



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 18.12.2007
SEC(2007) 1684

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

Documento adjunto al

Libro Blanco sobre la integración de los mercados de crédito hipotecario de la UE

Síntesis de la evaluación de impacto

{COM(2007) 807 final}
{SEC(2007) 1683}

SÍNTESIS

Exención de responsabilidad

El presente informe de evaluación de impacto compromete exclusivamente a los servicios de la Comisión que han participado en su elaboración; el texto está destinado a servir de base de debate y no afectará a la forma definitiva de cualquier decisión que pueda tomar la Comisión.

1. INTRODUCCIÓN

El crédito hipotecario ligado a la adquisición de una vivienda es, para la mayoría de los ciudadanos de la UE, la inversión financiera más importante de su vida. Los mercados de crédito hipotecario de la UE constituyen una parte significativa de la economía europea, como demuestra el hecho de que el saldo vivo de crédito hipotecario para la adquisición de vivienda represente el 47% del PIB de la UE¹.

La plena realización del mercado único de servicios financieros forma parte integrante del proceso de reforma económica de Lisboa y es fundamental con vistas a la competitividad de la UE a nivel mundial. No obstante, y pese a los avances significativos que se han registrado en la construcción de un mercado único de servicios financieros, aún no se ha desarrollado todo el potencial que ofrece la integración de los servicios financieros minoristas. En algunos mercados, la competencia es insuficiente, por lo que los consumidores y los proveedores de crédito hipotecario de la UE se ven en la imposibilidad de aprovechar plenamente las ventajas del mercado único. En este contexto, conviene examinar la presente evaluación de impacto con referencia al Libro Blanco sobre la política de los servicios financieros 2005–2010², a los resultados de la investigación sectorial de la banca minorista³, al Libro Verde sobre los servicios financieros al por menor⁴ y a la Comunicación 'Un mercado único para la Europa del siglo XXI'⁵.

La Comisión viene realizando desde hace varios años un estudio completo de los mercados de crédito hipotecario para la adquisición de vivienda en la UE. El estudio abarca los contratos de crédito avalados por hipotecas u otra garantía comparable habitualmente utilizada en relación con los bienes inmuebles, así como determinados contratos de crédito cuyo objeto es la adquisición de derechos de propiedad. Si bien el estudio se centra en las hipotecas sobre viviendas, algunos aspectos se refieren también a las hipotecas comerciales.

¹ *HYPOSTAT 2005: A review of Europe's Mortgage and Housing Markets*, Federación Hipotecaria Europea, noviembre de 2006, p. 140.

² COM(2005) 629 de 5.12.2005.

³ COM(2007) 33 de 31.1.2007 y SEC(2007) 106 de 31.1.2007.

⁴ COM(2007) 226 de 30.4.2007.

⁵ COM(2007) 724 de 20.11.2007 y SEC(2007) 1520 de 20.11.2007.

Las decisiones estratégicas de la Comisión se presentan en un Libro Blanco sobre el crédito hipotecario. En consonancia con los principios dirigidos a legislar mejor, todas las orientaciones de actuación se examinan cuidadosamente y su impacto se analiza de antemano en profundidad. Así pues, se ha elaborado una evaluación de impacto, que se basa en los resultados de una serie de consultas y estudios correspondientes al período 2003–2007⁶. Esta evaluación de impacto define los problemas que se plantean en los mercados hipotecarios de la UE, fija los objetivos de la Comisión en el ámbito del crédito hipotecario, sopesa las distintas opciones de actuación para alcanzarlos y evalúa sus repercusiones potenciales.

Las decisiones estratégicas presentadas en el Libro Blanco se desarrollarán posteriormente en estrecha colaboración con todos los interesados y se someterán a las correspondientes evaluaciones de impacto antes de su adopción.

2. PROBLEMAS DE LOS MERCADOS HIPOTECARIOS DE LA UE

Tras un riguroso análisis de los mercados hipotecarios de la UE, y teniendo en cuenta la información recogida a través de extensas consultas, se han definido una serie de problemas específicos⁷. Éstos se dividen en cuatro grandes categorías: obstáculos para la oferta transfronteriza de crédito hipotecario, escasa diversidad de productos, falta de confianza del consumidor y movilidad restringida de la clientela.

2.1. Obstáculos para la actividad transfronteriza de los prestamistas hipotecarios

Las diferencias en los marcos reglamentarios y de protección del consumidor, la fragmentación de las infraestructuras y los distintos marcos de financiación hipotecaria crean barreras jurídicas y económicas, restringiendo el acceso al mercado y el desarrollo de estrategias de financiación hipotecaria eficientes. El resultado es una escasa diversidad de productos y precios más altos para el consumidor.

Las trabas económicas (por ejemplo, los costes de acceso a las infraestructuras y la necesidad de adaptar los productos, los modelos comerciales y las estrategias de precios) elevan los costes de realizar actividades en otro Estado miembro. Las trabas económicas elevan, asimismo, el coste de financiación de los préstamos hipotecarios para los prestamistas, reduciendo así las posibilidades de lograr economías de escala y desincentivando el recurso, por parte de dichos prestamistas, a los instrumentos de financiación hipotecaria de los mercados de capitales. Estos obstáculos desincentivan el acceso al mercado, limitan la competencia y ejercen una presión alcista sobre los precios para los consumidores.

Los obstáculos jurídicos pueden impedir o dificultar la oferta de ciertos productos o el acceso a las infraestructuras del mercado, limitando la competencia e inhibiendo la innovación. En ciertos países, algunos prestamistas hipotecarios no pueden desarrollar ninguna actividad en absoluto. Muchas de estas restricciones jurídicas, cuya finalidad es proteger a los consumidores o preservar la estabilidad financiera del prestamista, pueden limitar indirectamente el acceso de los consumidores a un préstamo hipotecario. Las disposiciones legales, o la carencia de las mismas, en algunos Estados miembros pueden también influir de

⁶ Véase el anexo 2.

⁷ Véase el anexo 3.

forma significativa en la elección de las técnicas de financiación y, por ende, en la diversidad de productos.

Se han detectado problemas específicos, que restringen la actividad transfronteriza de los prestamistas hipotecarios, en relación con los siguientes aspectos: información precontractual, amortización anticipada, vinculación de productos, registros de crédito, tasación, procedimientos de venta forzosa, registros de la propiedad, legislación aplicable, restricciones en materia de tipos de interés y financiación de hipotecas.

2.2. Escasa diversidad de productos

Los prestatarios de la UE tienen actualmente a su disposición un amplia gama de productos en los mercados primarios. Sin embargo, se ha observado que ningún país ofrece una gama completa de productos, ya sea desde el punto de vista de las características de los productos o de los prestatarios a los que se dirigen⁸. Ello se debe a varios factores, como las preferencias del consumidor y las diferencias culturales, o el hecho de que los prestamistas hipotecarios no tengan todos igual propensión al riesgo. No obstante, también se debe a la existencia de trabas económicas y jurídicas en algunos Estados miembros que impiden a los prestamistas hipotecarios ofrecer determinados productos en ciertos mercados o elegir la estrategia de financiación que prefieran, reduciendo las posibilidades de elección por el lado de la demanda y restringiendo la competencia por el lado de la oferta.

Se han detectado problemas específicos, que limitan la diversidad de productos, en relación con los siguientes aspectos: amortización anticipada, restricciones en materia de tipos de interés, diversos problemas ligados a la financiación hipotecaria y obligación de que el prestamista sea una entidad de crédito.

2.3. Falta de confianza del consumidor

En su mayor parte, los consumidores comunitarios siguen comprando sus productos hipotecarios a nivel local: prácticamente ningún consumidor en la UE adquiere directamente un producto hipotecario en otro Estado miembro⁹. Si bien las encuestas indican que la mayoría de los consumidores tienen la intención de continuar suscribiendo sus hipotecas a nivel local, unos cuantos estarían dispuestos a considerar la idea de suscribirla directamente en otro Estado miembro en el futuro¹⁰. Esta situación puede explicarse, en concreto, por dos razones fundamentales: la falta de información del consumidor acerca de los productos disponibles en otro lugar¹¹ y su falta de confianza.

⁸ Véase el anexo 1.

⁹ *Public Opinion in Europe on Financial Services*, Eurobarómetro Especial 230, agosto de 2005, p. 39 y anexo (Q4a). Cabe destacar que esa cifra no incluye los consumidores que suscriben una hipoteca a nivel local para financiar un bien inmueble en el extranjero.

¹⁰ Véase la nota a pie de página nº 9, p. 42 y anexo (Q4b).

¹¹ *Internal Market – opinions and experiences of citizens in EU-25*, Eurobarómetro Especial 254, octubre de 2006, p. 59 (QD16).

Entre los factores que les impiden dirigirse a otro Estado miembro, los consumidores han indicado tanto la insuficiencia o la mala calidad de la información de que disponen, el temor a no poder hacer valer sus derechos legales o la falta de protección jurídica en el supuesto de que algo vaya mal, como la necesidad de manejarse en una lengua distinta de la suya¹². Las asimetrías de información entre el prestamista hipotecario y el prestatario pueden también falsear el mercado.

Se han detectado problemas específicos, que inciden en la confianza del consumidor, en relación con los siguientes aspectos: información precontractual, cultura financiera, adecuación del producto, amortización anticipada, y legislación aplicable.

2.4. Movilidad restringida de la clientela

La movilidad de la clientela y la propensión de los consumidores a cambiar de un prestamista hipotecario a otro pueden influir en el nivel de competencia de un mercado. Los principales factores que inciden en la movilidad son dos:

- Algunos consumidores preferirán no modificar su contrato hipotecario, por lo que permanecerán con su actual proveedor local.
- Los costes soportados por el consumidor por el cambio de prestamista pueden ser elevados. En algunos casos, no pueden, en realidad, cancelar su contrato hipotecario por las restricciones impuestas. En otros casos, los elevados costes que supone el cambio (por ejemplo, penalización por amortización anticipada y algunos costes administrativos) o la celebración de un nuevo contrato de hipoteca (por ejemplo, costes de búsqueda) pueden superar las ventajas.

Se han detectado problemas específicos, que restringen la movilidad de la clientela, en relación con los siguientes aspectos: información precontractual, amortización anticipada, vinculación de productos, registros de crédito y registros de la propiedad.

3. JUSTIFICACIÓN DE UNA ACTUACIÓN A NIVEL COMUNITARIO

Con arreglo al Tratado, el mercado interior se caracteriza por la eliminación de los obstáculos a la libre circulación de bienes, personas, servicios y capitales. El mercado único de hipotecas de vivienda dista aún mucho de ser una realidad, puesto que subsisten obstáculos de diversa índole. Estos obstáculos restringen seriamente el nivel de actividad transfronteriza en el ámbito del crédito hipotecario, tanto por el lado de la oferta como de la demanda, limitando la competencia y las posibilidades de elección en el mercado. Como consecuencia, es posible que los proveedores de crédito sean menos eficientes de lo que podrían ser y los prestatarios tengan que conformarse con ofertas menos competitivas y una gama más limitada de productos, y que algunas categorías de prestatarios se vean marginalizados o, incluso, excluidos de este mercado.

¹² Véase la nota a pie de página nº 9, p. 47 y anexo (Q4c).

Varios estudios han llegado a la conclusión de que la integración de los mercados hipotecarios de la UE puede reportar ciertos beneficios¹³. Uno de ellos estima que en 2015, al cabo de un período de diez años (2005–2015), la integración de los mercados de crédito hipotecario de la UE podría generar un aumento del PIB comunitario del 0,7% y del consumo privado del 0,5%. Según el estudio de London Economics, el valor actual neto de todos los costes y beneficios de las nuevas iniciativas se estima en 94 600 millones de euros en un período de diez años (2005–2015) ó 0,9% del PIB de la UE de 2005¹⁴. Otro estudio aun considera que los beneficios anuales derivados de la mayor eficiencia y del carácter más completo de los mercados hipotecarios de la UE oscilarán entre un 0,3 y un 0,6% del saldo comunitario de crédito hipotecario para vivienda, lo que representa entre un 0,12 y un 0,24% del PIB de 2003¹⁵.

Algunos de los factores menos tangibles que influyen en la oferta transfronteriza de crédito hipotecario, como la lengua, la distancia, las preferencias del consumidor o las estrategias comerciales del prestamista, difícilmente pueden hallar una respuesta a nivel de la UE. En cambio, otros factores que impiden el ejercicio de la actividad o elevan sustancialmente el coste de la oferta o la obtención de un crédito hipotecario en otro Estado miembro sí pueden solventarse a través de medidas adecuadas de la UE.

4. OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

Para resolver los problemas detectados, se han establecido cuatro objetivos generales¹⁶:

- facilitar la oferta y la financiación transfronterizas del crédito hipotecario, suprimiendo los obstáculos y reduciendo los costes que supone el desempeño de una actividad transfronteriza, a fin de crear mercados abiertos y una fuerte competencia;
- aumentar la diversidad de los productos que responden a las necesidades de los consumidores, eliminando los obstáculos que dificultan la distribución y la venta de productos, incluidos los productos nuevos e innovadores, en toda Europa;
- incrementar la confianza de los consumidores garantizando que estén en condiciones de tomar sus propias decisiones y disfruten de un elevado nivel de protección;
- facilitar la movilidad de la clientela, garantizando que los consumidores que deseen cambiar de prestamista hipotecario no se vean imposibilitados o disuadidos de hacerlo por la existencia de trabas, bien jurídicas o bien económicas, injustificables.

¹³ Véase, por ejemplo: *The Costs and Benefits of Integration of EU Mortgage Markets*, London Economics, agosto de 2005, p. 5; *Study on the Financial Integration of European Mortgage Markets*, Mercer Oliver Wyman y la Federación Hipotecaria Europea, octubre de 2003, p. 5; *Risk and Funding in European Residential Mortgages*, Mercer Oliver Wyman y Mortgage Insurance Trade Association, abril de 2005, p. 5.

¹⁴ *The Costs and Benefits of Integration of EU Mortgage Markets*, London Economics, agosto de 2005, p. 5.

¹⁵ *Study on the Financial Integration of European Mortgage Markets*, Mercer Oliver Wyman y la Federación Hipotecaria Europea, octubre de 2003, p. 5.

¹⁶ Los objetivos específicos de las distintas medidas se describen pormenorizadamente en el anexo 3.

Lograr estos objetivos al mismo tiempo no es tarea fácil. Conciliar los intentos por mejorar la diversidad de los productos con las políticas encaminadas a facilitar la movilidad de los clientes y promover la confianza del consumidor, por ejemplo, garantizando un nivel adecuado de protección, supone hacer frente a una serie de desafíos particularmente difíciles.

5. EVALUACIÓN Y COMPARACIÓN DE LAS OPCIONES

5.1. Elegir la combinación óptima de medidas

A fin de determinar las medidas más adecuadas que pueden adoptarse para alcanzar los objetivos fijados, se ha procedido a analizar y comparar de forma exhaustiva las distintas opciones posibles. En respuesta a cada problema definido, se ha examinado una combinación de opciones elegidas entre las siguientes: no hacer nada; desarrollar un 'marcador'; formular orientaciones; publicar una recomendación; fomentar la autorregulación; velar estrictamente por la observancia de la normativa comunitaria vigente; proponer nuevas disposiciones legales. Algunas de las opciones se han descartado por considerarse poco realistas o no ser, manifiestamente, rentables. En relación con otros aspectos (por ejemplo, restricciones en materia de tipos de interés, transferibilidad de las carteras de préstamos, valores garantizados por hipotecas de viviendas y prestamistas que no sean entidades de crédito), está claro que debe llevarse a cabo un análisis más detenido antes de poder proponer medidas cabales.

En lo que respecta a todas las opciones creíbles, se evaluó cuidadosa y detenidamente el impacto, tomando en consideración los efectos positivos/negativos y directos/indirectos. El principal criterio de comparación de las opciones es la eficacia de cada una de ellas en términos de consecución de los objetivos fijados. Además, siempre que resultaran pertinentes en esta fase del estudio, se tomaron en consideración otros aspectos, como la eficiencia de cada opción y sus repercusiones sobre los distintos grupos de interesados. A través de esta evaluación se han descartado las opciones ineficaces. La evaluación de impacto define las opciones que cabe considerar las más eficaces y que contribuirían a alcanzar los objetivos fijados. En lo tocante a diversos extremos, se considera adecuada una serie de medidas complementarias.

Según las conclusiones de la evaluación de impacto, la **adopción de disposiciones legales** es la opción más eficaz en diversos ámbitos (por ejemplo, información precontractual, adecuación del producto, registros de crédito) y la única opción eficaz en otros casos (por ejemplo, el tipo anual efectivo o TAE, o la amortización anticipada). Con todo, y pese a que la adopción de disposiciones legales sea la opción más eficaz a la hora de lograr los objetivos fijados, aún debe evaluarse si los costes de aplicación de esa legislación no superarían las ventajas. Esto es particularmente importante en lo que respecta a cuestiones tales como la información precontractual y la adecuación de los productos, puesto que la autorregulación podría también en este caso resultar eficaz, aunque en menor medida, y sería, en cambio, más rentable. Lo mismo cabe decir en relación con el TAE o la amortización anticipada, temas con respecto a los cuales la adopción de legislación se considera la mejor opción. En consecuencia, se requiere una evaluación de impacto cuantitativa más minuciosa para determinar si la solución más eficaz es la legislación o la autorregulación. La **autorregulación** se considera también una opción válida por sí misma en otros casos (por ejemplo, registros de crédito o informes sobre la financiación de hipotecas).

Entre sus conclusiones, la evaluación de impacto señala, asimismo, que las medidas no vinculantes, como la publicación de un '**marcador**' (por ejemplo, procedimientos de venta forzosa, registro de la propiedad) o una **recomendación** (por ejemplo, tasación de bienes, procedimientos de venta forzosa, registro de la propiedad) pueden ofrecer una solución eficaz a los problemas detectados. La **estricta vigilancia del cumplimiento de las normas comunitarias vigentes** es también una de las soluciones contempladas en distintos ámbitos (por ejemplo, registros de crédito, bonos cubiertos). En varios casos, se considera que las **políticas comunitarias existentes** están concebidas para resolver el problema detectado (por ejemplo, legislación aplicable, Basilea II, cultura financiera, índices de precios de las viviendas). Por último, la evaluación de impacto sugiere igualmente que, con respecto a algunos problemas específicos ligados a los bonos cubiertos y los valores garantizados por hipotecas de viviendas, no se requiere **ninguna medida**.

5.2. Repercusiones para los interesados

Los efectos del conjunto de medidas para los **consumidores** son directos e indirectos. En lo referente a estos últimos, muchas de las medidas destinadas a mejorar la eficiencia y competitividad de los préstamos hipotecarios transfronterizos – tanto en el mercado primario, como secundario – darían lugar a una mayor diversidad de productos y a un descenso potencial de los precios para los consumidores.

Una mayor movilidad de la clientela, resultante de diversas opciones de actuación (por ejemplo, información, registros de crédito, vinculación de productos), creará, posiblemente, también un entorno más competitivo y dará lugar, en general, a reducciones de precios. En términos de repercusiones directas, lo importante es garantizar que los consumidores adquieran el producto de crédito hipotecario más adecuado a sus necesidades, incrementando así su confianza. Ello se consigue mejorando la información, el asesoramiento y las evaluaciones de solvencia. Si los consumidores escogen el producto más adaptado a sus necesidades, se reducirá al mínimo el riesgo de que pierdan su vivienda. Al mismo tiempo, estas medidas se traducirán en un aumento de los costes para los prestamistas hipotecarios y tendrán, por tanto, un impacto negativo sobre el precio del crédito hipotecario y, en menor grado, sobre la diversidad de los productos. Si bien resulta difícil evaluar la incidencia neta en términos cuantitativos, se considera que globalmente los efectos serán positivos.

Desde la óptica de los **prestamistas hipotecarios**, el conjunto de medidas supone tanto costes como beneficios. Los beneficios pueden derivarse de un proceso más eficiente de concesión de préstamos hipotecarios, que generaría menores costes: reducción de los costes de refinanciación, de registro de la propiedad y de acceso a la información sobre créditos. Asimismo, es probable que los prestamistas hipotecarios se vean beneficiados por una mayor transparencia en diversos ámbitos (registros de crédito, registros de la propiedad, procedimientos de venta forzosa, índices de precios de la vivienda). Además, mejorará claramente la capacidad de los prestamistas para acceder a otros mercados y desarrollar actividades transfronterizas, lo que ofrecerá nuevas oportunidades de negocio. Pese a las ventajas que el conjunto de medidas supone para los prestamistas hipotecarios, conviene no subestimar el coste de aplicación de las mismas. Será necesario modificar los procedimientos administrativos y garantizar el cumplimiento de las normas. Con todo, cabe destacar que las medidas que mayores costes suponen para los prestamistas hipotecarios son también las que reportan más ventajas a los consumidores.

Los **inversores** se enfrentarían a un riesgo menor al invertir en productos garantizados por hipotecas, debido a varios factores. En primer lugar, la mayor transparencia del mercado facilitaría la evaluación de los riesgos conexos al producto y permitiría comparar con mayor precisión distintos productos de inversión garantizados por hipotecas. En segundo lugar, en caso de impago, los inversores tendrían una mayor seguridad en cuanto al valor de recuperación de su inversión. Finalmente, los inversores podrían también disfrutar de posibilidades más amplias de inversión, como resultado de la mayor diversidad de productos, tanto en los mercados primarios como secundarios.

Los costes para los **Estados miembros** se dividen globalmente en dos categorías: los costes de dar cumplimiento a las disposiciones legales y las recomendaciones, y los costes de compilación de datos para los marcadores y los índices de precios de la vivienda. El nivel de los costes dependerá de la medida en que los Estados miembros hayan implantado ya disposiciones legales o procesos similares. Los costes de aplicación de la legislación para los Estados miembros pueden minimizarse eligiendo la solución autorreguladora en lugar de la legislativa. No obstante, como se ha señalado antes, optar por las medidas de autorregulación supone hacer concesiones en términos de eficacia de la política, salvo que pueda garantizarse, mediante mecanismos adecuados, la adhesión a la autorregulación y su observancia. En el supuesto de que esos mecanismos fueran administrados por los Estados miembros, también ocasionarían costes. Antes de poder tomar una decisión definitiva, sería necesario realizar un análisis de impacto cuantitativo pormenorizado para evaluar plenamente la incidencia neta de las medidas de autorregulación, con respeto a las opciones legislativas, en los distintos interesados.