiene igualmente conocimiento de una entidad holandesa que ofrece préstamos en el mercado belga y otra británica que presta en el mercado irlandés a través de Internet.
12. En muchos de estos casos, las entidades de crédito operan en otros Estados miembros a través de sucursales, filiales o *joint ventures*, es decir, mediante alguna forma de establecimiento en el país en cuestión. Por su parte, el crédito transfronterizo sin necesidad de ninguna clase de establecimiento en el Estado miembro de residencia del consumidor prestatario representa menos del 1% de la actividad crediticia hipotecaria europea. Por tanto, el indicador del nivel actual de crédito transfronterizo muestra un bajo nivel de integración del mercado del crédito hipotecario de la UE.

Convergencia de precios

13. El reciente estudio Mercer Oliver Wyman⁹ muestra que no existen grandes diferencias de precios de los préstamos hipotecarios entre los distintos Estados miembros estudiados. Los autores concluyen que "los niveles globales de precios ajustados en función de las diferencias entre los productos son actualmente uniformes en el conjunto de los mercados"¹⁰. La variación de los precios ajustados en ocho mercados nacionales se estima en unos 64 puntos básicos.
14. Por tanto, en contraposición con el indicador anterior, éste podría considerarse indicativo de un alto grado de integración en el mercado del crédito hipotecario de la UE.

VENTAJAS DE LA INTEGRACIÓN

15. Los estudios del lado de la oferta muestran que una mayor integración de los mercados hipotecarios de la UE aportaría importantes ventajas¹¹.

9 'Study on the Financial Integration of European Mortgage Markets'. Mercer Oliver Wyman, encargado por la Federación Hipotecaria Europea, 2003.

10 Pág. 35. Véase la nota al pie número 9.

11 El Forum Group se ha basado también en otros estudios, entre ellos los siguientes: el Informe del sobre la Banca Grupo de Expertos del FSAP (mayo de 2004), que formula recomendaciones sobre el enfoque a adoptar para avanzar en la integración de los mercados de servicios financieros de la UE; el Informe sobre la protección del consumidor y la elección del consumidor de la Mesa Redonda Europea sobre los Servicios Financieros (febrero de 2004), que propone la aplicación de un conjunto de principios en la regulación de la protección del consumidor, y el Informe del Eurobarómetro (junio de 2004), en el que se analizan las actitudes de los consumidores frente a la compra de servicios financieros.

16. Por ejemplo, el estudio de Mercer Oliver Wyman estima que la mejora de la eficiencia derivada de una mayor integración generaría un aumento de los saldos hipotecarios para la adquisición de vivienda en la UE de entre el 0,15% y el 0,30% y la mayor disponibilidad de productos podría dar lugar a una expansión del mercado de hasta el 10% y elevar aún más los saldos hipotecarios entre un 0,15% y un 0,30%.
17. Los autores de este estudio señalan también las siguientes ventajas generales:
- Para los consumidores, mayor variedad de productos y menores precios. Podría lograrse un mejor acceso al crédito hipotecario para las categorías de consumidores actualmente excluidos o en situación marginal en este mercado, así como una oferta de productos más adaptados a las necesidades del prestatario. La competencia entre las entidades de crédito podría dar también lugar a menores tipos de interés hipotecario.
- Para las entidades de crédito, la creación de un mercado secundario de deuda hipotecaria con mayor profundidad y liquidez reduciría los costes de financiación. La integración permitiría reducir los costes de crédito y gestión del riesgo, gracias a la diversificación y la escala, así como los de servicio, por el aumento de las entidades de crédito y los realizadores del servicio, y facilitaría un mejor flujo del capital.
18. Obviamente, debería vigilarse que las ventajas derivadas de una mayor integración se reflejen tanto en la calidad como en la cantidad de las alternativas para los consumidores y se logre aumentar la confianza de estos, ante el riesgo de que la multiplicación de las posibilidades de elección pueda provocar confusión, dada la complejidad y variedad de los productos hipotecarios, la asimetría de la información (combinada, en ocasiones, con una comercialización confusa) y la reducida capacidad de influencia del consumidor. También ha de tenerse en cuenta la posibilidad de que el objetivo de la creación de un mercado único dé lugar a la eliminación de barreras percibidas a la integración que en realidad constituyen medidas diseñadas para resolver problemas y cuestiones particulares de cada país. Tanto los riesgos como las consecuencias de la adopción de decisiones mal informadas por parte de los consumidores son importantes, lo que hace esencial evitar que el avance de la integración se realice a costa de sacrificar la suficiente protección y la confianza del consumidor.

Recomendación

- 1 La Comisión deberá adoptar una definición del crédito transfronterizo y supervisarla mediante datos estadísticos.**

CAPÍTULO 1: CONFIANZA DEL CONSUMIDOR

I. ACTITUDES DEL CONSUMIDOR

19. Según todas las investigaciones, el precio es un factor fundamental de la actitud del consumidor frente a la contratación de préstamos hipotecarios, tanto nacionales como transfronterizos. Otros factores son la búsqueda de seguridad, la preocupación por la posibilidad de tener que arrepentirse de una decisión equivocada y la sobrecarga de información, con su correspondiente búsqueda de alternativas sencillas. Se constata que en relación con las hipotecas, más que con otros servicios financieros, reviste gran importancia la confianza y el conocimiento del prestador del servicio, un factor que se refleja en la elección de entidades de crédito locales y conocidas por la mayoría de los consumidores.
20. Según el reciente estudio del Eurobarómetro¹², sólo una media del 1% de entre los más de 16.000 encuestados en la UE ha contratado alguna vez un préstamo hipotecario en otro país, una actividad restringida además en gran medida, al parecer, a inmuebles situados en zonas fronterizas y casas de vacaciones.
21. El estudio del Eurobarómetro indica también que más del 85% de los consumidores de Europa no se plantean contratar una hipoteca en otro Estado miembro en los próximos cinco años, lo cual se refleja en el hecho de que el interés por las hipotecas transfronterizas ocupe el penúltimo lugar (sobre las pensiones) en la lista de productos financieros transfronterizos analizados. Las divergencias en la información preocupan a la mayor parte de los encuestados en mayor o menor grado y la mayoría de los consumidores considera las hipotecas difíciles o muy difíciles de comprender. Consiguientemente, se manifiesta también preocupación por las barreras lingüísticas. Los entrevistados mencionan igualmente las barreras legales como convalidación para la contratación de servicios financieros transfronterizos.
22. No obstante, parece haber mayor interés por las hipotecas transfronterizas para el futuro, pese a la posibilidad de que este interés no pueda considerarse un indicador fiable de una demanda aún no cubierta.
23. En términos más generales, los estudios sobre los servicios financieros muestran una inclinación por las entidades de crédito locales. El estudio más reciente, realizado por KPMG¹³, muestra una clara preferencia por las entidades conocidas. En los diez países analizados, una media del 72% de los encuestados manifestaron llevar al menos 6 años con su banco.
24. En resumen, esta valoración general de las actitudes del consumidor revela que la información, el idioma y las barreras legales continúan obstaculizando el avance de la actividad transfronteriza en el ámbito de los servicios financieros, en general, y las hipotecas, en particular, con una tendencia a la elección de las entidades de crédito conocidas por el consumidor. Aparte de esto, la experiencia de las entidades que operan a través de las fronteras muestra que los consumidores están dispuestos a contratar este tipo de préstamos si se trata de productos nuevos y adecuados cuyo precio no sea superior al de los productos locales.

II. NORMATIVA DE PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR

25. En cada Estado miembro, los préstamos hipotecarios están sujetos a las normas nacionales y la

¹² Informe 2004 del Eurobarómetro.

¹³ 'Banking Beyond Borders: Will European Consumers Buy it'. KPMG Financial Services, marzo de 2004, Reino Unido.

legislación general de la UE¹⁴ sobre materias concretas, como las estipulaciones de los contratos con los consumidores, así como al Código de conducta que pueden suscribir las entidades de crédito¹⁵ de los países de la Unión.¹⁶

Tendencias comunes en las normativas nacionales

26. Información precontractual: prácticamente todos los países imponen obligaciones de información en la fase publicitaria. La información precontractual específica está regulada en el Código de conducta y en la legislación nacional de muchos Estados miembros.
27. Tipo de interés: en la mayoría de los países es obligatorio comunicar la tasa anual equivalente (TAE) en la fase precontractual, aunque la forma de calcularla difiere entre los Estados.
28. Conclusión del contrato de préstamo: en la mayor parte de los países debe entregarse al prestatario una oferta escrita vinculante con información sobre el futuro contrato.
29. Amortización anticipada: este derecho está reconocido en 11 Estados miembros, normalmente sujeto a condiciones.
30. Deber de asesoramiento: no hay en ningún Estado miembro una obligación general de asesoramiento sobre la idoneidad del préstamo ofrecido.

Diferencias en las normativas nacionales

31. Sólo escasos países tienen normas al respecto. Los siguientes son algunos ejemplos de la variedad de normas existentes en los distintos Estados miembros: derecho de reflexión (Francia), derecho de desistimiento en ciertas circunstancias (Alemania), información precontractual en forma de oferta vinculante (España, Francia, Irlanda), obligación de consultar bases de datos (Bélgica, Países Bajos), conexión entre el contrato de transmisión inmobiliaria y el de préstamo (Francia), responsabilidad solidaria (Suecia), aplicación de la ley de protección de los consumidores a los garantes (Grecia y el Reino Unido) y subrogación contractual (España).
32. Las normas nacionales sobre un mismo asunto pueden diferir en gran medida, como ocurre con el derecho de amortización anticipada. Aunque este derecho existe en prácticamente todos los Estados miembros, las condiciones y el coste de su ejercicio pueden ser muy diferentes. En varios países, el préstamo puede devolverse en cualquier momento. En España, la comisión máxima por amortización anticipada de los préstamos de tipo variable es del 1% del saldo vivo para los créditos contratados antes del 27 de abril de 2003 y el 0,5% para ciertos préstamos posteriores (actualmente, una parte minoritaria del total). En Francia, la indemnización exigible al prestatario tiene un tope del 3% del principal pendiente (o un semestre de intereses, lo que no se aplica en la práctica). En Alemania puede no autorizarse la amortización anticipada en el período de tipo de interés fijo durante los primeros diez años, excepto en algunos supuestos, como la venta de la vivienda constituida en garantía. En estos casos, la amortización anticipada está también sujeta a una indemnización que cubra la totalidad de las pérdidas. El préstamo puede amortizarse sin indemnización al término del período de tipo fijo y, en cualquier caso, transcurridos diez años.

Entrega de información: el Código de conducta

33. El objetivo del Código de conducta es lograr la transparencia y la consistencia en la entrega de información sobre las ofertas de crédito a los consumidores por las entidades de crédito. Para ello ha creado la 'hoja europea de información estandarizada' (ESIS), que en algunos países

¹⁴ Esta legislación incluye la Directiva 85/577/CE, sobre los contratos negociados fuera de los establecimientos comerciales; la Directiva 84/45/CE, actualizada por la 97/55/CE, sobre la publicidad engañosa y comparativa; la Directiva 93/13/CE, sobre las cláusulas abusivas en los contratos con consumidores; la Directiva 99/93/CE, sobre la firma electrónica; la Directiva 01/31/CE, sobre el comercio electrónico; La Directiva 02/65/CE, sobre la comercialización a distancia de servicios financieros; la Directiva 95/46/CE, sobre la protección de datos, y la Directiva 02/92/CE, sobre los intermediarios de seguros.

¹⁵ 3.800 en el momento de redactar este informe.

¹⁶ Los intermediarios de crédito no son firmantes del Código.

como Francia e Irlanda coexisten con normas nacionales obligatorias.

Principales barreras identificadas

Diferencias normativas

34. Hay cierta preocupación entre los representantes del sector por la posibilidad de que las diferencias entre las normas y los costes de la protección al consumidor en los distintos países obstaculicen la entrada de nuevos competidores en un determinado mercado (por ejemplo, los topes a la indemnización por amortización anticipada). Se considera también que estas diferencias podrían distorsionar la competencia para las entidades de crédito nacionales, pues las entidades extranjeras se encontrarían en una posición más ventajosa si pudieran ofrecer servicios diseñados exclusivamente con arreglo a su propia legislación nacional, que podría no imponer las mismas limitaciones, lo que les permitiría ofrecer préstamos menos protegidos pero potencialmente más baratos. Estas diferencias podrían resultar también engañosas para los consumidores, que suelen conferir la máxima importancia al precio. Por otra parte, algunos representantes del sector alegan que la competencia entre las entidades de crédito de distintos países no sería posible si las extranjeras que ofrecen productos con diferentes características no pudieran entrar en los mercados exteriores. Si los supervisores nacionales pudieran invocar cláusulas de interés general para impedir a las entidades de crédito extranjeras ofrecer productos con características diferentes, los consumidores se verían privados de la posibilidad de elegir entre una gama más amplia de servicios.
35. Los representantes de los consumidores no están de acuerdo con la calificación de las diferencias normativas como 'barreras' y alegan que cualquier limitación de las normas nacionales de protección al consumidor afectará a la confianza y la actividad de los consumidores, que esperan un mismo nivel de protección en el mercado interior que en su propio país.

Necesidad de contacto local

36. Dada la complejidad del producto de crédito hipotecario y su calidad de 'compra' más cuantiosa para el consumidor, existe y puede seguir existiendo una resistencia a tratar con entidades de crédito extranjeras y desconocidas para los consumidores, lo que puede constituir una barrera a la actividad de dichas entidades. En este contexto, existe un consenso general sobre la importancia de la presencia local para la conquista de la confianza del consumidor en la evaluación de las ofertas hipotecarias disponibles. En este caso, a diferencia de otros productos financieros, dado el carácter especial y duradero de la relación entre el consumidor y la entidad, la confianza del primero parece exigir el conocimiento y la facilidad de acceso a esta última.
37. Esto no debería impedir, en cualquier caso, a las entidades de crédito establecer procesos que permitan lograr economías de escala. Podrían utilizar, por ejemplo, sus productos y procesos del mercado de origen, adaptándolos a las especificidades locales. El grado de adaptación dependería del marco legal y social del Estado miembro en cuestión. No obstante, esta adaptación supondría un coste que podría impedir a las entidades ofrecer productos transfronterizos. Por otra parte, la falta de adaptación podría tener un efecto perjudicial sobre la disponibilidad de los consumidores para operar con entidades de crédito transfronterizas que no se atengan a las normas de protección del consumidor del país de destino.

Comparabilidad de las ofertas

38. Las diferencias entre las normas de protección del consumidor afectan directamente a otro aspecto importante para el avance en la integración, la comparabilidad entre los diferentes productos de las distintas entidades de crédito y países. Si se calculan y comunican de modo diferente aspectos importantes de las hipotecas y los productos relacionados, al consumidor le resulta difícil realizar comparaciones precisas y significativas entre las diversas clases de ofertas de distintas entidades procedentes de diferentes países. Por otra parte, los consumidores no

están en condiciones de comparar los distintos regímenes de protección del consumidor, especialmente aquellos que difieren de sus propias normas conocidas. Esto constituye una importante barrera en un mercado de gran complejidad, especialmente teniendo en cuenta que el producto en cuestión tiene un elevadísimo valor para los consumidores, pues constituye su 'compra' y su desembolso mensual más cuantioso.

Entrega de información

39. Aunque el Código de conducta establece un sistema de entrega de información uniforme en ciertos aspectos básicos, su ámbito es limitado. Además, parecen existir diferencias en cuanto a la interpretación de ciertas cuestiones, como el momento de la entrega de la hoja europea de información estandarizada, lo que afecta a la posibilidad de establecer algún nivel de armonización en este tema. Por otra parte, el Código de conducta es, lógicamente, voluntario, por lo que su eficacia para la eliminación de las barreras derivadas de la falta de sistematicidad de la información suministrada depende de su grado de suscripción y aplicación. Por último, su eficacia está limitada también por la existencia de normas obligatorias sobre la entrega de información, otro factor de divergencia que perjudica tanto a las entidades de crédito como a los prestatarios.

Análisis

40. Hay un consenso general sobre los principios que deben regir los planteamientos y las recomendaciones en este campo. La relación entre el consumidor y el proveedor debe estar presidida por la confianza. Los consumidores deben tener la confianza de que todas las ofertas están sujetas a una amplia y eficaz protección del consumidor a escala europea que cubra todos los aspectos importantes. A juicio de los representantes de los consumidores, estos aspectos son la publicidad, el asesoramiento, la entrega de información, los contratos, el derecho de salida o desistimiento, la transparencia y la flexibilidad.
41. En cuanto a la información al consumidor, todos se muestran de acuerdo con la utilidad de la hoja europea de información estandarizada (ESIS) y los representantes de los consumidores apoyan además la ampliación de la información a suministrar por esta vía para incluir el asesoramiento (incluida la comunicación de comisiones, costes y gastos de administración o tramitación), el importe total prestado a devolver (incluida la TAE, el tipo de cálculo, el período compuesto, el funcionamiento de los tipos de interés variables, con ejemplos ilustrativos, y los costes de los productos vinculados), la forma del producto, el derecho de desistimiento y los costes por amortización anticipada, con ejemplos y tablas de amortización. Estas recomendaciones se formulan sobre la base de varios proyectos de investigación sobre el consumidor que resaltan la ineficiencia actual en el modo y el momento de la entrega de la información sobre la hipoteca¹⁷. Los representantes de los consumidores consideran que estas investigaciones muestran de forma exhaustiva e indiscutible que los consumidores considerarían útil para sus decisiones de compra una información más detallada y mejor sintetizada. Algunos representantes del sector financiero en el Forum Group manifestaron su preocupación por la posibilidad de que las recomendaciones de ampliación de la información a suministrar no se basen en pruebas suficientes de la existencia de una falta de información o la utilidad de la información adicional para los consumidores.
42. Aunque hay puntos de vista discrepantes acerca de si el sistema de la hoja europea de información estandarizada debe seguir siendo voluntario o ha de trasladarse a la legislación y adquirir carácter vinculante, se registra un consenso en cuanto al momento de la entrega de la información al consumidor, que ha de realizarse en una fase en la que resulte significativa, es decir, cuando pueda utilizarse aún para facilitar la comparación entre distintas ofertas. En cuanto a la identificación concreta de esta fase, podría diferir en función del país o el participante en cuestión. Sobre este punto, los representantes de los consumidores señalan el modelo de la

¹⁷ La investigación más exhaustiva ha sido realizada por la Autoridad de Servicios Financieros del Reino Unido, con cuatro fases de entrevistas en profundidad y pruebas sobre una muestra combinada total de 294 consumidores. Véase el Anexo II para mayor detalle.

Autoridad de Servicios Financieros (FSA) británica¹⁸ sobre las distintas fases de la compra de una hipoteca, que podría resultar de ayuda para aclarar las diferentes etapas en las que puede y debe suministrarse información, pese a reconocer que este modelo puede resultar más exhaustivo de lo necesario en el ámbito comunitario.

43. Hay un consenso general sobre la conveniencia de que el consumidor disponga de información suficiente para elegir un producto adecuado. Sobre esta base, debe vigilarse que la falta de información necesaria y la utilización de información incorrecta o incluso excesiva no den lugar a una elección errónea, para lo cual debe buscarse un equilibrio entre la entrega de una cantidad adecuada de información y evitar abrumar al consumidor con datos superfluos en cada momento. A este respecto, se reconoce la existencia de limitaciones a la eficacia de los requisitos de la información estandarizada, dada la complejidad y el carácter multifacético de la hipoteca y sus productos asociados (vinculados) y los diferentes conocimientos financieros del consumidor.
44. En cuanto a la protección sustantiva del consumidor, los representantes de los consumidores y algunos representantes de la industria se muestran de acuerdo sobre la necesidad de armonización en ciertas áreas, como por ejemplo la tasa anual equivalente (TAE) y las comisiones por amortización anticipada, aunque discrepan respecto a la naturaleza y el contenido de la armonización. Otros representantes de la industria consideran que la armonización de las normas sobre las comisiones por amortización anticipada podría afectar negativamente a la variedad de productos y el perfil de coste de las hipotecas en la UE.
45. Con respecto a la formulación de la TAE, los representantes de los consumidores se muestran partidarios de una definición amplia, por varias razones. Se considera que los consumidores necesitan conocer todos los elementos de coste para evaluar su capacidad de devolución del préstamo, lo cual resultaría difícil si los costes se calcularan de modo diferente. Una definición estricta tendría probablemente el efecto de permitir presentar una oferta de modo que parezca más barata de lo que realmente es, gracias a la posibilidad de excluir ciertos costes. Los representantes de la industria, por su parte, defienden una definición estricta, limitada a los costes cobrados por la entidad de crédito en beneficio propio, es decir, excluidos otros conceptos adicionales que pueden variar entre los distintos estados miembros, alegando que este enfoque facilitaría en mayor medida la comparabilidad.
46. Algunos representantes de la industria defienden una armonización de las condiciones de ejercicio del derecho de amortización anticipada, especialmente en los préstamos de tipo fijo, así como la limitación de este derecho a los supuestos de venta del inmueble, desempleo y fallecimiento. Todos los representantes de la industria consideran también que no debe impedírseles exigir la indemnización de las pérdidas derivadas de la amortización anticipada mediante las correspondientes comisiones, una cuestión de especial interés para las entidades financieras que ofrecen créditos hipotecarios de tipo fijo. Según los requisitos de supervisión, estas entidades debían aplicar el principio de ajuste a la financiación de mercado del capital para evitar la asunción de riesgos de cambio de vencimiento y desajustes de tipo de interés.
47. Los representantes de los consumidores defienden la necesidad de reconocer a los consumidores de los Estados miembros el derecho a retirarse de su contrato de crédito hipotecario en cualquier momento y circunstancia, reconociendo que ello supondría (en algunos casos) un coste de mercado para la entidad de crédito que debería trasladarse al consumidor en forma de comisiones, las cuales deberían ser:

1) de duración adecuada: exigibles únicamente durante un plazo determinado, por ejemplo tres o cuatro años del crédito;

2) de cuantía limitada: calculadas de modo justo y objetivo para reflejar el coste (si lo hubiera) soportado por la entidad de crédito en los mercados mayoristas. Los representantes de los consumidores proponen un tope legal para estas comisiones, con el fin de estimular la competencia y la movilidad del consumidor y dada la integración de los mercados mayoristas

¹⁸ Véase el Anexo III para mayor detalle.

como consecuencia de la moneda y el tipo de interés únicos, aludiendo a un estudio comparativo¹⁹ de los tipos de mercado en los países en los que se aplican estos topes con los de los países en los que los proveedores disfrutaban de facultades ilimitadas para la exigencia de comisiones, que a su juicio demuestra que dichos topes no limitan sino incluso favorecen la confianza del consumidor y la competencia justa;

3) transparentes: los consumidores tienen derecho a conocer lo más pronto posible cuáles son y cómo se calculan las comisiones por amortización anticipada. El documento resumido precontractual (como la hoja europea de información estandarizada) debe incluir un apartado en el que se indiquen los supuestos de aplicación de estas comisiones y su importe probable con ejemplos prácticos, aclarando el carácter ilustrativo de los ejemplos.

48. En términos más generales, se advierte la necesidad de analizar con mayor profundidad los topes a estas comisiones por sus posibles consecuencias imprevistas. A las entidades de crédito les preocupa que algunos productos puedan quedar en la práctica expulsados del mercado por vía regulatoria. Estas advertencias se formulan en el marco de la recomendación, generalmente admitida, de estudiar más a fondo este tema.
49. Con respecto al Código de conducta en general, todos los representantes de los consumidores y otro miembro del Forum Group manifiestan su preocupación por su carácter no vinculante y por los resultados del reciente estudio sobre su aplicación encargado por la Comisión Europea²⁰, que muestra un decepcionante grado de cumplimiento entre los suscriptores de la norma. Los representantes de la industria consideran que no se ha ofrecido al Código la oportunidad suficiente de mostrar su valía (y justificar la inversión realizada por la industria en el mismo), que el estudio tiene incorrecciones y que el Código sigue siendo el mecanismo más eficaz para que los países de nueva adhesión alcancen un nivel aceptable de regulación en este campo. En cualquier caso, alegan, se trata de un mecanismo eficaz cuya sustitución por normas vinculantes supondría un proceso largo y complejo.
50. Hay una divergencia general de planteamiento entre los representantes de los consumidores y los de la industria. Los primeros se muestran partidarios de una armonización mínima con un alto grado de protección del consumidor, manteniendo como mínimo los niveles actuales de protección nacional, como requisito para el mantenimiento de la confianza del consumidor y el aumento de la actividad transfronteriza y para que el incremento de las posibilidades de elección se traduzca en una mejora de la calidad y la cantidad de las opciones. Los representantes de la industria favorables a la armonización, por su parte, son partidarios de una armonización plena en áreas seleccionadas, con la supresión de las normas nacionales, para facilitar la participación de las entidades de crédito en la actividad transfronteriza sin necesidad de manejar veinticinco sistemas normativos diferentes, lo que obstaculizaría el avance de la integración.
51. En cuanto al método de actuación, los representantes de los consumidores defienden la existencia de normas jurídicamente vinculantes, en tanto la gran mayoría de los de la industria respaldan con firmeza los mecanismos autorregulatorios, como el Código de conducta. La posición de los primeros responde a su preocupación por el carácter no vinculante de la autorregulación, la ausencia de mecanismos integrales de cumplimiento, el limitado número de participantes y su falta de alcance y profundidad. Se reconoce que los mecanismos autorregulatorios han funcionado eficazmente en algunos casos, en el seno de los mercados nacionales, pero no en otros y, en cualquier caso, ello no puede trasladarse al variado y complejo terreno interjurisdiccional. La postura de los representantes de la industria, por su parte, se ve influida por su percepción de la autorregulación como un mecanismo más flexible y adaptable, si bien las entidades de crédito de países cuyos requisitos legales son similares a los del Código (por ejemplo, España y Francia) advierten de la existencia de confusiones sobre el régimen aplicable.

19 'Vorfalligkeitsentschädigung in Europa'. Institute for Financial Services e.V, Hamburgo, 2004.

20 'Monitoring the Uptake and Effectiveness of the Voluntary Code of Conduct on Pre-Contractual Information for Home Loans'. Institute for Financial Services e.V, Hamburgo, 2003.

52. Una discrepancia fundamental hace referencia a los costes y beneficios de las medidas de protección del consumidor. Las entidades de crédito están preocupadas por el coste para ellas y para la industria de medidas de protección como los topes a las comisiones por amortización anticipada, que a su juicio ha provocado graves pérdidas a los bancos en las últimas décadas, como lo acreditan estudios como el del Profesor Moulliard²¹.
53. Los representantes de los consumidores alegan que la falta de una protección adecuada del consumidor tendría efectos negativos para la confianza y la actividad del consumidor y, por tanto, para la economía en general. Basándose en el estudio comparativo anteriormente citado, señalan también que medidas de protección como los topes a las comisiones por amortización anticipada facilitan la movilidad y la competencia y aumentan la eficiencia del mercado.
54. En este contexto, todos respaldan la conveniencia del analizar los costes y beneficios de cualquier nueva normativa para determinar el nivel adecuado de intervención, de modo que las ventajas de la regulación para el avance de la integración del mercado hipotecario de la UE justifiquen los costes.

Recomendaciones

Recomendaciones comunes

- 2 La Comisión debería financiar una investigación sobre los costes y beneficios de una mayor integración del mercado del crédito hipotecario.
- 3 La Comisión debería fomentar la entrega de la clase de información actualmente proporcionada mediante la hoja europea de información estandarizada creada por el Código de conducta y en una etapa que permita el uso y la comparación de la información.
- 4 Los representantes de los consumidores y la mayor parte de los representantes del sector defienden la armonización por la Comisión de las comisiones por amortización anticipada. Existen divergencias sobre la naturaleza de la armonización. Véanse las recomendaciones 10 y 18 para mayor detalle.
- 5 La Comisión debería armonizar la tasa anual equivalente (TAE) en cuanto al método y la base de cálculo. Hay divergencias en cuanto a la naturaleza de la armonización. Véanse las recomendaciones 11 y 16 para mayor detalle.
- 6 Debe realizarse una investigación, financiada por la Comisión, sobre el valor para el consumidor del tipo de información precontractual proporcionado por la hoja europea de información estandarizada creada por el Código de conducta.
- 7 La Comisión debería crear y mantener una guía *on-line* sobre las principales cuestiones legales y de otra clase en materia de crédito hipotecario transfronterizo.

Recomendaciones específicas de los representantes de los consumidores

- 8 La Comisión debería fomentar la elaboración de un formato normalizado de contrato de crédito hipotecario.
- 9 La Comisión debería establecer normas vinculantes de protección al consumidor en los contratos de crédito hipotecario, con una armonización mínima, establecida al más alto nivel que cubra las siguientes áreas:

El deber de ofrecer “el mejor asesoramiento posible”. Debería especificarse a los consumidores en un medio duradero sus demandas y necesidades y la razón subyacente de cualquier asesoramiento sobre créditos hipotecarios que hayan recibido

²¹ 'Immobilier: les renégociations continuent'. Banque No 600, febrero de 1999.

independientemente de la fuente (incluidas las sucursales y los intermediarios).

Derecho del consumidor de desistimiento (judicial y extrajudicial).

Entrega de información precontractual resumida en la fase inicial de contacto entre el consumidor y la entidad de crédito o el intermediario, en un formato del tipo de la hoja europea de información estandarizada: comisiones, gastos de administración y tramitación, importe total prestado y a devolver (incluida la TAE, el tipo de cálculo, el período compuesto, el funcionamiento de los tipos de interés variables y los intereses totales a pagar), el coste de los productos integrados (directo y la repercusión sobre los intereses), forma del producto, período de aplicación y coste de la comisión por amortización anticipada (incluidos ejemplos prácticos) y tablas de amortización.

- 10 La Comisión debería garantizar a los consumidores el derecho a poner fin a un contrato hipotecario en cualquier momento y en cualquier circunstancia. Cualquier comisión cobrada al consumidor que intente ejercer este derecho deberá ser: (a) adecuada al periodo de exposición (es decir que no debería permitirse el pago de comisiones por la amortización anticipada pasados los primeros años del acuerdo); (b) calculada de manera justa y objetiva para que refleje el coste (si lo hubiera) en el que incurra el prestamista en los mercados mayoristas y supeditado a un umbral obligatorio; y (c) claramente indicada en el documento sumario precontractual utilizando ejemplos reales.
- 11 La Comisión debería armonizar tanto el método como la base de cálculo de la TAE. Los representantes de los consumidores son partidarios de una definición amplia que incluya todas las cargas asociadas y una armonización mínima.
- 12 La Comisión debería garantizar que los mecanismos de recurso y aplicación y las normas vinculantes ofrezcan a los consumidores una protección mínima equivalente en toda la UE, al menos al más alto nivel existente en la actualidad.

Recomendaciones específicas de los representantes del sector

- 13 Se invita a la Comisión a excluir todos los créditos garantizados de la propuesta de Directiva sobre crédito al consumo, conforme con la primera lectura del Parlamento Europeo, para evitar que las hipotecas estén sujetas a dos regímenes legales diferentes.
- 14 En los países que dispongan de normas vinculantes sobre la información precontractual en las ofertas de crédito hipotecario, la Comisión debería asegurar que dichas normas se ajustan al formato de la hoja europea de información estandarizada, de modo que se aplique un único conjunto de normas.
- 15 La Comisión debería asegurar el mantenimiento del Código de conducta en su forma actual de autorregulación. En cualquier caso, antes de realizar cualquier evaluación de su funcionamiento todos los interesados deberían analizar la metodología de la evaluación.
- 16 La Comisión debería armonizar el método y la base de cálculo de la TAE. Los representantes de la industria son partidarios de una definición restringida a los costes cobrados por la entidad de crédito en su favor en el momento de la concesión del crédito, y una armonización plena.
- 17 La Comisión debería asegurar la eliminación de los límites máximos legalmente aplicables sobre los tipos de interés y la variación de los tipos.
- 18 La Comisión debería asegurar la eliminación de los límites máximos legalmente aplicables sobre las comisiones por amortización anticipada. Algunos representantes de la industria respaldan una propuesta de plena armonización de las condiciones de ejercicio del derecho de amortización anticipada, especialmente en los préstamos de tipo de interés fijo, y la limitación de este derecho a los supuestos de venta de la propiedad, desempleo y

fallecimiento. Todos los representantes de la industria defienden el derecho de las entidades de crédito a exigir la plena indemnización de las pérdidas (especialmente las vinculadas a la financiación) y los costes derivados de la amortización anticipada.

CAPÍTULO 2: ASPECTOS LEGALES

I. CONFLICTO DE LEYES

55. En este contexto, el término 'conflicto de leyes' alude al conflicto entre distintas normas de protección del consumidor o de otro tipo vigentes en distintos países.
56. La operación hipotecaria comprende dos contratos independientes, el de préstamo hipotecario y el de constitución de la garantía (escritura hipotecaria).
57. Con respecto al contrato de préstamo hipotecario, el Convenio de Roma²² establece el principio general de libre elección de la ley aplicable, aunque en su artículo 5 se consagran normas específicas para los contratos de consumo. En cuanto a la constitución de la garantía hipotecaria, se aplica el principio 'lex rei sitae', es decir, la ley del país en el que está ubicado el inmueble. Por último, en los países en los que existe una fuerte vinculación entre la escritura de hipoteca (garantía) y el contrato de préstamo, como Francia y Austria, la lex rei sitae puede extenderse a este último.
58. Por tanto, pueden aplicarse a un contrato de crédito hipotecario las siguientes jurisdicciones, lo que muestra las posibilidades de incertidumbre en los contratos hipotecarios transfronterizos: (i) la del país de origen de la entidad de crédito, (ii) la del lugar de ubicación del inmueble y (iii) la del domicilio del consumidor.
59. Las normas de conflicto de leyes se aplican tanto al contrato de préstamo hipotecario como a la escritura de hipoteca, con el fin de ofrecer soluciones adecuadas y transparentes para los prestatarios transfronterizos y las entidades de crédito hipotecario, y deben cubrir también los contratos de garantía celebrados en los países en los que existen garantías hipotecarias no accesorias que deben vincularse al contrato de préstamo mediante un contrato específico²³.

Principales barreras identificadas

Confusión sobre la ley aplicable

60. Algunos representantes de la industria consideran que la incertidumbre jurídica sobre la ley aplicable es una barrera muy importante al crédito hipotecario transfronterizo, mientras que otros asignan la misma importancia a otros factores como la confianza del consumidor y la preferencia por la proximidad y una relación más estrecha entre el consumidor y la entidad de crédito.

Actitudes de los Estados miembros

61. Los representantes de la industria consideran que las actitudes de los Estados miembros frente a las infracciones de sus normativas de protección del consumidor (incluida la posible sanción final de la nulidad del contrato de crédito hipotecario) desincentivan la concesión de créditos transfronterizos a los consumidores por las entidades de crédito. Los representantes de los consumidores consideran, por el contrario, que la confianza del consumidor es consecuencia de esta protección, la cual no puede contemplarse, por tanto, como una barrera a la actividad transfronteriza, y dudan de que pudiera mejorarse esta confianza aplicando únicamente la legislación extranjera a los contratos con los consumidores.

²² Convenio sobre la ley aplicable a las obligaciones contractuales (80/934/CEE).

²³ A nuestros efectos, el contrato de garantía se define como aquel en el que se establece el uso previsto de la garantía hipotecaria por las partes contratantes. Véase un análisis más detallado del concepto de 'accesoriedad' en el Capítulo 3, Cuestiones relativas a la garantía.

Análisis

62. El Forum Group considera que no hay datos que respalden la idea de que la escritura de hipoteca y el contrato de préstamo deban regirse siempre por la misma legislación. Parece no haber obstáculos a la regulación de la hipoteca por la ley de un país y la del préstamo por la de otro. Esta concepción se aplica también a los países con fuerte vinculación de accesoriadad entre el contrato de préstamo y la escritura de hipoteca, como, por ejemplo, en los casos en que ambos contratos forman parte de un único instrumento auténtico²⁴.
63. Dicho esto, los representantes de la industria consideran muy importante establecer una única norma de conflicto de leyes para la determinación de la ley aplicable, convencidos de que la aplicación obligatoria y sistemática de la ley del país de residencia del consumidor a los contratos de préstamo transfronterizo ahogaría el avance de la integración del mercado, e indican que las entidades de crédito no pueden ofrecer 25 productos de crédito para la adquisición de vivienda diferentes pero competitivos y eficientes en términos de costes para la UE.
64. Por tanto, muchos representantes de la industria consideran que para poder beneficiarse de créditos transfronterizos competitivos y variedad de productos, los consumidores deberían poder someter el contrato de crédito hipotecario a la legislación del país de origen de la entidad de crédito hipotecario. Este 'reconocimiento mutuo' es, a su juicio, vital para impulsar la integración del mercado y facilitar la competitividad de las entidades de crédito. Los representantes alegan que la protección del consumidor podría lograrse exigiendo que la entidad de crédito informe plenamente al consumidor sobre el producto hipotecario. También podrían establecerse reglas suficientes de protección del consumidor como base para este reconocimiento mutuo.
65. Otros representantes de la industria, preocupados por la aplicabilidad del reconocimiento mutuo, señalan que su efecto se vería restringido por la caída de la aplicabilidad de la legislación de los Estados miembros en el terreno del 'interés general' permitida por la legislación bancaria de la UE²⁵ y alegan que una armonización específicamente orientada podría ser un medio más eficaz de lograr los fines del mercado único. Consideran que en la banca minorista tienen la máxima importancia los servicios personalizados y la confianza del consumidor, por lo que hay un proceso natural de adaptación de los productos y servicios minoristas a la demanda local. La aplicación del principio del reconocimiento mutuo en el terreno del crédito hipotecario provocaría, a su juicio, una distorsión de la competencia y sería contraria a las tendencias actuales del mercado, por lo que perturbaría en gran medida las prácticas en el ámbito industrial y político, con un posible efecto perjudicial sobre la confianza del consumidor.
66. Los representantes de los consumidores comparten esta preocupación respecto al reconocimiento mutuo y alegan que éste y la mera aplicación de la ley extranjera a sus contratos desencadenaría una carrera a la baja en materia de protección del consumidor que en nada favorecería la confianza del consumidor y la calidad de sus alternativas.
67. Los representantes de los consumidores se muestran también escépticos respecto a los supuestos beneficios de la 'libre elección de la ley del contrato' para los consumidores, dada la complejidad y el desconocimiento de las legislaciones nacionales, en primer lugar. La libre elección de ley se considera en gran medida una ilusión, pues los consumidores tendrán que aceptar la opción ofrecida por la entidad de crédito. La confianza del consumidor se deterioraría a este respecto si el grado de protección disfrutada en tal opción fuera inferior al de la legislación nacional. En cualquier caso, no consideran realista pretender que los consumidores puedan realizar una elección informada entre 25 sistemas legales nacionales. Estos representantes señalan que la complejidad de los productos y la asimetría de la información limita drásticamente las ventajas potenciales de la ampliación de opciones para los consumidores y defienden una armonización mínima mediante normas vinculantes que garanticen un alto nivel de protección al

24 Esta es, por ejemplo, la práctica de las entidades de crédito en Francia. El término 'instrumento auténtico' alude al acto notarial que establece el vínculo entre el contrato de préstamo y la escritura de hipoteca.

25 Artículo 22§5 de la Directiva 2000/12/CE, del Parlamento Europeo y el Consejo, relativa al acceso a la actividad de las instituciones de crédito y a su ejercicio.

consumidor. A su juicio, los consumidores deben disfrutar en la decisión económica más importante de sus vidas de un nivel de protección al menos tan elevado como el vigente en su ley nacional.

Recomendaciones

- 19 La Comisión debería asegurar que la ley (sustantiva) aplicable a la escritura hipotecaria y cualquier otro contrato de garantía asociado sea la del Estado miembro de ubicación del inmueble (*lex rei sitae*).
- 20 Los representantes de la industria defienden que la Comisión asegure que la ley aplicable al contrato de préstamo hipotecario se defina mediante una norma general sobre conflicto de leyes basada en el principio de libre elección. En consecuencia, el Convenio de Roma debería modificarse del modo correspondiente, siempre que se cumplan ciertas condiciones esenciales. Los Estados miembros no deberían seguir tratando de imponer ninguna norma nacional adicional de protección del consumidor en los contratos de crédito hipotecario transfronterizo. Véanse para mayor detalle las recomendaciones 13 - 18, sobre la confianza del consumidor.
- 21 Los representantes de los consumidores no están de acuerdo con la recomendación 20, relativa a la definición de la ley aplicable al contrato de crédito hipotecario mediante una norma general de conflicto de leyes basada en el principio de libre elección y, por tanto, rechazan la propuesta de modificación correspondiente del Convenio de Roma. Por el contrario, recomiendan el mantenimiento de las normas específicas de protección del consumidor recogidas en el Convenio y defienden la protección adicional expuesta en las recomendaciones 8 - 12, sobre la confianza del consumidor.

II. SOLVENCIA DEL CLIENTE

68. El concepto de solvencia del cliente hace alusión a la capacidad de endeudamiento de éste, reflejo de su capacidad (y disposición)²⁶ de devolver el préstamo. Para las instituciones financieras, este concepto es la piedra angular de la evaluación del cliente en las operaciones de crédito hipotecario (o de otra clase). El análisis de la solvencia del cliente desempeña un importante papel en la concesión de créditos y la determinación de la naturaleza de la carga crediticia, en particular, la cuantía y la configuración del préstamo, los activos de garantía, la duración del contrato, el tipo de interés y las comisiones asociadas.
69. En general, el análisis de la solvencia incluye tres aspectos principales:

Información de mercado (bases de datos de crédito): son datos crediticios centralizados de carácter positivo (antecedentes financieros del prestatario, tales como la cuantía total del crédito) o negativo (antecedentes de impagos). Los datos sobre deudores concretos recogidos en las bases de datos de crédito proceden normalmente de las instituciones financieras con las que operan, las cuales, a su vez, acuden a dichas bases para realizar su evaluación de la solvencia.

Información sobre el cliente; suelen analizarse dos clases de datos relativos al cliente: sus datos personales (datos básicos, como el nombre, la dirección, las características de la vivienda y la renta) y su cartera personal de activos. La mayor parte de estos datos se obtienen directamente del cliente, como requisito previo para la evaluación y oferta de un crédito. Esta información se complementa con la información y los análisis propios de la institución crediticia.

Información sobre el riesgo: el riesgo se define en general como la probabilidad de que se produzcan circunstancias adversas. En relación con el crédito hipotecario, puede definirse como la probabilidad de incumplimiento de un contrato hipotecario. Suele evaluarse mediante el

²⁶ El término 'disposición' se emplea aquí en sentido técnico, para reflejar la propensión del consumidor a devolver el crédito, basada, entre otras cosas, en la interpretación de su comportamiento anterior, y no implica ninguna clase de mala fe o motivación fraudulenta del cliente.

análisis histórico de casos similares, utilizando datos de las instituciones financieras y las agencias de información y de *rating*.

70. Para realizar una evaluación mensurable y precisa de la solvencia, las instituciones financieras deben reunir una importante cantidad de datos de distintas fuentes.

Principales barreras identificadas

Barreras sociales y naturales

71. Corresponden principalmente a características de los mercados nacionales y pueden observarse tanto en el lado de la oferta como de la demanda. Las instituciones financieras suelen tener un conocimiento más superficial de los mercados extranjeros que los nacionales, sin que exista un conocimiento claro de los procedimientos documentales y contractuales en dichos mercados. Con frecuencia se interpretan erróneamente los comportamientos y las necesidades específicas de los clientes extranjeros. La correcta evaluación de la solvencia puede verse también afectada por diferencias lingüísticas y culturales que cambian la percepción del consumidor respecto a la naturaleza y el alcance de los datos personales solicitados.

Barreras técnicas

72. Afectan a las instituciones financieras. La concepción de los modelos de *scoring* (incluidos los objetivos y capacidades) varía entre las distintas instituciones y estados miembros. Actualmente no hay unos requisitos informativos normalizados para determinar la solvencia.

Barreras informativas

73. Están relacionadas con las estructuras del sector financiero. Se refieren a la naturaleza de las bases de datos de riesgo crediticio, en particular al tipo de modelo, la titularidad, el ámbito y los procesos de apoyo, y afectan a la disponibilidad y comparabilidad de la información centralizada necesaria para la determinación de la solvencia del cliente. En el ámbito transfronterizo, el acceso a la información disponible sobre los clientes (potenciales prestatarios) puede verse restringido e incluso denegado para las entidades de crédito extranjeras, obstaculizando el proceso de evaluación de la solvencia de los nuevos participantes potenciales en el mercado.

Análisis

74. Se analizan dos posibles soluciones a las barreras identificadas: adoptar un enfoque común de la información de crédito, que podría constituir ulteriormente la base de un 'Informe crediticio europeo', o facilitar el acceso de las entidades crediticias extranjeras a los datos del cliente a través de un 'Registro crediticio europeo'.
75. El concepto de 'informe crediticio europeo' se refiere al *scoring* del crédito, un elemento esencial de las políticas de gestión del riesgo de las entidades de crédito. Cada institución desarrolla cuidadosamente técnicas de *scoring* adaptadas a sus necesidades específicas, teniendo en cuenta diversos criterios como la gestión de riesgos, el perfil de la operación y el perfil del cliente. Podría decirse que esta diversidad puede generar una gama más amplia de opciones para el consumidor.
76. Por tanto, el Forum Group considera que las técnicas de *scoring* no deben armonizarse para la elaboración de un informe crediticio europeo, como tampoco resulta necesario ni deseable imponer políticas de riesgo idénticas a todas las entidades crediticias europeas. Por el contrario, el *scoring* debe mantenerse en el ámbito de la discrecionalidad de cada entidad. La mayoría de los miembros del Grupo consideran que, en último término, el principal obstáculo identificado en materia de solvencia del cliente es el inadecuado acceso de las entidades extranjeras a la información básica de las bases de datos de crédito nacionales.
77. El planteamiento del concepto de registro crediticio europeo responde a la existencia de muchos

tipos de registros crediticios en el conjunto de Europa, diferenciados por dos criterios básicos: la estructura de titularidad (bases de datos públicas o privadas) y el tipo de información recogida (bases positivas o negativas).

78. Los miembros del Forum Group discrepan respecto a cuál de estos criterios recomendar como base para el establecimiento de un registro crediticio europeo, si bien todos convienen que la situación actual obstaculiza el acceso a la información para las entidades crediticias extranjeras que desean ofrecer sus productos en un nuevo mercado, lo que exige una mejora del acceso a los sistemas nacionales. Un problema asociado es el de la comparabilidad de los datos por las diferencias terminológicas, por ejemplo en la definición de 'incumplimiento' o 'impago'.
79. Se resalta que cualquier iniciativa de distribución de información debe tener suficientemente en cuenta las normas y principios de protección de datos. A los representantes de los consumidores les preocupa especialmente que las iniciativas de distribución de la información garanticen lo siguiente: consentimiento del consumidor a la distribución de sus datos, previamente informado de forma clara sobre la naturaleza de los datos a distribuir y el momento de su distribución; entrega de la información únicamente para los fines de la evaluación de su solvencia; derecho del cliente a revisar sus datos a un coste mínimo y corregirlos de forma gratuita; mantenimiento de registros de la distribución de los datos por sus controladores y procesadores e indemnización a los consumidores por los perjuicios derivados de su manipulación indebida.

Recomendaciones

22. **La Comisión debería aplicar una solución a corto plazo consistente en:**

recopilar información sobre las bases de datos sobre crédito existentes en los Estados miembros;

promover la elaboración de un memorándum de entendimiento entre los titulares y supervisores de dichas bases de datos, para facilitar el acceso a las bases nacionales por parte de las entidades de crédito extranjeras en las mismas condiciones que las internas y para la comparabilidad de los datos;

desarrollar un proyecto de evaluación de la eficacia del memorándum de entendimiento durante un período experimental de 3-5 años.

23. **La Comisión debería analizar el modo de promover que los Estados miembros elaboren bases de datos tanto positivas (endeudamiento del cliente) como negativas (niveles de impago), teniendo en cuenta los costes y beneficios de las mismas.**

III. TASACIÓN INMOBILIARIA

80. El valor del bien que garantiza el préstamo es otro factor determinante de la naturaleza de la operación de crédito. Dado que la previsión de ingresos del cliente sólo resulta fiable a corto plazo, la valoración del inmueble, que es un análisis de la calidad de la garantía, es fundamental para la evaluación del riesgo. Por tanto, la posibilidad de obtener información transparente y de buena calidad sobre un inmueble situado en otro Estado miembro constituye un requisito previo para el crédito transfronterizo. La entidad de crédito ha de estar segura de la valoración para decidirse a conceder un crédito.

Principales barreras identificadas

Diferencias en los métodos nacionales

81. El grado de conocimiento local necesario para una tasación inmobiliaria correcta exige que el tasador esté próximo al inmueble, con independencia de la ubicación de la entidad de crédito; es decir, debe encontrarse (invariablemente) en el país de situación del inmueble. Este tasador local

puede estar formado e incluso legalmente obligado a elaborar su tasación utilizando metodología, criterios y formato diferentes a los requeridos o incluso conocidos por la entidad de crédito extranjera.

Diferencias en las normativas nacionales

82. Si en el país de origen de la entidad de crédito hay una normativa reguladora de los criterios y la profesión de la tasación, las barreras son aún mayores. Las normativas nacionales (del país de ubicación del inmueble) prevalecen y no siempre son compatibles con las de la entidad de crédito y su país de origen. Es probable que en las transacciones que afectan a dos legislaciones de este tipo haya que cumplir dos conjuntos de normas diferentes²⁷.

Diferencias en los criterios de valoración

83. En algunos países existe preocupación por las diferentes reglas de la tasación y los tasadores. Dada la importancia de la tasación inmobiliaria en la decisión crediticia, especialmente si el inmueble está situado en un país lejano al de la entidad de crédito, la falta de confianza en la tasación puede constituir una importante barrera a la entrada en el mercado.

Análisis

84. El Forum Group ha analizado la complejidad de los conceptos (tales como el valor de mercado y el valor a efectos del crédito hipotecario), los criterios (internacionales, europeos y nacionales) y las normativas nacionales en materia de tasación.
85. Aunque hay un consenso general sobre la conveniencia de que los Estados miembros puedan mantener sus criterios y normas nacionales en materia de la tasación y los tasadores, algunos miembros manifiestan su preocupación por la posibilidad de que el mantenimiento de las normativas nacionales constituya un obstáculo para el avance de la actividad transfronteriza y proponen mantenerlas con carácter puramente transitorio y aceptar la prevalencia de las reglas europeas o internacionales a largo plazo, una postura rechazada por la mayoría del Forum Group, a cuyo juicio muchas normativas locales de los Estados miembros están reconocidas también por las entidades de crédito internacionales y otros agentes (inversores, agencias de *rating* y autoridades de supervisión) como fuente de tasaciones de alta calidad. Por otra parte, todos los valores y bonos hipotecarios emitidos en la UE están actualmente basados en tasaciones realizadas con arreglo a criterios locales.
86. Dicho esto, se considera que una forma de mejorar la confianza en las transacciones transfronterizas podría ser la adopción de normas internacionales comunes²⁸ aplicables de forma voluntaria. Para las instituciones financieras resultaría más fácil interpretar, a efectos de sus requisitos nacionales, una tasación elaborada con criterios internacionales más neutrales que tratar de adaptar un informe elaborado con arreglo a las normas nacionales de otro país, especialmente si estas tienen poco en común con las del país de origen de la entidad. Algunos representantes resaltan la importancia del carácter voluntario de esta propuesta para que las entidades de crédito conserven la libertad para decidir cómo realizar interna o externamente tasaciones de alta calidad.
87. También se registra un consenso general sobre la importancia fundamental de una mayor consistencia para el uso y la interpretación de las tasaciones. Por ejemplo, la Federación Hipotecaria Europea recomienda el empleo de criterios particulares relacionados con el riesgo, tales como el

²⁷ Por ejemplo, si un banco de un Estado miembro en el que estén regulados los criterios de tasación desea conceder un crédito en un país cuyos tasadores estén regulados deberá cumplir sus propias normas nacionales en materia de criterios (para que la hipoteca reúna los requisitos exigidos para los bonos y activos hipotecarios titulizados) pero, al mismo tiempo, deberá atenerse también a las otras normas que regulan la actividad de los tasadores en el país de ubicación del inmueble.

²⁸ Existen ya algunas normas de tasación internacionalmente reconocidas, tales como: International Valuation Standards (IVS), publicadas por el International Valuation Standards Committee. Libro Rojo (Manual de Normas de Tasación y Evaluación), publicado por el RICS, que incorpora en gran medida las IVS. European Valuation Standards (EVS), publicadas por el TEGoVA

riesgo de mercado²⁹ y de ubicación, al elaborar e interpretar las tasaciones.

88. Los representantes de los consumidores señalan que la tasa anual equivalente cobrada en los préstamos está relacionada con la tasación del inmueble, como si dependiera de la proporción de la valoración representada por el préstamo, y que algunas entidades de crédito calculan el valor del inmueble utilizando el precio que alcanzaría en un procedimiento de venta forzosa, por lo que manifiestan su preocupación por la posibilidad de que la aplicación de distintas normas de tasación perjudique a los consumidores en materia de transparencia y comparabilidad de las ofertas.

Recomendaciones

- 24 Los representantes del sector defienden que la Comisión garantice que las instituciones financieras que realicen créditos transfronterizos puedan:**
- aceptar tasaciones elaboradas con arreglo a las normas de valoración internacionalmente reconocidas que elija, sin sujeción a condiciones nacionales adicionales, y**
- encargar la tasación a tasadores que pertenezcan a entidades de tasación internacionalmente reconocidas, sin sujeción a condiciones nacionales adicionales.**
- 25 Los representantes de la industria defienden que la Comisión asegure que las instituciones financieras que concedan créditos transfronterizos y los tasadores situados en el país de ubicación del inmueble puedan aceptar normas obligatorias sobre criterios o tasadores vigentes en cualquiera de sus respectivos países (reconocimiento mutuo de regulaciones).**
- 26 Los representantes de los consumidores defienden, por su parte, que la Comisión asegure la aplicación de normas internacionales de tasación neutras o que exista una norma única de tasación que garantice la comparabilidad³⁰.**
- 27 La Comisión debería recomendar la obligatoriedad de criterios rigurosos de tasación y la inclusión en todos los informes de tasación de criterios básicos de riesgo como los recomendados por la Federación Hipotecaria Europea (véase el Anexo IV), en su caso.**

IV. PROCEDIMIENTOS DE VENTA FORZOSA TRANSFRONTERIZA

89. El procedimiento de venta forzosa transfronteriza es un proceso legal para la venta forzosa de un inmueble hipotecado situado en el Estado miembro X para satisfacer una deuda preferente de un acreedor situado en otro Estado miembro. El tribunal o autoridad competente es el del país de ubicación del inmueble, que aplicará en todo caso su propia ley (*lex rei sitae*).
90. La eficiencia del procedimiento resulta esencial, pues es clave para la eficacia de la garantía hipotecaria, piedra angular de la industria del crédito hipotecario, a la que proporciona la seguridad de la satisfacción de sus derechos y que permite al cliente disfrutar de un tipo de interés más bajo como contrapartida a dicha garantía.
91. Su importancia es aún mayor en el (todavía) más incierto terreno de las operaciones transfronterizas, cuyo fomento depende de la seguridad y la certeza del procedimiento

²⁹ Véase el Anexo IV para mayor detalle.

³⁰ Esta recomendación se planteó al final del proceso del Forum Group a partir de información recogida por los representantes de los consumidores, a cuya solicitud se incorpora, y no fue objeto del mismo grado de análisis previo y debate colectivo que las restantes recomendaciones del informe, por lo que requiere un mayor análisis.

Principales barreras identificadas

Legales

92. Los procedimientos de venta forzosa varían entre los distintos Estados miembros, pese a la similitud de los principios básicos subyacentes. Además, la quiebra, la liquidación, la reorganización y la reestructuración tienen distintos efectos sobre este procedimiento en el conjunto de la UE, tanto para el consumidor como para la entidad de crédito. Los derechos preferentes y las hipotecas con cargas ocultas, entre otros factores, provocan una falta de transparencia e inseguridad para las entidades de crédito.

Sistémicas

93. En el conjunto de la UE, la duración del procedimiento de venta forzosa varía entre los distintos Estados miembros por factores como la sobrecarga de los sistemas judiciales, las tradiciones litigiosas y la duración de los plazos legales.
94. Una barrera sistémica asociada es la variabilidad del coste del procedimiento en los distintos Estados miembros. Su duración, en particular, puede tener una repercusión directa sobre el coste. En general, varía entre 2-3 meses y 5-7 años. Por otra parte, las entidades de crédito extranjeras que conceden créditos garantizados con hipoteca en otro Estado miembro pueden tener que operar con otro sistema jurídico y, con frecuencia, otro idioma, lo que les obliga a adquirir grandes conocimientos o recurrir a expertos del Estado en cuestión, en ambos casos con un coste adicional.

Análisis

95. Se considera que las entidades de crédito están acostumbradas a operar con la *lex rei sitae*, que intentar entrar en un mercado extranjero es una decisión empresarial y que hay muchas formas de lograr este fin, incluido el crédito transfronterizo o alguna forma de establecimiento en el país de destino. Los problemas para las entidades de crédito transfronterizo en materia de ejecución son similares o con frecuencia iguales a los de las entidades nacionales.
96. Se recalca que la ejecución de la garantía hipotecaria se percibe como el peor escenario. En la práctica, antes de recurrir a ella las entidades de crédito pueden aplicar y aplican una amplia gama de medidas para tratar de ayudar al prestatario en dificultades.
97. Se consideran dos posibles cursos de acción: la armonización de los procedimientos de venta forzosa y la mejora de los sistemas nacionales.
98. Una posible armonización debería abordar muchas áreas del derecho civil sustantivo y procesal, incluido el derecho inmobiliario, así como las normas fiscales, lo que se considera una tarea inmensa, debido a la variedad de sistemas jurídicos y tradiciones implicadas. Por otra parte, en la medida en que el préstamo hipotecario es un contrato, sería preferible integrar su consideración en el marco del Plan de Acción sobre el Derecho Contractual de la Comisión y abstenerse de recomendar de forma prematura cualquier medida al margen de este plan. En cualquier caso, la armonización no resolvería los problemas derivados de la diversa situación de hecho de cada Estado miembro por factores como la sobrecarga de los tribunales y los niveles relativos de litigiosidad.
99. El objetivo de política en materia de mejora de los sistemas nacionales sería el fomento del desarrollo de procedimientos de ejecución eficaces, eficientes en términos de costes y sencillos que confieran seguridad a la garantía hipotecaria y permitan a la entidad de crédito conceder y al prestatario obtener créditos más baratos.
100. Esto podría lograrse midiendo el rendimiento de los distintos sistemas jurídicos para identificar y

promover la adopción de sus rasgos más positivos.

101. Para esta medición, el Forum Group ha identificado los dos criterios objetivos siguientes: la duración y el coste. En cuanto a la duración, el Grupo considera que la evaluación debe centrarse en la determinación de la duración total media, mínima y máxima del procedimiento de ejecución desde la fase preliminar hasta el pago, tanto para el caso de que el deudor no ejercite sus recursos legales como el de que agote todos los disponibles. En cuanto al coste, se considera que la evaluación debe centrarse en la determinación del coste total medio, mínimo y máximo del procedimiento de ejecución para el cobro de una deuda inicial de 100.000 euros, también en este caso para los dos supuestos anteriores de actuación del deudor.
102. Sobre esta base, se propone que se investiguen las causas de la excesiva duración y coste, superiores a la media, de ciertos procedimientos para promover su reducción. Este objetivo registra un apoyo unánime, si bien algunos representantes cuestionan las posibilidades reales de la Comisión de lograr tales reducciones, especialmente las relativas a la duración del procedimiento, dada la complejidad de las tradiciones y procedimientos legales implicados.

Recomendaciones

28 La Comisión debería, en primer lugar:

realizar una evaluación de los procedimientos de venta forzosa en el plazo de un año;

a continuación, controlar el funcionamiento de los procedimientos y evaluar los resultados cada tres años. Estos resultados deberían presentarse en forma de tabla de clasificación oficial de la UE sobre la duración y el coste del procedimiento en cada Estado miembro y constituirían la base del asesoramiento y las medidas de mejora de la Comisión.

29 Posteriormente, si fuera necesario, la Comisión debería promover medidas para lograr que la duración no exceda del plazo señalado; por ejemplo, dos años desde el inicio del procedimiento.

CAPÍTULO 3: CUESTIONES RELATIVAS A LA GARANTÍA

I. REGISTRO

103. La mayor parte de las cargas inmobiliarias están sujetas a inscripción registral en los Estados miembros. Los sistemas de registro varían notablemente, desde modelos informales (y no garantizados) hasta sistemas de alta seguridad. Por otra parte, la aparente seguridad proporcionada a las entidades de crédito por la inscripción registral puede ser, en cierta medida, ilusoria, pues una amplia gama de intereses preferentes de carácter público y privado pueden desvirtuar el valor jurídico de los derechos inscritos.

Principales barreras identificadas

Transparencia de la información

104. Los registros nacionales no siempre son tan fácilmente accesibles y exhaustivos como sería deseable, aunque hay iniciativas en curso para lograrlo, como el proyecto EULIS³¹.

Derechos preferentes ocultos

105. Los Estados miembros tienen distintos requisitos de registro para los derechos preferentes. Estas diferencias pueden reducir el grado de certeza jurídica e interferir en las cargas inmobiliarias, sujetas al mismo sistema de registro. Estos derechos preferentes pueden ser creados por un particular o una autoridad pública y modifican el valor de la carga inmobiliaria que garantiza el préstamo, lo que constituye, obviamente, un obstáculo para el mercado nacional, pero también una importante barrera para el acceso externo a dicho mercado y el crédito transfronterizo.

Duración de la inscripción hipotecaria

106. En algunas legislaciones, como la francesa, la duración de la hipoteca es limitada. Tanto para el cliente como para el banco, la hipoteca es un instrumento jurídico para garantizar un préstamo, por lo que debería tener vigencia al menos hasta el vencimiento de éste.

Dificultades de acceso a los sistemas registrales

107. Con el fin de acceder a los sistemas nacionales de registro, los operadores extranjeros utilizan actualmente el mecanismo de la libertad de establecimiento para operar en el extranjero, lo que supone mayores costes de acceso al mercado.

Análisis

108. El Forum Group no considera que los distintos procedimientos de registro o normas de garantía constituyan en sí mismos una barrera. El problema parece radicar en la insuficiente centralización de la información, necesaria para que los operadores extranjeros dispongan de igualdad de acceso al mercado del crédito hipotecario.

³¹ La iniciativa EULIS es un proyecto de cooperación entre las organizaciones oficiales del registro inmobiliario de 8 países europeos para establecer un sistema paneuropeo de información inmobiliaria. Véase el Anexo V para mayor detalle.

Recomendaciones

30 La Comisión debería asegurar que:

todas las cargas que afecten a un inmueble deban inscribirse en un registro público para tener carácter vinculante y surtir efecto frente a terceros, con independencia de su naturaleza;

la creación, modificación y extinción de una carga sobre un inmueble³² sólo surta efecto frente a terceros desde su inscripción en el registro público y

las cargas inscritas sobre un inmueble en relación con el mismo deban clasificarse en el orden de prioridad expuesto en el registro público.

31 En cuanto a la presentación de la solicitud de inscripción registral³³ o notificación³⁴, la Comisión debería permitir a los Estados miembros decidir que la prioridad se determine en función del momento de recepción de la solicitud (no de la inscripción efectiva). En este marco, el Estado miembro debería asegurar que la presentación de solicitudes se registre o deniegue en el registro público por orden de recepción.

32 La Comisión debería asegurar que los registros públicos pongan toda la información relevante a disposición de todas las partes o sus representantes.

33 La Comisión debería asegurar que los Estados miembros establezcan que la autoridad de certificación competente del registro público tenga indemnidad estatal. En caso de delegación de esta función en un tercero, éste estará cubierto por el seguro correspondiente de responsabilidad civil profesional hasta un importe adecuado.

34 La Comisión debería asegurar que los Estados miembros no mantengan o establezcan exigencias adicionales de 'legalización' o validación para los instrumentos formalmente elaborados en otros Estados miembros.

35 En general, la Comisión debería prestar apoyo económico a la iniciativa EULIS para favorecer su expansión en la UE.

II. TRANSMISIÓN DE LAS HIPOTECAS ENTRE LAS ENTIDADES DE CRÉDITO

109. Se considera que el crédito transfronterizo podría ser mucho más eficiente si las entidades de crédito pudieran transmitir libremente los préstamos y las garantías hipotecarias, en el marco de la rehipoteca, el traspaso de carteras hipotecarias y la contratación de activos hipotecarios titulizados.

Principales barreras identificadas

'Accesoriedad': la vinculación entre la deuda y la garantía

110. En la mayoría de los sistemas jurídicos europeos, la vinculación entre la deuda principal y la garantía es muy fuerte, de modo que cualquier cambio en una de ellas produce efectos importantes en la otra. Esta fuerte vinculación entre el contrato de préstamo y el de garantía (es

³² A efectos de esta recomendación, una carga sobre un inmueble significa al derecho a extraer del mismo el importe concreto registrado.

³³ Inscripción con el consentimiento del propietario.

³⁴ Inscripción con el consentimiento del propietario

decir, la accesividad fuerte) no facilita los cambios en ninguno de los dos. El resultado es la inflexibilidad y la consiguiente limitación de la libertad económica del cliente privado y un obstáculo para las entidades de crédito. La accesividad puede manifestarse de diversos modos y grados. Puede impedir el uso de mecanismos de refinanciación o equilibrio de la gestión del riesgo.

Variedad de escrituras hipotecarias

111. Hay una amplia variedad de escrituras hipotecarias en los distintos Estados miembros. Algunas tienen una forma normalizada autorizada por los notarios o el registro público, en tanto en otros países, como el Reino Unido, las entidades de crédito utilizan su propio formulario. Esta variedad puede obstaculizar la transmisibilidad de las hipotecas.

Imposibilidad del *pooling* o fondo de deudas

112. Algunos sistemas legales permiten el *pooling* de valores, de modo que los bancos participantes en un determinado crédito pueden salir o entrar sin afectar al crédito o los valores. El *security trust* inglés y el *grundschuld* alemán son los mejores ejemplos. La falta de disponibilidad de este mecanismo constituye una barrera para una refinanciación más eficiente.

Falta de garantías cruzadas

113. Aunque sería posible gravar más de un inmueble en el mismo país con un mecanismo facilitador como la eurohipoteca (véase el apartado siguiente de análisis), surgen problemas cuando los inmuebles están situados en distintos países, debido a las diferencias entre las legislaciones nacionales.

Costes por transmisión de la hipoteca

114. Si las partes de un préstamo garantizado desean modificar el acuerdo, se plantean problemas por la obligación de acreditar todos los cambios ante la autoridad registral por la entidad de crédito, lo que supone un coste añadido a la operación.

Análisis

115. En el curso del debate se reconoce que algunos Estados miembros podrían preferir no establecer una vinculación flexible entre el contrato de préstamo y la garantía, aunque en algunos países, como Suecia, ya existen sistemas en vigor que muestran claramente cómo una menor accesividad puede funcionar bien en la práctica.³⁵
116. El Forum Group analizó otras formas de facilitar la transmisión de hipotecas, centrándose en la eurohipoteca y el European Security Trust (garantía fiduciaria).
117. El Forum Group considera la eurohipoteca una herramienta alternativa que los Estados miembros podrían introducir sin cambios sustanciales en sus sistemas jurídicos vigentes, pues operaría bajo el principio de la *lex rei sitae*. Este instrumento hipotecario paneuropeo no accesorio podría:

reducir las laboriosas y costosas consultas en otros Estados miembros sobre las normativas locales y la calidad de los instrumentos hipotecarios nacionales;

reducir las diferentes formalidades adicionales y la autenticación;

³⁵ El marco jurídico flexible y la práctica consolidada de Suecia hacen innecesaria la presencia de un representante tercero. El documento de préstamo no se registra. En su lugar, el propietario solicita a la autoridad registral inmobiliaria la inscripción de una hipoteca sobre su inmueble por un determinado importe, tras lo cual recibe un certificado hipotecario que puede entregar a la entidad de crédito como garantía del préstamo, si se hace en forma documental. Si el certificado hipotecario es en forma de registro, se transfiere a una cuenta de certificados hipotecarios de la entidad de crédito ante la autoridad registral. También puede transferirse voluntariamente si la entidad de crédito solicita un certificado hipotecario (o, en caso de cambio de acreedor, del banco que realiza el préstamo al que lo libera). En este proceso no interviene ningún intermediario.

- ofrecer la hipoteca como garantía para más de un crédito hipotecario;
 - permitir una fácil transmisión de la hipoteca y del inmueble;
 - cumplir los requisitos de la garantía cruzada en el ámbito transfronterizo;
 - cumplir los requisitos para la titulización y la gestión de la cartera hipotecaria y
 - permitir la creación de consorcios bancarios para la financiación hipotecaria.
118. El Forum Group considera que debería fomentarse también el mecanismo del European Security Trust, que permitiría a un único banco mantener una garantía hipotecaria en fideicomiso para todos los bancos participantes en el contrato de crédito. La posición del consumidor no experimentaría ningún cambio. La posición de garantía del banco participante en el fideicomiso y con tramos del préstamo estaría protegida frente a la insolvencia del banco fideicomisario, pues el fideicomiso sería independiente de los restantes activos de este último banco. Sólo podrían actuar como fideicomisarios las entidades consideradas adecuadas por la ley nacional (y con una cobertura indemnizatoria adecuada). Los bancos podrían entrar y salir de esta estructura y participar en función de sus niveles de refinanciación en relación con su *rating* y su disposición a asumir un determinado riesgo o tramo de créditos. Esto reflejaría la situación de los mercados de capitales.

Recomendaciones

- 36 La Comisión debería asegurar una mayor flexibilidad en la vinculación entre la deuda hipotecaria y la garantía. En los países en los que se impone una fuerte accesoriadad entre el préstamo y la garantía, esto debería sustituirse por un contrato privado de accesoriadad entre la entidad de crédito y el propietario del inmueble hipotecado. La relación entre el préstamo y la garantía puede regularse de modo que permita adaptarla a las necesidades específicas de las partes.³⁶
- 37 La Comisión debería asegurar que los Estados miembros permitan a la entidad de crédito o a cualquier beneficiario de una carga sobre un inmueble designar un representante (el representante del registro de la hipoteca³⁷) ante el registro público, cuya designación se comunicaría en el registro y no tendría ningún efecto sobre el marco legal del mismo. Este representante estaría facultado para:
- emitir extractos del título;
 - aprobar la modificación del orden de prioridad de las cargas sobre el inmueble en cuestión y conceder derechos preferentes entre los beneficiarios del modo que considere oportuno;
 - aprobar, presentar y solicitar inscripciones y notificaciones;
 - aprobar la modificación de cualquier carga o su transmisión en nombre y representación de su titular;
 - actuar en nombre del titular de la carga en relación con su liberación o cancelación.

36 Cualquier cambio en la garantía (por ejemplo, la venta del inmueble y la compra de uno nuevo) podría realizarse sin modificar sustancialmente el paquete de garantía. Del mismo modo, podría utilizarse más de un inmueble para garantizar el importe tomado a préstamo. Todo ello sería posible sin debilitar las vinculaciones entre la deuda y la garantía.

37 Los cambios de acreedores hipotecarios realizados por el representante del registro sin inscripción simultánea en el mismo no afectarían sustancialmente a los intereses de terceros, pues el registro mostraría aún el volumen global de los derechos inscritos. Los cambios dentro del límite de las cargas registradas no modificarían el contenido publicado ni interferirían con los intereses protegidos, sino constituirían simplemente una nueva asignación de los derechos preexistentes. Dado que los actos del representante del registro no pueden provocar discrepancias materiales entre las cargas publicadas y existentes de iure, continuaría salvaguardándose la transparencia respecto al volumen y el contenido de todas las cargas registradas.

- 38 La Comisión debería explorar el concepto de eurohipoteca³⁸, por ejemplo mediante un estudio, con el fin de evaluar su potencial para la promoción de la integración de los mercados del crédito hipotecario de la UE.
- 39 La Comisión debería promover entre los Estados miembros el aumento de la transferibilidad de las hipotecas mediante la creación de instrumentos de *European Security Trust* (garantía fiduciaria) a escala paneuropea.

38 Véase el Anexo VI para mayor detalle.

CAPÍTULO 4: ASPECTOS RELATIVOS A LA DISTRIBUCIÓN

I. DISTRIBUCIÓN TRANSFRONTERIZA

119. Las entidades de crédito pueden distribuir de muchas formas sus productos a través de las fronteras. Lo más frecuente en la actualidad es que el prestatario se encuentre en un Estado miembro diferente al de ubicación tanto de la entidad de crédito como del inmueble o que el inmueble se encuentre en un Estado miembro diferente al del prestatario y la entidad. La siguiente fase en el desarrollo de este mercado y la que se contempla en general en este informe corresponde al supuesto en el que el inmueble y el prestatario se encuentren en un Estado miembro y la entidad de crédito en otro. Un último escenario, en el que los tres elementos se encuentren en distintos Estados miembros, se considera posible pero no realista en esta etapa del desarrollo de este mercado y el futuro previsible.
120. Las entidades de crédito pueden acceder a los consumidores de diversas formas para facilitar la distribución transfronteriza, por ejemplo a través de oficinas de representación, sucursales, *joint ventures* o mediante el uso de mecanismos de venta a distancia, como el teléfono o Internet. En cualquier caso, los ejemplos de auténticas actividades transfronterizas son limitados.
121. Todas estas experiencias tienen un carácter de nicho o segmento. Se producen principalmente en regiones próximas a las fronteras nacionales o mercados vecinos (u otros mercados próximos, como los habituales para la compra de viviendas de vacaciones), que ofrecen la ventaja de un idioma común y condiciones de mercado familiares, entre otros factores favorables. El Forum Group no ha podido identificar una experiencia efectiva de distribución transfronteriza en términos de mercados globales.

Principales barreras identificadas

Económicas

122. Mercados maduros: algunos miembros alegan que no parece haber justificación comercial para las ventas transfronterizas en términos de mercados globales por falta de interés de los consumidores y las entidades de crédito, y no está claro si se atendería la oferta de estos productos. Uno de los elementos fundamentales a considerar es que en los mercados maduros, el crédito hipotecario suele ser objeto de venta cruzada de otros productos, entre otras cosas porque los productos sueltos ofrecen una rentabilidad limitada, lo que hace más difícil para el consumidor comparar distintas ofertas de crédito en términos similares, lo cual plantea también la cuestión de la protección del consumidor. En cualquier caso, en algunos países los bancos hipotecarios especializados ofrecen únicamente créditos hipotecarios, en ocasiones por una prohibición de venderlos junto con otros productos. En general, no obstante, el margen de beneficio de las hipotecas sueltas es bajo. Si los productos vinculados (combinados) son la clave y no simplemente el crédito hipotecario, es el conjunto de la actividad bancaria minorista lo que debe analizarse. Para el éxito de esta actividad transfronteriza es necesaria una mayor diferenciación entre los productos locales y los de otros Estados miembros, por ejemplo en forma de tipos de interés más competitivos o innovación general de producto.
123. Mercados emergentes: la entrada de nuevos Estados miembros en la UE ha iniciado el proceso de apertura de estos mercados a las entidades de crédito tras-fronterizas. En este caso es posible un mercado global, que hasta el momento se mantiene básicamente sin experimentación.

Legales

124. En síntesis, las entidades de crédito encuentran dificultades para operar a través de las fronteras por la existencia de normas locales diferentes y no conocidas. Esta cuestión se analiza con mayor detalle en otros apartados del informe, especialmente los capítulos relativos a los aspectos legales y la confianza del consumidor.

Análisis

125. Se resalta el 'carácter local' del crédito hipotecario, en comparación con otros productos financieros como las cuentas corrientes y de ahorro, lo que dificultará probablemente la creación de un mercado hipotecario único, en contraposición con los de otros productos financieros.
126. La protección y la confianza del consumidor, analizados en profundidad en otros apartados del informe, se consideran sin duda factores importantes en la evaluación de la distribución transfronteriza.
127. Se subraya también la importancia de un tipo de interés bajo, competitivo con el ofrecido por los bancos locales. Aparte de esto, hay sin duda potencial para otras formas de innovación en la distribución transfronteriza, entre ellos los siguientes ejemplos: productos de elevado ratio de principal del crédito sobre el valor del activo; hipotecas de tipo fijo a largo plazo; créditos para la adquisición de vivienda sin hipoteca³⁹; mercados de refinanciación y de financiación de otras finalidades; mercados de mayor riesgo y préstamos '*islámicos*'. Se manifestó en el seno del Forum Group la opinión de que cualquier legislación futura debe abstenerse de normalizar los productos y servicios de modo que pudiera obstaculizar la innovación de productos. Las instituciones financieras deberían tener libertad para diseñar productos bancarios que respondan a las necesidades del cliente y reflejen la realidad económica del mercado.

Recomendaciones

- 40 La Comisión debería revisar y asegurar un mismo tratamiento a los bancos locales y extranjeros conforme al principio de igual negocio, igual riesgo e iguales normas.**

II. SUCURSALES

128. Las sucursales son el principal canal de distribución de los créditos hipotecarios y tienen una presencia variable en los distintos países de la UE: hay una media de 547 sucursales por cada 100.000 habitantes (fuente: Eurostat), con unos mínimos de 261 (Reino Unido), 242 (Suecia), y 233 (Grecia) y máximos de 1.000 (España) y 751 (Alemania). Las oficinas locales responden a la necesidad de proximidad y trato personal con los clientes a la hora de emprender una de las operaciones económicas más importantes de sus vidas, ofreciéndoles seguridad, en particular a efectos del servicio posventa.
129. Las sucursales no suelen tener personalidad jurídica propia y permanecen vinculadas a su empresa 'matriz'. En el ámbito de la supervisión, deben cumplir ciertas obligaciones de comunicación de información en los Estados anfitriones, además de las de su país de origen.
130. Las sucursales están sujetas también a las normas nacionales de protección del consumidor, sin perjuicio del cumplimiento de la legislación comunitaria aplicable.
131. En algunos países hay sucursales especializadas, como las "*All under one roof*" (Todo bajo el mismo techo) en Alemania y las *mortgage shops* (tiendas hipotecarias) en el Reino Unido. En otros, las sucursales operan mediante un *joint venture* con las aseguradoras o, como en el Reino

³⁹ Estos préstamos son comunes en Francia, donde parecen representar casi el 50% del total de nuevos créditos vivienda en 2002. El lugar de la hipoteca lo ocupa una garantía de otra institución crediticia o aseguradora, evitando así los costes y formalidades de la inscripción hipotecaria.

Unido, con grandes establecimientos minoristas, como los supermercados. Estos establecimientos venden hipotecas a través de su red de distribución. Los bancos postales desempeñan también un papel creciente.

Principales barreras identificadas

Económicas

132. Mercados maduros: para ser rentable, un enfoque de mercado global requiere la venta de productos vinculados, debido al coste de entrada en el mercado con oficinas locales y la probable baja o nula rentabilidad de la inversión en la red de sucursales. En un enfoque de segmento, será probablemente necesario una *joint venture*. A primera vista, los deseos de constituir este tipo de asociaciones parecen relativamente limitados.
133. Mercados nuevos o emergentes: el tiempo y el coste necesarios para entrar en el mercado pueden ser importantes, pero las recompensas pueden ser aún mayores si la competencia en el mercado local es más reducida.

Culturales

134. En síntesis, puede haber diferencias en la disponibilidad para tratar con entidades de crédito extranjeras.

Análisis

135. Las sucursales locales se consideran un mecanismo de enorme importancia para ganar la confianza del consumidor, un aspecto tratado en detalle en el Capítulo 1. Las marcas no locales deben contrarrestar las posibles connotaciones negativas de su origen 'extranjero' mediante una estrecha proximidad con el consumidor. Disponer de una oficina local resulta esencial para ello, pero no asegura una cuota de mercado, lo cual requiere, además, un tipo de interés competitivo o alguna forma de innovación de producto. Los diversos costes de establecimiento de una red de sucursales son altos y la rentabilidad de la inversión tiene un horizonte a largo plazo.
136. Algunos miembros de la industria del Forum Group consideran que para que el crédito transfronterizo aporte valor añadido y contribuya a la variedad de productos es conveniente que los productos ofrecidos no se conviertan en productos 'locales' por la obligación de cumplir los requisitos del mercado anfitrión.
137. En el curso del debate sobre este punto resalta la figura de las oficinas de representación, consideradas el primer paso natural para las entidades de crédito que emprenden actividades transfronterizas. Las oficinas de representación pueden constituir la base para estas actividades. Ofrecen a los consumidores un punto de contacto local para la obtención de información y permiten a la entidad de crédito adquirir una presencia local sin necesidad de recurrir a soluciones más costosas, como el establecimiento de sucursales o filiales. Por otra parte, es una actividad mucho menos regulada que la de estas últimas. La legislación de la UE en este terreno cubre los servicios transfronterizos y el establecimiento de sucursales, pero no las oficinas de representación. Dado que la legislación de los Estados miembros varía en este punto, el proceso de apertura de una oficina de representación puede resultar, en algunos casos, más complejo y largo que el establecimiento de sucursales.

Recomendaciones

- 41 **La Comisión debería revisar la legislación de los servicios transfronterizos y el establecimiento de sucursales para incluir la apertura de oficinas de representación, con el fin de evitar la existencia de barreras desproporcionadas para el establecimiento de dichas oficinas.**

III. INTERMEDIARIOS

138. El papel, la importancia y las actividades de los introductores del negocio hipotecario varía notablemente entre los Estados miembros.
139. La definición preliminar recogida en la versión de la propuesta de Directiva de crédito al consumo de la Comisión vigente en el momento de las deliberaciones del Forum Group, establece que "intermediario de crédito significa cualquier persona física o jurídica que, a cambio de una remuneración, actúa (principalmente) como intermediario mediante la presentación u oferta de contratos de crédito, la realización de actividades preparatorias para tales contratos o la celebración de los mismos; la remuneración puede ser en efectivo o cualquier otra forma convenida de contraprestación económica."
140. El Forum Group identifica los siguientes tipos generales de intermediarios:
- 1 " **Simple intermediarios**": establecen el contacto entre la entidad de crédito y el consumidor. Proporcionan información o asesoramiento, dependiendo del Estado miembro, se ponen en contacto con la entidad en nombre del consumidor e intervienen únicamente en el proceso previo a la venta.
 - 2 " **Agentes independientes**": actúan en nombre del consumidor y son su punto de contacto con la entidad de crédito, preparan la solicitud y organizan su conclusión.
 - 3 " **Agentes vinculados**": representan al proveedor hipotecario y actúan en su nombre, por cuenta propia o como empleados de aquél, el cual se responsabiliza de sus actos y asume plena responsabilidad por la venta del préstamo.
141. Como puede observarse, los intermediarios pueden estar especializados (por ejemplo, los corredores y agentes hipotecarios) o realizar esta función como complemento a su actividad principal (agentes inmobiliarios, asesores financieros y promotores). Están regulados de diversas formas, entre ellas la legislación hipotecaria, la normativa aplicable a su actividad principal y la regulación general de las pequeñas empresas, por lo que resulta complejo conocer el funcionamiento y el régimen legal de su actuación en los mercados nacionales.
142. Los intermediarios cobran honorarios o comisiones, normalmente abonadas por la entidad de crédito, aunque en algunos casos se cobran también al prestatario. Hay diversas normas relativas a la transparencia, la cuantía y los requisitos de las comisiones.

Principales barreras identificadas

Económicas

143. La presencia de los intermediarios varía entre los distintos Estados miembros y es mínima o nula en Grecia, Suecia y Finlandia.

Legales

144. Los marcos regulatorios difieren en los distintos países y existe además una dificultad asociada derivada de su falta de transparencia. A los consumidores les preocupa también la falta de transparencia en los pagos de comisiones.

Análisis

145. Los representantes de los consumidores en el Forum Group señalan la necesidad de promover la confianza de los consumidores, un tema tratado con mayor detalle en el Capítulo 1 y sus recomendaciones, igualmente aplicables en este ámbito. Estos representantes consideran que

las demandas y necesidades del consumidor y la justificación subyacente del asesoramiento prestado deben consignarse (en un soporte duradero) para asegurar la correcta entrega de información al consumidor. El asesoramiento prestado debe ajustarse también al principio de 'mejor asesoramiento posible' y la entidad de crédito debe tener la obligación de buscar el préstamo más adecuado a las necesidades del consumidor. Los representantes de la industria se oponen al establecimiento del asesoramiento obligatorio y a la recomendación de que se trate del 'mejor asesoramiento'.

146. Los representantes de los consumidores consideran también que debe haber completa transparencia en cuanto a la comisión percibida por el intermediario, quien debería informar a los consumidores sobre todas las comisiones y honorarios percibidos por la venta de los distintos servicios que propone, con independencia de la fuente o descripción. Los representantes de la industria discrepan respecto al grado de transparencia necesaria e indican, por ejemplo, que no es necesario comunicar al consumidor las comisiones pagadas por la entidad de crédito al intermediario.

Recomendaciones

- 42 La Comisión debería establecer un sistema de supervisión de los intermediarios independientes con arreglo a los siguientes principios: registro ante una autoridad competente del Estado miembro de origen; posesión de los conocimientos y la capacidad profesionales necesarios (a determinar por el Estado miembro de origen, incluida la exigencia de que el intermediario sea 'apto y adecuado') y posesión de un seguro de responsabilidad profesional y un sistema de denuncia/recurso conforme a los requisitos para otros intermediarios, con el fin de asegurar la consistencia. Los representantes de los consumidores defienden también que al inicio de la relación entre el consumidor y el intermediario se declaren todos los conceptos a pagar, incluidas todas las comisiones y honorarios, y se lleve un registro de toda la información y el asesoramiento proporcionados a los consumidores. En el marco de esta recomendación, los representantes de los consumidores señalan la necesidad de tener en cuenta su recomendación 9, en particular, y su referencia al principio de 'mejor asesoramiento'.

IV. INTERNET

147. Se considera que, en este momento, Internet tiene un potencial limitado como canal de distribución, pues sólo pueden ofrecerse productos normalizados y no todos los contratos pueden concluirse *on-line*, aunque esta situación está cambiando gracias a la legislación comunitaria. Por encima de todo, no parece existir actualmente por parte de los consumidores una demanda de contratación integral a través de Internet. En el futuro, el uso de las *webcams* podría aumentar su deseo de utilizar estos procedimientos *on-line*.
148. Al mismo tiempo, se está produciendo un desarrollo continuo de Internet como fuente de información previa a la venta, herramienta utilizada, junto con los servicios telefónicos, por un número creciente de personas. Internet ha aumentado también la competencia, al facilitar la comparación mediante el libre acceso a la información y ofrecer nuevas alternativas, como la intermediación *on-line*.

Principales barreras identificadas

Fácticas

149. En la mayoría de los países, Internet se utiliza únicamente como ayuda en la fase previa a la venta. El consumidor potencial y la entidad de crédito buscarán en algún momento el contacto personal antes de establecer una relación jurídicamente vinculante.

Legales

150. Hay diferencias en cuanto a la posibilidad de concluir *on-line* contratos jurídicamente vinculantes, derivadas, por ejemplo, de los requisitos establecidos por la normativa sobre blanqueo de dinero. En relación con esto, hay diferencias en los procesos de los Estados miembros que imposibilitan en la práctica esta forma de conclusión de los contratos. También puede haber incertidumbre sobre la ley del consumidor aplicable, los niveles de protección y el derecho de recurso, en su caso (incluida la disponibilidad de un servicio de resolución de controversias).

Idiomáticas

151. No todos los proveedores de servicios financieros ofrecen acceso a sus sitios web en distintos idiomas o a través de nombres de dominio nacionales.

Análisis

152. El uso de Internet está evolucionando rápidamente. Las actitudes, la regulación y la tecnología pueden modificar rápidamente su papel en el futuro próximo. Junto a los servicios telefónicos, Internet puede convertirse en el futuro en un canal consolidado de distribución a distancia de créditos hipotecarios. Dinamarca y Suecia son ejemplos de procesos de venta casi integral a través de la red, si bien limitados a la refinanciación de préstamos, en la que el factor de asesoramiento es mínimo, por lo que no pueden considerarse como el inicio de una tendencia general a corto o medio plazo. Por otra parte, los representantes de los consumidores manifiestan su preocupación por la posibilidad de que Internet no sea en todos los casos el medio adecuado para la conclusión de contratos de tal complejidad e importancia desde el punto de vista del consumidor.

Recomendaciones

- 43 La Comisión debería analizar qué actos relacionados con las operaciones hipotecarias requieren una tramitación escrita o una presencia física, en general, y revisar la legislación sobre blanqueo de dinero, en particular, para corregir las actuales barreras legales al uso de Internet.
- 44 La Comisión debería asegurar la consistencia, especialmente en relación con las exigencias de información, entre las distintas directivas aplicables a los servicios financieros.

CAPÍTULO 5: ASPECTOS FINANCIEROS

I. FINANCIACIÓN

153. Ante la creciente presión de márgenes y costes, las entidades de crédito hipotecario europeas están explorando vías de innovación para incrementar su cuota de mercado y su rentabilidad, reducir el riesgo global y aumentar el rendimiento y la eficacia. La innovación resulta especialmente visible en el ámbito de los productos, pero también en el de las herramientas de financiación, con el desarrollo de sofisticadas técnicas de financiación de la vivienda principalmente dirigidas al aprovechamiento de los mercados de capital europeos e internacionales.
154. La financiación de la vivienda se ha basado tradicionalmente en depósitos minoristas a corto plazo, una forma teóricamente barata de financiación pero que puede resultar indirectamente costosa por su fuerte dependencia de las redes de sucursales. Por otra parte, la financiación mediante depósitos dificulta la oferta de créditos hipotecarios de tipo fijo a largo plazo, pues la entidad de crédito puede sufrir problemas financieros por el desajuste entre los depósitos a corto y los activos a largo plazo. En los últimos años, la mayoría de los países han experimentado una reducción de los depósitos debido a la búsqueda por los consumidores de alternativas más lucrativas para la inversión de sus ahorros, lo que ha llevado a las entidades de crédito a prestar mayor atención a los mercados de capitales para financiar sus actividades de crédito hipotecario y posiblemente liberar capital mediante la venta de sus carteras de préstamos. El desarrollo de mejores instrumentos de financiación hipotecaria ofrecería una alternativa a los depósitos de particulares y permitiría el acceso a los mercados de capitales y, por tanto, una financiación más barata. Por este motivo, en los últimos años ha aumentado notablemente la financiación hipotecaria a través de los mercados de capital, tratando de atraer capital internacional y lograr una base inversora más amplia y estable. Este acceso más barato al capital podría lograrse también mediante instrumentos de financiación como los bonos garantizados, emitidos directamente por los bancos hipotecarios, sin desagregar el proceso. El estudio de Mercer Oliver Wyman⁴⁰ es un buen ejemplo de ello, con su descripción de los mercados de financiación de la vivienda de Dinamarca y Alemania, países con los precios más bajos y también con alto grado de financiación mediante la emisión de bonos líquidos. La emisión de bonos con igual valor nominal, tipo de interés, divisa y perfil de amortización que los préstamos para cuya financiación se emiten permite reducir enormemente el riesgo financiero.
155. En este marco general, para analizar los aspectos financieros del avance en la integración del mercado de crédito hipotecario de la UE, el Forum Group:

ha estudiado la posibilidad de aumentar la integración del mercado mediante el desarrollo de un mercado secundario líquido y dinámico en Europa. Para explorar nuevas formas de establecer una vinculación más fuerte entre la actividad de crédito hipotecario y la financiación en los mercados de capital, los miembros del Forum Group han abordado dos cuestiones principales: en primer lugar, el desarrollo de un mercado secundario de créditos y en segundo lugar, el desarrollo de instrumentos de financiación hipotecaria.

ha tratado de identificar las barreras regulatorias y de mercado que impiden a las entidades de crédito utilizar efectivamente los mecanismos de financiación hipotecaria existentes. En gran medida, el análisis y las recomendaciones de los capítulos anteriores del informe tienen también implicaciones en el análisis del Forum Group sobre los aspectos relativos a la financiación en la integración de los mercados de crédito hipotecario de la UE.

⁴⁰ Véase la nota al pie número 9.

II. DESARROLLO DE UN MERCADO SECUNDARIO DE CRÉDITOS

156. La gestión eficiente y dinámica de la cartera de créditos está inextricablemente unida al desarrollo de un mercado secundario de derechos de crédito y las técnicas de financiación estructurada, como la titulización y los derivados de crédito. En los sistemas financieros avanzados se utilizan simultáneamente estos tres mecanismos (venta de créditos, titulización y derivados de crédito) de carácter complementario, cada uno de los cuales permite cubrir las necesidades concretas de determinadas transacciones y tipos de intermediarios.
157. En cualquier caso, para las entidades de crédito más pequeñas, la venta de créditos es probablemente la única vía realmente accesible para gestionar sus carteras, pues las otras dos técnicas dependen en gran medida de las economías de escala. Más concretamente, el desarrollo real de la gestión de carteras, especialmente en los sistemas bancarios donde la originación de créditos está fragmentada (como en Italia, Francia y España), depende de la aparición de un mercado secundario de créditos eficiente que permita la agrupación o *pooling* por intermediarios especializados de varias carteras de créditos de distintos originadores.
158. Un mercado secundario líquido es una referencia comparativa inestimable para la fijación de precios de los créditos durante su originación (para los créditos con características similares a los negociados en dicho mercado) y una valiosa fuente de información para los modelos estadísticos y matemáticos de gestión del riesgo de crédito basados en los valores de mercado. Estos modelos utilizan actualmente, como mejor alternativa disponible, datos extraídos del mercado de bonos corporativos.
159. Otro aspecto de la trascendencia del mercado secundario de crédito se refiere a su importancia para un fenómeno común en los sistemas financieros más avanzados, la desagregación de la cadena de valor y la especialización de las instituciones en fases concretas del proceso de crédito (originación, suscripción, financiación, servicio, tratamiento de riesgos). La creación del mercado secundario es el vínculo necesario entre estos diversos actores, el elemento que les permite desempeñar sus respectivas funciones de modo más eficiente en el marco de la actividad crediticia global que, en último término, vincula al consumidor prestatario con el inversor.
160. Un efecto indirecto de la existencia de un mercado secundario es la normalización de los productos crediticios en función de las características que los habilitan para su contratación en el mercado. En general, la presencia, en diversas formas, de un mercado secundario del crédito genera ventajas económicas para el conjunto del sistema, desde los originadores de los activos crediticios (grandes y pequeños) hasta los bancos de inversión (nacionales e internacionales) que actúan como compradores e intermediarios del riesgo de crédito mayorista. Los originadores logran un mejor acceso al mercado de capital, en tanto los compradores disfrutan de un conjunto más amplio de créditos que en caso de ausencia de este mercado. El resultado final de esta mayor eficiencia de la cadena de valor puede trasladarse al consumidor final (el prestatario) en forma de menores tipos de interés y mayor gama de productos de crédito hipotecario.
161. La experiencia de mercado muestra que varios países de la UE han reconocido las ventajas de las plataformas de multioriginación. No obstante, aunque la mayoría de estas figuras han tenido éxito a escala nacional, el mercado europeo no ha logrado desarrollar un modelo paneuropeo adecuado de un mercado secundario integrado en la UE.
162. En el ámbito internacional, el ejemplo más conocido de mercado secundario de crédito (limitado a los créditos hipotecarios y únicamente para titulización) se encuentra en los Estados Unidos.

III. INSTRUMENTOS DE FINANCIACIÓN HIPOTECARIA

163. Aunque el uso de los depósitos minoristas es actualmente la forma más habitual y tradicional de

financiación de los créditos hipotecarios, hay tendencias hacia la financiación del mercado de capitales. En cualquier caso, la histórica bajada de los tipos de interés induce a los clientes a buscar formas más rentables de colocar sus ahorros, lo que obliga a complementar los depósitos con otros métodos alternativos de financiación.

Modelos y técnicas de financiación existentes

164. Las entidades de crédito hipotecario de la UE utilizan métodos variados para financiar los créditos hipotecarios para la adquisición de vivienda, dependiendo de diversos factores como el tipo de entidad (bancos universales, cajas de ahorros y cooperativas, entidades especializadas de crédito hipotecario, compañías de seguros, etc.), la forma de utilizar el capital y el marco legal y fiscal.
165. Los **depósitos minoristas** representan actualmente en torno al 60%⁴¹ de la financiación hipotecaria, aunque este porcentaje es decreciente. El uso de depósitos de ahorro (depósitos a la vista y a plazo) para financiar los créditos hipotecarios es el método más generalizado en la UE y se da en prácticamente todos los Estados miembros. Es el sistema dominante en Bélgica, Finlandia y Austria, donde representa la mayor fuente de refinanciación hipotecaria. Los depósitos de ahorro son utilizados por una variedad de entidades de crédito hipotecario, como bancos comerciales y universales, cajas de ahorros, cooperativas y mutuas. Estos también se utilizan en el denominado 'sistema de ahorro contractual', en el que los compradores potenciales de viviendas se comprometen a ahorrar una determinada cantidad durante un cierto período, normalmente a tipos inferiores a los de mercado. Una vez transcurrido el período de ahorro, el prestatario tiene derecho a un crédito también a tipos inferiores a los de mercado. Este sistema se aplica principalmente en Alemania y Austria (y, crecientemente, en los nuevos países de la UE) por el denominado 'Bausparkassen'. El uso de depósitos en general (tanto de ahorro como cuentas) es también dominante en Francia, Grecia, Irlanda, España y los Países Bajos.
166. **Bonos Garantizados**⁴². Aunque la naturaleza de los bonos garantizados y el derecho preferente que conllevan pueden variar, algunos elementos de seguridad como la cualificación y la garantía de los activos, la improbabilidad de la quiebra y la regulación han devenido habituales en la mayoría de los países europeos. Estas características permiten altos *ratings* y convierten a los bonos garantizados europeos en una alternativa viable de inversión a los bonos de organismos y gobiernos europeos o supranacionales. A finales de 2002, el saldo vivo de bonos hipotecarios ascendía aproximadamente a 588.800 millones de euros, según la Federación Hipotecaria Europea⁴³. Los bonos garantizados representan el 17% del mercado europeo de bonos.
167. El fuerte crecimiento del mercado de bonos hipotecarios ha coincidido con la demanda por los inversores de nuevos formatos de estos bonos. Una tendencia importante en este ámbito ha sido la aprobación en la mayoría de los países de la UE de legislación sobre los bonos garantizados o los activos hipotecarios titulizados residenciales (véase más adelante)⁴⁴. Los ejemplos con éxito más conocidos son el Jumbo Pfandbriefe alemán, el Realkreditobligationer danés, las cédulas españolas y las obligations foncières francesas, entre otros.
168. Los **activos hipotecarios titulizados residenciales**⁴⁵, emitidos en varios países europeos para

41 'Funding of Mortgage Loans in the European Union and Norway', Federación Hipotecaria Europea (2002).

42 Los bonos garantizados pueden definirse como instrumentos de deuda de pleno recurso garantizados contra un fondo o *pool* de activos hipotecarios o derechos del sector público frente a los cuales los inversores tienen derecho preferente en caso de quiebra de la institución emisora. Los créditos que reúnen los requisitos legalmente establecidos se agrupan en un *pool* y se financian mediante la emisión de bonos asegurados en un 'proceso dentro del balance'. Los bonos garantizados están cubiertos por créditos hipotecarios y garantizados mediante inmuebles (es decir, bonos hipotecarios). En algunos casos, están cubiertos con créditos del sector público.

43 'Mortgage Banks and the Mortgage Bond in Europe'. Federación Hipotecaria Europea, cuarta edición (noviembre de 2003), pág. 11. El mercado total europeo de bonos garantizados asciende a 1,5 billones de euros, incluidos los bonos garantizados con hipoteca y los créditos públicos.

44 18 países de la Unión Europea han adoptado ya legislación sobre los bonos garantizados. Véase el Anexo VII para mayor detalle.

45 En este sistema, la institución de crédito crea una entidad jurídica conocida como vehículo especial (SPV, *Special Purpose Vehicle*) y vende los créditos hipotecarios que origina. El vehículo especial identifica los conceptos a cobrar y el flujo de caja asociado del originador y realiza otras operaciones estrechamente relacionadas, como la reestructuración del flujo de caja y la mejora del crédito. A continuación, emite los valores que se venden a los inversores. Según el tipo de activo hipotecario, residencial o comercial, estos valores se denominan activos hipotecarios titulizados residenciales o comerciales.

financiar los créditos hipotecarios, son un método popular para sacar activos del balance del banco y reducir el importe del capital regulatorio a mantener. Aunque los bonos garantizados se utilizan principalmente como herramienta de financiación, el recurso a la titulización es, más bien, parte de la política de gestión del riesgo de las instituciones crediticias.

169. El volumen total de emisión de activos hipotecarios titulizados residenciales en Europa en 2003 ascendió a 110.000 millones de euros⁴⁶. Los principales emisores de estos activos son el Reino Unido, los Países Bajos, España, Italia y Alemania, en un mercado dominado por el primero de ellos (el Reino Unido representa actualmente aproximadamente el 50% de la emisión total). No obstante, con la aparición en el mercado de los bonos garantizados 'estructurados', algunos emisores están empezando a abandonar los activos hipotecarios titulizados residenciales en favor de los bonos garantizados como fuente alternativa de financiación.

Nuevos modelos de financiación

170. Los **bonos garantizados estructurados** son un nuevo tipo de bonos garantizados introducidos en el mercado europeo que pueden definirse⁴⁷ como (i) bonos garantizados en los que se utilizan técnicas de titulización para mejorar el *rating* o (ii) bonos garantizados emitidos contra un *pool* de activos en un país en el que no existe una ley específica sobre bonos garantizados. Estos bonos se emitieron por primera vez en el Reino Unido⁴⁸ en 2003, en ausencia de un marco regulatorio específico.
171. Las **plataformas multiorigenación**⁴⁹ no son nuevas en los mercados hipotecarios europeos. Desde hace ya algunos años, las entidades de crédito han utilizado figuras como la CRH (Caisse de Refinancement de l'Habitat) francesa, la AyT (Ahorro y Titulización) española, los bancos hipotecarios como Danish Totalkredit y, más recientemente, el Credit Circle italiano como vehículos de financiación para la entrada en el mercado secundario. Aunque estas figuras se crearon en distintos momentos y por diferentes razones, todas ellas responden a una necesidad común de reducir los costes de financiación hipotecaria mediante el aprovechamiento de las oportunidades ofrecidas por el mercado de capitales.
172. Las figuras de multiorigenación anteriormente mencionadas han logrado sin duda sus objetivos y han proporcionado a las entidades de crédito hipotecario una vía alternativa y eficiente para financiar sus actividades crediticias.
173. Además de estas plataformas ya existentes, se ha propuesto la idea de una Agencia Europea de Financiación Hipotecaria (*European Mortgage Finance Agency*, EMFA)⁵⁰, siguiendo los ejemplos de las empresas patrocinadas por el Gobierno de los Estados Unidos Freddie Mac y Fannie Mae, como una forma de sustituir lo que la EMFA considera un mercado europeo fragmentado de activos hipotecarios titulizados por otro paneuropeo más normalizado.

Principales barreras identificadas

Transmisibilidad de los activos y *pooling* de multiorigenación

174. Hay una serie de impedimentos a la transmisión de préstamos entre las entidades de crédito de países diferentes que provocan cargas y costes adicionales que, en último término, disuaden a las entidades de vender sus carteras hipotecarias a terceros. Si los préstamos no son transmisibles, es virtualmente imposible crear tanto carteras paneuropeas para entidades de crédito o emisores concretos como plataformas paneuropeas de financiación de multiorigenación

46 El volumen total de los activos hipotecarios titulizados en Europa ascendió a 123.000 millones de euros (de los cuales 13.000 millones eran de carácter comercial). European Securitisation Data Report, Invierno de 2004, European Securitisation Forum.

47 Véase el Anexo VII para mayor detalle.

48 En julio de 2003, HBOS Plc, la mayor entidad de crédito hipotecario del Reino Unido, anunció sus planes de venta de los primeros denominados bonos garantizados por una entidad británica. Otras entidades de crédito hipotecario del país parecen dispuestas a seguir su ejemplo.

49 Véase el Anexo VII para mayor detalle.

50 Véase más información sobre el proyecto de la EMFA en el Anexo VII.

para entidades de crédito de pequeño y mediano tamaño.

175. Por otra parte, la transmisibilidad de ciertos activos en caso de quiebra de la institución crediticia puede resultar difícil en las actividades de crédito transfronterizo si, por ejemplo, las hipotecas están inscritas en un registro extranjero del que pueden retirarse en supuestos concretos. Este es el motivo por el que la legislación permite de modo creciente a las entidades de crédito utilizar activos hipotecarios titulizados en sus *pools* de bonos garantizados segregados, por su fácil transmisibilidad. La mayoría de las legislaciones, no obstante, limitan el porcentaje de activos hipotecarios titulizados susceptibles de constituir un *pool*.
176. Por último, desde una perspectiva ligeramente diferente, las disposiciones nacionales que prohíben a las entidades de crédito utilizar sus carteras de créditos extranjeras impiden también el *pooling* de multioriginación. La internacionalización de los mercados ha provocado la inclusión creciente de activos extranjeros en los *pools* segregados, aunque las hipotecas estén registradas en el extranjero, si bien en algunos Estados miembros hay barreras legales que lo impiden.

Segregación de activos

177. Las principales razones para el uso de los bonos hipotecarios son el acceso a financiación de capital más barata y la gestión de riesgos. En este ámbito, las agencias de *rating* desempeñan una importante función de evaluación de las instituciones de crédito en función de diversos criterios como los aspectos jurídicos, la situación económica y la gestión de la entidad. Los primeros son los más importantes. Una de las principales cuestiones analizadas por las agencias es la segregación del *pool* de garantía, de importancia fundamental en caso de quiebra de la institución emisora, pues las normas sobre segregación del *pool* afectan directamente al pago puntual del principal y los intereses a los titulares de los bonos. Por tanto, para asegurar la calidad de la garantía y lograr un *rating* elevado (AAA), resulta de primordial importancia que la legislación nacional contenga disposiciones que permitan el pago puntual del capital y los intereses. Esto requiere un alto grado de certidumbre legal. Aunque varios Estados miembros han adoptado legislación al respecto, en la práctica el pago puntual puede quedar en situación de riesgo en algunos países por diversos procedimientos como la designación de un fideicomisario y la auditoría económica y financiera.
178. No todas las legislaciones permiten actualmente una segregación clara de los activos de garantía (por ejemplo, no en España, Austria y la República Checa) y la cuestión puede complicarse aún más en operaciones de multioriginación. En las transacciones de titulización, para separar el riesgo de crédito de los activos del riesgo de crédito del originador resulta crucial que el vehículo de titulización no se considere parte del originador, por si fuera posteriormente objeto de insolvencia o quiebra.

Aspectos fiscales

179. La progresiva integración de las economías no ha alcanzado aún en gran medida a los sistemas fiscales de la UE, lo que explica las enormes diferencias de conceptos, valores y subvenciones registradas. La compra de una casa, la conclusión de un contrato de crédito, la constitución e inscripción de una hipoteca y el procedimiento de ejecución están sujetos a impuestos que varían ampliamente entre los Estados miembros y provocan además con frecuencia una doble o triple imposición, si la operación afecta a más de un país. Por ejemplo, si un prestatario residente en un Estado miembro contrata una hipoteca en otro, la garantía puede gravarse en un país y el contrato de préstamo en otro, lo que en la práctica provoca una doble imposición, pues ambos países pueden cobrar todos los impuestos correspondientes al préstamo y a la hipoteca en uno de los contratos.

Barreras analizadas en otros apartados

180. También son aplicables en este campo algunas barreras analizadas en otros apartados del informe, principalmente la diferencia entre las distintas normas de protección del consumidor, las dificultades con las redes de distribución extranjeras y los sistemas de registro inmobiliario⁵¹.

⁵¹ Véanse, respectivamente, los capítulos relativos a la confianza del consumidor, la distribución y la garantía.

Debe reiterarse que los representantes de los consumidores no están de acuerdo con esta concepción de las diferencias entre las normas de protección del consumidor como una 'barrera', pues la consideran un simple reflejo de las características particulares de los mercados nacionales.

Análisis

181. Las operaciones de titulización y bonos garantizados tienen requisitos particulares que han de reconocerse y facilitarse.
182. Un objetivo fundamental de cualquier operación de titulización es aislar los activos titulizados respecto de otros activos y riesgos del originador (lo que en la terminología de los EE.UU. se conoce como *'true sale'*). Así, los activos titulizados deberían segregarse del originador en beneficio de las partes de la titulización, principalmente los proveedores de financiación utilizada para financiar la adquisición de dichos activos, pero también los otros acreedores del comprador de los activos. Por tanto, es fundamental que los compradores de vehículos especiales multivendedores puedan segregar sus activos para que las partes que financian o participan en una determinada transacción no compitan con las de otras transacciones por la devolución con cargo a los activos objeto de la transacción. Los activos pueden identificarse legalmente si así lo disponen las normas legales y reglamentarias aplicables.
183. Otro objetivo para los originadores en las operaciones de titulización y bonos garantizados es no modificar las relaciones con sus clientes, notificándoles la transmisión de las partidas a cobrar de estos. Por tanto, en la mayoría de los casos se considera importante que la identificación se realice sin notificar a los deudores la venta al comprador.
184. En términos más generales, se considera que el tiempo y el coste de la titulización de activos para los originadores suele verse sustancialmente afectado en Europa por la ausencia de reglas de mercado ampliamente conocidas sobre los procedimientos de originación. Con frecuencia, los originadores deben realizar una reingeniería de procesos y sistemas para poder titular activos y cumplir los criterios de los inversores y las agencias de *rating*. En este ámbito, se consideran necesarios pasos más decididos para mejorar la liquidez del mercado y crear un mercado secundario europeo dinámico de créditos hipotecarios, lo que requiere una normalización mínima y una actividad transfronteriza más intensa, como la transmisión de activos. Deben darse nuevos pasos para mejorar la liquidez y reforzar el carácter descentralizado de este mercado secundario europeo.
185. Podrían extenderse a escala europea iniciativas orientadas hacia la profundización del mercado secundario de bonos, tales como el mercado de bonos Jumbo desarrollado en Alemania en la década de 1990. Una iniciativa europea podría estar autorregulada e implicar la creación de un mercado organizado en colaboración con las principales bolsas afectadas, unas normas comunes sobre los emisores y la emisión, incluidos los aumentos del crédito admisibles, y una estrategia común de apoyo a la liquidez. La iniciativa de bonos hipotecarios europeos podría adaptarse por el lado de los activos hipotecarios titulizados.
186. La garantía hipotecaria de distintos emisores podría agruparse en un *pool* a través de las fronteras mediante vehículos conjuntos para generar mayor liquidez en el mercado primario y secundario. Este paso requeriría el ajuste de ciertas regulaciones nacionales. Las transacciones de titulización no suelen afectar a activos sujetos a las leyes de distintos países, con el fin de reducir los costes jurídicos, financieros y de cumplimiento y lograr economías de escala. En el futuro, si los obstáculos al crédito transfronterizo se reducen o incluso se superan, podría haber la posibilidad de emitir bonos garantizados Jumbo, en los que los activos del *pool* de garantía incluirían activos de distintos países. No obstante, si la documentación de transmisión de los activos ha de regirse por las mismas leyes que regulan la creación de dichos activos, las partes se verán obligadas a (1) realizar una complicada y costosa revisión de *due diligence* y elaborar diferentes documentos para distintos activos o (2) excluir de la transacción todos los activos, salvo los locales. Ambas alternativas privarían al originador de las ventajas plenas del *pooling* de activos.

187. Centrando la atención en estos activos, para lograr un mercado secundario más eficiente entre los países Europeos sería fundamental que las hipotecas fueran fácilmente transmisibles a otros bancos (especialmente, bancos hipotecarios), vehículos de refinanciación y vehículos especiales (en caso de titulización) sin excesivo gasto y complicación. Por tanto, debe introducirse una vía sencilla para la transmisión de hipotecas. Esto podría hacerse si en todos los países fuera posible que un banco mantuviera un crédito hipotecario o instrumento hipotecario en calidad de fideicomisario de otro banco o institución financiera cuyos intereses estuvieran legalmente protegidos, especialmente en caso de insolvencia del fideicomisario, lo que permitiría la transmisión de la propiedad fiduciaria al vehículo especial o el banco sin transmitir la propiedad legal. Así, para vender un crédito a otro banco para fines de financiación no sería necesario añadir costes de registro. Si el primer banco incurriera en quiebra, el segundo podría ejercitar la hipoteca.
188. Los representantes de la industria consideran también que la simplicidad y facilidad de uso de estas transmisiones aumentaría si los consumidores pudieran aceptar las normas de protección del consumidor de otro país (siempre que se lograra un nivel suficiente de armonización), una propuesta ya anticipada por dichos representantes en otro apartado del informe. Esto aseguraría también a las entidades de crédito una mayor reserva de préstamos que podría permitir mayores volúmenes de titulización o bonos hipotecarios. Los representantes de los consumidores mantienen su oposición a esta propuesta por las razones ya expuestas en el análisis anterior, principalmente la dificultad que encontraría el cliente para elegir entre distintas legislaciones y normas de protección del consumidor.
189. Por último, el Forum Group analizó las nuevas iniciativas que podrían promover el desarrollo de un mercado secundario de crédito y favorecer el avance de la integración.
190. En este ámbito, el Forum Group respalda la creación de nuevas estructuras (incluidas las del fideicomiso o *trust* británico) que podrían facilitar la aparición de plataformas de multioriginación de mercado. Se considera que las fuerzas del mercado no han creado aún las condiciones básicas para el desarrollo de un mercado secundario amplio y líquido en Europa, que naturalmente asigna al regulador europeo la función de estimular el desarrollo y la innovación en este campo. Cualquier iniciativa o acción de la UE debe asegurar, en cualquier caso, la salvaguarda de la arquitectura del mercado único y el mantenimiento y profundización de sus principios básicos. Por tanto, el Forum Group se opone a cualquier iniciativa dirigida a introducir cualquier forma de garantía y apoyo institucional (de la UE o los gobiernos nacionales) que pudiera distorsionar la competencia o crear barreras en los mercados nacionales y europeos.
191. La primera nueva iniciativa específica analizada es el proyecto de la Agencia Europea de Financiación Hipotecaria anteriormente mencionado. Un obstáculo fundamental para su creación es la reclamación de una garantía de la UE, que el Forum Group considera contradictoria con el trabajo realizado hasta el momento para aumentar la competencia y la eficiencia del mercado. Aunque la creación de una figura paneuropea dirigida al desarrollo de los mercados de bonos hipotecarios y activos hipotecarios titulizados residenciales sería beneficiosa tanto para las entidades de crédito como para los prestatarios, el Forum Group considera que debería constituirse y operar como una empresa privada. Por tanto, a juicio del Grupo, una única institución para el conjunto de la industria bancaria europea en la línea de las empresas de patrocinio estatal estadounidenses (Freddie Mac y Fannie Mae, cuyas actividades están respaldadas por la garantía implícita del Estado) no sería coherente con los principios de libre mercado actualmente vigentes. Una institución de este tipo no aportaría las condiciones de eficiencia y competencia necesarias para el funcionamiento de instrumentos como los bonos garantizados y los activos hipotecarios titulizados.
192. La segunda nueva iniciativa concreta analizada en el marco de este debate es la eurohipoteca, descrita en el capítulo relativo a la garantía y respaldada en este ámbito. El Forum Group considera que la principal ventaja de la eurohipoteca, desde el punto de vista de la financiación, es su mayor flexibilidad, que permite a los consumidores trasladarla de una entidad de crédito a otra sin tener que contratar una nueva hipoteca. Otra ventaja es la posibilidad de contratar varios

créditos con la misma garantía. Para las entidades de crédito, este mecanismo permitiría ofrecer créditos hipotecarios transfronterizos con arreglo a disposiciones legales uniformes y mayor flexibilidad de financiación.

Recomendaciones

- 45 La Comisión debería armonizar la legislación relativa a la segregación de activos, con el fin de garantizar la igualdad de acceso a la titulización a entidades originadoras de distintos países.
- 46 La Comisión debería adoptar una legislación que reconozca la independencia legal del vehículo de titulización respecto a la entidad originadora de los activos en caso de insolvencia o quiebra de éste, aunque dicho vehículo sea parte de su mismo grupo de empresas.
- 47 La Comisión debería investigar y corregir las distorsiones fiscales, con el fin de asegurar la eliminación de las diferencias en el tratamiento fiscal entre las entidades de crédito nacionales y extranjeras.
- 48 La Comisión debería investigar y corregir las legislaciones nacionales que impiden u obstaculizan el *pooling* (agrupación) de garantías hipotecarias de emisores de diferentes países.

CONCLUSIÓN

193. El Forum Group ha realizado durante dieciocho meses un análisis en profundidad de las cinco áreas básicas identificadas al inicio de sus deliberaciones. Los debates han sido intensos y productivos y las diversas procedencias y experiencias de sus miembros se han reflejado en la variedad de los puntos de vista expuestos en este informe y sus recomendaciones.
194. Los miembros del Forum Group están de acuerdo con la mayoría de las recomendaciones, una pequeña parte de las cuales cuenta únicamente con el respaldo de uno u otro de los dos sectores principales del Grupo, los representantes del sector y los de los consumidores.
195. En conjunto, se han formulado y dirigido a la Comisión 48 recomendaciones de diversa naturaleza y alcance. El Forum Group reconoce que la aplicación de estas recomendaciones requerirá una cuidadosa atención de la Comisión y amplias consultas adicionales, y respalda tales deliberaciones y el análisis previsto de los costes y beneficios de una mayor integración de los mercados de crédito hipotecario de la UE. Al término del proceso de análisis y consulta, los miembros del Forum Group entienden que sus recomendaciones se apliquen en distintos grados y plazos y que algunas de ellas no se lleguen a desarrollarse. Al margen de esto, están firmemente convencidos de que la aplicación de recomendaciones concretas o incluso grupos concretos de recomendaciones no producirá la integración perseguida. Por tanto, a título de conclusión, el Forum Group insta a la Comisión a contemplarlas como un conjunto integral antes de adoptar cualquier decisión en el marco de su política de avance en la integración de los mercados de crédito hipotecario de la Unión Europea.