



EL DERECHO A LA VIVIENDA: CUESTIONES URGENTES

FEBRERO 2018

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES

EL DERECHO A LA VIVIENDA: CUESTIONES URGENTES

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES

Síndic de Greuges de Catalunya

1ª edición: Febrero de 2018

El derecho a la vivienda: cuestiones urgentes. Febrero 2018

Maquetación: Síndic de Greuges

Diseño original: America Sanchez

Foto portada: © Wikipedia

ÍNDICE

I. LAS SITUACIONES DE EXCLUSIÓN RESIDENCIAL ACTUALES Y SU CAUSA	5
II. LA SAREB Y EL RESCATE BANCARIO: UNA OPORTUNIDAD PERDIDA	7
1. Las actuaciones del Síndic en relación con la SAREB.	7
2. La crisis financiera. La SAREB y el rescate bancario	8
III. PROPUESTA DE ACTUACIONES PARA GARANTIZAR EL DERECHO A LA VIVIENDA	9
1. La creación de un parque de viviendas suficiente destinado al alquiler social.	9
▪ El ejercicio del derecho de tanteo y retracto respecto a la transmisión de viviendas adquiridas en procesos de .	
▪ La movilización para alquiler social del parque de viviendas de titularidad privada desocupado	
▪ La promoción de viviendas con protección oficial	
2. La mejora de los procedimientos actuales de adjudicación de viviendas protegidas y la respuesta	
a las situaciones de necesidad de vivienda	15
▪ El registro de solicitantes de vivienda con protección oficial	
▪ Las mesas de emergencia	
▪ La coordinación entre los servicios sociales y los de vivienda	
▪ La necesidad de una actitud proactiva por parte de la Administración	
▪ La coordinación entre administraciones y la colaboración con el Tercer Sector	
▪ El derecho a una segunda oportunidad, real y efectiva	
3. Consecuencias derivadas de la insuficiente respuesta a las necesidades de vivienda actuales. . . .	21
▪ Las situaciones de infravivienda y la sobreocupación de viviendas	
▪ La ocupación, sin título habilitante, de viviendas desocupadas	
4. Otros factores que pueden incidir a la hora de lograr un parque de viviendas de alquiler	
más asequible	22
▪ La reforma de la vigente Ley de arrendamientos urbanos	
▪ La determinación de un índice de referencia de los precios de los alquileres	
▪ La posible incidencia de las viviendas de uso turístico en el incremento de precios de la vivienda y su regulación	
▪ El uso de los instrumentos urbanísticos que ofrece la normativa vigente	
▪ La aplicación de medidas fiscales	
5. La adopción de políticas de viviendas estructurales que dan respuesta a las necesidades futuras	24
IV. CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS	27
V. SUGERENCIAS DESTACADAS	33
ANEXO (EN CATALÁN)	35

I. LAS SITUACIONES DE EXCLUSIÓN RESIDENCIAL ACTUALES Y SU CAUSA

La elaboración de este informe viene justificada por las quejas recibidas que ponen de manifiesto, por un lado, la imposibilidad de muchas personas y familias para acceder a una vivienda asequible con los escasos ingresos de que disponen, en muchos casos provenientes de la percepción de una prestación social; y, por el otro, la incapacidad material en que se encuentran las administraciones públicas a la hora de garantizar el derecho a la vivienda de todas las personas que no pueden acceder a una vivienda en el mercado libre, ya sea porque no disponen de ingresos suficientes para asumir la renta de una vivienda de alquiler privada, ya sea porque, a pesar de disponer de ciertos ingresos, no pueden dar cumplimiento a las garantías de pago que habitualmente requieren los dueños de viviendas.

En el *Informe al Parlamento 2016* se advertía del creciente número de situaciones de necesidad de vivienda que, a pesar de no ser consideradas propiamente como situaciones de emergencia social y económica por los reglamentos de que se han dotado las diferentes administraciones públicas, son situaciones graves de necesidad de vivienda que no obtienen una respuesta suficiente por parte de la Administración.

Estos casos, que no son considerados como situaciones de emergencia social y económica por la Administración y que, por tanto, no son objeto de valoración por parte de las mesas de emergencia, tampoco obtienen una respuesta de la Administración a través de la inscripción en el correspondiente registro de solicitantes de vivienda con protección oficial, por razón de la ineficacia actual de este sistema como mecanismo para dar respuesta a corto plazo a las necesidades de vivienda actuales, dada la insuficiencia del parque de viviendas de alquiler social.

Así mismo, el incremento progresivo de los precios del alquiler de las viviendas privadas y la reducción de la duración de los contratos de alquiler a tres años está agravando, aún más, las dificultades con que ya se encuentran muchas personas en

situación de vulnerabilidad para garantizar su derecho a la vivienda, hasta el punto de que algunos sectores sociales alertan de la posible creación de una burbuja inmobiliaria que puede agravar, aún más, la situación de exclusión residencial que ya existe y que afecta a cada vez más personas.

A su vez, hay un gran número de viviendas de titularidad privada que están desocupadas de forma injustificada y que son propiedad de entidades financieras.

Apesar de los esfuerzos de la Administración para lograr acuerdos de cesión de las viviendas desocupadas, el número de viviendas cedidas aún es muy insuficiente, por la reticencia mostrada por las entidades financieras de asumir la responsabilidad social que también les corresponde a la hora de afrontar la problemática de vivienda existente. Esta actitud es inaceptable, y más aún en supuestos como el de la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria (SAREB), que dispone de un parque de viviendas integradas por inmuebles de entidades financieras que fueron rescatadas con dinero público.

La falta de respuesta suficiente por parte de la Administración a estas situaciones de necesidad de vivienda conlleva que a menudo, con el tiempo, se conviertan en situaciones de emergencia social y económica o, en otros casos, que las personas afectadas opten por otras vías para resolver su situación de necesidad de vivienda, como, por ejemplo, a través de la ocupación de viviendas desocupadas sin título habilitante, con la consiguiente problemática derivada, a la que se hará referencia también en este informe.

Por último, las quejas recibidas denotan que, a pesar de que son varias las administraciones que se han dotado de mesas de emergencia para dar respuesta a las situaciones más urgentes, generalmente de pérdida efectiva de la vivienda habitual, y a pesar de que muchas administraciones han introducido mejoras en los reglamentos de que disponían para regular la adjudicación de las viviendas en situaciones de emergencia económica y social, aún hoy existe una falta evidente de una actuación

preventiva por parte de la Administración que permita evitar las situaciones de emergencia social en los casos en los que son perfectamente previsibles, a la vez que también se evidencia que, en algunos casos, la respuesta de la Administración a la situación de emergencia social es excesivamente tardía.

El artículo 26 del vigente Estatuto de Autonomía de Cataluña determina que las personas que no disponen de los recursos suficientes tienen derecho a acceder a una vivienda digna, por lo que los poderes públicos deben establecer por ley un sistema de medidas que garantice este derecho, con las condiciones que determinan las leyes.

A criterio de esta institución, las principales causas que condicionan actualmente el derecho de todas las personas a acceder a una vivienda digna y asequible son las siguientes:

1. La falta de un parque de viviendas suficientes destinado a alquiler social.
2. La escasa oferta de viviendas de alquiler privado a un precio asequible y el creciente incremento de las rentas de alquiler.
3. La falta de una actuación pública suficiente en cuanto al gran número de viviendas de titularidad privada que están desocupadas de forma permanente e injustificada y que, por tanto, incumplen la función social del derecho de propiedad.

La falta de un parque de viviendas sociales suficiente conlleva que las principales vías de acceso a una vivienda social (Registro de solicitantes de vivienda con protección oficial y mesas de emergencias) no den respuesta a las necesidades actuales de vivienda y que, consiguientemente, muchas personas no vean garantizado su derecho a acceder a una vivienda digna y asequible.

II. LA SAREB Y EL RESCATE BANCARIO: UNA OPORTUNIDAD PERDIDA

Este capítulo recopila las actuaciones que el Síndic ha llevado a cabo en relación con la intervención que la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria (SAREB) podría haber tenido en la creación de un parque de viviendas sociales desde su constitución en el año 2012.

También se analiza la intervención que la SAREB podría tener actualmente para contribuir a garantizar el derecho a la vivienda de las personas y los colectivos más vulnerables, a la luz de las conclusiones que se derivan del informe específico sobre la crisis financiera, el rescate bancario y la SAREB que el Síndic ha encargado a expertos en la materia y al que se hará referencia más adelante.

1. LAS ACTUACIONES DEL SÍNDIC EN RELACIÓN CON LA SAREB

En el año 2012, cuando el Gobierno del Estado aprobó el decreto de constitución de la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria, SAREB (Real Decreto-ley 24/2012, de 31 de agosto, de reestructuración y resolución de entidades de crédito), el Síndic ya advirtió (actuación de oficio 7426/2012) que todos los inmuebles que debían ser traspasados a la SAREB ya eran de titularidad pública, por estar en manos de entidades intervenidas y nacionalizadas, y que si bien el Gobierno español había previsto un marco normativo de saneamiento de carácter contable y financiero, incomprensiblemente, no había establecido normativamente ninguna obligación de destinar, al menos, una parte de los inmuebles a políticas de vivienda social.

Ante esta situación, el Síndic sugirió, entre otras, las siguientes actuaciones:

1. “Destinar a alquiler social el 30% de los inmuebles obtenidos a bajo coste, y, por tanto, subvencionados por el Estado, susceptibles de ser destinados a primera residencia.
2. Ceder estos inmuebles destinados a alquiler social a administraciones públicas y a

entidades sociales sin ánimo de lucro en condiciones económicas que les permitan asumir la gestión y el destino a alquiler a bajo coste y a largo plazo.”

En el año 2013 se reiteró que, en la medida en que el parque de viviendas de que dispone la SAREB está formado por inmuebles que habían sido titularidad de entidades financieras que fueron rescatadas por el Gobierno del Estado, la SAREB tenía en sus manos no sólo la posibilidad de contribuir a aliviar la problemática de acceso a la vivienda social, sino la responsabilidad social de hacerlo.

Desgraciadamente, no fue entendido así por el Gobierno estatal, que no estableció normativamente obligación alguna a la SAREB sobre la cesión de viviendas para destinarlas al alquiler social y que dejó pasar una oportunidad única para crear un parque de viviendas sociales que habría permitido dar respuesta a la grave situación de emergencia residencial de los últimos años.

A pesar de la falta de una regulación normativa estatal en el sentido anterior, el comportamiento de la banca, y en especial el de la SAREB, es, como mínimo, indefendible. No puede comprenderse que, mientras la sociedad a través de sus impuestos ha realizado un esfuerzo para rescatar las entidades financieras de las consecuencias derivadas de su propio mal funcionamiento, del que la sociedad no tenía culpa alguna, estas entidades se hayan limitado a cumplir estrictamente lo previsto en la normativa, sin asumir su responsabilidad social.

Si esta actitud es reprochable en el caso de las entidades financieras, aún lo es mucho más en el caso de la SAREB, tanto por lo que no ha hecho como por la actitud de prepotencia que ha mostrado y que aún mantiene.

Es incomprensible que cuando la Administración tiene dificultades para dar respuesta a la demanda de vivienda por el hecho de no disponer de viviendas suficientes, las entidades financieras tengan un stock de viviendas vacías, y aún es más incomprensible que personas que necesitan acceder a una vivienda social la necesiten porque el sector bancario ha propiciado su desahucio.

2. LA CRISIS FINANCIERA. LA SAREB Y EL RESCATE BANCARIO

La falta de vivienda destinada a finalidades sociales, y especialmente de viviendas en régimen de alquiler social, es un problema crónico en nuestro país. Las promociones que se llevan a cabo son insuficientes para que las personas más vulnerables puedan disfrutar de una vivienda digna y se cumpla con lo establecido en el artículo 47 de la Constitución y los artículos 26 y 47 del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

La crisis hizo aflorar la importante inversión que tenían las entidades financieras en el sector inmobiliario. En este sentido, el rescate bancario ha representado de forma estimada 62.574 millones de euros a cargo de la ciudadanía. De estos 62.574 millones euros, se prevé una recuperación de tan sólo 14.275, de forma que se prevé que el coste final sean 42.590 no recuperables.

La creación de la SAREB tenía como objetivo que el sector financiero le pudiera transferir todos sus activos inmobiliarios devaluados, de forma que pudiera comercializarlos para recuperar para la hacienda pública el máximo posible. Así, a pesar de la crisis y sus consecuencias, existía la oportunidad positiva de avanzar en la solución del problema, puesto que se habría podido destinar parte del parque inmobiliario del sector financiero a vivienda de uso social, pero no se ha hecho.

Dicho de otra forma: con dinero público se ha tenido que rescatar a las entidades financieras, pero éstas no ha coadyuvado a

paliar, con su patrimonio inmobiliario el déficit de vivienda social. Esta afirmación puede parecer exagerada o demagógica, pero desgraciadamente es una realidad. En este sentido, se ha desaprovechado una oportunidad única para dar respuesta a la falta de vivienda social que se arrastra desde hace años.

Con la voluntad de profundizar en esta cuestión, el Síndic ha encargado la elaboración de un informe, que se adjunta como documento anexo, en que, de una forma razonada y clara, se explica por qué se ha perdido una oportunidad y se muestra cómo la oportunidad perdida no tenía costes para el sector financiero. Por el contrario, sí tiene costes para la sociedad, ya que la Administración sigue sin poder dar soluciones ágiles a muchas de las personas vulnerables que necesitan una vivienda digna a precios asequibles. Si en su día las viviendas de la SAREB, provenientes de las entidades financieras, se hubieran destinado a cubrir las carencias del parque de vivienda con finalidad social, la problemática que pone de manifiesto este informe no tendría el alcance actual.

Este informe específico, que ha sido redactado por Xavier Puig Pla¹ y por David Igual Molina², profesores de la Universidad Pompeu Fabra (UPF), expertos en la materia y participantes en las reuniones del Síndic celebradas con entidades sociales, fundaciones y la Administración, pone de manifiesto la falta de voluntad política para llevar a cabo una política social de vivienda que dé cumplimiento al artículo 47 de la Constitución y a los artículos 26 y 47 del Estatuto de autonomía de Cataluña.

¹ Xavier Puig Pla es doctor en Administración y Dirección de Empresas por la Universidad Pompeu Fabra (UPF) y director de los programas de banca y finanzas de la UPF Barcelona School of Management.

² David Igual Molina es licenciado en Ciencias Económicas por la Universidad de Barcelona y profesor de la UPF Barcelona School of Management.

III. PROPUESTA DE ACTUACIONES PARA GARANTIZAR EL DERECHO A LA VIVIENDA

1. LA CREACIÓN DE UN PARQUE DE VIVIENDAS SUFICIENTE DESTINADO AL ALQUILER SOCIAL

Este informe pretende evaluar cómo, a pesar de las limitaciones derivadas del marco competencial vigente a la hora de intervenir en el mercado privado de las viviendas de alquiler, es posible la creación de un parque de viviendas destinadas a alquiler social, mediante la puesta en práctica de los instrumentos legales que ya ofrece la normativa vigente y mediante la adopción de políticas públicas que, dotadas de los recursos presupuestarios necesarios, tengan por prioridad garantizar el derecho a la vivienda de todas las personas y, en especial, el de las personas y colectivos que están en una situación más vulnerable.

1.1. El ejercicio del derecho de tanteo y retracto respecto a la transmisión de viviendas adquiridas en procesos de ejecución hipotecaria

En el *Informe sobre el acceso a la vivienda social* de noviembre de 2015 ya se advertía que, dadas las necesidades de vivienda actuales, resultaba imprescindible incrementar el parque de viviendas destinado al alquiler social.

Con la finalidad anterior, se hacía referencia a la previsión que contiene el Decreto Ley 1/2015, de 24 de marzo, de medidas extraordinarias y urgentes para la movilización de las viviendas provenientes de procesos de ejecución hipotecaria, que regula el derecho de adquisición preferente de que dispone la Administración de la Generalitat en referencia a la transmisión de viviendas adquiridas en procesos de ejecución hipotecaria que estén situados en municipios de fuerte y acreditada demanda residencial, que, a raíz de la aprobación de la Ley 4/2016, de 23 de diciembre, de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión residencial, y mientras no se apruebe el Plan territorial sectorial de

vivienda, han pasado a ser 234 municipios de Cataluña.

El ejercicio del derecho de adquisición preferente puede ejercerlo la Administración de la Generalitat, directamente o a través de entidades de derecho público con personalidad jurídica propias competentes en materia de vivienda, en beneficio propio, del municipio o de otras entidades.

En el municipio de Barcelona, dado su régimen especial, los derechos de tanteo y retracto pueden ser ejercidos tanto por la Agencia de la Vivienda de Cataluña como por el Ayuntamiento de Barcelona, de acuerdo con lo dispuesto en la disposición adicional séptima de la Ley 4/2016, de 23 de diciembre.

Dado que ya han transcurrido más de dos años desde la entrada en vigor del Decreto Ley 1/2015, de 24 de marzo, que regula *ex novo* este derecho de adquisición preferente de la Administración de la Generalitat, el Síndic inició una actuación de oficio (AO 119/2017) para analizar el ejercicio que ha hecho de este derecho la Administración y su eficacia como medio para incrementar el parque social de viviendas y para luchar contra la especulación inmobiliaria que va en detrimento del derecho a la vivienda.

De acuerdo con los datos facilitados por la Agencia de la Vivienda de Cataluña (AHC) el pasado mes de junio, el número de notificaciones recibidas por la Agencia de la Vivienda de Cataluña en referencia a la transmisión de viviendas adquiridas en ejecuciones hipotecarias ha sido de 21.799.

En cuanto al número de casos en que la Administración de la Generalitat ha resuelto favorablemente sobre el ejercicio del derecho de tanteo y retracto que le reconoce el Decreto Ley 1/2015, de 24 de marzo, ya sea en beneficio propio o de otras administraciones o entidades sociales, la AHC informa que ha sido de 898, en 641 de los cuales las viviendas han sido ya adquiridas por la Administración de la Generalitat (562) o están en trámite de ser adquiridas (79), 234 han sido adquiridas por los ayuntamientos y 23 por entidades privadas sin ánimo de lucro.

En el informe enviado, la AHC también informa que el presupuesto que está previsto ser destinado al ejercicio de los derechos de

tanteo y retracto durante el año 2017 es de 31 millones de euros, ante los 13,8 millones de euros que se destinaron a esta misma finalidad en el año 2016.

Sin perjuicio de comprender que, probablemente, no todas las viviendas transmitidas que podían haber sido adquiridas por la Administración en ejercicio de los derechos de tanteo y retracto eran idóneos o viables desde un punto de vista económico y financiero (por razón del precio de transmisión de la vivienda, su situación, el elevado coste de rehabilitación u otras posibles circunstancias), lo cierto es que el porcentaje de viviendas adquiridas (4,1%) ha sido muy bajo.

En referencia a esta cuestión, también resulta de interés tener en cuenta el informe *Las viviendas vacías de los bancos. Una oportunidad perdida para ampliar el parque de vivienda social?*, publicado por la Mesa de Entidades del Tercer Sector Social de Cataluña en el mes de julio de 2017.

En este trabajo se concluye que, desde la promulgación del Decreto ley 1/2015 y hasta el mes de abril de 2017, de un total de 5.753 viviendas de superficie inferior a 120 m² y de precio inferior a 120.000 euros provenientes de ejecuciones hipotecarias que han sido objeto de transmisión, tan sólo 819 viviendas han sido adquiridas por la Administración y las entidades sociales, de acuerdo con la proporción detallada anteriormente: 562 viviendas adquiridas por la Administración de la Generalitat, 234 viviendas adquiridas por los ayuntamientos y 23 por las entidades del Tercer Sector Social.

De lo anterior, se desprende que del número total de viviendas que han sido objeto de transmisión a terceros y que eran susceptibles de ser adquiridas por la Administración y las entidades sociales en ejercicio del derecho de tanteo y retracto regulado por el Decreto ley 1/2015, sólo una de cada diez ha sido adquirida para ser destinada a políticas de vivienda social.

A la vista de los datos anteriores, hay que reiterar la necesidad de que la Administración local y la autonómica prevean una dotación presupuestaria suficiente para la adquisición de viviendas mediante el ejercicio del derecho de tanteo y retracto, puesto que puede ser una oportunidad para adquirir, en los casos

en que los precios de las viviendas transmitidas sean inferiores a los precios de mercado, viviendas que permitirían crear un verdadero parque público de viviendas para satisfacer la creciente demanda de vivienda social.

Además, hay que tener en cuenta que la configuración legal del ejercicio de este derecho de tanteo y retracto le convierte en un instrumento idóneo, no sólo para incrementar el parque de viviendas destinado a alquiler social, sino también para dar respuesta en todo el territorio de Cataluña, dado que permite la adquisición de viviendas de forma dispersa en el territorio y en función de las necesidades de vivienda acreditadas en cada municipio, siendo lo suficientemente amplia la lista de municipios considerados como municipios de fuerte y acreditada demanda residencial, a raíz de la ampliación establecida por la Ley 4/2016, de 23 de diciembre.

En este sentido, sería muy conveniente establecer los mecanismos de colaboración que sean necesarios entre la Administración autonómica y la local para garantizar un intercambio fluido de información entre ambas administraciones en referencia a las viviendas susceptibles de ser adquiridas, así como en referencia a las viviendas que ya hayan sido adquiridas en un determinado municipio, en ejercicio de este derecho de adquisición preferente.

El ejercicio de este derecho de adquisición preferente como mecanismo para incrementar el parque de viviendas de alquiler social también permite favorecer la mixtura social que la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda (en adelante Ley 18/2007), recopila como criterio/principio que debe inspirar, y consiguientemente ser tomado en consideración, en la adjudicación de las viviendas protegidas.

Por último, cabe destacar que, en determinados casos, el ejercicio de este derecho de tanteo y retracto puede constituir un mecanismo para garantizar la protección de las personas en situación de vulnerabilidad que ven comprometido su derecho a la vivienda al verse afectadas por procesos de especulación inmobiliaria que pretenden la expulsión de los arrendatarios como paso previo para la venta del edificio a un precio más elevado.

1.2. La movilización para alquiler social del parque de viviendas de titularidad privada que está desocupado de forma injustificada

El artículo 5.1 de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, establece que “el ejercicio del derecho de propiedad debe cumplir su función social”.

En sentido similar, el artículo 541-2 de la Ley 5/2006, de 10 de mayo, del libro quinto del Código civil de Cataluña, dispone que las facultades que otorga el derecho de propiedad se ejercen, de acuerdo con su función social, dentro de los límites y con las restricciones que establecen las leyes.

Del anterior marco normativo, se desprende que los dueños de una vivienda tienen una serie de derechos pero también de deberes.

Efectivamente, el dueño de una vivienda tiene derecho a la posesión pacífica de la vivienda y a disponer libremente y, consiguientemente, a ceder su uso, por ejemplo, en régimen de arrendamiento, o a alienarlo, si así lo considera conveniente.

Por otra parte, la propiedad de una vivienda también conlleva para el dueño la asunción de una serie de obligaciones, como, por ejemplo, el cumplimiento de los deberes legales de uso, conservación y rehabilitación que establece el artículo 197 del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Urbanismo.

Así mismo, el dueño de una vivienda tiene el deber de ejercer el derecho de propiedad garantizando su función social.

El artículo 5.2 de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, señala en qué supuestos se produce un incumplimiento de la función social de la propiedad de una vivienda, y prevé expresamente que existe incumplimiento de la función social de la propiedad de una vivienda o de un edificio de viviendas cuando “la vivienda o el edificio de viviendas estén desocupados de forma permanente e injustificada”.

En coherencia con lo anterior, el artículo 41 de la Ley 18/2007 considera que constituye

una “situación anómala de la vivienda” la “desocupación permanente” que el artículo 3.d define de la forma siguiente:

“La vivienda que permanece desocupada permanentemente, sin causa justificada, por un plazo de más de dos años. Con este fin, son causas justificadas el traslado por razones laborales, el cambio de domicilio por una situación de dependencia, el abandono de la vivienda en una zona rural en proceso de pérdida de población y el hecho de que la propiedad de la vivienda sea objeto de un litigio judicial pendiente de resolución.”

La normativa vigente, y en concreto el artículo 42 de la Ley 18/2017, establece un mandato muy claro a las administraciones públicas a la hora de actuar para evitar la desocupación permanente de las viviendas, impulsando políticas de fomento para potenciar la incorporación al mercado, preferentemente de alquiler, de las viviendas vacías o permanentemente desocupadas.

Al mismo tiempo, la Ley también prevé que el mantenimiento de la situación de desocupación de una vivienda, después de que la Administración haya adoptado las medidas establecidas por los apartados del 1 al 5 del artículo 42 de la Ley 18/2017 (medidas de fomento) constituye una infracción muy grave, tipificada en el artículo 123.1.h) de la Ley 18/2007.

De acuerdo con lo anterior, el Síndic considera que la Administración (autonómica y local) deberían actuar a cinco niveles:

1. Mediante la identificación de las viviendas vacías y de las causas de su desocupación.
2. Formalizando acuerdos con las entidades financieras que permitan la cesión de las viviendas desocupadas para destinarlas al alquiler social.
3. Mediante el ofrecimiento de las medidas de fomento necesario que permitan vencer la reticencia de los dueños de viviendas desocupadas para ponerlos en el mercado de alquiler.
4. Garantizando la necesaria seguridad jurídica a los dueños de viviendas que hayan decidido alquilarlas.

5. Adoptando las medidas de intervención necesarias ante el desempleo permanente e injustificada de la vivienda, después de que la Administración haya ofrecido las medidas de fomento adecuadas.

1.2.1. La identificación de las viviendas vacías y de las causas de la desocupación

La normativa vigente ofrece varios instrumentos y mecanismos para identificar qué viviendas están vacías de forma injustificada incumpliendo la función social del derecho de propiedad:

- Los planes locales de vivienda: el artículo 14.5.d) de la Ley 18/2007 establece que, en el apartado de análisis y de diagnóstico, los planes locales de vivienda deben contener el análisis del parque de viviendas, la diagnosis de las situaciones de infravivienda y de utilización anómala de las viviendas, y la diagnosis de los edificios de viviendas y de las viviendas que no cumplen con las condiciones de calidad que establece esta ley.

- El Registro de viviendas vacías y de viviendas ocupadas sin título habilitante que prevé la disposición adicional vigésima cuarta de la Ley 18/2007, que incorpora el Decreto Ley 1/2015.

- Sin perjuicio de lo anterior, la Administración puede hacer uso de cualquier otro dato de que disponga para comprobar la situación de desocupación, como, por ejemplo, los datos de empadronamiento, de consumo de los suministros básicos, de otorgamiento de cédulas de habitabilidad y de concesión licencias de primera ocupación, por ejemplo.

- También a través de la actuación inspectora sobre el territorio, de oficio o en respuesta a denuncias recibidas.

1.2.2. La formalización de acuerdos de cesión de viviendas con las grandes entidades financieras tenedoras de viviendas desocupadas para destinarlas a alquiler social

A pesar del esfuerzo que han llevado a cabo las administraciones públicas para alcanzar acuerdos de cesión de viviendas con las entidades financieras, que hay que reconocer, sobre todo dada la reticencia manifestada por

muchas de las entidades financieras, los datos que resultan del Registro de viviendas vacías y de viviendas ocupadas sin título habilitante reflejan que, a estas alturas, aún existe un gran número de viviendas propiedad de entidades financieras que están desocupadas.

A pesar de las dificultades anteriores, hay que continuar trabajando en la línea de alcanzar acuerdos de cesión temporal de estas viviendas para destinarlas al alquiler social y, en caso de que sea posible, para un plazo de tiempo superior a los tres años que permita garantizar una cierta estabilidad residencial y un adecuado acompañamiento social de las personas que resulten adjudicatarias de las viviendas.

1.2.3 .El ofrecimiento de las medidas de fomento necesario para movilizar el parque de viviendas vacías para destinarlo a alquiler social

Las causas por las que una vivienda puede estar desocupada pueden ser muy diferentes, por lo que es necesario identificar primeramente las causas de la situación de desempleo para poder ofrecer seguidamente las medidas de fomento que sean más adecuadas, en cada caso concreto, para revertir la situación de desocupación.

Entre otros, destacan las siguientes medidas:

- La concesión de subvenciones para la realización de obras de rehabilitación y de adecuación de las viviendas, cuando la falta de las debidas condiciones de habitabilidad sea la causa por la que los dueños no pueden incorporarlas al mercado de alquiler.

- Los programas de cesión de las viviendas desocupadas de particulares en favor de la Administración para destinarlas a alquiler social. Es necesario mejorar, sobre todo, la celeridad con que el dueño afectado por una situación de falta de pago de las rentas del alquiler o de causación de desperfectos ocasionados en la vivienda puede resarcirse del perjuicio económico que esta situación le haya conllevado.

- El establecimiento y la mejora de beneficios fiscales que incentiven la puesta de las viviendas en el mercado de alquiler.

1.2.4 .La necesidad de garantizar la suficiente seguridad jurídica a los dueños de viviendas desocupadas para que las incorporen al mercado de alquiler

Es un hecho conocido, y motivo de queja ante esta institución, las dificultades con que se encuentran los dueños que han alquilado su vivienda a la hora de recuperar su posesión ante el impago de las rentas del alquiler o a la hora de resolver cualquier conflicto derivado de la relación de arrendamiento, por la lentitud de los procesos judiciales y del coste económico que también conllevan para las personas que no pueden acceder a la asistencia jurídica gratuita.

Para dar respuesta a estas situaciones y, al mismo tiempo, para incentivar la puesta en el mercado de alquiler de las viviendas que están desocupadas, se proponen las siguientes actuaciones:

- La adopción de las reformas legislativas que procedan para mejorar la respuesta judicial ante situaciones de impago de las rentas y de consumos de suministros básicos, y ante la causación de destrozos y/o desperfectos en la vivienda arrendada.

A tal fin, sería necesario valorar una reforma de la vigente Ley 1/2000, de enjuiciamiento civil, para garantizar unos procedimientos ágiles para que el dueño de la vivienda arrendada pueda defender sus derechos ante el impago de las rentas del alquiler y/o la causación de desperfectos en la vivienda. Este procedimiento debería garantizar la recuperación de la posesión de la vivienda a la mayor brevedad.

Cabe señalar que, con la finalidad anterior, se han dado iniciativas para impulsar una reforma de la vigente normativa procesal civil, como la proposición de ley que el Grupo Parlamentario Mixto se presentó el año pasado ante el Congreso de los Diputados, que propone la regulación de un procedimiento específico para garantizar la posesión de las viviendas titularidad de personas físicas y para asegurar a las entidades sociales y a las administraciones públicas la disponibilidad de sus viviendas destinadas a alquiler social.

- El establecimiento de programas que ofrezcan un seguro con una cobertura

adecuada ante la causación de desperfectos y/o ante el impago de las rentas y que garanticen la defensa jurídica del dueño afectado.

1.2.5 .La actuación de intervención por parte de la Administración ante la desocupación injustificada de viviendas

Determinados sectores sociales se han quejado sobre la falta de una actitud más decidida por parte de la Administración a la hora de aplicar las medidas de intervención que prevé la normativa vigente cuando, a pesar del ofrecimiento de medidas de fomento, persiste la situación de desocupación permanente de la vivienda.

Hay que tener en cuenta que, a pesar de que los últimos años han estado marcados por una situación de inestabilidad normativa, motivada en parte por la impugnación por el Gobierno del Estado de varias normativas en materia de vivienda y de pobreza energética, que a estas alturas están suspendidas, también es cierto que el vigente marco normativo prevé una serie de medidas que son plenamente vigentes y, por tanto, aplicables por la Administración a la hora de afrontar las situaciones de desocupación injustificada de viviendas, tal y como se detallan a continuación:

- En la medida en que la desocupación permanente de una vivienda sin causa justificada constituye una situación anómala que, incluso, puede constituir infracción administrativa, la Administración dispone de los diferentes instrumentos legales que ofrece la propia Ley 18/2007.

Efectivamente, la normativa prevé la posibilidad de iniciar expedientes administrativos para declarar la situación anómala de la vivienda (artículo 41), con la posibilidad de imponer multas coercitivas no sancionadoras (artículo 113) cuando hayan transcurrido los plazos conferidos por la Administración para garantizar el cumplimiento de la función social del derecho de propiedad, a la vez que la Administración puede incoar los correspondientes expedientes sancionadores (artículo 130 y siguientes) si la situación de desocupación se mantiene de forma injustificada, una vez la

Administración haya ofrecido las medidas de fomento necesarias (artículo 42).

- Mediante la aplicación de las previsiones contenidas en la Ley 14/2015, de 21 de julio, del Impuesto sobre las Viviendas Vacías, y el Decreto 183/2016, de 16 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento que la desarrolla.

- A través de la aplicación del recargo sobre el tipo de gravamen del Impuesto sobre Bienes Inmuebles que recoge el artículo 72 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales.

- El artículo 15 de la Ley 4/2016, de 23 de diciembre, de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión residencial regula, *ex novo*, la expropiación temporal de viviendas vacías por causa de interés social. Sin embargo, esta previsión legislativa es, actualmente, inaplicable, dada la admisión a trámite por parte del Tribunal Constitucional del recurso de inconstitucionalidad presentado por el Gobierno del Estado con invocación del artículo 161.2 de la Constitución, lo que conlleva la suspensión de la vigencia de este precepto y de aquellos otros que también han sido impugnados.

1.3 La promoción de viviendas con protección oficial

El artículo 47 del Estatuto de Autonomía de Cataluña dispone que los poderes públicos deben facilitar el acceso a la vivienda mediante la generación de suelo y la promoción de vivienda pública y protegida, con especial atención a los jóvenes y colectivos más necesitados.

El gran obstáculo con que se encuentra la Administración a la hora de dar respuesta a la actual demanda de vivienda social es, como se ha señalado, la falta de un parque público de viviendas sociales suficiente.

Desgraciadamente, a lo largo de las últimas décadas, los poderes públicos no han impulsado lo suficiente la construcción de viviendas con protección oficial en cuantía suficiente para poder disponer de un parque

público de viviendas con destino a alquiler social que permitiera atender las necesidades actuales, hasta el punto de que el parque de viviendas sociales de que dispone Cataluña no supera el 2% del parque de viviendas construido, siendo una cifra muy inferior a los porcentajes de parque de vivienda social de que disponen otros países europeos, como Francia o Reino Unido.

Esta carencia de vivienda social, que se arrastra desde hace años, también ha conllevado, entre otros factores, que la situación de crisis económica vivida los últimos años haya tenido en Cataluña un fuerte impacto en el derecho a la vivienda de las personas, dadas las dificultades con que se ha encontrado la Administración para poder garantizar el realojamiento de las personas y familias que han perdido su vivienda habitual, con un parque de viviendas sociales claramente insuficiente para dar respuesta.

Además, esta situación deficitaria de vivienda social se ha visto agravada por la paralización de la promoción de viviendas con protección oficial que se ha producido los últimos años, tanto por parte de la iniciativa pública como la privada, por las dificultades financieras con que se han encontrado los promotores de viviendas protegidas, por la dificultad de acceder a la financiación ajena necesaria y por la drástica reducción de las ayudas a la promoción que tradicionalmente había garantizado el Ministerio de Fomento a través de los planes de vivienda estatales.

Efectivamente, el Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbana, 2013-2016, actualmente vigente porque el Gobierno del Estado prorrogó la vigencia, no tiene por objetivo prioritario promover e incentivar la construcción de viviendas con protección oficial y, consiguientemente, la ayuda económica que otorga el Estado con este objeto es mínima.

Es por ello que el Síndic considera que hay que dar cumplimiento al mandato estatutario que obliga a los poderes públicos (artículo 47 EAC) a reanudar la promoción de viviendas con protección oficial, como medio para ampliar a medio y largo plazo el parque

público de viviendas protegidas, lo que permitirá atender las necesidades de vivienda futuras y al mismo tiempo dar respuesta a cualquier situación de crisis residencial que se pueda producir, si procede.

Sin embargo, para poder reanudar la promoción de viviendas con protección oficial, hay que garantizar las condiciones necesarias para hacerlo posible y, en este sentido, es necesario que el Gobierno del Estado prevea, en el nuevo plano estatal de vivienda en que actualmente está trabajando, subvenciones para la construcción de viviendas con protección oficial, preferentemente con destino al alquiler, sin perjuicio de financiar otras actuaciones en materia de vivienda, también necesarias.

Así mismo, es necesario que los poderes públicos se comprometan a garantizar una financiación pública que permita la construcción de nuevas promociones de viviendas protegidas, como ya han hecho otros países europeos, dadas las dificultades actuales de acceder a la financiación privada que ofrecen las entidades financieras.

2. LA MEJORA DE LOS PROCEDIMIENTOS ACTUALES DE ADJUDICACIÓN DE VIVIENDAS Y LA RESPUESTA A LAS SITUACIONES DE NECESIDAD DE VIVIENDA

Las quejas recibidas en los últimos años ponen de manifiesto que las vías actualmente disponibles para acceder a una vivienda social no dan respuesta al gran número de personas que se dirigen a esta institución para exponer que no pueden hacer efectivo su derecho a la vivienda; ya sea porque no disponen de los recursos económicos necesarios para acceder a una vivienda en el mercado privado, ya sea porque, a pesar de haber efectuados varios trámites ante las administraciones públicas competentes, tampoco han podido acceder a una vivienda protegida, según se analiza a continuación.

2.1. El Registro de solicitantes de viviendas con protección oficial

De acuerdo con lo previsto en la normativa vigente, para poder acceder a una vivienda

con protección oficial, es necesario estar inscrito en el Registro de solicitantes de vivienda con protección oficial (RSHPO). Por tanto, este es un trámite que hay que realizar de forma previa e imprescindible para poder optar a la adjudicación de una vivienda protegida, sin que, no obstante, la inscripción en el Registro de derecho a la adjudicación automática de vivienda alguna.

Cabe señalar que la creación de un registro unificado de solicitantes de vivienda a partir del cual pudiera articularse la adjudicación de las viviendas protegidas fue una sugerencia que el Síndic efectuó en el informe *El derecho a la vivienda: obstáculos y límites*, de julio de 2007, y que, posteriormente, fue recogido en la Ley 18/20017, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda.

En aquel informe, se argumentaba que la creación de un registro único o unificado permitiría evitar a los ciudadanos las peregrinaciones por las diferentes entidades y administraciones públicas que promueven viviendas protegidas, así como garantizar una mayor transparencia, objetividad y control en la adjudicación de las viviendas, a la vez que favorecería el cumplimiento de los principios de igualdad y de libre concurrencia de todos los ciudadanos en el acceso a la vivienda protegida.

También se exponía que el Registro de solicitantes podía ser, y efectivamente lo ha sido, una fuente de información para las propias administraciones públicas para conocer el alcance de la problemática de acceso a la vivienda de una forma bastante fidedigna.

Ahora bien, hay que tener en cuenta que la situación actual está marcada por la escasa, prácticamente nula, promoción de viviendas protegidas por parte de las administraciones públicas y entidades sociales, debido a las dificultades financieras en las que se hallan las administraciones y por las dificultades de las entidades sociales para obtener la financiación necesaria en el mercado privado. A todo esto, hay que sumar la reducción y supresión de las subvenciones públicas que tradicionalmente había garantizado el Estado español en referencia a la promoción de viviendas con protección oficial.

En este contexto, el Registro de solicitantes, como vía ordinaria para la adjudicación de las viviendas con protección oficial, ha resultado un instrumento ineficaz para dar respuesta a la actual demanda de vivienda social por la evidente insuficiencia de viviendas con protección oficial.

La prueba de lo anterior está en las quejas recibidas de personas que llevan años inscritas en el Registro de solicitantes y aún no han podido acceder a una vivienda social, a pesar de haber acreditado su necesidad mediante la inscripción.

En consecuencia, es necesario reiterar la necesidad de revisar y mejorar los procedimientos actuales de adjudicación de viviendas con el fin de detectar las situaciones más graves de necesidad de vivienda –sobre todo, aquellas que, a pesar de no ser definidas como situaciones de emergencia social, son situaciones que plantean una necesidad grave de acceder a una vivienda asequible (personas que viven en habitaciones de alquiler o pensiones, casos de sobreocupación, infravivienda, etc.) – y de establecer unos mecanismos más ágiles que permitan dar respuesta, con más celeridad, a las situaciones de necesidad, que, a menudo, si no son debidamente atendidas, pueden desembocar fácilmente en situaciones de emergencia social.

2.2. Las mesas de emergencia

En el *Informe sobre el acceso a la vivienda social*, de noviembre de 2015, a cuyo contenido se hace remisión para evitar reiteraciones innecesarias, el Síndic sugirió a las administraciones autonómicas y local, entre otros, que revisaran los reglamentos de que disponían para regular la adjudicación de viviendas en situaciones de emergencia económica y social.

La revisión de los reglamentos propuesta por el Síndic estaba justificada en la necesidad de suprimir los requisitos que pudieran resultar unos límites excluyentes a la hora de acceder a una vivienda ante una situación de necesidad urgente (como la necesidad de acreditar unos ingresos mínimos o la exclusión de los casos de ocupación de viviendas sin título habilitante

por el mero hecho de tratarse de una ocupación sin título jurídico, sin tener en cuenta la posible situación de vulnerabilidad), así como por la necesidad de garantizar adecuadamente el interés superior del niño en la adjudicación y asignación de las viviendas.

También se sugirió la eliminación de listas de reserva y el establecimiento de un plazo máximo de un mes para la resolución de las solicitudes por parte de las mesas de emergencia, sin perjuicio de la necesidad de dar una respuesta aún más inmediata cuando así sea necesario.

Hay que valorar muy positivamente que tanto la Administración de la Generalitat como muchos ayuntamientos han dado cumplimiento a las sugerencias trasladadas en este sentido, en la medida en que han revisado y modificado sus reglamentos de acuerdo con las consideraciones formuladas por el Síndic.

A pesar de ello, y siendo conscientes de que la adjudicación directa de una vivienda por emergencia social es una modalidad de adjudicación excepcional, las quejas recibidas muestran que la respuesta que la Administración ofrece a través de las mesas de emergencia no cubre todos los supuestos de necesidad grave de acceder a una vivienda.

Así es, dado que las mesas de emergencia dan respuesta, principalmente, a los casos de pérdida de vivienda derivada de procedimientos judiciales de ejecución hipotecaria y, sobre todo, de desahucios por falta de pago de las rentas del alquiler, sin tener en cuenta otras situaciones de necesidad grave de acceder a una vivienda que no obtienen una respuesta mediante la vía ordinaria de acceso a través del Registro de solicitantes ni tampoco a través de las mesas de emergencia.

Así mismo, se han recibido quejas relacionadas con la demora de la Administración a la hora de resolver las solicitudes de adjudicación de viviendas en respuesta a situaciones de emergencia social. Esta demora, que en algunos casos es de meses, obliga a que muchas personas y familias que ya han perdido la vivienda como consecuencia de una situación de desahucio se vean obligadas

a vivir durante meses en los hostales y albergues en que han sido realojados con carácter de urgencia mediante la intervención de los servicios sociales municipales.

En otros casos, la demora se ha producido en la asignación de la vivienda, una vez la mesa de emergencia ya había resuelto favorablemente sobre la adjudicación de una vivienda, lo que también ha obligado a prolongar las estancias en pensiones y hostales de las personas y familias afectadas.

Ante las quejas recibidas, es necesario reiterar que la valoración de una situación de emergencia residencial y el realojamiento de las personas afectadas no debería superar el plazo máximo de un mes, lo que implica, por un lado, que las reuniones de las mesas de emergencias deberían hacerse, como mínimo, cada quince días y, por otra parte, que hay que agilizar al máximo la valoración de la documentación, siendo obvio que no es necesario pedir al ciudadano la aportación de la documentación de que ya disponga la Administración o aquella otra que pueda solicitarse a las administraciones competentes, previa autorización de la persona interesada.

El Síndic también se quiere hacer eco de las quejas recibidas en referencia al hecho de que las mesas de emergencias están actualmente desbordadas por el gran número de solicitudes que reciben, lo que imposibilita una respuesta urgente de la Administración a situaciones que la requerirían.

Por último, debe advertirse sobre las consecuencias que conlleva para la salud física y mental de las personas afectadas el hecho de que las mesas de emergencias no actúen en los casos de desahucio hasta el momento en que el juzgado ha señalado ya la fecha de lanzamiento. Tal y como se expone a continuación, una actuación conjunta y coordinada de las diferentes administraciones competentes debería garantizar, con la necesaria previsión, una respuesta a las situaciones de exclusión residencial, de forma que las mesas de emergencia sólo debieran actuar, con carácter residual, en los casos en los que la pérdida de vivienda ha sido imprevisible y repentina.

A modo de ejemplo, no tiene sentido alguno que los casos relativos a dificultades en el

pago del alquiler de una vivienda deban valorarse por último en una mesa de emergencia cuando ya está señalada la fecha de lanzamiento si la familia afectada se ha dirigido anteriormente y en repetidas ocasiones a los servicios sociales y de vivienda para solicitar la ayuda necesaria y evitar que su situación resulte de emergencia social.

2.3. La coordinación entre los servicios sociales y los de vivienda

Ya se ha advertido en diferentes ocasiones que, frente a una situación de necesidad de vivienda urgente, el realojamiento de urgencia que se facilita a través de los servicios sociales municipales, generalmente en albergues municipales, hostales o pensiones, sólo puede ser aceptado como una solución transitoria y temporal a la que sólo debería acudir en supuestos excepcionales.

Es necesario que los servicios sociales y los de vivienda trabajen conjuntamente para facilitar el acceso a un recurso residencial estable, antes de que se produzca la pérdida de la vivienda habitual, sobre todo en los casos en que las personas afectadas han comunicado a los servicios sociales o de vivienda, con la antelación suficiente, su situación de riesgo de exclusión residencial.

Por otra parte, una adecuada coordinación entre los servicios sociales y los de vivienda no sólo es imprescindible a la hora de prevenir y dar respuesta a las necesidades de vivienda, sobre todo cuando se trata de una situación de emergencia social, sino también a la hora de garantizar el acompañamiento social de la persona o familia afectada después de la adjudicación de la vivienda.

En este sentido, es necesario recordar que, a criterio del Síndic, toda situación de emergencia social debe atenderse desde la triple perspectiva de: facilitar, con agilidad y celeridad, el acceso a una vivienda; garantizar un acompañamiento social y promover la reinserción laboral de las personas afectadas.

2.4. Los mecanismos de prevención de las situaciones de emergencia residencial

Muchas personas que se han encontrado con dificultades para hacer frente al coste

económico de mantenimiento de la vivienda o a la hora de acceder a una nueva vivienda, cuando, por ejemplo, el dueño les ha comunicado que no accedía a la prórroga del contrato de arrendamiento, se han quejado de que la Administración les ha comunicado que, mientras no hubiera un pronunciamiento judicial con el señalamiento de una fecha de lanzamiento, no se les podía garantizar el acceso a una vivienda social, más allá de facilitarles la documentación necesaria para formalizar la correspondiente inscripción en el Registro de solicitantes que, como se ha señalado, no constituye una vía de acceso, a corto plazo, a una vivienda asequible.

Es por ello que hay que dedicar los esfuerzos necesarios para evitar que estas situaciones de necesidad de vivienda se conviertan en situaciones de emergencia social, mediante el otorgamiento, con celeridad, de ayudas para el pago del alquiler o a través de la mediación con los dueños de vivienda, así como para facilitar la búsqueda de viviendas asequibles en el mercado privado, sobre todo en referencia a las personas que tienen más dificultades a la hora de acceder a Internet.

Por último, cabe mencionar que determinadas entidades sociales se quejan que se producen situaciones de desahucio que no son debidamente notificadas a las personas afectadas, que los servicios sociales no siempre conocen de estas situaciones con la debida antelación y que los juzgados no siempre acuerdan la suspensión del lanzamiento, a pesar de haberse acreditado debidamente la situación de vulnerabilidad de la persona o unidad de convivencia afectada.

A la vista de lo anterior, es necesario revisar la eficacia del protocolo de actuación suscrito entre el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, la Administración de la Generalitat y los ilustres colegios de abogados y de procuradores, con la finalidad de que los servicios sociales y de vivienda puedan actuar con la necesaria celeridad a la hora de realojar a las personas y familias que se ven afectadas por una situación de desahucio, antes de que se produzca el lanzamiento y, consiguientemente, la pérdida efectiva de la vivienda habitual.

En cuanto a la decisión de suspender los lanzamientos, y a pesar de comprender que se trata de una decisión discrecional del juzgado competente, es evidente que el informe social que acredita la situación de vulnerabilidad de los afectados y la falta de un recurso residencial donde garantizar el realojamiento resulten elementos fundamentales a la hora de resolver sobre la suspensión del lanzamiento.

2.5. La necesidad de una actitud proactiva por parte de la Administración

En coherencia con lo anterior, es necesaria la ampliación o la redefinición de las funciones que prestan las oficinas de vivienda para dar respuesta a las problemáticas de vivienda actuales y, sobre todo, para evitar situaciones de emergencia social y económica en materia de vivienda.

En este sentido, convendría que las oficinas de vivienda ofrecieran servicios de asesoramiento en materia de arrendamientos urbanos, de mediación entre los dueños y los arrendatarios de vivienda para intentar resolver extrajudicialmente los conflictos que puedan producirse en referencia al pago del alquiler o la duración del contrato, por ejemplo, y sobre todo servicios de búsqueda de viviendas asequibles de alquiler, incluso en el mercado privado.

2.6. La coordinación entre administraciones y la colaboración con el Tercer Sector

El artículo 7 de la Ley 18/2007 establece que la Administración de la Generalitat debe contribuir a garantizar el derecho a la vivienda y que, a tal fin, ejerce las competencias que permiten asegurar la preservación efectiva de los intereses generales en materia de vivienda, la coordinación con la actuación de los entes locales, respecto al principio de subsidiariedad, y la concertación y colaboración con los agentes de iniciativa social y privada que actúan sobre el mercado de vivienda protegido y libre.

Seguidamente, el artículo 8 de la propia Ley dispone que los entes locales, bajo el principio de autonomía para la gestión de

sus intereses, ejercen las competencias de vivienda de acuerdo con lo que establecen la legislación de régimen local, la legislación urbanística y la legislación en materia de vivienda, sin perjuicio de la capacidad de suscribir convenios y concertar actuaciones con otras administraciones y agentes de iniciativa social y privada que actúan sobre el mercado de vivienda protegida y libre.

Ciertamente, las problemáticas de vivienda pueden diferir mucho de un municipio al otro, a la vez que los recursos de que disponen los municipios de toda Cataluña son también muy diversos, sobre todo en cuanto a la disposición de un parque público de viviendas suficientes para atender la demanda de vivienda social.

Es por ello que, sin perjuicio del respecto al principio de autonomía local, es necesaria una actuación conjunta y coordinada entre la Administración autonómica y la local a la hora de garantizar el derecho a la vivienda de todas las personas, en la medida en que el derecho a la vivienda es un derecho básico que va más allá de límites territoriales y que, por tanto, tiene un carácter supramunicipal. Esto implica que todas las administraciones competentes en materia de vivienda deban trabajar de forma conjunta y coordinada para remover los obstáculos que impiden que el derecho a la vivienda sea una realidad para todas las personas, y en especial cuando se trata de personas y colectivos más vulnerables, respecto a los cuales resulta de gran valor y utilidad la colaboración de la Administración con el Tercer Sector.

2.7. El derecho a una segunda oportunidad real y efectiva

En cuanto a la solución a la problemática de las familias sobreendeudadas, son varias las opciones y alternativas que se han propuesto para hacerle frente, entre otros, la dación en pago o el establecimiento de sistemas de restructuración de deudas que ofrezcan una segunda oportunidad a las familias sobreendeudadas. Ciertamente, esta es una problemática a la que hay que dar respuesta, analizando todas las opciones posibles y legislando sobre aquellas que se consideren más adecuadas.

En lo concerniente a la opción propuesta por esta institución, en el año 2012 el Síndic optó por recomendar a los poderes políticos la regulación de un sistema de restructuración de deudas. El Síndic considera que este procedimiento debe ser gratuito, prioritariamente amistoso y negociado a través de una comisión de carácter administrativo. No obstante, también debe preverse la intervención judicial en caso de que no se llegue a ningún acuerdo. Debe ser una herramienta para proteger a los consumidores de buena fe que se vean, por causas sobrevenidas y ajenas a su voluntad, en una situación de imposibilidad actual o previsible de hacer frente a los pagos de estas deudas y, a la vez, mantener unas condiciones de vida digna. Dado que las deudas hipotecarias para la adquisición de la vivienda principal son los más importantes en los hogares catalanes, el Síndic consideró necesario que se incluyeran en el plan de restructuración, a pesar de que la legislación hipotecaria blinda con una especial protección las deudas derivadas de préstamos y créditos hipotecarios.

El Síndic consideró necesario para poder iniciar las negociaciones en el seno de la comisión que se previera la suspensión de las ejecuciones hipotecarias mientras no se llegara a acordar el plan de restructuración. También sugirió que, una vez transcurrido un período determinado de años de vigencia de plan de restructuración durante los cuales el consumidor hubiera cumplido las condiciones del plan, se le pudiera liberar de la deuda remanente. Se trataba de dar una segunda oportunidad a los consumidores que se vieran en una situación de sobreendeudamiento.

Desde las recomendaciones del Síndic, y dados los efectos de la crisis en numerosas economías familiares, los poderes públicos han introducido cambios normativos en la línea de ir suavizando, con más o menos fortuna, el impacto de esta crisis en la pérdida de la vivienda. El Parlamento de Cataluña aprobó la Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética. Los cinco primeros artículos regulan medidas contra el sobreendeudamiento relacionado con la vivienda habitual entre las que hay dos procedimientos específicos (extrajudicial y judicial) para la restructuración de deudas. Estos artículos fueron suspendidos a raíz del

recurso de inconstitucionalidad presentado por el Gobierno español.

La Ley 4/2016, de 23 de diciembre, de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión social, introduce la mediación en el ámbito de consumo, como herramienta al alcance de las administraciones públicas de Cataluña, para proteger a las personas en situación de exclusión residencial o en riesgo de encontrarse. En el título I crea la Comisión de Vivienda y Asistencia para Situaciones de Emergencia Social (CVASE), formada por un representante de cada uno de los departamentos competentes en materia de vivienda, consumo, economía, justicia y servicios sociales, y por representantes de las entidades asociativas municipalistas más representativas, de las organizaciones de consumidores, de las entidades financieras y de crédito, del Consejo de Colegios de Abogados de Cataluña y del Consejo de los Colegios Territoriales de Administradores de Fincas y de Agentes de la Propiedad Inmobiliaria, de las organizaciones sindicales más representativas y de las entidades del Tercer Sector Social. Esta comisión entró en funcionamiento en febrero de 2017.

Tiene por objeto “coordinar la actuación de las administraciones públicas de Cataluña en el establecimiento de mecanismos de resolución de conflicto y la aplicación de las medidas de acción protectora establecidas por esta ley, con la participación de entidades sin ánimo de lucro representativo de intereses afectados” (artículo 5). La Ley vincula el sistema de restructuración de deudas a un procedimiento de mediación, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 5/2012, de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles; el Código de consumo de Cataluña y el Decreto 98/2014, de 8 de julio, sobre el procedimiento de mediación en las relaciones de consumo.

En todo caso, hay que tener presente que el pasado mes de octubre el Tribunal Constitucional admitió a trámite el recurso de inconstitucionalidad presentado por el Gobierno del Estado contra determinados preceptos de la Ley 4/2016, y que algunos de los artículos impugnados, cuya vigencia está suspendida, hacen referencia a la actuación de la Administración ante las situaciones de sobreendeudamiento.

Por otra parte, no debe olvidarse que en las sucesivas leyes estatales de medidas para reforzar la protección de los deudores hipotecarios, de restructuración de deudas y alquiler social, se añade la Ley 25/2015, de 28 de julio, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social. La segunda oportunidad que introduce esta ley no da solución a la problemática de vivienda actual.

A la vista de la situación actual, debe valorarse que en Cataluña se ha impulsado la creación del sistema de restructuración de deudas, cuya necesidad se hizo evidente a raíz de la crisis económica. Sin embargo, aún hay que introducir las modificaciones necesarias en la ley procedimental judicial e hipotecaria para conseguir una segunda oportunidad para el deudor de buena fe inmerso en una situación de sobreendeudamiento que sea real y efectiva. En este sentido, el Síndic considera que hay que insistir en las siguientes recomendaciones:

1. Debe preverse la suspensión de las ejecuciones hipotecarias en todos los casos en que se acuda al mecanismo extrajudicial de restructuración de deudas, mientras no se llegue a acordar el plan que les restructure para garantizar una gestión más eficaz de la comisión de sobreendeudamiento.
2. Para dar una segunda oportunidad real a los consumidores que se vean en una situación de sobreendeudamiento, debe preverse que, una vez transcurrido un período determinado de años de vigencia de plan de restructuración durante los cuales el consumidor haya cumplido las condiciones del plan, se le pueda liberar de la deuda remanente, sea cual sea su origen, y en especial la deuda hipotecaria.

3. CONSECUENCIAS DERIVADAS DE LA INSUFICIENTE RESPUESTA A LAS NECESIDADES DE VIVIENDA ACTUALES

3.1. Las situaciones de infravivienda y de sobreocupación de viviendas

La dificultad con que se encuentran muchas personas para acceder a una vivienda asequible, sobre todo a raíz del incremento de los precios del alquiler, conlleva que se vean obligadas a vivir en viviendas de familiares en claras condiciones de

sobreocupación o en viviendas que no cumplen con las mínimas condiciones de habitabilidad y que, por tanto, sólo pueden ser considerados como infraviviendas.

También se ha dado, de forma cada vez más frecuente, el caso de personas que residen en locales, con el agravante de que esta circunstancia les impide de acceder a ayudas para el pago del alquiler e, incluso, conlleva que, en caso de desahucio, su caso no sea valorado por las mesas de emergencia porque no se trata de una vivienda, sino de un local, a pesar de haber constituido, de facto, el lugar de residencia habitual de aquella familia o persona durante los últimos años.

3.2. La ocupación, sin título habilitante, de viviendas desocupadas

La ocupación de una vivienda sin ningún título no puede ser, en ningún caso, aceptada como premisa.

Ahora bien, también es cierto que no todas las situaciones de ocupación de viviendas son iguales, por lo que es necesaria la intervención de la Administración para determinar, mediante la elaboración de los informes sociales y los estudios de exclusión residencial que procedan, cuáles son las causas que han motivado la situación de ocupación y en qué situación socioeconómica se encuentra la persona o familia ocupante.

Se entiende que las situaciones de ocupación que deben merecer la atención de la Administración, así como del Síndic, son las ocupaciones motivadas por una situación de necesidad, entendida como aquella persona/familia que no dispone de ingresos suficientes para acceder a una vivienda en el mercado privado y que, no habiendo podido acceder a una vivienda social, a pesar de haberse dirigido a las administraciones competentes y haber llevado a cabo los trámites correspondientes (inscripción en Registro de solicitantes, etc.), ocupa una vivienda porque considera que no tiene otra alternativa.

Estas situaciones de ocupación tienen una doble causa. Por un lado, la necesidad de vivienda de la persona que no dispone de ingresos suficientes para acceder a una vivienda en el mercado privado y que tampoco

ha obtenido el apoyo necesario por parte de la Administración que le permita acceder a una vivienda social y, por otro lado, el gran stock de viviendas vacías, principalmente titularidad de las entidades financieras, que están desocupadas de forma permanente, incumpliendo la función social del derecho de propiedad, de acuerdo con lo dispuesto en la normativa vigente.

A pesar de comprender la situación de necesidad que ha llevado a estas personas a ocupar una vivienda que estaba desocupada, después de no haber obtenido una respuesta de la Administración a su demanda de vivienda, hay que reiterar que la ocupación sin título habilitante de viviendas desocupadas no puede ser entendida como la solución a las problemáticas de vivienda actuales, las cuales deben abordarse a través de otras medidas, como las que se apuntan a lo largo de este informe.

Además, hay que tener presente que cuando la situación de ocupación se produce en referencia a una vivienda con protección oficial titularidad de la Administración, la ocupación sin título habilitante impide el acceso de aquella tercera persona que había sido adjudicataria de acuerdo con el procedimiento legalmente establecido.

Por tanto, no es admisible establecer unos procedimientos y unos trámites a seguir para acceder a una vivienda por situación de emergencia, que la mayoría de personas siguen, con todos sus inconvenientes, que los hay; y, por otra parte, casi premiar a quien, al ocupar una vivienda, se salta los trámites. No obstante, lo que no puede hacerse es obviar que se produce este hecho.

Consiguientemente, cuando pueda demostrarse que la ocupación de la vivienda ha sido por razones de necesidad extrema, después de haberse intentado acceder a una vivienda social a través de los mecanismos legalmente establecidos, y que así que lo certifiquen los servicios sociales y/o de vivienda correspondientes, debería disponerse de un protocolo con las compañías suministradoras que garantizara el acceso a los suministros – con carácter provisional y mientras no se resuelva la situación de exclusión residencial de forma definitiva, entre otros

motivos, para evitar el riesgo que conllevan “otras formas” de obtener los suministros–, así como la seguridad jurídica a las empresas suministradoras.

Por otra parte, hay una serie de situaciones relacionadas con la ocupación de viviendas que no tienen que ver con las ocupaciones por razón de necesidad a que se ha referido anteriormente.

Son los casos de las personas que han hecho de la *okupación* su *modus vivendi*, con independencia de cuál sea su situación socioeconómica o el caso de organizaciones mafiosas que se dedican o bien a “vender” a un tercero “el derecho a reocupar” la vivienda que las mafias previamente han ocupado, o bien a ofrecer a los dueños de viviendas que han sido ocupados sus servicios de “desocupación” de la vivienda.

En cuanto a estas últimas situaciones, el Síndic entiende que deberían adoptarse las medidas legislativas necesarias para agilizar los procedimientos judiciales correspondientes, civiles o penales, porque estas situaciones de ocupación de viviendas no están motivadas por una situación de necesidad de vivienda desatendida.

4. OTROS FACTORES QUE PUEDEN INCIDIR A LA HORA DE LOGRAR UN PARQUE DE VIVIENDAS DE ALQUILER MÁS ASEQUIBLE

4.1. La reforma de la vigente Ley de arrendamientos urbanos

La Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado de alquiler de viviendas, introdujo varias modificaciones en la Ley 29/1993, de 24 de noviembre, de arrendamientos urbanos, con la pretensión de “flexibilizar el mercado del alquiler para conseguir la dinamización necesaria, a través de la búsqueda del equilibrio necesario entre las necesidades de vivienda de alquiler y las garantías que deben ofrecerse a los arrendadores para su puesta a disposición del mercado arrendaticio”, según lo que el legislador estatal hacía constar en la exposición de motivos de esta ley.

Una de las modificaciones introducidas es la relativa a la duración de los contratos de

arrendamiento que, a raíz de la aprobación de la Ley 4/2013, ha pasado a ser de cinco a tres años de duración obligatoria para el arrendador.

Esta circunstancia ha otorgado a los dueños la capacidad de adecuar la renta del alquiler a los precios de mercado en un período de tiempo inferior que, sumado al incremento que se ha producido de los precios del alquiler, ha conllevado que los arrendatarios no dispongan de la necesaria capacidad económica para asumir el nuevo precio del alquiler que les ofrece el dueño de la vivienda una vez ha transcurrido el plazo de tres años.

Por otra parte, la modificación del artículo 14 de la Ley 29/1993, de 24 de noviembre, de arrendamientos urbanos, introducida también por la Ley 4/2013, relativa a la venta de las viviendas arrendadas, ha dado lugar a una situación de desprotección de los arrendatarios en los casos en que se produce la venta de las fincas, arrendadas en todo o en parte como viviendas, cuando los contratos de arrendamiento no han sido objeto de inscripción previa en el Registro de la Propiedad, lo que no ha sido nunca una práctica habitual en este país, por razón del coste económico que conlleva la inscripción registral de los contratos de arrendamiento.

En consecuencia, hay que revisar la normativa vigente en materia de arrendamientos urbanos para favorecer el acceso al alquiler de las viviendas y para dotar los arrendamientos de vivienda de una mayor estabilidad en el tiempo en beneficio de los arrendatarios.

Así mismo, y dada la cada vez más frecuente práctica del alquiler de habitaciones, convendría valorar la necesidad de regular normativamente estas nuevas situaciones de ocupación de vivienda, a fin de dotar de una cierta protección y seguridad jurídica las personas que están en esta situación.

4.2. La determinación de un índice de referencia de los precios de alquileres

El incremento progresivo que se está produciendo de los precios del alquiler de las viviendas en el mercado privado está agravando la situación de dificultad con que ya se encontraban muchas personas para

acceder a una vivienda. A la vez, el incremento de precios conlleva que personas que, años atrás, habían vivido en régimen de alquiler, actualmente, no puedan acceder.

Con el fin de dar respuesta a esta situación, el Gobierno de la Generalitat aprobó la Orden GAH/142/2017, de 5 de julio, por la que se aprueba el índice de referencia de precios de alquiler de viviendas.

En la exposición de motivos de la orden se justifica la aprobación de este índice por la voluntad de conocer los precios que, en función de las condiciones de mercado, se producen en determinados ámbitos para proteger a las personas que quieren acceder a una vivienda de alquiler, y también porque este índice de referencia puede ser utilizado por la Administración en el desarrollo de las políticas públicas dirigidas a los dueños de viviendas alquiladas, en función de la adecuación al índice.

Efectivamente, la determinación de este índice puede ser un paso al frente a la hora de disponer de la información necesaria sobre los precios de alquiler de las viviendas privadas que, a su vez, puede ser útil a la hora de determinar, por ejemplo, los requisitos para acceder a determinadas subvenciones públicas en materia de vivienda.

Sin perjuicio de lo anterior, también convendría estimular la aplicación de los índices de referencia de los precios de los alquileres mediante el establecimiento de beneficios fiscales para los dueños de viviendas que libremente –ya que no hay una obligación legal– deciden establecer una renta del alquiler de la vivienda de su propiedad ajustada al índice aplicable en función del municipio y características de la vivienda.

4.3. La posible incidencia de las viviendas de uso turístico en el incremento y la regulación de los precios de la vivienda

Últimamente, los medios de comunicación se han hecho eco de la queja de varios ciudadanos y colectivos de personas que consideran que la proliferación de viviendas de uso turístico ha contribuido al incremento de los precios de alquileres de las viviendas,

sobre todo en ciudades de gran interés turístico, como es el caso de Barcelona.

En contraposición con lo anterior, representantes del sector de las viviendas de uso turístico defienden que la incidencia de las viviendas de uso turístico en el incremento de los precios del alquiler de las viviendas ha sido irrelevante, y se quejan de la regulación normativa que algunos ayuntamientos han aprobado para limitar la actividad de viviendas de uso turístico, así como de la insuficiente actuación de la Administración en referencia al ejercicio ilegal de esta actividad.

Sólo un estudio exhaustivo y riguroso de los factores que influyen en el incremento de los precios de los alquileres de las viviendas permitirá la adopción de las medidas necesarias que puedan incidir, de forma efectiva, en los precios de alquiler de las viviendas, con el fin último de favorecer el acceso a la vivienda de alquiler de las personas y los colectivos más vulnerables.

4.4. El uso de los instrumentos urbanísticos que ofrece la normativa vigente

Tanto la normativa urbanística como la normativa vigente en materia de vivienda ofrecen varios instrumentos legales que pueden ser muy útiles a la hora de incrementar el parque de viviendas destinado al alquiler social y también a la hora de luchar contra la especulación inmobiliaria que impide, o en todo caso dificulta, la respuesta a la actual demanda de vivienda social.

Con la finalidad anterior, cabe destacar la previsión contenida en el artículo 57.3 del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Urbanismo, sobre los porcentajes mínimos de techo para destinar a las diferentes tipologías de vivienda con protección oficial. Respecto a esto, deberían articularse los convenios y acuerdos necesarios para que los dueños de suelos cualificados con destino a la construcción de viviendas con protección oficial puedan cederlos a terceros que dispongan de la necesaria capacidad económica y financiera para promover las viviendas protegidas.

Así mismo, interesa destacar la posibilidad que tiene la Administración, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 18/2007, de declarar áreas sujetas a los derechos de tanteo y retracto, previa identificación de aquellas zonas en que se producen problemáticas relacionadas con la expulsión de ocupantes y procesos especulativos, en las que las transmisiones onerosas queden sujetas al ejercicio de los derechos de tanteo y retracto en favor de la Administración.

El uso de estos instrumentos legales permitiría incrementar el parque de viviendas destinado a finalidades sociales así como frenar la presión urbanística que, sobre zonas concretas de la ciudad, contribuye a generar situaciones de expulsión y/o de acoso de los arrendatarios que ocupan viviendas respecto a las cuales pretende especularse.

4.5. La aplicación de medidas fiscales

Sería necesario establecer políticas fiscales que estimulen el alquiler de las viviendas con destino a residencia habitual ante otros usos de las viviendas. En este sentido, también es especialmente relevante la adopción de medidas necesarias para combatir situaciones de fraude fiscal, propias de situaciones irregulares, que conllevan una situación de enriquecimiento injusto.

5. LA ADOPCIÓN DE POLÍTICAS DE VIVIENDA ESTRUCTURAL QUE DEN RESPUESTA A LAS NECESIDADES FUTURAS

En el *Informe sobre el acceso a la vivienda social*, que el Síndic presentó en el mes de noviembre de 2015, se exponía la necesidad de realizar un estudio no sólo sobre las necesidades de vivienda actuales, sino también sobre las futuras, para adoptar las políticas de vivienda que, a medio y a largo plazo, permitieran garantizar el derecho a la vivienda de todas las personas, con especial consideración a las personas y colectivos que presenten más dificultades a la hora de acceder a una vivienda.

En concreto, el Síndic sugirió lo siguiente:

“Es necesario realizar un estudio exhaustivo de las necesidades de vivienda en Cataluña y en cada municipio, mediante los instrumentos de planificación y programación de viviendas que la normativa vigente ya prevé, como es el caso del plan territorial sectorial de vivienda, los planes locales de vivienda y las memorias sociales del planeamiento urbanístico, sin perjuicio de la elaboración de cualquier otro estudio que se considere necesario para determinar las necesidades de vivienda actuales y futuras”.

Efectivamente, además de la adopción de políticas de vivienda a corto plazo, paliativas de las situaciones de emergencia residencial actuales, como el caso del ejercicio de los derechos de tanteo y retracto respecto a la transmisión de viviendas adquiridas en ejecuciones hipotecarias o la formalización de acuerdos de cesión de viviendas desempleados titularidad de las entidades financieras, entre otros, también es necesario prever unas políticas de vivienda más estructurales y a largo plazo que permitan dar respuesta a las necesidades de vivienda futuras.

Con la finalidad anterior, tiene una relevancia especial la necesaria aprobación del Plan territorial sectorial de vivienda en que actualmente está trabajando el Gobierno de la Generalitat. El pasado mes de junio, se aprobó el anteproyecto del Plan, que ha sido sometido a un proceso de participación ciudadana, en cuyo marco cualquier persona interesada puede trasladar a la Administración las aportaciones que considere oportunas a través de los canales facilitados por la Administración a estos efectos.

Este instrumento de planificación territorial debe permitir realizar una diagnosis de la situación de la vivienda en Cataluña teniendo en cuenta la demanda de vivienda actual y la que previsiblemente habrá en el futuro, atendiendo a las previsiones demográficas que, entre otros, apuntan a la necesidad de garantizar el derecho a la emancipación de los jóvenes.

Además de cuantificar la demanda de vivienda y de definir los colectivos que deberán merecer una atención especial, el Plan territorial sectorial de vivienda también

debería permitir concretar la respuesta a la demanda de vivienda en el territorio, atendiendo al principio de solidaridad urbana y el carácter supramunicipal del derecho a la vivienda que, entre otros, debería permitir evitar errores cometidos en el pasado, como la construcción de viviendas con protección oficial en los municipios o zonas donde no hay una demanda de vivienda suficiente.

Y, obviamente, el Plan territorial sectorial de vivienda deberá cuantificar el número de viviendas que serán necesarias para poder atender la demanda actual y futura de vivienda, así como los instrumentos y las políticas públicas que hay que implementar para alcanzar los objetivos previamente fijados: mediante la promoción de nuevas viviendas con protección oficial, a través de

operaciones de rehabilitación y regeneración urbana, mediante el ejercicio de derechos de tanteo y retracto que permitan adquirir viviendas ya existentes, mediante la formalización de acuerdos de cesión de viviendas con los grandes tenedores, y a través del otorgamiento de ayudas para el pago del alquiler dirigidos a los colectivos que acrediten una mayor necesidad, entre otros.

Por último, hay que remarcar que las políticas de vivienda presentes y futuras tan sólo se pueden desarrollar si hay la voluntad política de hacerlo, dotada de los recursos presupuestarios necesarios, por cuyo motivo el Síndic secunda la reclamación del Tercer Sector de lograr una inversión en políticas de vivienda de al menos el 0,6% del PIB, delante el 0,2% actual.

IV. CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS

1. SOBRE LAS DIFICULTADES PARA ACCEDER A UNA VIVIENDA ASEQUIBLE

Conclusiones

1. El derecho a una vivienda digna y asequible no está plenamente garantizado en Cataluña, sobre todo respecto a las personas y colectivos más vulnerables.

2. Las principales causas que impiden el acceso a una vivienda asequible son: a) la falta de un parque público de viviendas suficiente destinado al alquiler social, b) la escasa oferta de viviendas de alquiler privado y los elevados precios, y c) la falta de una actuación pública suficiente en relación al gran número de viviendas desocupadas de forma injustificada.

3. El incremento progresivo de los precios del alquiler de las viviendas privadas y la reducción de la duración de los contratos de arrendamiento a tres años excluye del mercado de la vivienda de alquiler a muchas personas que hasta ahora habían accedido, hasta el punto a que se apunta a una nueva burbuja inmobiliaria.

4. El obstáculo principal con que se encuentra la Administración a la hora de dar respuesta a las necesidades de vivienda es la falta de un parque público de viviendas sociales suficiente.

Sugerencias

1. Los poderes públicos deben dar cumplimiento al mandato estatutario que les obliga a facilitar el acceso a la vivienda, en especial a los jóvenes y colectivos más necesitados, mediante la previsión de las correspondientes políticas públicas de vivienda.

2. Deben dotarse las políticas públicas en materia de vivienda de recursos presupuestarios suficientes que, al menos, deberían ser del 0,6% del PIB frente al 0,2% actual.

2. SOBRE EL RESCATE BANCARIO Y LA ACTUACIÓN DE LA SAREB

Conclusiones

Una de las principales consecuencias de la crisis económica que se inició en 2008 fue la necesidad de rescatar el sector bancario de España, que no estaba tan saneado como se había apuntado. En parte, la causa de esta negligencia es atribuible al supervisor, el Banco de España, que no cumplió su función con suficiente celeridad.

Los diferentes gobiernos también tenían conocimiento de las carencias y debilidades del sector bancario. Hasta que no fue imperativamente necesario, ninguno de los gobiernos tomó medidas para racionalizar el sector. Otros países europeos (Alemania, Dinamarca, Suiza, Bélgica, Grecia, Reino Unido, Irlanda, Estados Unidos) ya habían reaccionado hacía años y habían adoptado varias medidas para afrontar la situación de crisis.

En estos momentos, con los datos disponibles y pensando en el futuro, sería necesario realizar un análisis de la forma en que se gestionó la crisis en general y en el sistema bancario en particular. Este análisis podría realizarlo una comisión específica en el Congreso de los Diputados conjuntamente con expertos de prestigio reconocido, como exgobernadores del Banco de España, exministros de economía, catedráticos y profesores universitarios, entre otros.

Parte del problema bancario está causado por una política expansiva en los préstamos hipotecarios, sin tener en cuenta el alto riesgo de morosidad, como después se hizo evidente. El otro gran problema de la banca fue su participación en la burbuja inmobiliaria. Participación directa, mediante promociones de vivienda llevadas a cabo por el propio banco (este supuesto se produce con más frecuencia en el caso de las cajas) y participación indirecta con préstamos hipotecarios a los constructores.

Parte del rescate bancario se ha hecho transfiriendo a la SAREB activos inmobiliarios. Y hay que volver a recordar que el rescate bancario tendrá un coste de

cerca 43 mil millones de euros no recuperables. Así pues, es del todo lógico instar, como ya se hizo en su día, a que el Gobierno destine parte de los inmuebles de la SAREB a alquiler social y a que sean gestionados por entidades sociales.

El informe sobre el rescate bancario y la SAREB, que se incorpora como documento anexo, señala que la SAREB tiene acuerdos vigentes con ayuntamientos para ceder viviendas dirigidas a colectivos en situación de emergencia social y al programa social de vivienda para un total de 4.000 unidades, de las que ya se habían comprometido 2.300 al final de 2016. Contemplando el valor medio de los activos inmobiliarios según los datos de la SAREB, las viviendas comprometidas representan el 0,88% sobre los activos y un 1,5% si alcanza la cifra de 4.000 cesiones. De estos datos, se desprende la escasa voluntad de la SAREB de coadyuvar a la resolución de esta problemática.

Sugerencias

El Síndic insiste que, de igual forma que los ciudadanos con sus impuestos han contribuido y contribuirán al rescate bancario, sería lógico que la SAREB, como actual tenedora de los activos inmobiliarios de la banca, ayude a las personas más vulnerables poniendo viviendas destinadas a alquiler social a disposición de las entidades sociales y de la Administración.

Con las fórmulas que se pacten, parece lógico que para dar una buena solución a las necesidades actuales de vivienda social se transfiriera un 30% de las viviendas que hoy día tiene la SAREB.

El Síndic considera que el Gobierno central tiene la oportunidad de avanzar en lo establecido en el artículo 47 de la Constitución, sobre la obligación de los poderes públicos de promover las condiciones necesarias y establecer las normas pertinentes para hacer efectivo el derecho de todas las personas a acceder a una vivienda digna y adecuada. El Gobierno central debería aprovechar la situación actual para emprender las medidas legislativas pertinentes a fin de garantizar que la SAREB transfiera al menos un 30% de sus viviendas a alquiler social y establecer

los requisitos que deben tener las entidades o administraciones a las que se transfiera su gestión.

El Síndic también emplaza al Gobierno de la Generalitat a avanzar en dar cumplimiento al artículo 26 del Estatuto, que dispone que los poderes públicos deben establecer por ley un sistema de medidas que garantice el derecho a acceder a una vivienda digna.

De acuerdo con lo anterior, es necesario impulsar una proposición de ley del Parlamento de Cataluña para presentar en el Congreso. La proposición debería establecer los objetivos señalados en referencia a la normativa a impulsar por el Gobierno central.

3. SOBRE LA CREACIÓN DE UN PARQUE DE VIVIENDAS SOCIALES

Conclusiones

1. La Administración dispone de diferentes vías para incrementar el parque de viviendas sociales, entre las que destacan: a) el ejercicio del derecho de tanteo y retracto respecto a la transmisión de viviendas adquiridas en procesos de ejecución hipotecaria; b) la movilización del parque de viviendas desocupadas, de forma permanente, para alquiler social, y c) la promoción de viviendas con protección oficial.
2. Las administraciones autonómicas y local han hecho un uso escaso del ejercicio del derecho de tanteo y retracto respecto a la transmisión de viviendas adquiridas en procesos de ejecución hipotecaria, cuando puede ser un instrumento eficaz para incrementar el parque de viviendas social por todo el territorio y para garantizar una mixtura social, a la vez que también puede ser útil para afrontar situaciones de especulación inmobiliaria.
3. La desocupación permanente de viviendas de forma injustificada, por un plazo de más dos años, constituye un incumplimiento de la función social que delimita el contenido del derecho de propiedad ante el cual la Administración debe actuar.

4. Los acuerdos formalizados por la Administración con las entidades financieras para la cesión de viviendas desocupadas para destinarlas a alquiler social han sido insuficientes por la reticencia mostrada por las entidades financieras de asumir la responsabilidad social que les corresponde a la hora de afrontar la problemática de vivienda existente, en especial la SAREB, que ha mantenido, y aún mantiene, una actitud reprobable.

5. El Estatuto de Autonomía de Cataluña obliga a los poderes públicos a facilitar el acceso a la vivienda mediante la generación de suelo y la promoción de vivienda pública y protegida.

Sugerencias

1. Es absolutamente imprescindible la creación de un parque de viviendas suficiente destinado a alquiler social para poder atender las necesidades actuales y futuras de vivienda.

2. Las administraciones autonómicas y local deberían prever una dotación presupuestaria específica y suficiente para el ejercicio del derecho de tanteo y retracto respecto a la transmisión de viviendas adquiridas en procesos de ejecución hipotecaria porque puede ser una oportunidad para crear un auténtico parque público de viviendas destinadas a alquiler social.

3. La Administración debe tomar todas las medidas a su alcance para movilizar para el alquiler social el parque de viviendas de titularidad privada que está desocupado de forma injustificada.

4. La Administración debe hacer uso de los diferentes medios de que dispone para identificar las viviendas vacías y las causas de la situación de desocupación: los planes locales de vivienda, el Registro de viviendas vacías y de viviendas ocupadas sin título habilitante, la comprobación de los datos del padrón y de consumo de los suministros básicos, entre otros, y también mediante la actuación inspectora, en su caso.

5. La Administración debe ofrecer las medidas de fomento adecuadas a cada caso (subvenciones para la rehabilitación, beneficios fiscales, programas de cesión de viviendas desempleados, etc.) para incentivar la puesta

en el mercado de alquiler de las viviendas desocupadas.

6. Es necesario promover las reformas legislativas necesarias para garantizar la necesaria seguridad jurídica a los dueños que incorporan sus viviendas en el mercado de alquiler.

7. Hay que continuar trabajando en la línea de alcanzar acuerdos con las entidades financieras de cesión temporal de las viviendas desocupadas para destinarlas a alquiler social, y si es posible por un plazo de tiempo superior a los tres años que permita garantizar una cierta estabilidad residencial y un adecuado acompañamiento social de las personas que resulten adjudicatarias de las viviendas.

8. La Administración debería actuar, de forma más contundente, contra las situaciones de desocupación injustificada de viviendas, mediante la aplicación de los instrumentos legales previstos en la normativa vigente (inicio de expedientes para declarar la situación anómala de la vivienda, incoación de expedientes sancionadores, etc.), previo ofrecimiento de las medidas de fomento necesarias.

9. Hay que dar cumplimiento al mandato estatutario que obliga a los poderes públicos a reanudar la promoción de viviendas con protección oficial, como medio para ampliar a medio y largo plazo el parque público de viviendas protegidas.

10. Es necesario un compromiso de los poderes públicos en referencia a la garantía de una financiación pública que permita poner en marcha la construcción de nuevas promociones de viviendas protegidas, como ya han hecho otros países europeos, dadas las dificultades actuales de acceder a la financiación privada que ofrecen las entidades financieras.

4. SOBRE LOS PROCEDIMIENTOS DE ADJUDICACIÓN DE VIVIENDAS Y LA RESPUESTA A LAS SITUACIONES DE NECESIDAD DE VIVIENDA

Conclusiones

1. La actual falta de viviendas conlleva que el Registro de solicitantes de vivienda con

protección oficial, como vía ordinaria de acceso a una vivienda protegida, haya resultado ineficaz, dado que no garantiza el acceso a la vivienda de las de unidades de convivencia que llevan años inscritas.

2. A pesar de que las mesas de emergencias son una vía excepcional de adjudicación de viviendas protegidas, han pasado a ser, en la práctica, la vía habitual de adjudicación de viviendas sociales.

3. Las mesas de emergencia dan respuesta, principalmente, a los casos de pérdida de vivienda derivada de procedimientos judiciales, pero no dan respuesta a un gran número de situaciones de necesidad de vivienda que también son muy graves.

4. Las mesas de emergencias están desbordadas por el incremento de las necesidades de vivienda y los plazos de resolución son excesivamente largos, a la vez que también se constata una demora excesiva en la asignación de una vivienda después de que la mesa hubiera dictado una valoración favorable.

5. El realojamiento de urgencia en albergues municipales, hostales o pensiones sólo es aceptable, como medida transitoria y excepcional, en los casos de pérdida sobrevenida de la vivienda habitual.

6. El protocolo suscrito entre el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña y la Administración para los supuestos de desahucio no ha permitido, en todos los casos, garantizar una actuación conjunta y ágil de los servicios sociales y de vivienda a la hora de atender a las personas y familias que han perdido la vivienda habitual y deben ser realojadas.

Sugerencias

1. Hay que revisar y mejorar los procedimientos actuales de adjudicación de viviendas con el fin de detectar las situaciones más graves de necesidad de vivienda, y establecer unos mecanismos más ágiles que permitan dar respuesta a las situaciones de necesidad de vivienda con más celeridad antes de que se conviertan situaciones de emergencia social.

2. La valoración de una situación de emergencia residencial y el realojamiento de las personas afectadas no debería superar el plazo máximo de un mes, por lo que las mesas de emergencias deberían reunirse, al menos, cada quince días, a la vez que debería agilizarse al máximo la valoración de la documentación.

3. Es necesaria una actuación coordinación entre los servicios sociales y de vivienda a la hora de prevenir y dar respuesta a las necesidades de vivienda.

4. Toda situación de emergencia social debería atenderse desde la triple perspectiva de: facilitar, con agilidad y celeridad, el acceso a una vivienda; garantizar un acompañamiento social y promover la reinserción laboral de las personas afectadas.

5. Es necesario redefinir o ampliar las funciones de las oficinas de vivienda, garantizando una actitud proactiva de la Administración que permita prevenir y evitar situaciones de emergencia social y económica en materia de vivienda, mediante el ofrecimiento de servicios de asesoramiento en materia de arrendamientos urbanos, de mediación, de búsqueda de viviendas asequibles de alquiler, incluso en el mercado privado, entre otros.

6. Hay que revisar la eficacia del protocolo de actuación suscrito entre el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, la Administración de la Generalitat y los ilustres colegios de abogados y de procuradores, con la finalidad de que los servicios sociales y de vivienda puedan actuar con la necesaria celeridad a la hora de realojar a las personas y familias que se ven afectadas por una situación de desahucio, antes de que se produzca el lanzamiento y, consiguientemente, la pérdida efectiva de la vivienda habitual.

7. El carácter supramunicipal del derecho a la vivienda requiere una actuación conjunta y coordinada entre las administraciones autonómicas y la local a la hora de hacer efectivo este derecho, a la vez que resulta conveniente intensificar la colaboración con el Tercer Sector.

8. Hay que introducir las modificaciones necesarias en la ley procedimental judicial e hipotecaria para conseguir una segunda

oportunidad para el deudor de buena fe inmerso en una situación de sobreendeudamiento que sea real y efectiva.

5. SOBRE LAS CONSECUENCIAS DERIVADAS DE LA INSUFICIENTE RESPUESTA A LAS NECESIDADES DE VIVIENDA

Conclusiones

1. La dificultad para acceder a una vivienda asequible y la falta de una respuesta suficiente por parte de la Administración da lugar a situaciones anómalas de ocupación de viviendas como las situaciones de infravivienda, las de sobreocupación de viviendas y las ocupaciones, sin título habilitante, de viviendas desocupadas.

2. Las ocupaciones, sin título habilitante, por razones de necesidad tienen una doble causa: la falta de respuesta de la Administración ante la necesidad de vivienda y la existencia de un gran stock viviendas desocupadas incumpliendo la función social del derecho de propiedad.

3. La ocupación sin título no es ni puede ser la solución a las problemáticas de vivienda actuales, entre otros, porque implica saltarse los procedimientos legalmente establecidos y, en algunos casos, también los derechos de terceros adjudicatarios legales si la ocupación se produce en referencia a una vivienda protegida titularidad de la Administración.

4. El Síndic no puede obviar una realidad que existe, como es la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran las personas que han ocupado, sin título y por razones de necesidad, una vivienda desocupada y que no pueden acceder a los suministros básicos.

Sugerencias

1. En los casos de ocupaciones, sin título habilitante, de viviendas desocupadas, la Administración debería realizar un estudio socioeconómico sobre la situación de exclusión residencial en la que se encuentran los ocupantes para determinar si la ocupación ha sido motivada por razones de necesidad.

2. En los casos en que quede acreditado por los servicios sociales y/o de vivienda correspondientes la situación de necesidad extrema que ha motivado la ocupación sin título de una vivienda desocupada de forma injustificada, y previa acreditación de que las personas ocupantes habían intentado acceder a una vivienda social a través de los mecanismos legalmente establecidos, el Síndic considera que debería firmarse un protocolo entre las administraciones públicas y las compañías suministradoras que garantizara el acceso a los suministros –con carácter provisional y mientras no se resuelva la situación de exclusión residencial de forma definitiva–, así como la seguridad jurídica a las empresas suministradoras.

Para aplicar el protocolo, la Administración debe garantizar que se trata de una situación de ocupación por razones de necesidad que ha sido desatendida por las administraciones y que se cumplen con las condiciones de seguridad establecidas por la normativa.

3. En referencia a las otras situaciones de ocupación sin título, no justificadas por razones de necesidad, deberían adoptarse las medidas legislativas necesarias para agilizar los procedimientos judiciales correspondientes, civiles o penales, según proceda.

6. SOBRE LA NECESIDAD DE LOGRAR UN PARQUE DE VIVIENDAS MÁS ASEQUIBLE

Conclusiones

1. Además de la necesidad de crear un parque de viviendas destinadas al alquiler social que permita dar respuesta a las necesidades de vivienda de las personas y colectivos que presentan más dificultades, la adopción de unas adecuadas políticas urbanísticas, de vivienda y fiscales, entre otros, también puede favorecer el acceso de la ciudadanía a una vivienda digna y asequible.

Sugerencias

1. Hay que revisar la normativa vigente en materia de arrendamientos urbanos para favorecer el acceso al alquiler de las viviendas y para dotar los arrendamientos de vivienda de

una mayor estabilidad en el tiempo en beneficio de los arrendatarios, entre otros, ampliando la duración de los contratos de alquiler.

2. Debe estimularse la aplicación de los índices de referencia de los precios de los alquileres mediante el establecimiento de beneficios fiscales.

3. Es necesario realizar un estudio exhaustivo y riguroso para determinar la posible incidencia de las viviendas de uso turístico en el incremento de los precios de alquiler de la vivienda y establecer la regulación que proceda.

4. La Administración debería hacer uso de los diversos instrumentos legales que prevé la normativa urbanística y la de vivienda (reservas de suelo para vivienda protegida, declaración de áreas de tanteo y retracto, entre otros) para incrementar el parque de viviendas destinado a finalidades sociales y, al mismo tiempo, frenar la especulación urbanística que afecta a determinadas zonas.

5. Hay que establecer políticas fiscales que estimulen el alquiler de las viviendas, con destino a residencia habitual y también adoptar las medidas necesarias para combatir situaciones de fraude fiscal.

7. SOBRE LA ADOPCIÓN DE POLÍTICAS DE VIVIENDA ESTRUCTURAL QUE DEN RESPUESTA A LAS NECESIDADES FUTURAS

Conclusiones

1. Además de políticas de vivienda a corto plazo, paliativas de las situaciones de emergencia residencial actuales, también es necesario prever unas políticas de vivienda más estructurales y a largo plazo que permitan dar respuesta a las necesidades de vivienda futuras.

Sugerencias

1. Resulta absolutamente necesaria la aprobación del Plan territorial sectorial de vivienda, como instrumento que debe permitir realizar una diagnosis de la situación de la vivienda en Cataluña, teniendo en cuenta la demanda de vivienda actual y la que previsiblemente habrá en el futuro, atendiendo a las previsiones demográficas, y concretar la respuesta a la demanda de vivienda en el territorio, de acuerdo con el principio de solidaridad urbana y el carácter supramunicipal del derecho a la vivienda.

V. SUGERENCIAS DESTACADAS

1. En referencia al rescate bancario y la SAREB

■ La imprudente actuación de las entidades financieras, agravada por la falta de ejercicio por parte del Banco de España de sus funciones de supervisión y por la tardía reacción del Estado a la hora de reconocer la grave situación de crisis, ha conllevado que el rescate bancario haya tenido un coste de cerca de 43 mil millones de euros.

Actualmente, la SAREB es considerada una de las inmobiliarias con más propiedades de suelo de España. Entre su activo inmobiliario figuran al menos 54.000 viviendas, además de suelo susceptible de ser urbanizado y también suelo urbanizado, y las principales ubicaciones de los activos inmobiliarios de la SAREB están en Cataluña. El Síndic considera que se está a tiempo de corregir la situación actual y de posibilitar que la plusvalía generada también revierta en el conjunto de los ciudadanos, de modo que puedan hacer efectivo su derecho a acceder a una vivienda digna y adecuado, tal y como propugnan la Constitución y el Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Para posibilitarlo, el Gobierno del Estado debería emprender las medidas legislativas pertinentes para garantizar que la SAREB ceda al menos un 30% de sus viviendas con destino al alquiler social y para determinar los requisitos que deben cumplir las entidades y administraciones a las que se encomiende la gestión de las viviendas.

A este fin, hay que impulsar una proposición de ley del Parlamento de Cataluña a presentar en el Congreso. La proposición debería establecer los objetivos que se han señalado en referencia a la normativa a impulsar por el Gobierno del Estado.

2. En referencia a las políticas de vivienda

■ El carácter supramunicipal del derecho a la vivienda hace necesaria la aprobación de un plan territorial sectorial de vivienda y el establecimiento de unas políticas públicas de vivienda que prevean una actuación coordinada de las diferentes administraciones públicas competentes, impulsada por el Gobierno de la Generalitat, para alcanzar los siguientes objetivos:

1. Incrementar el presupuesto destinado a políticas públicas de vivienda, que debería ser al menos del 0,6% del PIB, dada la insuficiente inversión actual.
2. Establecer medidas de protección de los derechos de los arrendatarios y de los dueños de viviendas en los términos expuestos a lo largo de este informe.
3. El impulso de la promoción de viviendas con protección oficial.
4. La formalización de acuerdos con los grandes tenedores de viviendas desocupadas para destinarlas a alquiler social.

3. En referencia a las situaciones de exclusión residencial

■ La respuesta a las situaciones de exclusión residencial actuales, y, en especial, a las situaciones de emergencia, requiere la adopción de las siguientes medidas:

1. Incrementar el parque de viviendas con destino a alquiler social. Para alcanzarlo a corto plazo, es necesario llegar a acuerdos de cesión de viviendas con los grandes tenedores y también mejorar la coordinación entre administraciones públicas en cuanto a la disposición y gestión de las viviendas disponibles.
2. Agilizar los procedimientos actuales de adjudicación de viviendas.
3. Adoptar las medidas de prevención necesarias en el caso de los servicios sociales y de vivienda para evitar situaciones de emergencia social.

4. En referencia a las situaciones de desahucio

1. Sería necesario establecer un protocolo de actuación entre los juzgados y la Administración autonómica y la local –o, en su caso, revisar la eficacia del protocolo ya existente con el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña– que garantice que, ante una situación de desahucio, no se produzca la pérdida efectiva de la vivienda habitual, al menos durante un plazo de dos meses durante el cual los servicios sociales y los de vivienda puedan realizar una valoración del caso y garantizar el realojamiento de las personas afectadas, en su caso.
2. Deben establecerse medidas para los deudores de buena fe inmersos en una situación de sobreendeudamiento que les permitan salir de esta situación. El Síndic cree necesario impulsar las reformas legislativas necesarias para garantizar una segunda oportunidad, real y efectiva.

5. En referencia a la ocupación sin título habilitante de viviendas desocupadas

El Síndic considera que la ocupación sin título habilitante de viviendas es inaceptable como premisa y, además, puede perjudicar los derechos de terceros que, mediante los procedimientos legalmente establecidos, han resultado adjudicatarios de aquella misma vivienda ocupada.

Al mismo tiempo, el Síndic también es consciente de que, en algunos casos, la falta de una respuesta suficiente de la Administración a las necesidades de vivienda ha conllevado que algunas personas se hayan visto en la necesidad extrema de ocupar aquellas viviendas que estaban desocupadas. Estas personas se encuentran en una situación de vulnerabilidad por no poder acceder a los suministros básicos y de riesgo si lo hacen a través de conexiones directas.

En estos casos, y previa acreditación de que se trata de una situación de ocupación por razones de necesidad que ha sido desatendida por la Administración, las administraciones públicas y las compañías suministradoras deberían firmar un protocolo que garantice el acceso los suministros, en condiciones de seguridad y con carácter provisional, mientras no se resuelva la situación de exclusión residencial de manera definitiva, así como la seguridad jurídica a las empresas suministradoras.

Para aplicar el protocolo, la Administración debe garantizar que se trata de una situación de ocupación por razones de necesidad que ha sido desatendida por las administraciones y que se cumplen con las condiciones de seguridad establecidas por la normativa.

■ ANEXO
(EN CATALÁN)



El cicle de gestació i sortida de la crisi financera a Espanya.

L'oportunitat perduda: la Sareb i el rescat bancari

Realitzat per:

Xavier Puig Pla

Doctor en Administració i Direcció d'Empreses per la Universitat Pompeu Fabra.

Director dels programes de banca i finances de la UPF Barcelona School of Management.

David Igual Molina

Llicenciat en Ciències Econòmiques per la Universitat de Barcelona.

Professor de la UPF Barcelona School of Management.

El cicle de gestació i sortida de la crisi financera a Espanya.

L'oportunitat perduda: la Sareb i el rescat bancari

1. Presentació.....	3
2. Introducció.....	5
3. Gestació de la crisi financera.....	19
3.1. El període de creixement de l'economia	
3.2. La gestió del creixement en les caixes d'estalvis	
3.3. Privatització i desaparició de les caixes d'estalvis	
3.4. El paper de la supervisió bancària	
4. Sanejament del sector bancari.....	42
4.1. Inestabilitat financera	
4.2. Rescat bancari	
5. Estabilització de l'economia.....	51
5.1. Recuperació del creixement. Efectes en el mercat hipotecari de particulars	
6. El rol de la Sareb en el sanejament i l'estabilització.....	62
6.1. Creació. Evolució i anàlisi dels actius	
6.2. Anàlisi de les seves activitats	
7. Conclusions.....	72

1. Presentació

Els objectius específics de l'informe són:

- Identificar les principals causes generadores de la darrera crisi financera a Espanya i el seu impacte en l'economia.
- Analitzar com es va gestar la crisi en les entitats financeres.
- Conèixer les actuacions de les autoritats monetàries en el procés de gestació de la crisi, així com les realitzades posteriorment per estabilitzar el sistema bancari i l'economia a través del rescat bancari.
- Conèixer les actuacions de l'Administració en l'àmbit de les persones afectades de la crisi.
- Analitzar el rol i el comportament de la Sareb en els seus cinc anys de funcionament.

L'anàlisi cobreix aspectes merament econòmics, comptables i financers, en constituir aquesta la nostra àrea de coneixement, i en cap moment es refereix a les seves conseqüències legals i fiscals.

2. Introducció

El president del Govern espanyol Mariano Rajoy; la vicepresidenta, Soraya Sáenz de Santamaría, i el ministre d'Economia, Indústria i Competitivitat, Luis de Guindos, van declarar l'any 2012 que el rescat bancari no costaria diners als contribuents i que la quantitat emprada seria reemborsable.¹

No obstant això, l'informe datat el maig de 2017 i publicat el 16 de juny de 2017 pel Banc d'Espanya: *Informe sobre la crisis financiera y bancaria en España, 2008-2014*², quantifica en 77.007 milions d'euros les ajudes totals al sector bancari, de les quals s'han recuperat 4.546 milions d'euros i es preveuen recuperar en el futur 10.402 milions d'euros addicionals. En definitiva el Banc d'Espanya quantifica les ajudes netes al sector bancari en 62.754 milions d'euros a juny de 2017³ (veure quadre 1).

Quadre 1: Ajudes netes FROB+*FGDEC el juliol de 2017

31 de diciembre de 2016 (a)

En millones de euros

FROB + FGDEC	Ayudas			Importe recuperado (4)	Importe recuperable estimado (5)	Ayudas netas (4) + (5) - (1) - (2) - (3)
	Capital e Híbridos (1)	EPA (2)	Garantías (3)			
Suma antes de ajustes (I)	64.098	10.891	2.018	4.546	10.402	-62.059
Ajustes Totales (II)						-695
SUMA NETA TOTAL (I) + (II)	64.098	10.891	2.018	4.546	10.402	-62.754

FUENTES: FROB, FGDEC y Banco de España.

a Esta edición incluye los datos actualizados a julio de 2017, tras la aprobación de las cuentas anuales del FROB, e incluye las cifras para 2016. La edición de imprenta de este Informe utiliza cifras para el año 2015.

¹ <https://www.youtube.com/watch?v=XTh9cSa708g> (a partir del minut 1'38")

² https://www.bde.es/f/webbde/Secciones/Publicaciones/OtrasPublicaciones/Fich/InformeCrisis_Completo_web.pdf

³ Banc d'Espanya. *Informe sobre la crisis financiera y bancaria en España, 2008-2014*, pàg. 247. En resum, les ajudes netes del FROB (Fons de Reestructuració Ordenada Bancària) i del FGDEC (Fons de Garantia d'Entitats de Crèdit) són, respectivament, de 41.150 milions d'euros i 21.604 milions d'euros, que sumen un total de 62.754 milions d'euros el juny de 2017. Font: Banc d'Espanya. *Informe sobre la crisis financiera y bancaria en España, 2008-2014*, pàg. 247.

Com s'ha arribat a aquesta situació?

Bàsicament existeixen tres grans motors de la crisi financera espanyola, que són, per ordre cronològic i també de menor a major grau de responsabilitat, els següents:

1. Alta direcció i consells d'administració d'entitats financeres.

L'arriscada, i de vegades irresponsable, gestió que directius de moltes caixes d'estalvi i bancs –amb la connivència dels seus consells d'administració– realitzaven amb els estalvis de tots els depositants va iniciar el procés de deterioració del sector. Les xifres del Banc d'Espanya, que són públiques, ja ho advertien abans de 2008, com es veurà més endavant. En el cas de les caixes d'estalvi, a més, es va trair en gran manera el seu esperit fundacional i les obres socials han pagat per això.

2. El Banc d'Espanya. Des que el país no disposa de moneda pròpia, només se li demana bàsicament una cosa: que supervisi el sistema bancari i el preservi de males pràctiques que puguin fer-lo vulnerable i, per tant, posar en perill els estalvis dipositats en ell.⁴ I no va actuar. Tenia la informació i no va actuar en un flagrant desistiment de funcions.

3. El Ministeri d'Economia. El Govern, últim garant de la solvència financera del país, tampoc va actuar. Quan ho va fer, ja molt tard, només va aconseguir disparar el dèficit públic i el deute de l'Estat, que, fins llavors,

⁴ Llei 13/1994, d'autonomia de Banc d'Espanya i model de supervisió de 17.06.2009. També són interessants les cartes remeses al Ministeri d'Economia i Hisenda per l'Associació d'Inspectors del Banc d'Espanya els anys 2005 i 2006, que, si bé podien respondre a una estratègia de pressió en un moment de reivindicació laboral, alerten d'una situació que fet i fet va desembocar en l'actual crisi bancària.

estaven en una situació excel·lent. Aquesta actuació no només no va solucionar el problema, sinó que el va agreujar, com veurem seguidament.

Per entendre la situació actual, cal comprendre els dos cercles viciosos en què l'economia espanyola s'ha vist atrapada i que, a més, s'afecten mútuament: **la crítica situació de la banca i la greu situació fiscal de l'Estat** o, dit d'una altra forma: l'excessiu endeutament privat i públic.

El primer cercle viciós: la crítica situació de la banca espanyola

Un banc no és més que un intermediari de diners, similar a un intermediari de taronges. Si s'entén el negoci d'un intermediari de taronges, s'entén també el nucli del negoci d'un banc. Un intermediari de taronges intenta comprar les taronges el més barat que pot i vendre-les el més car que pot, sent aquesta diferència o marge el benefici brut que obté, amb el qual haurà de sufragar les despeses de personal, de consum energètic i de lloguer d'oficines, entre d'altres.

Un banc fa el mateix, encara que de forma més perillosa, ja que no “compra” els nostres diners, sinó que ens els “lloga” el més barat que pot, durant un temps, a través de comptes corrents, dipòsits, etc. (productes de captació o passius bancaris), per “rellogar-lo” el més car que pot, a través de préstecs, hipoteques, línies de crèdit, etc. (productes d'inversió o actius bancaris). És a dir, prestem els nostres estalvis al banc, perquè aquest, al seu torn, els presti a uns altres amb prudència, esperant que els recuperi i ens els retorni. Els diners prestats per un banc són majoritàriament dels dipositants i molt minoritàriament dels accionistes d'aquest banc. El benefici brut del banc és el marge que obtingui en aquesta intermediació, més el que cobri per altres serveis.

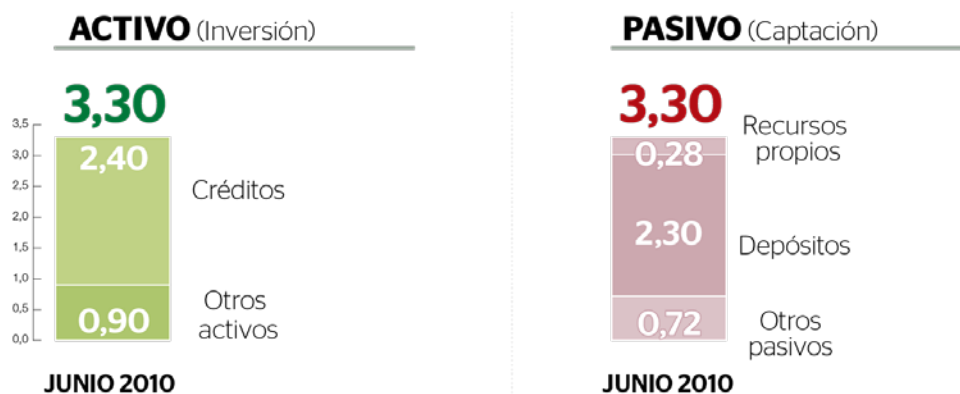
Doncs bé, a partir de l'any 2008, aquest flux de captació i inversió es va obturar, ja que una gran part dels préstecs concedits per bancs i caixes d'estalvi espanyols es van dedicar a inversions al sector immobiliari, de dubtosa o molt dubtosa recuperació. Aquests crèdits concedits i no retornats a la banca

–i que en una part significativa mai podran ser retornats– forçosament van fer disminuir el flux de diners a les famílies i empreses, la qual cosa els va reduir la seva capacitat de consumir i invertir, frenant l'activitat econòmica i alimentant la recessió existent a l'economia.

Però quan parlem del “forat immobiliari de la banca espanyola”, de què estem parlant exactament?

El volum total del balanç del sector bancari espanyol en el seu conjunt, el juny de 2010, era de 3,30 bilions d'euros (veure quadre 2). Això venia a ser una mica més de tres vegades el PIB espanyol. No va estar en la dimensió del sector bancari el nucli del problema, com sí ho va ser a Irlanda o a Islàndia, on el volum total dels balanços de la seva banca era de deu vegades o més del seu PIB. A Espanya, la mida del sector bancari no estava sobredimensionat, significava entre tres o quatre vegades el seu PIB, en línia amb els països centrals europeus.

Quadre 2: Balanç consolidat de les entitats de crèdit espanyoles el juny 2010 en bilions d'euros



Font: *Boletín estadístico de Banco de España* i elaboració pròpia.
<http://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/bolest4.html>

El problema va ser que aquests diners captats pel sector bancari (passiu), en la seva majoria provinent dels estalvis de tots els espanyols, es van destinar a

inversions (actius) que, en una quantia significativa, eren –i segueixen sent– de dubtosa recuperació.

D'aquests 2,30 bilions d'euros captats el juny de 2010, es van destinar a crèdits 2,40 bilions, dels quals gairebé la meitat (€ 1,05 bilions)⁵ corresponien a crèdits relacionats amb el sector immobiliari.

La gran pregunta en aquell moment era:

Quina quantitat es recuperaria d'aquests 1,05 bilions d'euros que va prestar el sector bancari a empreses i famílies per finançar la seva compra d'immobles, a societats constructores per finançar la construcció d'aquests immobles i sobretot a les promotores immobiliàries per finançar la seva activitat?

Si s'hagués recuperat tot el crèdit en el termini previst, res hauria ocorregut, però l'enfonsament del sector immobiliari va actuar com fitxes de dòmino, afectant la banca i, conseqüentment, la resta de sectors empresarials, així com les famílies, ja que tots, en major o menor mesura, necessitaven aquests diners bancaris, que, recordem, en la seva immensa majoria eren, i són, propietat dels dipositants.

En una etapa de recessió –fins i tot de baix creixement– difícilment la banca pot sanejar els seus comptes, ja que la cartera de crèdits es deteriora i no es pot regenerar amb operacions bones. Per exemple, si les promotores no venen pisos, difícilment podran retornar els crèdits que la banca els va concedir, la qual cosa portarà la banca a necessitar més recursos per al seu sanejament, recursos que no es podran destinar a les empreses i famílies i torna a començar (veure quadre 3).

⁵ Aquests crèdits comprenen tres destinacions: adquisició d'habitatge, construcció i promoció immobiliària. Tal com es comenta al punt 3 d'aquest informe, el crèdit per a l'adquisició de l'habitatge va passar de 138.713 milions d'euros al final del 1999 a 590.600 milions d'euros al final del 2007, i el crèdit dedicat a construcció i promoció immobiliària va passar de 76.186 milions d'euros al final del 2000 a 456.967 al final del 2007. D'aquest, el crèdit promotor és el que més va créixer passant de 33.559 l'any 2000 a 303.514 milions d'euros a finals del 2007. Del 2008 al 2010 les xifres es varen aturar en aquests 1,05 milions d'euros.

Quadre 3: Cercle viciós del sector bancari



Font: Elaboració pròpia. Conferència “El problema de les tres D”. Xavier Puig 2017. UPF-BSM.

En l'interval de 2008 a 2011, la banca no va augmentar la concessió de crèdits “dolents” i va sanejar (provisionar) en part aquesta gran quantitat de crèdits incobrables i/o de dubtós cobrament concedits fins al 2007.⁶ Però la velocitat i quantia dels impagaments va ser major que la velocitat i quantia de la neteja efectuada d'any en any pel sector bancari espanyol. El forat es va fer més gran malgrat el que les provisions anaven tapant. El volum era massa gran per absorbir-ho en poc temps.

El crèdit trigaria a fluir novament a empreses i famílies si l'economia no començava a créixer i generar riquesa, però no podia créixer si no li arribava

⁶ Segons dades de l'Informe d'estabilitat financera del Banc d'Espanya d'abril de 2012, les provisions realitzades per la banca espanyola del 2008 al 2011 van ser de 112.000 milions d'euros.
http://www.bde.es/webbde/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/InformesEstabilidadFinancera/12/Informe_Estabilidad_Financiera_Abril_2012.pdf

crèdit solvent. La sortida d'aquest primer cercle viciós era impossible sense una injecció de diners públics i aquí entrem en el segon cercle viciós.

El segon cercle viciós: El dèficit i el deute públic espanyol

La salut de les finances públiques d'un país, com la salut financera d'una família, es mesura analitzant, bàsicament, dos paràmetres:

- **Dèficit anual:** és la diferència entre el que s'ingressa i el que es gasta en un any. Si hi ha superàvit (dèficit negatiu) és que ingresem més del que gastem. I al contrari, si el dèficit és positiu, significa que hem gastat més del que ingresem i necessitem que algú ens presti diners per finançar aquest desfasament, en definitiva: haurem d'endeutar-nos.
- **Deute total:** és la suma total del nostre deute a final de cada any. Com més dèficit acumulem any a any, més deute haurem de demanar i aquest deute acumulat tard o d'hora s'ha de retornar o impagar.

Per tenir una perspectiva de la magnitud del dèficit anual i del deute total de l'Estat espanyol, es pot veure el quadre 4 amb les dades de l'any 2010 a Espanya quant a: producte interior brut (PIB), ingressos i despeses de l'Estat –la seva diferència serà el dèficit públic–, i deute públic total.

Quadre 4: PIB, dèficit i deute d'Espanya. 2010

ANY 2010 (en milions d'euros)	
PIB:	1.080.935
Ingressos:	391.661
Despeses:	- 493.090
	
Dèficit: - 101.429 (9,4 % sobre PIB)	
Deute: 650.079 (60,1% sobre PIB)	

Font: Eurostat.

<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tsdde410&language=en>

És a dir, el que van produir tots els espanyols l'any 2010 va ser una mica més d'un bilió d'euros (1,080 bilions d'euros) i, en aquest mateix any, l'Estat va generar un dèficit de 101.429 milions d'euros⁷, sent el deute total que Espanya devia a la fi d'aquell any 2010 de 650.079 milions d'euros.

Aquestes xifres de deute i dèficit eren preocupants? Comparem-les amb el deute i dèficit d'altres països de la zona euro i el Regne Unit. Pel que fa al nivell de deute públic, es pot veure en el quadre 5.

Quadre 5: Comparació de nivells de deute públic 2009-2011

	Deute/PIB 2009 (%)	Deute/PIB 2010(%)	Deute/PIB 2011(%)
Alemanya	72.6	81.0	78.7
Espanya	52.8	60.1	69.5
França	78.9	81.6	85.2
Italia	112.5	115.4	116.5
Regne Unit	64.5	76.0	81.6

Font: Eurostat.

<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tsdde410&language=en>

El 2009 i 2010 Espanya era l'únic país que complia amb el requisit de la Unió Europea de no depassar un endeutament públic per sobre del 60 % del seu PIB. I el 2011, àdhuc depassant aquest 60%, seguíem tenint la millor ràtio de deute sobre PIB. A primera vista semblava que la nostra situació d'endeutament, en comparació dels nostres socis de la UE i el Regne Unit, era la millor. Però cal recordar la contestació del Sr. Fernando Abril citada per Mariano Guindal,⁸ referint-se a aquest mateix argument esgrimit per la ministra d'economia espanyola d'aquell moment, la Sra. Salgado: "No s'adona la Sra. Salgado que el que mata no és la bala, sinó la velocitat amb la qual va". El

⁷ Traduït a les antigues pessetes significa que en un sol any l'Estat va gastar més del que va ingressar: 16,9 bilions de pessetes.

⁸ Mariano Guindal. *El declive de los Dioses*, pàg. 488. Ed. Planeta. 2011.

ràpid augment del dèficit públic és la velocitat de la bala que ha matat les nostres finances públiques. Vegem-ho en el quadre 6.

Quadre 6:
Comparació de
nivells de dèficit
públic 2009-2011

	Dèficit/PIB 2009 (%)	Dèficit/PIB 2010(%)	Dèficit/PIB 2011(%)
Alemanya	-3.2	-4.2	-1.0
Espanya	-11.0	-9.4	-9,6
França	-7.2	-6.8	-5.1
Itàlia	-5.3	-4.2	-3.7
Regne Unit	-10.1	-9.4	-7.5

Font: Eurostat.

http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov_10a_main&lang=en

El Regne d'Espanya, encara l'any 2010, tenia una extraordinària qualificació creditícia (AA)⁹, és a dir, gràcies a aquesta nota de doble “A” que atorgaven les empreses qualificadores “independents”, els estalviadors del món podien confiar en la nostra solvència i capacitat de retornar el que ens prestaven i per això podíem demanar-los diners pagant-los un baix interès.

La qualificació del bo espanyol va anar baixant ràpidament i el 10 d'octubre de 2012 la nota era de “BBB-”, un graó abans del “bo escombraria”. Espanya estava a la vora de la fallida i solament aconseguia diners prestats als mercats internacionals pagant un alt tipus d'interès. En el pitjor moment d'aquell any 2012 va ser del 7,61% de tipus d'interès anual en els bons a 10 anys. Impossible afrontar un deute a aquest cost i a aquest termini.

⁹ El *rating* o qualificació de crèdit és una “opinió” d'una agència “independent” – S&P, Moody's i Fitch són les més importants– sobre la capacitat d'una entitat per pagar el seu deute. Per assignar una qualificació de crèdit, les agències analitzen moltes variables per poder predir la capacitat de generar liquiditat d'aquestes entitats en el futur proper i llunyà. La nomenclatura més usada és la de S&P, que qualifica amb “AAA” la màxima solvència i va baixant a “AA”, “A”, “BBB”, “BB”, “B”...fins a “D”. Aquestes “notes” entre AA i C es matisen, a més, amb el signe “+” o “-”. Per exemple, entre “A” i “BBB +” van dos graons: “A”, “A-” i “BBB+”.

L'Estat espanyol es va veure atrapat en el segon cercle viciós (veure quadre 7): Els compromisos amb la UE van obligar a realitzar un procés agressiu de “consolidació fiscal” (eufemisme per referir-se a una reducció del dèficit), que comporta que l'Estat destini menys recursos a la despesa i inversió pública que bàsicament reben les empreses i famílies del país, la qual cosa redueix el consum i inversió d'aquestes. Les empreses no necessiten contractar treballadors –més aviat en prescindeixen d'alguns o molts– i l'ocupació es veu afectada. Això produeix que l'Estat ingressi menys diners, atès que empreses i famílies també veuen reduïts els seus ingressos i, per tant, paguen menys impostos. Així mateix, l'Estat s'haurà de fer càrrec de més despesa social, amb el consegüent augment del dèficit i volta a començar.

Quadre 7: Cercle viciós del sector públic espanyol



Font: Elaboració pròpia. Conferència “El problema de les tres D”. Xavier Puig 2017. UPF-BSM.

La doble espiral infernal

En definitiva, l'any 2012, el moment àlgid de la crisi financera i bancària espanyola, el sector bancari en solitari no tenia la capacitat per tornar a assortir de crèdit el sistema, la gasolina necessària perquè famílies i empreses

reactivessin l'activitat econòmica. A més, l'Estat difícilment podia ajudar injectant diners públics, ja que havia superat de llarg el compromís amb la UE de limitar al 3% el dèficit anual sobre PIB i el 60% de deute total sobre PIB. I havia sobrepassat aquests límits a una velocitat de vertigen.

Tots dos cercles viciosos es van relacionar en una doble espiral diabòlica (veure quadre 8).

Quadre 8: Doble espiral de tots dos cercles viciosos de l'economia espanyola



Font: Elaboració pròpia. Conferència "El problema de les tres D". Xavier Puig 2017. UPF-BSM.

Situació actual. L'entrada en escena del Banc Central Europeu (BCE)

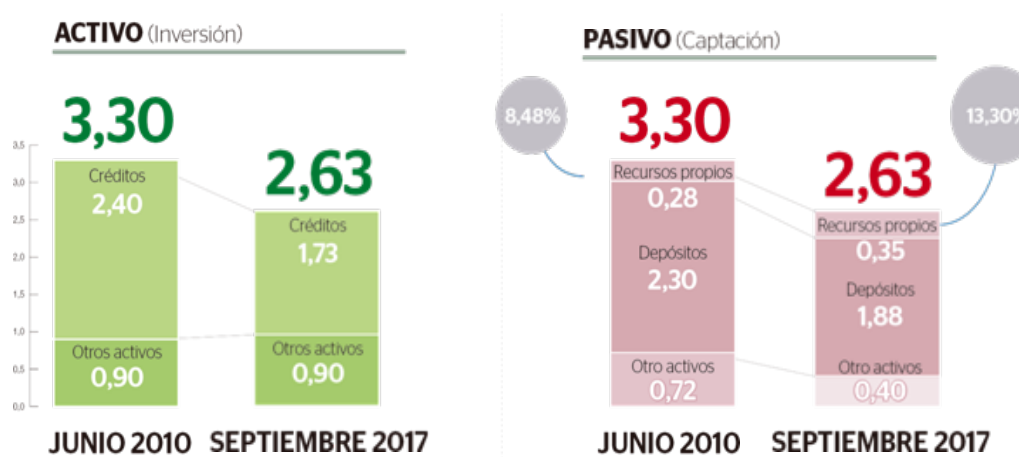
Davant aquesta situació terrible, sense cap marge de maniobra ni per part del sector bancari ni per part de l'Estat espanyol, l'any 2012 la Unió Europea va acudir al rescat i des de llavors el sistema sobrevisu gràcies a l'enorme flux de diners que el BCE ha injectat i segueix injectant a l'economia espanyola, a través del MEDE,¹⁰ salvant de la fallida el sistema bancari i comprant ingents

10 El Mecanisme Europeu d'Estabilitat (MEDE), creat l'any 2012 per la UE, va concedir a Espanya el desembre d'aquell any 39.470 milions d'euros, i dos mesos més tard, al febrer de 2013, 1.860 milions d'euros més, de manera que l'ajuda total va ascendir a 41.333 milions d'euros. Fins que no es reemborsi el 75% dels fons rebuts, Espanya estarà sota supervisió de la Comissió Europea, del Banc Central Europeu (BCE) i del MEDE. En el punt 4.2 d'aquest informe s'amplia amb detall l'ajut públic al sistema bancari espanyol.

quantitats de bons espanyols, salvant, de moment, les finances públiques de l'Estat espanyol.

Per això, des de llavors, el sistema bancari espanyol ha guanyat en solvència des de l'any 2010 fins al 2017,¹¹ però ha perdut grandària, baixant de 3,30 a 2,63 bilions d'euros. L'Estat espanyol, per la seva banda, es va poder finançar barat (de forma subvencionada per part del BCE), passant del 7,61% de cost anual del bo a 10 anys el 2012 a l'1'40% actual, tal com mostren els quadres 9 i 10.

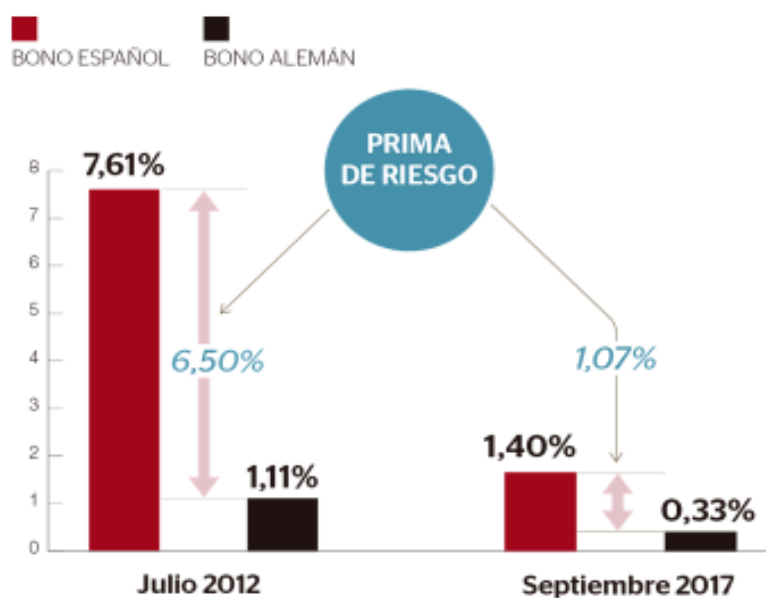
Quadre 9: Balanç consolidat de les entitats de crèdit espanyoles 2010 – 2017



Font: Banc d'Espanya i elaboració pròpia

¹¹ La solvència es mesura per la proporció de fons propis sobre el passiu total. En aquest cas ha pujat del 8,48% al 13,30%, tal com es veu en el quadre 11.

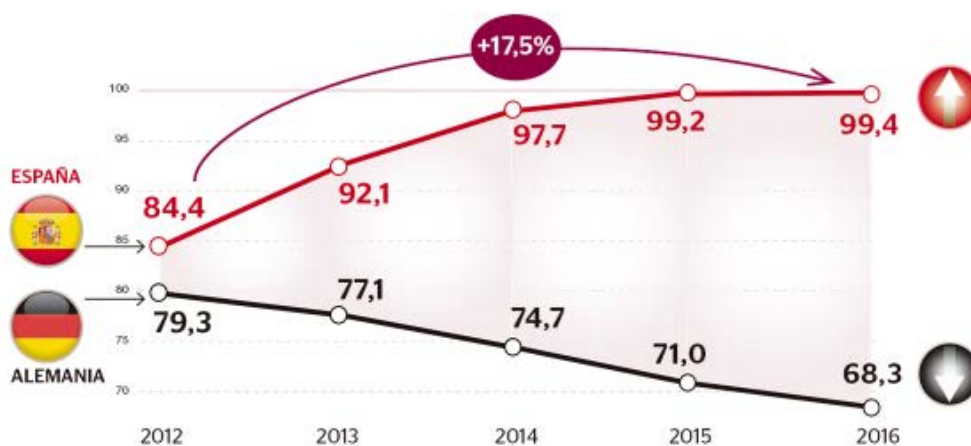
Quadre 10: Cost del deute alemany i espanyol. 2012 y 2017



Font: Bloomberg i elaboració pròpia

Tal com es preveia, pel dèficit crònic de la nostra economia, el deute no ha deixat de créixer i el dèficit el 2017 segueix sent enorme. Els quadres 11 i 12 mostren l'evolució de deute i dèficit comparant-lo amb Alemanya, entre els anys 2012 i 2016.

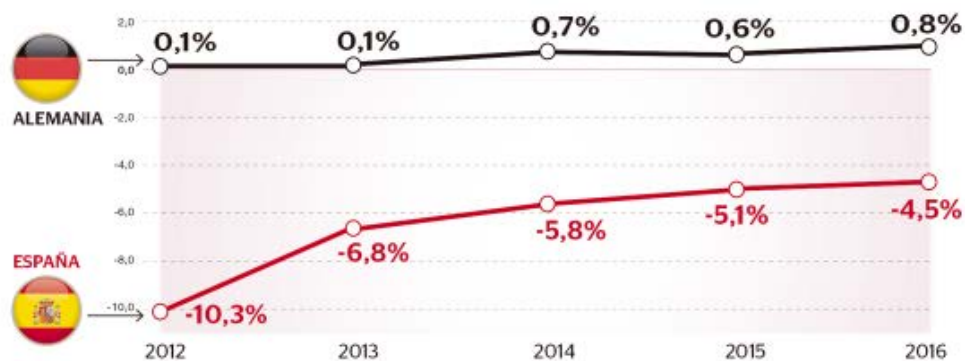
Quadre 11: Evolució deute públic a Espanya i Alemanya 2012-2016, en % sobre PIB



Font: Eurostat i elaboració pròpia.

<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tsdde410&language=en>

Quadre 12: Evolució dèficit públic a Espanya i Alemanya 2012-2016, en % sobre PIB



Font: Eurostat i elaboració pròpia.

http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov_10a_main&lang=en

Per acabar aquesta introducció, mostrem les darreres xifres de què disposem el setembre de 2017, que són les de tancament de l'any 2016 (veure quadre 13). Comparant-les amb les mateixes dades de l'any 2010 (veure quadre 4), veiem que el PIB ha augmentat, el dèficit segueix sent molt negatiu, encara que disminueix en percentatge sobre PIB, i el deute ha pujat de forma molt important.

Quadre 13: PIB, dèficit i deute a Espanya- 2016 (en milions d'euros)

ANY 2016 (en milions d'euros)	
PIB:	1.118.522
Ingressos:	421.672
Despeses:	- 472.248
Dèficit:	-50.576 (4,5% sobre PIB)
Deute:	1.106.952 (99,4% sobre PIB)

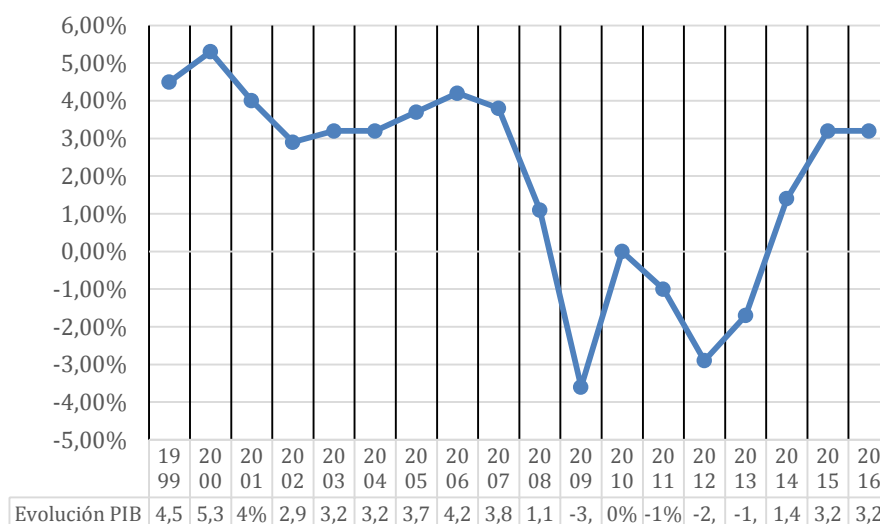
Font: Eurostat.

<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tsdde410&language=en>

3. Gestació de la crisi financera

3.1. El període de creixement de l'economia espanyola

Espanya va viure un creixement del PIB real en termes acumulats del 34,5% entre els anys 2000 i 2007, amb una mitjana anual del 3,8% (veure quadre 14). En aquesta fase de creixement es va assolir una històrica taxa de desocupació¹² per sota del 8% i una forta expansió demogràfica amb un creixement de la població de prop de 5 milions de persones, que s'explica, en un 90% per entrades netes d'immigrants.



Quadre 14: Evolució del PIB Espanya (taxes de variació 1999-2016)

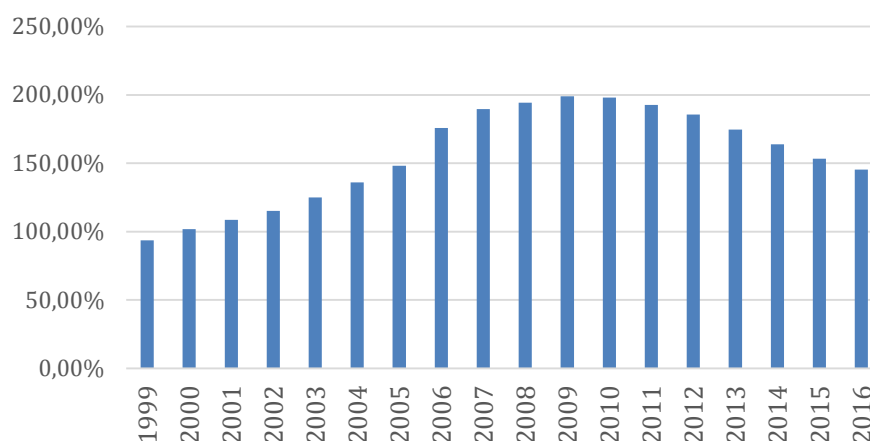
Font: Institut Nacional d'Estadística i Banc d'Espanya

Aquest llarg període d'expansió va tenir també uns efectes no desitjables, que van suposar una acumulació de forts desequilibris macroeconòmics i financers. El principal aspecte generador d'aquests desequilibris va ser el derivat d'una forta despesa realitzada pel sector privat gràcies a un intens creixement de l'endeutament a través del sector bancari. Aquest augment es pot identificar clarament al comprovar que en el cas de les llars i de les societats no

¹² Es considera plena ocupació quan les taxes d'atur estan habitualment entre el 4 i el 5%. A Espanya per raons estructurals aquesta taxa ha mostrat una forta resistència a baixar per sota del 7-8%.

financeres va representar entre els anys 2000-2007 passar del 94% al 191% del PIB (veure quadre 15).

Quadre 15: Evolució del % d'endeutament de les llars i societats no financeres sobre el PIB a Espanya



Font: Banc d'Espanya i elaboració pròpia

Aquest creixement del finançament al sector privat es va destinar principalment al sector immobiliari, que va registrar una taxa de creixement mitjà anual del 20% en el crèdit per a l'adquisició de l'habitatge¹³ i del 29% en el cas del crèdit promotor i constructor.¹⁴

El creixement desmesurat de la demanda immobiliària impulsat per unes inesgotables fonts de finançament, gràcies a una etapa de gran liquiditat en els mercats financers internacionals, es va realimentar provocant greus excessos tant en el ritme de construcció com en els preus de tot el producte immobiliari.

¹³ El crèdit per a l'adquisició de l'habitatge va passar de 138.713 milions d'euros al final del 1999 a 590.600 milions d'euros al final del 2007 (font Banc d'Espanya).

¹⁴ El crèdit dedicat a activitats immobiliàries i construcció va passar de 76.186 milions d'euros al final del 2000 a 456.967 al final del 2007. D'aquest, el crèdit promotor és el que més va créixer, passant de 33.559 l'any 2000 a 303.514 milions d'euros a finals del 2007. El crèdit a la construcció (que compren edificis singulars, obres públiques, instal·lació i acabaments d'edificis i obres i preparació d'obres) va passar de 42.627 a 153.453 milions d'euros (font Banc d'Espanya).

L'intens augment de la demanda en el mercat immobiliari, afavorida per unes perspectives de rendes elevades, accés al crèdit amb baixos tipus d'interès i allargament de terminis de devolució dels préstecs que van incorporar les entitats financeres, va provocar una elevada revalorització dels immobles (els preus es van multiplicar per dos en termes reals en el cicle 2000-2007)¹⁵ que, lluny de reduir les compres, va actuar com a revulsiu de la demanda, provocant l'efecte bombolla. En aquest sentit les dinàmiques alcistes dels preus dels habitatges contribuïen a un efecte especulatiu per les expectatives de revalorització del bé estimulants l'endeutament, ja que aquest quedava, aparentment, fixat.

Per la banda de l'oferta immobiliària, es van aprofitar normatives locals per augmentar la disponibilitat de sòl privat urbanitzable i una abundant mà d'obra procedent dels fluxos migratoris per incrementar la construcció. Cal tenir en compte que els projectes immobiliaris tenen un període de generació d'uns dos anys des que s'inicia fins la seva comercialització (en un període de vendes favorable). Aquest desfasament entre la generació de l'oferta i la demanda posterior és un dels aspectes de més risc de la dinàmica d'aquest sector, ja que, al canviar la demanda, els projectes en curs no es poden suprimir ni reduir, i al no poder-se vendre perden valor, generen impagaments i fallides i acaben realimentant la recessió. Per exemple, a Espanya, el darrer any abans de la crisi,¹⁶ el 2007, només el crèdit promotor va augmentar un 21% i el 2006 un 44%, i va contribuir al col·lapse en aquest sector a l'esclatar la crisi al final del 2007.

¹⁵ Font: Ministeri de Foment i Tinsa.

¹⁶ El crèdit destinat a activitats immobiliàries i a construcció a finals del 2005 era de 262.848 milions d'euros (dels quals 162.087 corresponen a promotor i 100.761 a construcció directa d'edificis singulars, obres públiques,...). A finals del 2006 el volum total era de 378.367 milions d'euros (distribuïts entre 244.050 a crèdit promotor i 134.317 a construcció). A finals del 2007 la xifra assolida va ser de 456.967 milions d'euros (distribuïts entre 303.514 a crèdit promotor i 153.453 a crèdit a la construcció). Font: Banc d'Espanya.

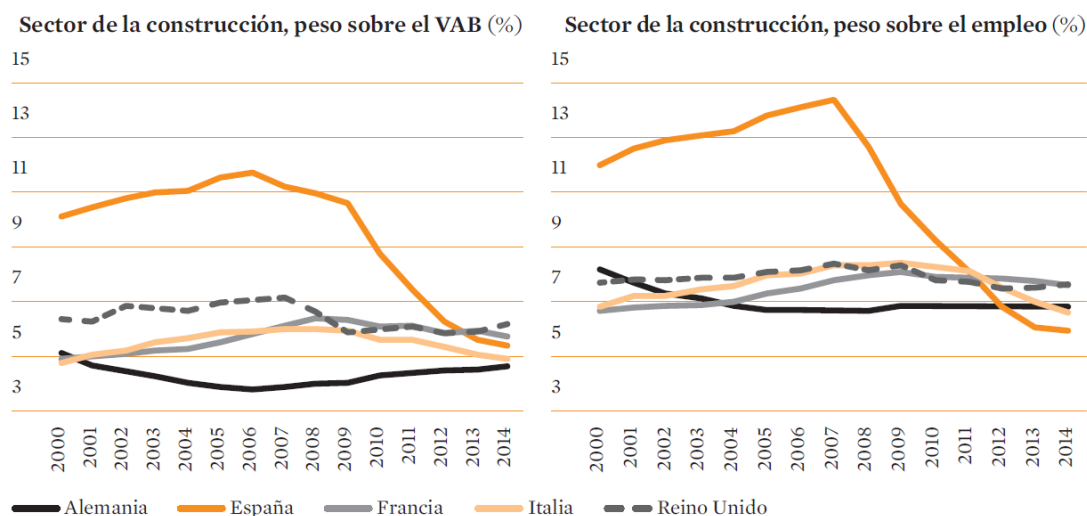
El percentatge d'activitat del sector immobiliari sobre el PIB es va doblar durant els anys 2000-2007, fins arribar a un màxim del 12%¹⁷ (més de 5 punts del registrat en l'àrea de l'euro) que demostra la gran concentració econòmica que es va generar en aquesta activitat.

En termes de VAB (valor afegit brut) i del pes sobre l'ocupació del sector de la construcció respecte al total de l'economia, el 2006 es va arribar a uns màxims de l'11,7% i el 14%, respectivament, molt per sobre dels països de l'entorn (veure quadre 16). La posterior caiguda també va ser molt més pronunciada. Segons el Consell Econòmic i Social d'Espanya:¹⁸ “El volum d'ocupació del sector en l'Eurozona en 2014, era el 71% del que s'havia arribat l'any 2007, sent el sector de la construcció el més castigat per la crisi. En el cas d'Espanya, aquesta mateixa dada era el 35%. Al seu torn, aquest desplom en el nombre d'ocupats en el sector ha estat el que més ha contribuït a la pèrdua total d'ocupació per la crisi a Espanya a diferència de l'ocorregut als principals països de l'entorn europeu. Durant el període 2007-2014 Espanya va perdre una mitjana del 2,5% de l'ocupació cada any. Durant aquest període el 58% de l'ocupació destruïda va tenir lloc en la construcció” .

¹⁷ Hi ha discrepància sobre aquesta dada. Segons l'Institut Nacional d'Estadística (INE), el pes de la construcció (tant activitat residencial com no residencial) en el PIB espanyol va augmentar de l'11,7% el 1996 fins al 17,9% el 2007. Al mateix temps, afirmen que aquest sector va passar d'ocupar el 9,3% de l'ocupació total fins al 13% durant aquest mateix període. <http://www.libertaddigital.com/economia/casi-el-40-por-ciento-del-pib-espanol-depende-del-negocio-del-ladrillo-1276328698/>

¹⁸ Consell Econòmic i Social d'Espanya. Informe 02/16. *El papel del sector de la construcción en el crecimiento económico. Competitividad, cohesión y calidad de vida*. Març 2016, pàg. 20 <http://www.ces.es/documents/10180/3557409/Inf0216.pdf>

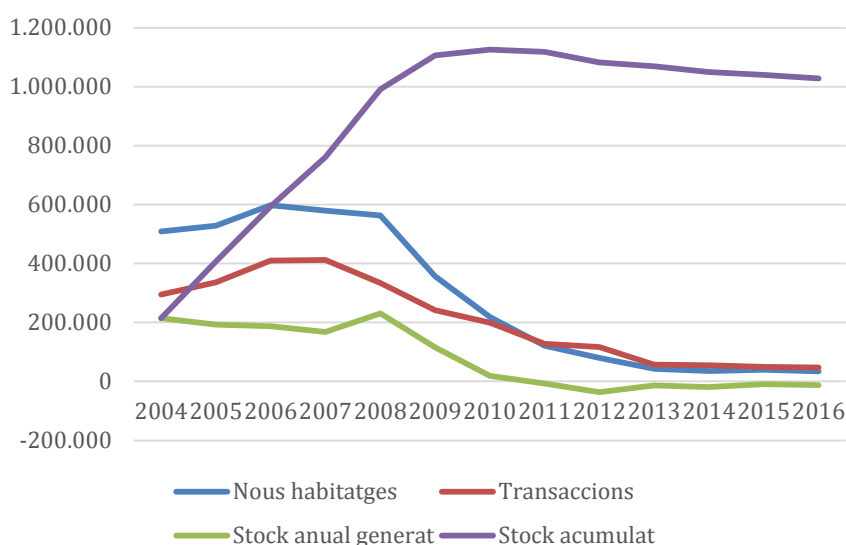
Quadre 16: Pes del sector de la construcció sobre VAB i sobre ocupació



Font: Consell Econòmic i Social d'Espanya. Informe 02/16. *El papel del sector de la construcción en el crecimiento en el crecimiento económico. Competitividad, cohesión y calidad de vida*. Març 2016, pàg. 20

Pel que fa a l'evolució conjunta del mercat immobiliari (oferta i demanda) s'observa com es produeix un excés d'oferta sobre la demanda que es va anar arrossegant i que va provocar un fort estoc d'habitatges acabats sense vendre entre 600.000 i 800.000 habitatges el 2008 (veure quadre 17) i que podrien haver superat el milió posteriorment. Aquest excedent s'hauria d'absorbir abans de generar nova oferta en els propers anys i va restar qualsevol opció d'activitat en aquest sector, amb les seves conseqüències en l'ocupació de persones sense altres qualificacions professionals, així com una forta contracció en el PIB pel seu esgotament d'un model fortament dependent de la construcció fins aquell moment.

Quadre 17: Evolució oferta i demanda d'obra nova lliure a Espanya. Generació d'estoc 2004-2016



Font: Ministeri de Foment, INE i elaboració pròpia.

El propi Ministeri de Foment també quantifica aquest estoc d'habitatges pendent de vendre en base als certificats de fi d'obra emesos pel Col·legi d'Arquitectes Tècnics amb una evolució similar en la gestació indicada anteriorment.¹⁹

No obstant, la dada més impactant és l'evolució del volum de crèdit promotor i constructor existent a Espanya, ja que, malgrat existir un estoc de més 600.000 habitatges pendents de vendre al final del 2007, el sistema bancari tenia concedits més de 300.000 milions d'euros (crèdit viu),²⁰ que era una xifra suficient per generar entre 1,5 i 2 milions d'habitatges nous.

Aquestes dades donen prou evidències del fet que, malgrat la potència de la demanda, el sector es dirigia a un excés d'inversió i d'oferta amb un creixent

¹⁹ Segons el Ministeri de Foment, l'habitatge nou pendent de vendre era de 583.033 l'any 2008 i de 649.780, el 2009.

²⁰ Segons el Banc d'Espanya, el crèdit destinat a activitats immobiliàries era de 303.514 a finals del 2007.

parc d'habitatges sense vendre que podria provocar el col·lapse en produir-se una davallada de la demanda, com així va ser.

En definitiva, en aquest període d'expansió econòmica es van generar forts desequilibris pel que fa a endeutament del sector privat, pes del sector immobiliari i sobrevaloració dels actius immobiliaris. Addicionalment, es va acumular una oferta immobiliària sense sortida a la qual no es va prestar atenció i que va acabar provocant el col·lapse de molts inversors, entitats bancàries i una greu repercussió sobre els ciutadans que van ser els grans damnificats per la crisi que es va generar posteriorment.

Tal com identifica el propi Banc d'Espanya,²¹ diferents organismes internacionals com l'FMI i l'OCDE ja identificaven, de forma anticipada, els problemes a Espanya i feien advertències sobre la creixent vulnerabilitat de la situació patrimonial de les famílies, l'increment del seu endeutament, la sobrevaloració de l'habitatge, així com els riscos comesos per les entitats financeres i la seva dependència del finançament exterior.

Finalment, des del punt de vista del consumidor i el finançament de l'habitatge es poden destacar els següents punts al final d'aquest cicle 2000-2007:

- L'increment de preus dels habitatges respecte als salaris posa en evidència que l'augment de preus²² s'explica, fonamentalment, per les facilitats de finançament i no per un augment dels salaris.
- Molts consumidors consideren l'habitatge com un bé de consum, però també com una inversió individual.

²¹ Aquests advertiments externs són reconeguts pel propi Banc d'Espanya en el seu *Informe sobre la crisis financiera y bancaria 2008-2014*, (pàgina 34, nota 6), on es refereix a l'informe anual i a l'informe d'estabilitat financera corresponent a aquest període, així com als de l'FMI amb consultes de l'article IV i als estudis econòmics de l'OCDE.

https://www.bde.es/ff/webbde/Secciones/Publicaciones/OtrasPublicaciones/Fich/InformeCrisis_Completo_web.pdf

²² L'augment dels salaris en aquest període va ser del 5% en termes reals i al voltant del 30% en termes nominals.

- Les polítiques públiques d'habitatge van concebre l'habitatge protegit com un habitatge en propietat, contribuint al *boom* immobiliari, essent quasi bé inexistent l'habitatge protegit de lloguer.
- En moments de forta revalorització dels immobles, com és el període estudiat porta els consumidors a no considerar l'opció del lloguer per "l'efecte riquesa", que consisteix en creure erròniament que les suposades revaloritzacions sempre compensen l'endeutament i sempre existeix la possibilitat de vendre. El resultat serà sempre positiu i els lloguers són diners llençats a efectes de riquesa.
- El parc d'habitatges de lloguer privat era molt reduït i, a part d'estar desatès de polítiques de foment i de seguretat jurídica, en moments de forta especulació deixa de ser una opció per a inversors.
- Moltes famílies portades per les facilitats d'endeutament no avaluen adequadament els possibles riscos futurs.
- Les entitats financeres, portades pel *boom* immobiliari, no avaluen prou bé els riscos i sobrevaloren el subjacent. Quan esclata la crisi, actuen de forma inversa i procíclicament infravaloren l'immoble, accentuant la crisi.

3.2. La gestió del creixement en les caixes d'estalvi

Disposar d'entitats financeres fortament endeutades i amb una elevada càrrega de finançament majorista a curt termini representa una amenaça per a un sistema bancari i una debilitat per a les pròpies entitats que el componen. Arribar a aquesta situació és una feblesa que pot derivar en una inestabilitat financera i contagiar la resta de l'economia amb greus problemes per als ciutadans. Malgrat això, freqüentment, en els períodes d'expansió econòmica els mercats no es veuen afectats ni detecten senyals de perill d'aquestes situacions. Fins i tot, les entitats més actives, amb comportaments molt vinculats al *boom*, són considerades referents per als mercats. Analistes i agències especialitzades reben primes per això; en canvi, després són les més penalitzades pels excessos comesos. Quan canvia el cicle, la confiança es perd ràpidament i els problemes apareixen amb molta intensitat. La recent crisi

financera mundial ha deixat clares algunes evidències internacionals en aquest sentit i els casos de Northern Rock i Lehman Brothers són clars exemples, així com va succeir amb Fannie Mac i Freddie Mac, que eren les dues entitats hipotecàries més grans dels Estats Units i capil·lars per al seu sistema financer, fet que va motivar la intervenció pública per evitar la seva caiguda pels efectes de provocar un col·lapse global a l'economia americana.

Tal com s'ha comentat en l'apartat anterior, durant els anys 2001-2007 el creixement del crèdit a Espanya es va situar molt per sobre de l'augment del PIB. En aquest cicle, el crèdit concedit pel conjunt d'entitats de crèdit (bancs, caixes i cooperatives) va augmentar²³ més d'un 300%, mentre que el PIB nominal ho va fer en un 67% i el 28% en termes reals. La taxa mitja anual de creixement del crèdit va ser del 20%, destacant²⁴ els anys 2005 amb un 27% i el 2006 amb un 26%. Tot això amb un component immobiliari que ja hem vist que tenia una base especulativa poc sòlida, des del punt de vista de la realitat del mercat immobiliari.

Dins aquest creixement, el major protagonisme²⁵ el van ostentar les caixes d'estalvis, que van efectuar un creixement del crèdit del 319%, mentre que els bancs van créixer en un 260% i les cooperatives de crèdit, un 298%. Per aquesta raó, i per les seves característiques, són considerades l'epicentre de la crisi financera a Espanya. Considerant aquestes entitats, tal com es pot veure en els quadres 18 i 19, el primer aspecte a analitzar és el desequilibri derivat del fort creixement del crèdit concedit a clients en comparació amb l'evolució de la captació de dipòsits. Aquesta descompensació, inèdita fins llavors en

²³ El volum global de crèdit concedit per les entitats de crèdit (bancs, caixes i cooperatives) era de 586.010 milions d'euros al final del 2001 i va arribar a 1.760.213 milions d'euros al final de 2007.

²⁴ Els totals de crèdits concedits eren el 2004 900.383 milions d'euros; el 2005, 1.147.746 milions d'euros, i el 2007, 1.691.933 milions d'euros. Font: Banc d'Espanya.

²⁵ Les caixes d'estalvis van passar de 260.495 milions d'euros concedits a finals del 2001 a un volum de 832.940. Els bancs van passar en aquest mateix període de 295.063 milions d'euros a 768.234. El creixement en les cooperatives va significar passar de 30.452 milions d'euros el 2001 a 90.759 al final del 2007.

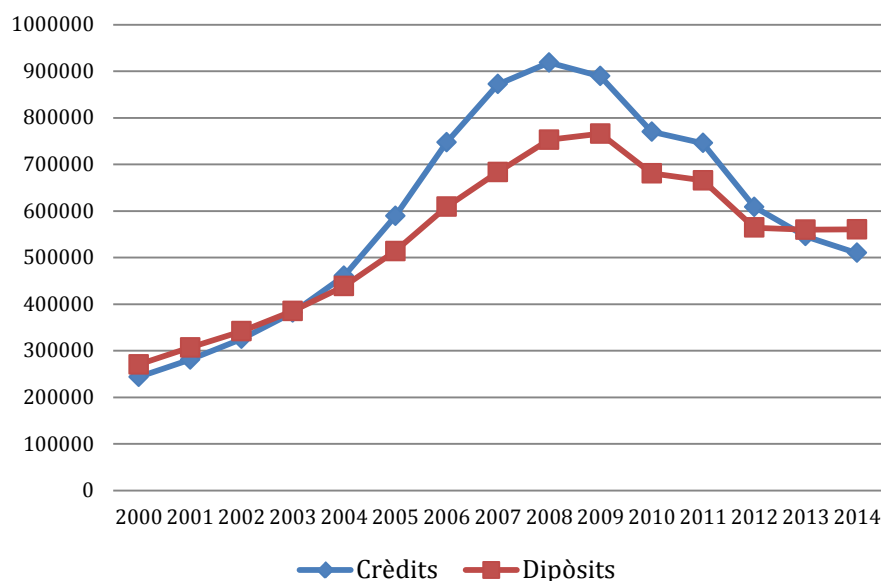
aquestes entitats, va provocar un fort palanquejament amb un *gap* de recursos de clients per al conjunt del sector que es va anar generant des de l'any 2000 fins al 2007, que es va assolir el màxim nivell de desequilibri.

És conegut que les bones condicions dels mercats financers internacionals, especialment entre els exercicis 2003 i 2007, van facilitar a les entitats bancàries espanyoles l'accés a fonts de finançament sense restriccions, mitjançant la *titulizació* de crèdits. Aquest procés consisteix en paquetitzar títols que inclouen préstecs amb garantia hipotecària per comercialitzar-los entre inversors internacionals professionals. Amb això, les entitats s'asseguraven l'obtenció de liquiditat per incrementar l'activitat creditícia. Aquesta espiral competitiva va provocar la concessió de préstecs més arriscats, sobretot en els últims anys d'expansió del crèdit, generant un creixement desequilibrat del mateix i una notable pèrdua de qualitat dels riscos, amb moltes famílies accedint a finançaments impossibles de retornar davant del previsible canvi de cicle i amb un immoble sobrevalorat.

Aquesta pèrdua de qualitat es va veure incrementada pels propis incentius dels directius de les entitats i les agències de taxació, que es van alinear per a l'increment del crèdit en direcció contrària a l'interès general i a l'estabilitat financera a llarg termini.

L'estratègia de creixement del crèdit es va utilitzar intensament per part de les caixes d'estalvis a Espanya sense cap restricció de les autoritats monetàries i va generar un desequilibri que es va anar acumulant anualment. El *gap* de recursos per al conjunt d'aquestes entitats va tenir el seu punt màxim l'any 2007, amb més de 188.000 milions d'euros d'excés de volum de crèdits concedits sobre dipòsits captats, xifra que representava un dèficit del 27% dels recursos de clients i aproximadament el 18% del PIB d'Espanya.

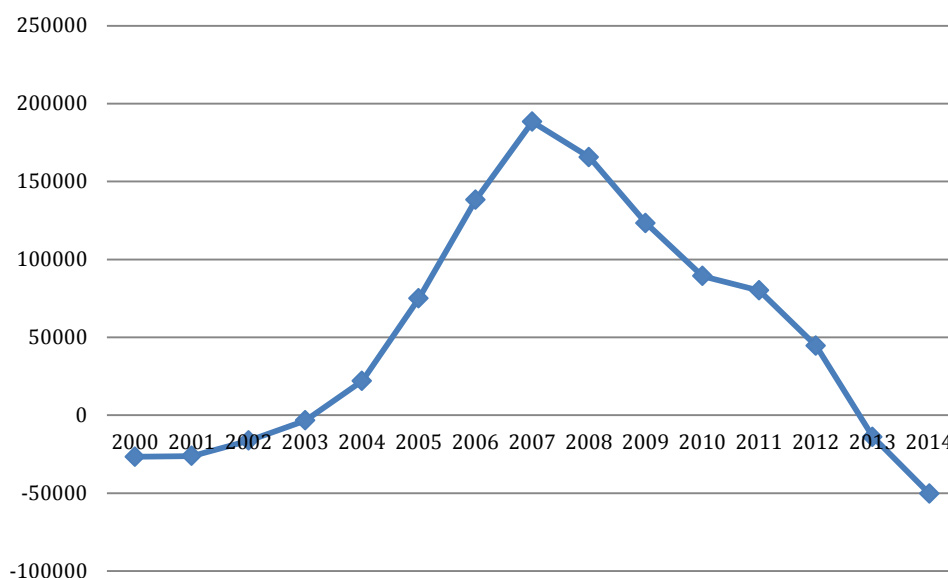
**Quadre 18: Evolució dels crèdits i dipòsits de les caixes d'estalvis espanyoles
anys 2000 - 2014**



Font: CECA. Balanços consolidats de les caixes d'estalvi i elaboració pròpia

Tal com es posa de manifest en el quadre 18, el fort creixement del dèficit de recursos líquids a nivell del sector és assolit en un curt termini de temps, entre els anys del 2003 i 2007. La posterior contracció del crèdit i diferents operacions de transmissió de crèdits promotors a la Sareb i de carteres de préstecs a fons privats han facilitat l'equilibri patrimonial (a partir del 2013).

Quadre 19: Dèficit de recursos caixes d'estalvis. Xifres absolutes 2000 - 2014



Font: CECA. Balanços consolidats de les caixes d'estalvi i elaboració pròpia

A continuació, a partir de l'any 2008, el tancament dels mercats va provocar la paràlisi en la concessió de crèdits en el sistema bancari i les entitats es van centrar a solucionar els seus problemes de liquiditat, prevalent la reducció del dèficit propi i la contracció en la concessió de nous préstecs.

El sector de les caixes d'estalvi va iniciar el 2009 una forta transformació que va acabar amb la pràctica desaparició d'aquestes entitats i el sistema financer va iniciar un llarg procés de reestructuració que es pot dir que ha durat fins al 2017, amb la darrera desaparició del Banco Popular, i que no es pot assegurar que estigui acabat.

Anàlisi de la ràtio *Loan-To Deposit* (LTD)

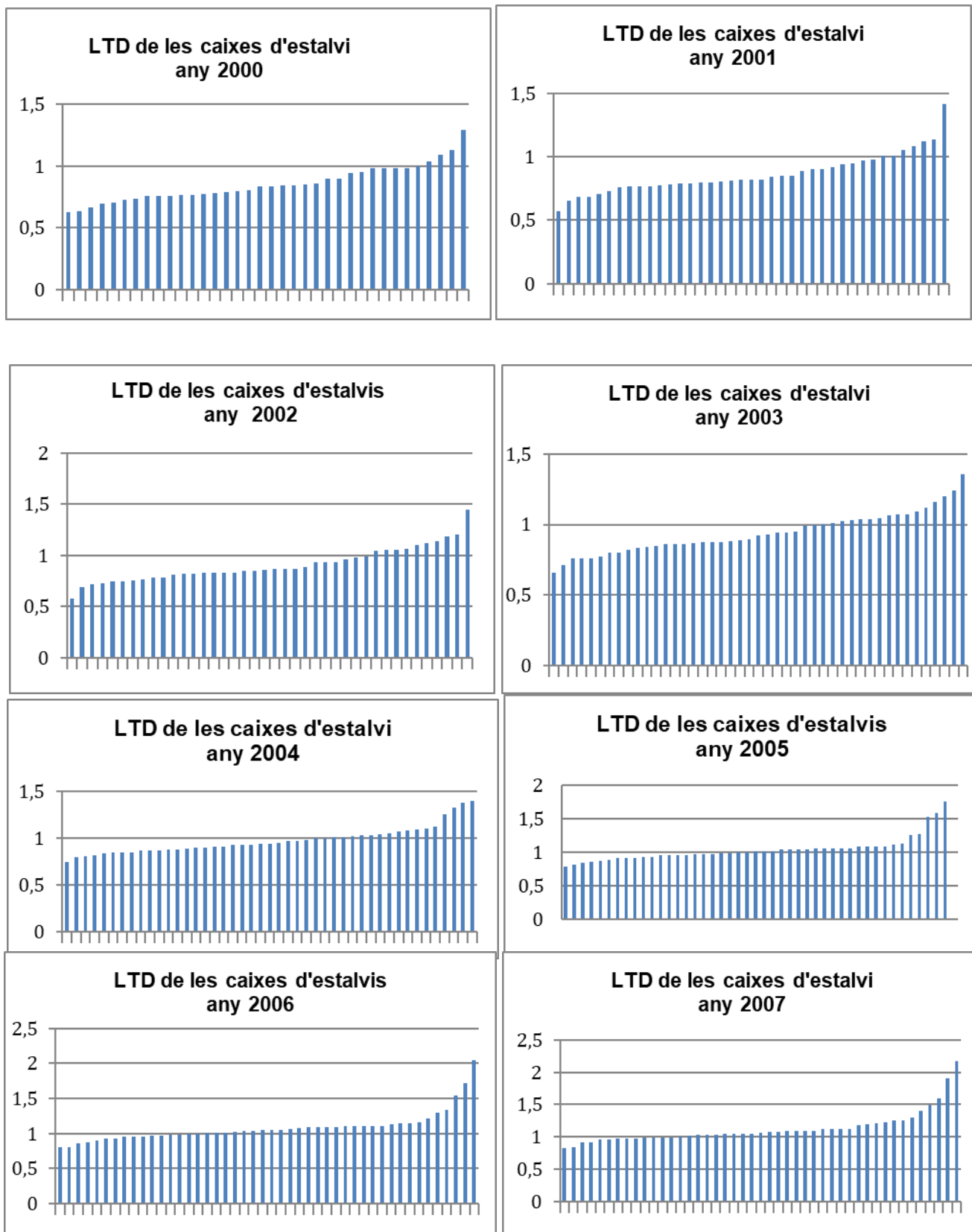
La ràtio *Loan-To-Deposit* (LTD), que recull la relació entre crèdits i dipòsits de les entitats financeres, aporta una informació molt útil sobre el nivell de desequilibri de balanç i permet efectuar comparacions entre les diferents entitats. Nivells de la ràtio LTD propers a la unitat signifiquen un equilibri entre dipòsits i préstecs. Valors notablement superiors a la unitat denoten una

dependència de recursos aliens dels mercats (per l'excés de crèdits sobre dipòsits) i una feblesa de l'entitat, ja que com més gran sigui la ràtio, més creix la fragilitat com a conseqüència de la dependència externa. Finalment, valors notablement inferiors a 1 expressen poca activitat en concessió de crèdits, que pot afectar la rendibilitat del banc, i una manca d'opció per impulsar projectes rendibles als quals cedir els recursos captats dels clients per poder cobrir la seva remuneració.

Tal com es pot veure en el quadre 20, l'anàlisi global del sector de les caixes d'estalvis des de 2000 fins a l'any 2007 demostra que la ràtio de LTD va anar augmentant proporcionalment. Des de les cotes moderades del principi fins als darrers anys es veu clarament com la major desproporció es concentra en un grup d'entitats amb valors de la ràtio LTD entre 1,5 i 2,17, amb una clara dependència externa desmesurada.²⁶

²⁶ Veure annex 1 amb el detall de les entitats.

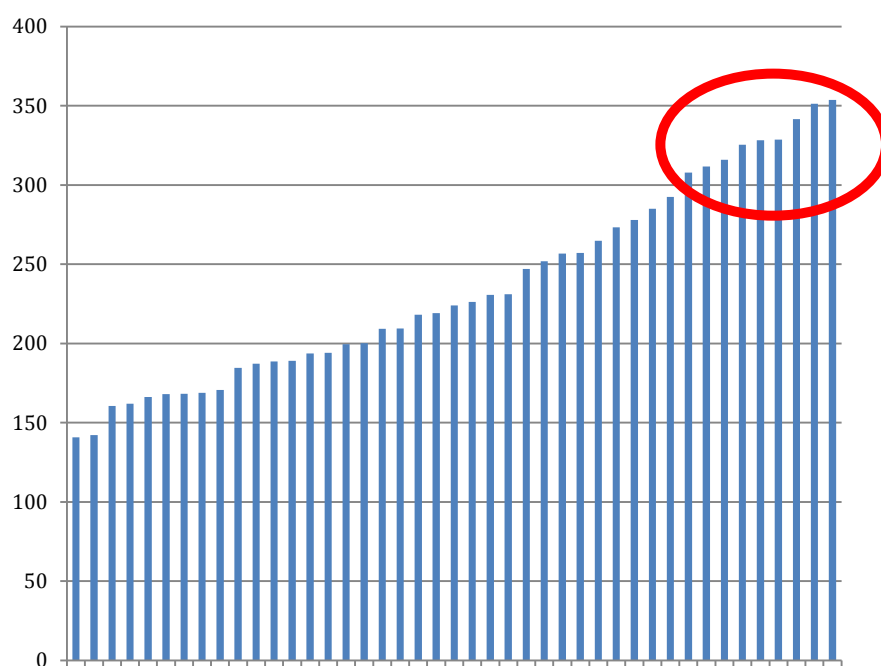
Quadre 20: Evolució anual de la ràtio de LTD de les caixes d'estalvis espanyoles
2000-2007



Distribució del creixement del crèdit

Una de les principals causes de la recent crisi financera a Espanya ha estat l'elevat volum de crèdit concedit per part del sector financer entre els anys 2000 i 2007. En el quadre 21 es pot observar aquest comportament heterogeni i es pot veure com un 20% de les caixes d'estalvi van experimentar una expansió del crèdit,²⁷ superior al 300%, que representa un ritme de creixement del crèdit anual mitjà superior al 22%.

Quadre 21: Variació del crèdit de les caixes d'estalvis espanyoles. Anys 2000-2007



Font: CECA (balanços consolidats de les caixes d'estalvi) i elaboració pròpia

Com a conclusió d'aquesta part es pot indicar que, malgrat que l'augment del crèdit és un element associat als moments de creixement econòmic i que la creença en la fortalesa del sector immobiliari incideix en la seva expansió al ser utilitzat com a colateral, el procés de gestió del risc de les entitats bancàries no va ser uniforme i no va incloure els plans necessaris per garantir la suficiència

²⁷ Veure annex número 2 amb el detall de les dades.

de capital i liquiditat, d'acord amb el perfil de cada entitat i preveient diferents escenaris macroeconòmics i de mercats. Aquest procés, que era una de les obligacions del govern de les caixes d'estalvis, resulta evident que va fallar, així com l'actuació supervisora de les autoritats monetàries, que tenen la missió de verificar la seva existència i l'acompliment.

3.3. Privatització i desaparició de les caixes d'estalvis

Vulnerabilitat de les caixes d'estalvi

La solidesa de les entitats bancàries d'un sistema financer i la seva capacitat per capitalitzar-se als mercats és un element essencial per a la confiança de l'economia i la seva estabilitat. La vulnerabilitat de les entitats genera un cercle viciós que acaba contagiament l'economia i el seu vincle amb el deute sobirà de cada país. A Espanya, fins a l'any 2011, les caixes d'estalvis tenien la major part de la quota de mercat del sistema financer, superant la banca en captació de recursos i crèdits. No obstant això, la seva estructura jurídica no els permetia la captació de recursos propis de la màxima qualitat a través d'emissió d'accions, a causa del seu origen fundacional i estatut jurídic propi, ja que no tenien l'estructura de societat anònima. Descartada la possibilitat d'emissió de quotes participatives, l'única opció per enfortir la solvència era la capitalització dels beneficis anuals. Per això, la situació de les caixes d'estalvis era d'una extrema fragilitat, en disposar únicament dels recursos propis disponibles i els beneficis futurs per fer front a eventuais processos de crisis. Donada aquesta limitació, accedir a alts nivells de riscos en crèdits amb recursos propis limitats significava situar aquestes entitats a nivells d'extrema vulnerabilitat davant problemes de solvència.

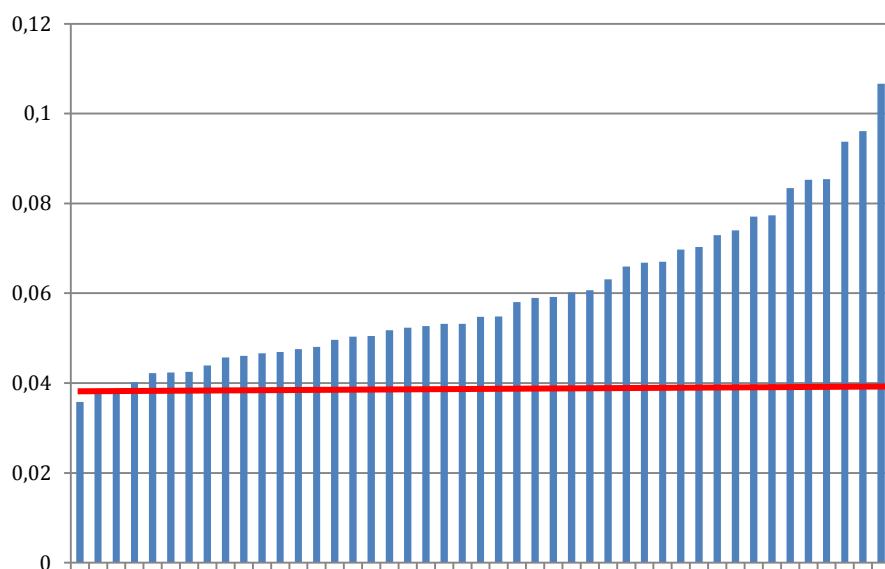
Malgrat l'esforç de moltes caixes d'estalvis per capitalitzar els seus beneficis i augmentar la seva solvència durant el període d'expansió econòmica, el nivell de recursos propis aconseguit al final del cicle va ser molt baix en la majoria

dels casos. A més, una part dels beneficis l'havien de destinar a la realització d'obra social, d'acord amb la seva raó de ser.

En conseqüència, les caixes d'estalvi, malgrat no tenir fonts generadores de recursos propis alternatius, van augmentar la dependència dels seus resultats per mantenir la solvència. Aquesta limitació va provocar que moltes entitats procedissin a l'emissió de participacions preferents per poder cobrir els coeficients de solvència requerits, quan els crèdits començaven a fer fallida i els recursos propis s'havien de destinar a unes creixents dotacions per deteriorament d'actius.

No obstant, també en matèria de solvència, la situació de les entitats no era homogènia i, tal com es pot veure en el quadre 22, l'anàlisi individual de cadascuna de les caixes posa en evidència l'enorme diferència entre entitats,²⁸ amb algunes d'elles amb un quocient entre fons propis i actius totals inferior al 4% i unes altres per sobre del 8% (veure annex número 2 amb el detall de les entitats).

Quadre 22: Solvència de les caixes d'estalvi, any 2007



Font: CECA (balanços consolidats de les caixes d'estalvi) i elaboració pròpia

²⁸ Veure annex número 3 amb el detall de les entitats.

Fórmules d'exposició immobiliària

Algunes caixes d'estalvis van interpretar que el sector immobiliari era una inesgotable i infal·lible garantia per incrementar el negoci. Es va utilitzar, erròniament, com un colateral capaç de generar una constant revaloració, sense la percepció del risc en què s'incorria. Fins i tot, es considerava que la seva força permetia compensar els dubtes sobre la capacitat de pagament d'alguns prestataris i moltes caixes van iniciar una dinàmica de concessió de préstecs hipotecaris de forma imprudent.

No va tenir en consideració l'evolució de l'oferta i la demanda del mercat immobiliari, així com els clars senyals d'esgotament de les compres, sobretot a la part final del cicle de creixement. Per això, durant els anys d'expansió de l'economia, es van generar estratègies entre les quals destaquen:

- Es van desenvolupar productes i fórmules que s'apartaven de les bones pràctiques bancàries: hipoteques a baix preu (des d'Euríbor més 0,39%), poca exigència de vinculació, ampliació del termini de durada del préstec (fins a 35 i 40 anys), hipoteques per sobre del 80% del valor de l'immoble, períodes de carència de capital per als primers anys de vida del préstec, etc. Tot això acompanyat d'una excessiva pressió comercial en les respectives sucursals de les entitats per créixer en crèdit hipotecari en un entorn d'intensa competència.
- Expansió del crèdit a promotors i constructors. Encara que era un sector amb el qual algunes caixes ja treballaven, van aparèixer nous empresaris promotors i constructors multiplicant aquestes operacions a l'empara del *boom*. El crèdit a promotors i constructors requeria finançar projectes amb un cicle de generació, des de l'adquisició de sòl fins a la venda dels primers habitatges d'un període mínim de dos anys, sense la previsió que en aquest termini de temps les condicions del mercat poguessin canviar. A més

d'afegir risc per la major exposició al sector immobiliari, les entitats estaven desenvolupant, de fet, una nova línia d'activitat de finançament a un sector empresarial mancat d'estructura societària i de recursos propis. La seva fórmula operativa es basava en la incessant revaloració del preu del sòl i l'habitatge i en el palanquejament financer. Moltes caixes van cometre l'error de no valorar suficientment bé l'entrada en aquest segment i es va gestionar com una extensió natural del negoci hipotecari de particulars, quan en realitat els seus paràmetres i riscos eren totalment diferents.

- Creació d'empreses immobiliàries pròpies per desenvolupar promocions elles mateixes. En aquest cas la pròpia caixa d'estalvis realitzava la compra de sòl, la construcció, la comercialització i venda dels habitatges, tot això amb recursos de l'entitat. En algunes entitats el volum aplicat a aquesta activitat superava, fins i tot, el seu volum en recursos propis.

Del conjunt d'aquestes males pràctiques moltes caixes d'estalvi es van tornar inviables i les lleis que es van promoure estaven orientades a la seva transformació en bancs, a poder capitalitzar-se i adjudicar-se a altres entitats a través de processos de subhasta o sortides a borsa.

En aquest sentit, el Reial decret llei 11/2010 establia la possibilitat de desenvolupar l'activitat a través d'un banc i la posterior Llei 26/2013 obligava a la transformació en fundacions ordinàries o bancàries, perdent la condició d'entitat de crèdit i a la professionalització dels òrgans de govern.

Tal com es pot veure en el quadre 23, la pràctica totalitat de les caixes d'estalvis van ser absorbides per bancs o bé van adoptar aquesta estructura, amb la principal conseqüència de pèrdua de l'obra social. L'altre efecte és la forta concentració que ha sofert el sistema financer espanyol, ja que de 66 entitats financeres s'ha passat a 10 grups bancaris.

Quadre 23: Resum del procés de concentració bancària a Espanya

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
Banc Sabadell					Banc Sabadell	Banc Saba dell	Banc Sabadell				
CAM											
Banco Guipuzcoano											
Caixa Penedès*											
Banco Gallego											
Caixa Bank			Caixa Bank		Caixa Bank	Caixa Bank	Caixa Bank				
Caixa Girona											
Cajasol			Cajasol	Banca Cívica							
Caja Guadalajara											
Caja de Burgos			Banca Cívica								
General de Canarias											
Caja Navarra											
Banca de Pequeña y Mediana Empresa											
Banco de Valencia											
Barclays Bank											
Ibercaja							Ibercaja				
CAI			Caja 3								
Caja Badajoz											
Caja Círculo de Burgos											
Caixa Galicia			Novagalicia Banco				Abanca				
Caixanova											
Banesco – Banco Etcheverría											
BBVA	BBVA	BBVA	BBVA	BBVA	BBVA	BBVA		BBVA			
Caixa Sabadell			Unnim								
Caixa Terrassa											
Caixa Manlleu											
Caixa Catalunya			Catalunya Banc								
Caixa Manresa											
Caixa Tarragona											
CCM		CCM			Liberbank						
Cajasur											
Caja Cantabria											
Caja Extremadura											
Caja Madrid											

Bancaja			BFA - Bankia							Bankia	
Caja Segovia											
Caja Avila											
Caja Rioja											
Caixa Laietana											
Insular de Canarias											
Sa Nostra											
Caixa Penedès											
Caja Murcia			BMN		BMN						
Caja Granada					Caixa Penedès*						
2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
Unicaja			Unicaja					Unicaja			
Caja Jaén											
Caja Duero			Banco CEISS								
Caja España											
Bankinter											
Kutxa					KutxaBank						
Vital											
BBK			BBK								
Cajasur											
Banco Santander						Banco Santander			Banco Santander		
Banif											
Banesto											
Banco Popular	Banco Popular	Banco Popular			Banco Popular						
Crédito Balear											
Banco Castilla											
Vasconia											
Banco Galicia											
Banco de Andalucía											
Banco Pastor		Banco Pastor									

Font: Banc d'Espanya, CECA i elaboració pròpia

3.4. El paper de la supervisió bancària

Pel que fa a la normativa relativa a la supervisió bancària, Espanya es va integrar als models internacionals a través de la implantació de lleis i normatives que segueixen els criteris i principis establerts pel Comitè de Supervisió Bancària de Basilea (CSBB). Aquesta normativa comuna es va

iniciar l'any 1988 amb la publicació per part del CSBB de l'acord *International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards* (Convergència internacional de mesures i normes de capital), que ha passat a ser conegut com Basilea I. Representa el primer gran acord internacional sobre la regulació del capital de les entitats de crèdit i, al seu moment, va suposar l'engegada d'un procés d'harmonització normativa internacional, que encara avui continua parcialment vigent. Les principals novetats que va introduir Basilea I es poden resumir en la definició harmonitzada de recursos propis, així com la definició de la seva composició i ponderació. A Espanya aquesta normativa va entrar en vigor mitjançant l'aprovació de la Llei 13/1992, d'1 de juny, i el Reial decret 1343/1992, de 6 de novembre, l'Ordre ministerial de 30 de desembre de 1992 i la Circular del Banc d'Espanya 5/1993, de 26 de març.

El juny de 2004, el CSBB va efectuar una revisió i va publicar un nou document anomenat *International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards: a Revised Framework* (Convergència internacional de mesures i normes de capital: marc revisat), que s'ha conegut com Basilea II. Es va incorporar a la normativa europea mitjançant la Directiva 2006/48/CE, de 14 de juny, així com la Directiva 2006/49/CE, de 14 de juny de 2006. Basilea II s'incorpora a la normativa europea, però no va ser traslladat plenament a Espanya fins a principis de 2008, quan la crisi ja havia esclatat.

Per tant, la normativa reguladora vigent en el període de generació de la crisi eren els acords de Basilea I. Entre aquests continguts cal assenyalar els requeriments mínims de capital apropiats per a l'absorció de pèrdues, el control del risc país i risc de mercat, l'avaluació de les inversions dels bancs i l'atorgament de préstecs, així com l'avaluació dels actius, entre d'altres (principis 6 al 15). Tot i l'acompliment dels coeficients mínims de solvència del 8% per part de les entitats financeres espanyoles, resulten prou demostrades greus mancances en altres punts que el regulador espanyol hauria d'haver exigít, com requeriments d'informació (principi 21), que obliguen que el supervisor disposi d'una informació certa i justa de la condició financera de l'entitat i de la rendibilitat dels seus negocis. També atorga al supervisor poder

per realitzar les accions correctives oportunes sobre les entitats que no compleixen amb els requeriments prudencials per evitar que s'exposin a riscos significatius (principis 5, 7 i 22).

Ha resultat prou demostrat, per les greus carències en aquests aspectes de supervisió bancària, a part del que han estat les possibles actuacions imprudents dels gestors de les caixes, que el Banc d'Espanya no ha realitzat de la forma adequada i les conseqüències han estat molts greus pel conjunt dels ciutadans.

Un altre aspecte molt problemàtic que no es va supervisar adequadament per part de les autoritats monetàries és el derivat de les clàusules abusives incorporades en determinats productes bancaris i la manca de l'adequada d'informació als consumidors en el procés de contractació, que ha provocat milers de reclamacions judicials i sentències desfavorables a les entitats financeres com les clàusules sòl en les hipoteques, les clàusules de venciment anticipat per morositat o la contractació de participacions preferents.

4. Sanejament del sector bancari

4.1. Inestabilitat financera

Els desequilibris de la fase de creixement a Espanya i del seu sector bancari combinats amb els desencadenants d'una crisi financera internacional de gran magnitud (la més gran des de l'any 1929) van adquirir connotacions pròpies i els seus efectes es van començar a detectar a partir del segon semestre de 2007. El principal problema que apareix en aquest tipus de situacions és la manca de liquiditat de les entitats financeres per fer front als venciments que tenen a curt termini i el pànic a un *default* s'instal·la en els mercats. Aquest problema va provocar a Espanya una sèrie de fets que es van anar succeint progressivament i que van alimentar el deteriorament del sector financer i de la pròpia economia per la seva vinculació.

- Dependència de recursos externs. Al tancar-se els mercats interbancaris a nivell mundial per la pèrdua de confiança, els diferents governs es van veure obligats a intervenir i facilitar la liquiditat necessària per evitar el col·lapse del sistema bancari. Són destacables diferents vies utilitzades com finançaments directes del Banc d'Espanya, subhastes de liquiditat, adquisicions de títols a la banca, emissions d'avalis a emissions per descomptar en el BCE, etc.
- Al tenir exigüitat de recursos líquids i pressió per obtenir-los, les entitats financeres van quedar bloquejades i la dedicació d'efectiu per a la concessió de crèdits rivalitzava amb la necessitat d'atendre les seves pròpies obligacions de venciments de majoristes. Per aquest motiu la concessió de crèdits va quedar paralitzada a partir de l'any 2008.
- Reducció del marge financer i dels beneficis. Al tenir les entitats bancàries una cartera de préstecs a llarg termini i orientada al sector immobiliari mitjançant el crèdit hipotecari particular o promotor, la rendibilitat estava referenciada a tipus d'interès revisables anualment. Quan es va intensificar

la recessió, les taxes de referència es van situar a nivells insòlitàment baixos (com és habitual en períodes de contracció econòmica per les polítiques monetàries tendents a recuperar l'activitat). Amb això la cartera perd rendibilitat mentre que els costos derivats de la captació de dipòsits presenten major resistència a la baixa (per la falta de liquiditat del sistema). En conseqüència, es va produir una reducció dels marges financers que per a les caixes d'estalvi va significar passar d'un 1,5% sobre actius l'any 2007 a un 0,98% l'any 2011.

- Al disposar d'una cartera de crèdits desproporcionadament alta amb relació als recursos dels clients, els comptes de resultats de les entitats bancàries, a partir del 2008, van passar a dependre de la qualitat de la cartera dels préstecs vigents, sent molt difícil la generació d'ingressos alternatius o nous crèdits. En canvi, la restricció del crèdit va dificultar la sortida de la recessió i la reactivació de l'economia,²⁹ en un cercle procíclic.
- Les agències de *rating* en les seves valoracions penalitzen les entitats bancàries amb forts palanquejaments. Per aquesta raó i altres elements de manca de solvència, pràcticament totes les caixes d'estalvis es van situar en grau especulatiu i, fins i tot, algunes d'elles en el grau de risc d'incompliment d'obligacions.
- Als inicials problemes de liquiditat de les entitats es van associar els de deteriorament dels actius en els balanços (crèdits, immobles o deute públic), provocant problemes de solvència i por del col·lapse bancari. Aquesta problemàtica, estesa entre la major part de les economies avançades, va obligar els diferents governs a la injecció de recursos públics als diferents sistemes bancaris.³⁰

³⁰ Els ajuts públics a la banca van ser una constant des de l'inici de la crisi amb suports temporals aportats sota el criteri de minimitzar el cost del contribuent en la major part dels països avançats. Als EUA, primer punt d'origen de la crisi, es va engegar el TARP (Troubled Asset Relief Program), dotat amb 700.000 milions de dòlars i una durada de deu anys. Totes les grans entitats van obtenir la seva part d'ajuda: Citibank va superar els 35.400 milions, Bank

- La debilitat del sistema bancari també va acabar contaminant les valoracions dels propis països al considerar els mercats que, a falta de mecanismes de correcció de crisis bancàries, els estats assistirien i cobririen els problemes que es poguessin generar per evitar un col·lapse global. En aquest sentit, s'ha posat de manifest la connexió entre crisis bancàries i deute sobirà, i Espanya va patir una manca de confiança durant la denominada *crisi de l'euro*, a partir de l'any 2011.
- El deteriorament de les entitats va afectar també la confiança dels clients de les entitats financeres més dèbils, de manera que molts dipositants van desplaçar els seus recursos a aquelles entitats amb menor risc, a través d'un procés de migració de recursos entre entitats conegut com a *fly to quality*. Aquests moviments van afectar les caixes d'estalvi amb més exposició i, fins i tot, en els moments de màxim nivell de prima de risc, durant l'any 2012, es va produir una forta sortida de recursos del país.

of America, una quantitat equivalent; JP Morgan i Wells Fargo, uns 20.000 milions; GMAIC Financial Service, uns 12.900 milions, i Morgan Stanley i Goldman Sachs, uns 7.800 milions. Tots aquests ajuts reportaven importants taxes d'interès que acabarien generant rendiments per al Tresor dels EUA. Dins del TARP, també existien programes de compra d'actius problemàtics d'entitats bancàries destacant el PPIP (Public-Private Investment Program). Alemanya també va haver d'acudir en ajuda d'alguns dels seus bancs, de manera que el Banc IKB va rebre ajuts per 9.000 milions d'euros, Commerzbank va rebre injeccions de capital per 18.000 milions d'euros, i el Singlot Real Estigues, per 35.000 milions, entre d'altres. Va destacar especialment el denominat SoFFin, un banc dolent que va rebre actius amb l'objectiu de vendre'ls sense cost per al contribuent abans del 2027. El Regne Unit va tenir el seu primer problema greu amb el Northern Rock, al qual va capitalitzar inicialment amb 35.000 milions d'euros per després nacionalitzar-lo. Posteriorment, s'hi van afegir el Royal Bank of Scotland, Lloyds i HSBC, amb uns 50.000 milions d'euros. Bèlgica i Holanda també van haver d'ajudar aportant recursos als seus bancs. Així, després del col·lapse del gegant Fortis, Holanda va procedir a invertir més de 20.000 milions d'euros en la seva part de negoci, mentre que Bèlgica i Luxemburg van aportar uns 7.000 milions per a la resta. A més, Holanda va practicar ajuts a ING per uns 10.000 milions d'euros. Irlanda va crear el denominat NAMA (National Asset Management Agency), que va provocar l'aflorament immediat d'enormes pèrdues en la banca. Només l'Anglo Irish Bank va requerir 22.900 milions d'euros i el Bank of Ireland, 3.500 milions. Aquestes posades en valor a preu real dels actius van provocar un desplomament en els preus immobiliaris, que va desembocar en un dèficit públic del país que va provocar la seva intervenció. França també va desenvolupar plans públics d'ajut als seus principals bancs per uns 360.000 milions d'euros, amb actuacions en entitats com Crédit Agricole, BNP Paribas, Société Générale o Dexia, entre d'altres.

Els problemes interns d'Espanya es van veure agreujats amb l'anomenada *crisi de l'euro*, que va provocar una recaiguda en la recessió a partir de l'any 2011, malgrat els esforços de recuperació dels primers anys de la crisi. La manca de confiança dels inversors i dels mercats es va estendre a la zona euro, que també tenia greus problemes com la negociació de l'assistència financera Grècia i la del seu deute, amb por de contagi a d'altres països com Irlanda, Portugal i Espanya. Això va fer disparar les primes de risc a Espanya i a Itàlia, etc. (diferència respecte del bo alemany a 10 anys). Els efectes per a Espanya van ser molt negatius, amb una nova contracció del PIB de l'1% el 2011, que va persistir el 2012 i el 2013, amb nous augments d'aturats i caigudes del valor dels habitatges que feien que els deutes reals de moltes persones que van contractar préstecs hipotecaris fossin superiors als valors reals dels immobles.

4.2. Rescat bancari

Des de l'inici de la crisi els diferents governs van desenvolupar nombroses mesures de recolzament al sector bancari. Aquestes actuacions es van generar per part dels propis països, així com per part de la Unió Europea a través de programes d'assistència financera. Els plans van contemplar actuacions molt diferents i, sovint, es van realitzar mitjançant entitats específiques, com és el cas del Soffin (Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung) alemany, l'SFEF (Société de Financement de l'Économie Française) francesa, l'HFSF (Hellenic Financial Stability Fund) grec o el FROB (Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria) a Espanya.

A Espanya les actuacions per estabilitzar el sector bancari i que van portar a la realització del rescat del sector bancari amb l'assistència financera de la Unió Europea van ser nombroses i complexes. Se'n poden destacar les següents:

- Reial decret llei 1642/2008, de 10 d'octubre, que va augmentar els imports garantits dels dipòsits bancaris de particulars de 20.000 a 100.000 euros.

- Març de 2009: Intervenció de la Caja de Ahorros de Castilla – La Mancha (primer reconeixement de problemes reals al sistema financer espanyol).
- Reial decret llei 9/2009, de 26 de juny, mitjançant el qual es va crear el FROB per gestionar els processos de reestructuració de les entitats de crèdit i els recursos propis de les entitats participants en processos d'integració.
- Reial decret llei 11/2010, de 9 de juliol, de reforma de les caixes d'estalvi, per facilitar el seu accés al mercat de capitals i l'accés de la seva activitat indirectament a través de la creació d'un banc.
- Reial decret llei 2/2011, de 18 de febrer, per al reforçament del sistema financer, que incloïa la nova regulació sobre requeriments de capital i una segona actuació del FROB per reforçar les entitats amb problemes.
- Reial decret llei 2/2012, de 3 de febrer, de sanejament del sector financer, que va tenir molta transcendència per posar en valor la situació real dels actius de les entitats financeres a través de provisions al crèdit promotor i als actius adjudicats (60 % en operacions de finançament de sòl, 50 % en el finançament de promocions en curs i fins un 50% els actius que estaven en el balanç més de quatre anys) i provisions entre el 20% i el 24% de dubtosos.
- Reial decret llei 18/2012, d'11 de maig, sobre sanejament i venda d'actius immobiliaris del sector financer. Aquesta normativa i l'anterior feien impossible la continuïtat de les caixes d'estalvis i van provocar les fortes capitalitzacions públiques posteriors. Les entitats de crèdit havien de complir amb les exigències dels reials decrets del 2012 sobre sanejaments al final del 2012 i presentar un pla d'acompliment en un termini establert.
- Espanya sol·licita formalment l'assistència financera a la UE per a la reestructuració del sistema bancari el 25 de juny de 2012.
- Aprovació del Memorándum d'Entesa (MoU) per part de la Comissió Europea el 29 de juny de 2012. El MoU constava de dos documents:
 - o Condicions de política sectorial financera, signat el 23 de juliol de 2012.

- o Acord marc d'assistència financera, que incloïa un compromís de fins a 100 milions d'euros a través del MEDE (veure nota al peu 10), dels quals s'han fet servir 41.333 milions d'euros.

L'aplicació del MoU va significar determinar les necessitats reals de capital per part de les entitats de crèdit espanyoles, que es van classificar en quatre grups segons les necessitats de capital i els resultats es van publicar el 21 de juny de 2012. Les entitats receptores d'ajuts públics van haver de complir unes obligacions com ara fortes mesures de reestructuració i segregació dels actius deteriorats.

Un altre requisit del MoU imposat a les entitats receptores d'ajuts va ser el repartiment dels costos de la recapitalització, amb la finalitat de reduir la càrrega al contribuent. En aquest sentit, a més dels costos que havien d'assumir accionistes, socis i quota-partícijs, es van establir els que havien d'assumir els titulars d'instruments híbrids (participacions preferents i deute subordinat), que a Espanya tenien la greu dificultat d'haver-se comercialitzat principalment entre inversors minoristes que no eren coneixedors dels seus riscos reals.

- Reial decret llei 9/2012, a partir del qual el FROB tenia la capacitat d'obligar les entitats en procés de sanejament a transferir els actius problemàtics (crèdits de finançament de l'activitat immobiliària de dubtosa recuperació i actius adjudicats). També es va recollir en aquesta llei la creació de la Societat de Gestió d'Actius Procedents de la Banca (Sareb), que es va ampliar amb el Reial decret llei 1559/2012, de 15 de novembre. En el quadre 24 es pot veure el resum de les seves actuacions de suport i reestructuració al sector bancari espanyol.

Cal afegir que, tot i no estar directament vinculat al sector bancari, el Govern espanyol el 13 de juliol del 2012 va aprovar un paquet de 35 mesures per reduir la despesa pública en 65.000 milions d'euros (reducció de la prestació d'atur, pujada de l'IVA, supressió de la paga extra a funcionaris, etc.) que es pot vincular als compromisos adquirits davant la Comissió Europea.

Quadre 24: Resum d'ajuts concedits pel FROB (en milions d'euros)

Entitats	EPAs i garanties	Accions participacions preferents o CoCos	Recuperacions
Catalunya Banc	559	12.052	782
Ceiss	430	1.129	-
Nova CaixaGalicia	379	9.052	783
BFA-Bankia	-	22.424	-
BMN	-	1.645	-
Banca Cívica	-	977	977
Banco de Valencia	656	5.498	-
LiberBank	-	124	124
Caja3	-	407	183
Caja Sur	392	800	800
Interese cobrados por cupones y otros	-	-	1.377
Inyección FROB	2.511	54.353	-
Sareb	-	2.192	-
Total	2.511	56.545	5.026

Font: Frob. Memòria d'activitats 2016

En els quadres 24 i 25 es recullen els diferents tipus d'ajuts a la banca espanyola i els nivells de recuperació assolits pel conjunt del sistema financer espanyol, dels quals es poden destacar els següents punts:

- El suport financer a les entitats s'ha fet des de dos organismes:
 - o El FROB, a través d'ajuts directes (en forma de capital, garanties en processos de venda i esquemes de protecció d'actius a adquirents d'entitats en cas de deteriorament o bé garanties als bancs adjudicatariis de les entitats en processos de subhasta i similars). Aquesta part del suport significa cost pel contribuent directe. Una part va procedir del programa d'assistència financera de la Unió Europea, a través del MEDE, del qual es van fer servir 41.333 milions d'euros.
 - o El FGDEC (Fons de Garantia d'Entitats de Crèdit), que es nodreix de les aportacions de les pròpies entitats.

- El total d'ajuts al sistema financer durant la crisi s'estima en 62.754 milions d'euros. D'aquests 42.590 milions d'euros s'han aportat pel FROB i 21.604 milions per part del FGDEC.
- Per conèixer el resultat final del cost del rescat a la banca espanyola caldrà esperar al resultat final dels imports aportats a la Sareb, a l'evolució dels actius integrats en els esquemes de protecció d'actius, a l'efecte final de les garanties aportades en processos de subhasta, així com al resultat dels processos de privatització pendents (Bankia).
- Del total dels ajuts atorgats pel FROB amb repercussió directa en els contribuents de 54.353 milions d'euros, se'n preveu una recuperació de 14.275 milions³¹. Per tant, el cost directe del rescat bancari a Espanya es pot quantificar en 42.590 milions d'euros el setembre de 2017.

³¹ Dades el setembre de 2017 d'acord amb el darrer ajust del Banc d'Espanya.

Quadre 25: Evolució del total d'ajuts atorgats al sector bancari

FROB	Entitats	Ajuts			Import recuperat	Import recuperable estimat	Ajudes netes
		Capital més híbrids	EPA	Garanties			
	BFA-BANKIA	22.424				9.260	-13164
	Catalunya Banc	12.052		560	782		-11.830
	Novacaixagalicia	9.052		379	783		-8.648
	Banco de Valencia	5.498	491	165			-6.154
	CCEISS	1.129		430		604	-955
	CajaSur	800	392		800		-392
	Banco Gallego	245		95			-340
	BMN	1.645				538	-1.107
	Banca cívica	977			977		0

espanyol

	Caja3	407			407		0
	Liberbank	124			124		0
	Suma	54.353	883	1.629	3.873	10.402	-42.590
	Ajust per inversió inicial del FGDEC en FROB						2.250
	Ajust per garantia del FROB al FGDEC per híbrids						-115
	Ajust per participació del FROB en la SAREB (inversió 2.192 milions d'euros)						-695
	TOTAL AJUSTOS						1.440
	SUMA NETA						-41.150
FGDEC	CAM	5.249	5.844				-11.093
	CCM	1.740	2.475				-4.215
	Unnim	953	1.689				-2.642
	Catalunya banc	1.001			274	383	-892
	Novacaixagalicia	802			115	290	-627
	SUMA	9.745	10.008		389	673	-19.469
	Ajust per inversió inicial del FGDEC en FROB						-2.250
	Ajust per garantia del FROB al FGDEC per híbrids						115
	TOTAL AJUSTOS						-2.135
	SUMA NETA						-21.604

Resum total d'ajuts atorgats pel FROB i el FGDEC

FROB + FGDEC	Ajuts			Import recuperat	Import recuperable estimat	Ajudes netes
	Capital més híbrids	EPA	Garanties			
Suma neta total	64.098	10.891	2.018	4.546	10.402	-62.754

Font: Banc d'Espanya i elaboració pròpia

5. Estabilització de l'economia

5.1. Recuperació del creixement

Després dels greus problemes d'inestabilitat financera del sector bancari combinats amb una forta recessió del conjunt de l'economia, a partir del 2014 Espanya va iniciar un període de recuperació amb creixements positius de l'economia, una lenta recuperació de l'ocupació i altres indicadors macroeconòmics que no amaguen les greus seqüeles en la societat que encara es mantindran durant anys.

La pròpia Comissió Europea, en el seu document "Evaluation of the financial sector assistance programme 2012-2014", publicat el gener de 2016, indica que el sector financer espanyol ha millorat substancialment en la situació financera de les entitats, la seva solvència i l'accés al finançament. La taxa de morositat de la banca, tot i reduir-se des del pic del 13,6% el desembre de 2013, encara es manté en un elevat 8,74% (maig 2017).

Des del punt de vista de la supervisió bancària, s'han assumit les competències per part d'un organisme unificat a Europa denominat *Mecanisme Únic de Supervisió* (MUS). A través del MUS, el Banc Central Europeu assumeix la responsabilitat última en matèria de supervisió bancària de tots els bancs de la zona euro. També s'està treballant en un mecanisme únic de garantia de dipòsits i en un mecanisme únic de resolució (MUR).

La recuperació del sistema financer espanyol també es va acreditar al superar folgadamente els *stress tests* de l'Associació Bancària Europea, publicats el 29 de juliol de 2016 pel conjunt de la banca europea. També han millorat les dades de morositat i d'endeutament que penalitzava les entitats que arrossegueu encara un fort component negatiu de la crisi.

Des del punt de vista de l'evolució del crèdit, encara es manté un molt baix nivell de noves operacions degut a la necessària reducció de l'endeutament per part de les llars i de les empreses privades, com a conseqüència de la situació de l'anterior crisi.

Un nou aspecte a considerar és l'estructura del sistema financer espanyol resultant després de la crisi, marcat per una gran concentració d'entitats derivada dels processos d'absorció i compra. Amb la desaparició de les caixes s'ha produït una forta concentració del sistema financer i on abans participaven més de 80 entitats ara competeixen 17 grups. El sistema financer espanyol s'ha convertit en el de major concentració dels països europeus grans, amb cinc entitats que acumulen prop del 65% de la quota de mercat i prop del 85% si es consideren la suma dels actius.

El Govern espanyol ja ha tornat, de forma anticipada, el 15,99% del deute que tenia amb el Mecanisme Europeu d'Estabilitat (MEDE) derivat del programa d'assistència financera. L'import retornat és de 6.612 milions d'euros. El calendari inicial preveia l'inici de les devolucions el 2022 i la finalització el 2027.

5.2. Efectes en el mercat hipotecari de particulars

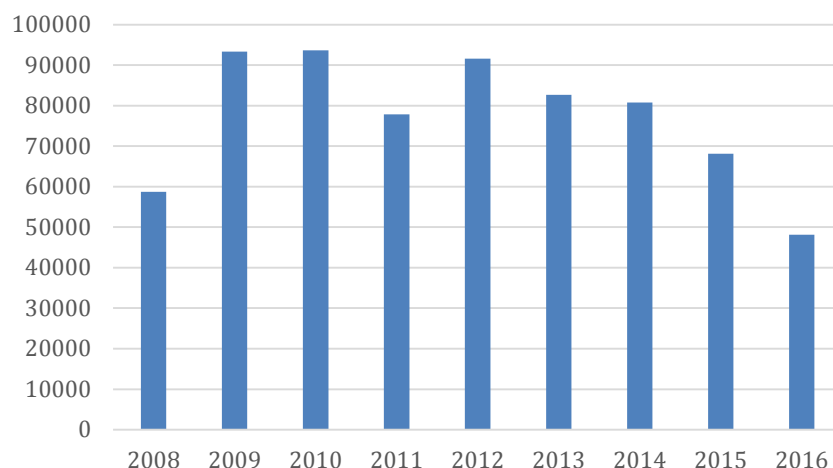
La profunda crisi patida per Espanya a partir del 2008 va tenir efectes molt durs per a moltes famílies sense recursos que eren deutores de crèdits hipotecaris concedits per entitats financeres sense una adequada anàlisi de risc i que es van endeutar de forma imprudent. No va ser fins el 2012, després de quatre anys de forta recessió, que es van realitzar accions per part de les administracions espanyoles per intentar pal·liar aquesta situació dramàtica que estava afectant centenars de milers de persones.

Habitualment, en les crisis bancàries, la morositat i els problemes de pagament de les famílies apareixen amb un cert endarreriment en els estats comptables de les entitats respecte dels inicis de les crisis. El lapsus de temps entre

l'arribada dels problemes i les cancel·lacions dels contractes laborals, les indemnitzacions, els estalvis, els ajuts a aturats, etc. contribueixen a aquest desfasament temporal, així com les pròpies mesures de comptabilització per part de les entitats financeres (acumulació de rebuts impagats, reestructuracions...), però ja el 2008 van començar els problemes de moltes famílies per fer front a les seves quotes hipotecàries. La morositat global per al conjunt de la banca va passar del 0,43% a finals del 2006 de forma progressiva a un màxim del 13,62% el desembre de 2013. Dins aquesta morositat, la part de més pes va venir del crèdit promotor i constructor, amb una taxa de fins al 40%, i es manifesta amb anterioritat a la de particulars, amb una paràlisi ràpida de l'activitat de promoció i construcció immobiliària. Pel que fa a la morositat dels específics deutes per a l'adquisició de l'habitatge dels particulars, van superar el 6% durant l'any 2014.

Aquestes dades tenen la seva versió més severa en els procediments d'execucions hipotecàries que s'han realitzat i encara es realitzen per part de les entitats financeres per recuperar els deutes no cobrats. Les dades disponibles corresponen a les elaborades pel Consell General del Poder Judicial que les publica des del 2008, però no es refereixen exclusivament a execucions sobre procediments hipotecaris per a l'adquisició de l'habitatge, sinó que també abasten altres conceptes com l'adquisició de locals, etc. Aquestes xifres, tal com es pot veure en el quadre 26, totalitzen prop de 700.000 execucions entre el 2008 i el 2016, que dona una idea del gran impacte negatiu que va tenir en la societat la crisi amb la consegüent situació d'angoixa i incertesa per als afectats que no podien pagar les quotes hipotecàries i veien com les entitats financeres iniciaven procediments per adjudicar-se els seus immobles. Diferents fonts estimen en uns 500.000 els vinculats a procediments d'hipoteques a particulars durant la crisi.

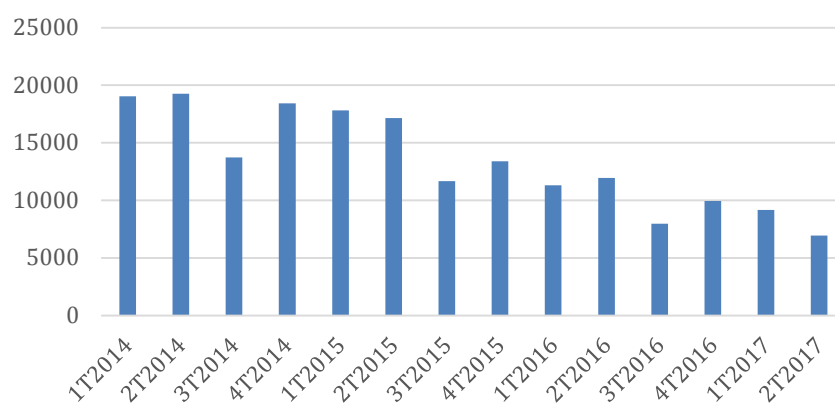
Quadre 26: Nombre d'execucions hipotecàries globals (CGPJ)



Font: Consell General del Poder Judicial i elaboració pròpia

Des de l'any 2014, a través de l'INE, es disposa de les dades trimestrals de procediments executius hipotecaris impulsats estrictament sobre habitatges, que, com es pot veure en el quadre 27, tenen encara una gran dimensió, sent de 41.129 el passat 2016, malgrat haver-se reduït un 31% respecte de l'any anterior i observar-se una tendència a la baixa.

Quadre 27: Nombre d'execucions hipotecàries d'habitatges (INE)



Font: INE i elaboració pròpia

Procediment d'execució hipotecària

El mecanisme d'execució hipotecària es basa en la Llei hipotecària i en la Llei d'enjudiciament civil. En el procés s'estableix que si un cop produït l'impagament del préstec, l'immoble es posa en subhasta i aquesta queda deserta (com era habitual en el període de la crisi), el banc es pot adjudicar l'habitatge pel 70% (50% fins al juliol de 2011) del valor de taxació i pot reclamar al deutor la diferència entre l'import del deute més els interessos de demora i les costes del procediment. No obstant, el deutor tenia com no embargable el 110% del salari mínim interprofessional³² (150% a partir de juliol de 2011).

Aquest procediment és diferent de l'existent en la majoria dels països europeus, en què el deutor sense béns suficients per pagar i que no ha incorregut en frau té més opcions per alliberar els deutes pendents després de perdre la propietat de l'immoble. En aquest sentit cal considerar que aquesta no és tampoc una solució òptima per a la situació viscuda a Espanya, doncs la família es podria quedar sense opcions d'habitatge al no existir una suficiència de recursos públics en forma d'habitatges socials que poguessin donar aquesta cobertura. Un altre problema que es produeix és que, mentre dura tot aquest procés, el deute pendent va generant interessos, amb una forta càrrega financera per al període que va entre l'impagament i la subhasta, i les persones responen del deute final pendent amb tots els seus béns, presents i futurs. Aquesta és la situació en la qual van caure centenars de milers de famílies a Espanya en la darrera crisi.

Habitualment es parla de la dació en pagament com a mecanisme a través del qual es produeix una cancel·lació completa de deutes amb el lliurament de

³² El fixa el Ministeri de Treball i Seguretat Social i per al 2017 és de 707,6 (mensual) i de 9.906,40 € (anual amb 14 pagues). Cal destacar que el 2017 va tenir un fort augment i que el 2016 era de 655,20 al mes.

l'habitatge de forma voluntària a l'entitat financera o a través d'un procediment executiu quan aquesta rebi el resultat de la subhasta o es produeixi una adjudicació. En aquest sentit cal indicar que aquest mecanisme no existeix a Espanya ni a la majoria dels països europeus, però sí en alguns estats dels Estats Units.³³ Per a les persones i famílies que no poden fer el pagament de les quotes hipotecàries en altres països existeixen mecanismes per ajudar i evitar el desnonament o per facilitar llars d'acollida, i aquestes opcions a Espanya van trigar molts anys a implantar-se. En canvi, el que sí que és una especificitat és el sistema concursal d'Espanya, que permet l'adjudicació de l'habitatge pel 70% del valor de taxació de l'immoble,³⁴ que provoca, en molts casos, que els deutors mantinguin elevats deutes després de perdre la propietat de l'habitatge als quals han de fer front amb tots els seus béns, presents i futurs.

En canvi, de forma paradoxal, en el cas del crèdit promotor, les entitats financeres van optar directament per la dació amb alliberació de deutes, rebent sòl i altres béns immobiliaris com a compensació per cancel·lar deutes i tancar al més aviat possible els crèdits inviables, malgrat que això va significar al final carregar les entitats financeres d'actius immobiliaris en deprecació, especialment sòl i actius immobiliaris en curs.

Actuacions per pal·liar els greus efectes de la crisi sobre les famílies per part de l'Administració

³³ Als Estats Units en diferents estats admeten la dació en pagament com a mecanisme de pagament per a cancel·lació de deutes, si bé aquesta fórmula ha generat altres efectes com un tipus d'interès més alt, imports més baixos que limiten l'accés a l'habitatge en inici i existències de registres de deutors per als incomplidors, entre altres efectes.

³⁴ Per exemple: una família va adquirir un immoble amb una taxació de 200.000 € a través d'una hipoteca, quan es produeix l'impagament el deute arriba a 160.000 €. Es produeix el procediment executiu i l'entitat s'adjudica el bé pel 70% del valor de taxació (abans 50%), és a dir, 140.000 €. La diferència de deute de 20.000 € persisteix i els deutors hi responen amb tots els seus béns, presents i futurs. L'entitat financera incorpora un actiu amb una taxació de 200.000 € i manté al seu favor el deute de 20.000 €.

S'han impulsat, principalment, quatre accions a través de la promulgació de normatives específiques:

- La primera acció per evitar el greu impacte en les famílies de la crisi es va realitzar per part del Govern amb el Reial decret llei 6/2012, de mesures urgents de protecció als deutors hipotecaris sense recursos. En aquesta llei s'establien diferents mecanismes que conduïen a permetre la reestructuració del deute hipotecari de qui tingués extraordinàries dificultats per atendre els pagaments i flexibilitzar els processos d'execució hipotecària per part de les entitats bancàries. S'hi podien acollir persones en risc d'exclusió social. El format establert consistia en l'adhesió voluntària per part de les entitats a un codi de bones pràctiques que seria supervisat per representants del Ministeri d'Economia, Banc d'Espanya, CNMV i Associació Hipotecària Espanyola.

El mecanisme contemplava tres fases: la primera intentar una possible reestructuració viable del deute a través de l'aplicació de carències d'amortització de capital, reduccions del tipus d'interès durant quatre anys i ampliació de terminis. Si aquestes mesures no eren suficients, les entitats podrien proposar quitances i, finalment, com a darrera opció, la realització de la dació en pagament i les famílies podrien romandre a l'habitatge durant dos anys fent el pagament d'una renda raonable. Tot això acompanyat d'exempcions fiscals en el cas de novacions contractuals (AJD i costos notariais).

La pràctica totalitat de les entitats financeres s'hi van acollir des d'un punt de vista formal i d'imatge i no van trigar en comunicar la seva adhesió, però ja sigui per la limitació de les pròpies condicions establertes per accedir com les fórmules proposades, així com l'escàs interès real de les entitats en la seva aplicació, la mesura no va tenir gairebé cap impacte. Les entitats van continuar amb els seus processos d'execucions hipotecàries, els llançaments i es van mantenir les dacions voluntàries com a fórmula

preferent, on els anteriors hipotecats responien del romanent de deute pendent.

- La segona actuació normativa es va establir amb el Reial decret llei 27/2012, de 15 de novembre, que va imposar una moratòria de dos anys als llançaments (desnonaments) dels habitatges ocupats per morosos en situació de risc d'exclusió social en els casos d'adjudicació de l'habitatge per part de l'entitat financera. Entre els requisits s'establien dues condicions per acreditar l'exclusió social. Per una banda, uns ingressos no superiors a tres vegades l'IPREM; i, per l'altra, que es tractés de famílies nombroses, monoparentals amb dos fills al seu càrrec, tenir un menor de tres anys al seu càrrec o algun membre amb d'incapacitació o dependència, que el deutor es trobés en situació de desocupació sense prestacions o bé víctimes de violència de gènere.

Aquesta mesura va ser efectiva i moltes entitats van aturar els llançaments, mentre que altres van continuar amb la pràctica i els aturaven de forma reactiva davant de les pressions populars. En conjunt, tal com es pot veure en el gràfic 12, el 2013 es capgira la situació i el nombre de llançaments deixa de créixer, malgrat mantenir-se a alts nivells.

Amb aquesta llei també es va promoure la creació d'un fons social d'habitatges propietat de les entitats de crèdit, que no va tenir molt impacte com demostra el fet que dels 6.000 habitatges oferts estigui disponible, encara actualment, el 35% segons dades del propi Fons Social d'Habitatges.³⁵

- La tercera normativa es va realitzar també a través del Reial decret llei 27/2012, de 15 de novembre, de mesures urgents per reforçar la protecció als deutors hipotecaris. Amb aquesta normativa, entre altres aspectes, es

³⁵ Web públic del Fons Social d'Habitatges (15-08-2017).

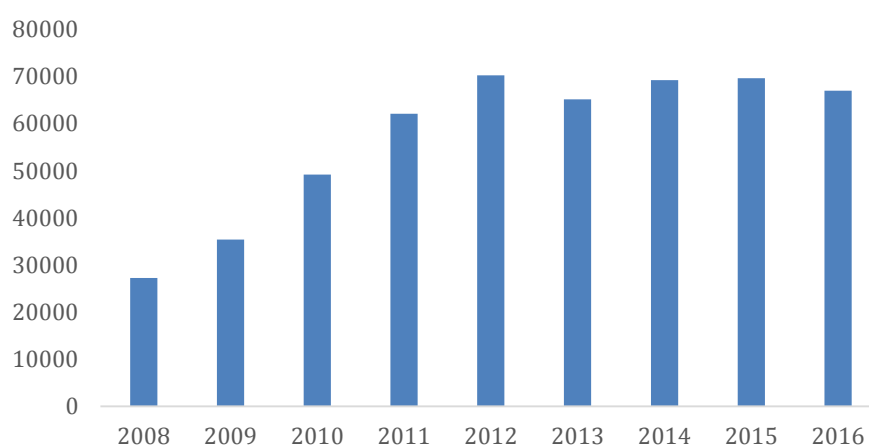
perfeccionen els requisits per evitar els llançaments, es limiten els tipus d'interès de les operacions on participin famílies vulnerables i s'atorguen drets de recuperació econòmica als deutors que hagin patit un procediment executiu en el cas d'una possible revalorització posterior del que va ser el seu habitatge.

- Finalment, després dels escassos resultats positius aconseguits en la primera fase del codi de bones pràctiques hipotecàries (unes 14.000 famílies segons el Ministeri d'Economia front els centenars de milers d'afectats per procediments executius hipotecaris), es va promulgar el Reial decret llei 1/2015, de 27 de febrer, del mecanisme de segona oportunitat, reducció de càrrega financera i altres mesures d'ordre social.

Amb aquesta mesura s'amplia fins al 2017 la suspensió de llançaments hipotecaris sobre habitatges habituals de col·lectius en risc d'exclusió social, es flexibilitzen els criteris d'accés al codi de bones pràctiques, considerant un nou límit de 14 pagues anuals de l'IPREM (en lloc de les 12 anteriors), i s'inclou com a nou col·lectiu els majors de 60 anys. També s'augmenten els límits del preu d'adquisició dels immobles, de manera que es podrà superar en un 20% el preu mitjà establert per un índex elaborat pel Ministeri de Foment (màxim 300.000 €). La principal novetat incorporada consisteix en la possible exoneració de deutes als deutors quan no s'hagin pogut satisfer els anteriors crèdits, sempre que el deutor accepti sotmetre's a un pla de pagaments durant els cinc anys següents per a l'abonament dels deutes no exonerats. Per a l'alliberació definitiva dels deutes, el deutor haurà de fer front als deutes no exonerats o "fer un esforç substancial per complir-ho". Malgrat aquestes bones intencions, crida l'atenció que l'exoneració de deutes podrà ser revocada si s'acredita una millora de la situació econòmica del deutor. Aquest aspecte així com la pròpia complexitat del procediment d'accés han restat tota eficàcia a la mesura.

En base a aquests paràmetres, l'anàlisi de l'evolució dels llançaments hipotecaris aporta informació rellevant sobre la dimensió del problema i els efectes de les mesures aplicades. L'estudi d'aquests llançaments té problemes de manca d'informació fins a l'any 2013. En aquest sentit, la informació disponible elaborada pel Consell General del Poder Judicial (CGPJ) no permet discriminar les dades de llançaments procedents de procediments d'execució hipotecària d'altres com els derivats de contractes de lloguers, etc. No obstant, és interessant la seva observació per veure l'important volum que significa. Tal com es pot veure en el quadre 28, el nombre d'execucions seguia una tendència força creixent fins al 2012, que s'atura per iniciar uns anys d'estabilitat i, finalment, el 2016 comença una moderada reducció.

Quadre 28: total de llançaments hipotecaris (CGPJ)



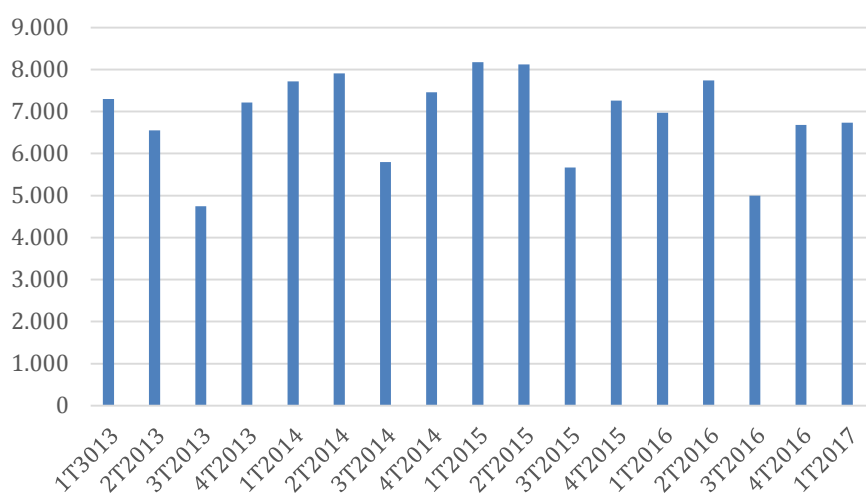
Font: Consell General del Poder Judicial

Cal aclarir que una gran quantitat d'aquests llançaments no correspon estrictament a procediments hipotecaris.³⁶ En aquest sentit, el CGPJ va

³⁶ Les dades elaborades pel CGPJ des del 2008 inclouen també procediments derivats de la Llei d'arrendaments urbans i d'altres causes. Les dades disponibles sobre llançaments hipotecaris derivats estrictament de procediments hipotecaris des d'aquest any 2008 són les procedents dels serveis comuns de notificacions en les localitats on existeixen aquests serveis, resultant una informació incompleta. A partir del 2013 aquesta dada és recollida pels jutjats de primera instància i, a partir d'aquest moment, sí que es disposa d'una dada completa. Alguns autors han fet aproximacions en base a la nova sèrie de les dades aplicant un multiplicador a les dades dels serveis comuns (Ada Colau i Adrià Alemany), amb un resultat global de 362.776 llançaments en el període entre el 2008 i el segon semestre de 2012.

començar a oferir informació sobre els llançaments realitzats a particulars derivats de procediments d'execució hipotecària d'habitatges a partir del 2013, tal com es pot veure en el quadre 29, que mostra una forta resistència a la baixa, amb una moderada reducció el 2016 respecte de l'any anterior. Degut a la correlació entre execucions i llançaments, és previsible que la reducció s'intensifiqui el 2017, al recollir la disminució de les execucions del 2016.

Quadre 29: Llançaments d'execucions hipotecàries. Habitatges (CGPJ)



Font: Consell General del Poder Judicial

L'anàlisi d'aquestes dades conjuntament amb les de les execucions revela informació sobre el que ha provocat aquestes mesures, com és una quantitat important d'habitatges en propietat de les entitats financeres que, havent realitzat el procediment executiu hipotecari, no es completa la possessió amb el llançament (en més d'un 50% dels casos), si bé en molts d'aquests casos s'ha pogut produir una dació. Aquesta situació, on els bancs s'han adjudicat un immoble però aquest continua ocupat per la família hipotecada inicial o per altres ocupants, és un problema que s'haurà de resoldre en el futur i que actualment es gestiona amb intervenció d'agents socials que negocien amb les entitats financeres fórmules en què el lloguer social, les quitances de deute, així com el real·lotjament de la família en pisos socials són les eines a utilitzar.

6. El rol de la Sareb en el sanejament i l'estabilització

6.1. Creació de la Sareb i evolució dels seus resultats

Un dels instruments utilitzats pels governs en situacions de crisi bancària com la que es va donar a Espanya és la de crear una societat d'actius ("banc dolent") que permeti absorbir els actius problemàtics de la banca, sanejar els seus balanços i eliminar els possibles dubtes sobre la situació d'aquestes entitats, que és un aspecte que genera gran desconfiança i inestabilitat en el conjunt de l'economia. Per aquest motiu, una de les condicions del programa d'assistència financera a la banca espanyola imposades per part de la Unió Europea i incorporades en el MoU va ser la creació d'una societat gestora a la qual transferir els actius problemàtics dels bancs afectats per a la seva liquidació de forma ordenada.

Amb aquesta finalitat, la Societat de Gestió d'Actius Procedents de la Reestructuració (Sareb) es va crear el novembre del 2012 amb un notable endarreriment respecte del que ja havien fet amb anterioritat molts països³⁷ per fer front a problemes bancaris similars als d'Espanya. La creació de la Sareb està regulada per la disposició addicional 7a de la Llei 9/2012 i pel Reial decret 1559/2012, de 15 de novembre, on es va establir el seu règim jurídic, objectius, etc.

La Sareb té la forma jurídica de societat anònima i està participada en un 55%³⁸ per capital privat i un 45% pel FROB. Per imposició legal, l'accionariat de

³⁷ A Alemanya es van crear estructures de banc dolent el 2008, Dinamarca va crear el 2008 una companyia d'estabilitat financera amb un perímetre sobre crèdit promotor, Suïssa va crear el 2008 l'SBN Stabfund, Bèlgica va crear l'any 2009 Royal Par Investment i el 2011 una nova estructura per fer front a l'adquisició de deute de Grècia per part de Dexia, al Regne Unit, UK Asset Resolution va començar a ser operatiu el 2010, Irlanda va crear el NAMA el 2009 i als Estats Units el seu programa d'assistència al CitiGroup i al Bank of America es va realitzar el 2009.

³⁸ Veure annex número 4, la composició de l'accionariat el 2016, després de la conversió de deute subordinat en accions.

la Sareb només pot estar format per organismes governamentals o inversors institucionals. La raó de donar entrada a capital privat (de forma majoritària) és per evitar que la garantia de l'Estat que avala el seu deute no computi com a dèficit públic. Té l'objectiu exclusiu d'adquirir, gestionar i desinvertir els actius que li van transferir les entitats que van rebre ajuts públics el 2012 i el 2013, optimitzant el seu valor.

Es tracta, per tant, d'una entitat creada amb capital privat, on el seu màxim accionista, el FROB, és de titularitat pública. Les principals característiques són:

- Té una durada limitada a 15 anys.
- L'adquisició d'actius a les entitats financeres afectades no s'ha fet amb diner públic, sinó amb aportació de capital i emissió de deute per part de la Sareb (avalada per l'Estat). Per tant, els actius immobiliaris adquirits no són directament propietat dels ciutadans espanyols.
- A les entitats financeres el pagament dels actius transferits es va realitzar amb bons.
- Té una forta estructura financera d'endeutament (deute subordinat i deute sènior).
- Els seus productes són préstecs a promotors i immobles (residencial, terciari i sòl).

El model de negoci ve determinat per naturalesa de la seva missió, que consisteix en la gestió i liquidació dels actius rebuts, optimitzant el seu valor, abans de finals de 2027, així com minimitzar els recolzaments financers públics. No es contemplen entre els seus objectius fundacionals fites de tipus social enteses com a contribuir a l'alleugeriment dels problemes dels col·lectius més vulnerables de la societat afectats per la crisi o similars. Per tant, actuacions intenses en aquest sentit que poguessin desviar el propòsit d'optimització del valor dels actius s'allunyarien del mandat que es va establir per llei en el seu origen i els seus gestors no es poden apartar d'aquest marc.

Pel que fa a l'estructura financera, la Sareb va néixer amb una composició de recursos propis del 15% sobre els actius i un 85% de deute subordinat, amb diverses transformacions durant els primers anys de la seva vida. Al final del 2016 presentava l'estructura financera indicada en el quadre 30:

Quadre 30: estructura financera de la Sareb a finals 2016

ACTIU	PASSIU
Actiu no corrent: 36.612	Patrimoni net (2.657)
Immobilitzats	Fons propis: 2.620
Inversions immobiliàries	Ajustos per canvis de valor: (5.277)
Inversions financeres a llarg termini	
	Passiu no corrent: 42.267
Actiu corrent: 7.479	Deutes a llarg termini
Existències	
Deutors comercials	Passiu corrent: 4.481
Inversions financeres a curt	Deutes a curt termini
	Creditors comercials
Total actiu: 44.092	Total passiu: 44.092

Les inversions immobiliàries i les inversions financeres a llarg termini recullen els actius transferits de les entitats financeres. Els deutes a llarg termini en el passiu recullen els valors dels títols (bons) lliurats a les entitats financeres com a pagament dels actius transferits així com el deute subordinat.

Malgrat el patrimoni net negatiu,³⁹ la Sareb indica que els seus fons propis són de 2.620 milions d'euros i compta amb 1.430 milions d'euros de deute subordinat. En conjunt, el capital més el deute subordinat arribava a un 8% dels actius amb 4.050 milions d'euros.

Els comptes anuals de la Sareb en els seus prop de cinc anys de funcionament han estat marcats per constants canvis i reformulacions. Durant l'exercici 2016 la Sareb va experimentar unes pèrdues de 662 milions d'euros. Malgrat que no és la pràctica habitual, la societat el 2016 ha reexpressat els comptes dels exercicis anteriors, cosa que també va fer l'any 2015 (incorporant pèrdues als altres exercicis anteriors que ara han desaparegut), i malgrat acumular, segons els informes anuals, pèrdues per 1.615 milions d'euros, o més si es tenen en compte els anteriors canvis, ja que, amb la nova reformulació, s'han definit uns nous resultats acumulats. Amb aquest criteri els resultats dels anys anteriors aplicats el 2016⁴⁰, la Sareb totalitza unes pèrdues acumulades des de la seva creació de 750 milions d'euros. El darrer canvi obeeix a que la Sareb no aplicarà les minusvàlues en els seus actius de forma automàtica a tota la cartera, sinó únicament a la que vagi venent.

Diferents aspectes com noves deprecacions dels actius, forts costos operatius, poca activitat de vendes, decisions preses sobre temes financers han llastrat els resultats que en un inici es van avaluar que serien positius al voltant d'un 14% anuals. És evident que aquest pla de negoci inicial, de moment, no s'està realitzant. La bona marxa del sector immobiliari és la principal referència per

³⁹ A la fi de 2016, el Reial decret-llei 4/2016 va establir els criteris per comptabilitzar el deteriorament dels actius de la cartera de la Sareb. Així, estableix que les minusvàlues netes latents no es registrin en el compte de pèrdues i guanys, com s'exigia a la normativa anterior, sinó que es faci contra un compte de regulació comptable d'ajustos per canvis de valor dins del patrimoni net de la companyia. Aquest compte d'ajustos, a més, no es considera a l'efecte de les causes de reducció de capital i dissolució de la societat contemplades en la legislació mercantil general.

https://www.sareb.es/file_source/web/contentInstances/documents/Informes%20actividad/Informe%20anual%20de%20actividad%202016.pdf

⁴⁰ Comunicat de la Sareb del 3-04-17

millorar els resultats en el futur i potser aquesta lentitud en la comercialització dels actius immobiliaris pot acabar beneficiant la Sareb, a l'aprofitar millor la conjuntura de revalorització dels mercats així com la bona dinàmica actual del mercat de lloguers.

La Sareb realitza la seva activitat a través de tercers que actuen d'administradors i comercialitzadors externs (anomenats *servicers immobiliaris*). Aquests *servicers* externs s'han anat canviant i en aquests moments són Altamira Asset Management, Haya Real Estate, Servihabitat i Solvia.

6.2. Evolució i anàlisi dels actius transferits

La Sareb va ser receptora dels següents actius per part de les entitats que van rebre ajuts públics:

- Préstec promotor superior a 250,000 € de valor comptable net.
- Actius immobiliaris adjudicats amb un valor superior a 100.000 € de valor comptable net.

No va ser receptora de préstecs hipotecaris de particulars. La valoració dels actius es va fer prenent com a referència l'exercici de resistència de cada banc i l'anàlisi de les seves carteres per part d'una empresa auditora independent. La Sareb va rebre en total uns 200.000 actius procedents de les entitats de crèdit, per valor de 50.781 milions d'euros. El 80% corresponia a actius financers amb una xifra de 39.438 milions d'euros i el 20% a actius immobiliaris amb 11.343 milions d'euros.

El traspàs dels actius es va fer en dues fases: una primera a finals de 2012 en el cas de les entitats que es van enquadrar com a Grup 1 en el MoU, tal com es pot veure en el quadre 31:

Quadre 31: Valor dels actius transferits Grup 1

Entitat	Valor dels actius transferits (xifres en milions d'euros)
BFA/Bankia	22.318

CatalunyaCaixa	6.708
NovaCaixa Galicia/Banco Gallego	5.707
Banco de Valencia	1.962
Total	36.695

Posteriorment, el febrer del 2013 els actius transferits pel Grup 2 a la Sareb va ser la que s'indica en el quadre 32:

Quadre 32: Valor dels actius transferits Grup 2

Entitat	Valor dels actius transferits (xifres en milions d'euros)
BMN	5.819
Liberbank	2.917
Caja 3	2.212
CEISS	3.137
Total	14.086

Aquests actius es van transferir d'acord amb la valoració practicada per les auditories realitzades d'acord amb el MoU amb reduccions addicionals, que van significar forts retalls als preus comptabilitzats per les entitats, molt per sobre dels requeriments establerts en el sector pel que fa a dotacions per actius immobiliaris. Les entitats es van aplicar les oportunes pèrdues, que van ser cobertes pels ajuts públics dins el programa de rescat.

Els actius transferits van rebre els següents descomptes sobre els valors bruts indicats en el quadre 33:

Quadre 33: Descomptes aplicats als actius transferits

TIPUS D'ACTIU		RETALL MITJÀ
1. Préstecs		45,6%
1.1. Habitatge acabat		32,4%
1.2. Obra en curs		40,3%
1.3. Sòl urbà		53,6%
1.4. Altre sòl		56,6%
1.5. Altres amb garantia real		33,8%
1.6. Altres sense garantia real		67,6%
2. Actius Adjudicats		63,1%
2.1. Habitatge nou		54,2%
2.2. Promocions en curs		63,2%
2.3. Sòl		79,5%

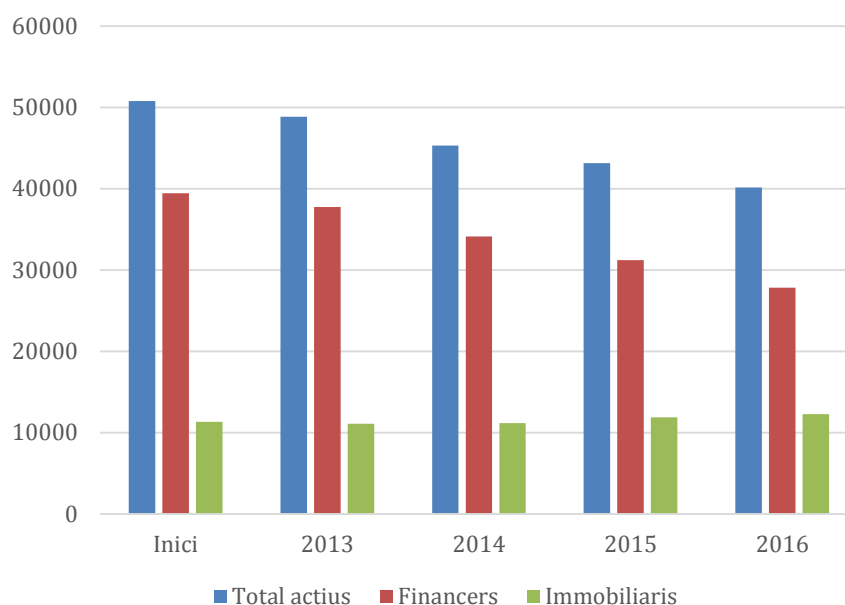
Font: FROB

Aquests valors dels actius van significar unes notables pèrdues per a les entitats financeres que havien transferit els actius, que van ser cobertes per ajuts públics. Això significa que si la Sareb pot obtenir guanys de la desinversió d'aquests actius, s'obtidrien rendiments que afavoririen el seu accionariat, sense que s'hagi previst cap acció de benefici col·lectiu directe per al conjunt de la societat que va cobrir les pèrdues en origen. És a dir, la Sareb es va beneficiar d'una adjudicació d'actius a preus ajustats gràcies a les injeccions de capital públic, però els potencials beneficis no es retornarien al conjunt dels contribuents, excepte per la part de retorn del FROB com a accionista.

Pel que fa a l'activitat de desinversió, considerant el final del 2016, la Sareb ha experimentat des del seu inici una reducció del 21% dels seus actius. Tal com es pot veure en el quadre 34, la valoració dels actius en cartera era al final d'aquest exercici era de 40.134 milions. Les reduccions s'expliquen principalment per desinversions en actius financers (crèdits a promotors). En canvi, els actius immobiliaris (habitatges, locals, etc.) han augmentat per

l'acabament de projectes en curs, transformació de sòl i altres accions sobre el sòl i els actius financers.

Quadre 34: Evolució dels actius de la Sareb



Font: Sareb

Al final del 2016 les existències de la Sareb en unitats comprenen, segons el seu informe anual, 118.681 actius immobiliaris (habitatges, locals, etc.) i 79.640 actius financers (crèdits a promotors). Sobre els actius immobiliaris, el 45,5% correspon a habitatges que signifiquen unes 54.000 unitats; el 14,7%, sòl en desenvolupament; 8,9%, sòl finalista, i el restant 30,9% es distribueix entre terciari, sòl rústic i altres.

Les principals ubicacions dels actius immobiliaris es troben a Catalunya (19,9%), València (17,3%), Andalusia (11,4) i Comunitat de Madrid (10,4%).

Segons aquestes dades, la Sareb té a Catalunya al voltant de 23.600 actius immobiliaris, i si es manté la proporció mitjana pel que fa a habitatges correspon, almenys, a uns 10.000 per a aquesta comunitat autònoma. En canvi, a través de la seva web només es poden adquirir 2.556 habitatges, la qual cosa demostra que encara té molt producte per posar en comercialització.

El mateix passa per a global d'Espanya, ja que a la seva web es publiquen 11.215 habitatges sobre els 54.000 que afirma que té.

Pel que fa a l'obra en curs (aturada), a Catalunya, a través del *servicer* Altamira, es publiquen 88 promocions en curs molt avançades, que signifiquen uns 900 nous habitatges. L'objectiu de la publicació en aquesta plataforma és atraure inversors per completar el projecte i fer-ne la comercialització. A la vista de les dades esmentades, també en aquest àmbit de promoció d'obra nova i explotació de sòl la Sareb té força recorregut.

6.3. Anàlisi de les seves activitats

Tal com s'ha comentat, l'objectiu de la Sareb és optimitzar la liquidació dels actius rebuts en un termini de 15 anys. Des de la seva creació ha venut 40.845 immobles i tenia el 31 de desembre 4.600 habitatges en lloguer, sense incloure els destinats a lloguer social.

A part del parc d'habitatges en comercialització que ja té la Sareb, és previsible l'augment en el futur d'aquestes unitats en venda, d'acord amb les dades publicades, així com també pel recorregut en l'acabament d'obra nova que va rebre en curs i la comercialització dels altres actius com a sòl, sòl rústic i industrial. També cal preveure la transformació de crèdit promotor en actius immobiliaris al plantejar als creditors opcions com la dació quan presenten problemes de pagament.

Pel que fa al lloguer social, la Sareb té acords vigents amb ajuntaments per cedir habitatges adreçats a col·lectius en situació d'emergència social i al programa social per a l'habitatge per a un total de 4.000 unitats, de les que ja n'havia compromès unes 2.300 al final del 2016. Contemplant el valor mitjà dels actius immobiliaris segons les pròpies dades de la Sareb, els habitatges compromesos representen un 0,88% sobre els actius i un 1,5% si s'assoleix la xifra de 4.000 cessions.

La Sareb és considerada la immobiliària amb més propietats de sòl⁴¹ d'Espanya. Ni a les memòries ni en cap document s'ha identificat cap projecte de desenvolupament conjunt d'habitatge públic entre la Sareb i alguna administració a partir del sòl disponible o transformant alguna de les promocions en marxa.

Anunci de la creació d'una socimi per part de la Sareb

El mes de maig del 2017 es va anunciar que la Sareb crearà una socimi⁴² que s'anomenarà Tempore Properties i que començarà a cotitzar a borsa (Mercat Alternatiu Borsari MAB) abans de finalitzar el 2017. Aquestes societats (socimis) han crescut en els darrers anys com a conseqüència de la baixa rendibilitat de les inversions financeres i les bones perspectives del lloguer del mercat immobiliari. La Sareb ha indicat que farà una selecció d'actius que es traspassaran a la socimi, entre els quals com a mínim el 80% haurà d'incloure immobles en lloguer. El traspàs dels actius a la socimi serà una nova fórmula de desinversió d'actius i caldrà veure la capacitat per atreure nous inversors.

⁴¹ Segons el diari *Expansión* (18-07-17): La Sareb lidera aquest rànquing de tenidors de sòl amb una inversió de 13.000 milions (dades 2013), seguida de Royal Urbis (6.700 milions), Metrovacesa (6.000 milions), Realia (1.852 milions), AEDAS (1.350 milions) Vía Celere (1.210 milions) i Neinor Homes (1.210 milions).

⁴² Les societats cotitzades anònimes d'inversió al mercat immobiliari (socimis) són la versió espanyola dels Reit, un vehicle d'inversió nascut a Estats Units en la dècada dels 60 i que posteriorment es va traslladar a Europa. A Espanya van ser aprovades a través de la Llei 11/2009. No obstant, fins uns canvis normatius aplicats a finals del 2012 no van aparèixer. Les seves principals característiques són que han de comptar amb una cartera d'immobles dels quals almenys el 80% es dediqui al lloguer i han de repartir dividend. Les socimis estan exemptes del pagament de l'impost de societats i tenen una forta bonificació (95%) en l'impost sobre transmissions patrimonials i actes jurídics documentats.

7. Conclusions

- Espanya va viure una etapa de fort creixement del PIB entre els anys 2000 i 2007, que va suposar una acumulació de forts desequilibris macroeconòmics i financers derivats d'una forta despesa realitzada pel sector privat gràcies a un intens creixement de l'endeutament a través del crèdit bancari (va passar del 94% al 191% del PIB).
- Aquest creixement del finançament al sector privat es va destinar principalment al sector immobiliari, que va registrar una taxa de creixement mitjà anual del 20% en el crèdit per a l'adquisició de l'habitatge i del 29% del crèdit promotor i constructor.
- L'intens augment de la demanda en el mercat immobiliari va generar un efecte "bombolla" impulsat pel crèdit bancari, que va estimular un endeutament de particulars a través del crèdit hipotecari per unes expectatives de revalorització dels habitatges.
- El crèdit a promotors i constructors va tenir un creixement a Espanya molt per sobre de les capacitats d'absorció de la demanda, especialment els darrers anys previs a l'esclat de la crisi (el crèdit promotor va augmentar el 2007 un 21% i el 2006 un 44%), sense cap actuació restrictiva per part del regulador.
- L'esclat de la crisi va destapar l'excés d'oferta generada amb fort estoc d'habitatges acabats sense vendre, entre 600.000 i 800.000 habitatges a finals del 2008 i més de 300.000 milions d'euros de crèdit promotor concedit per a la construcció de nous habitatges sense opcions de viabilitat. L'inici de la crisi va provocar la caiguda de la demanda i de la baixada de la valoració dels immobles, atrapant moltes famílies i les pròpies entitats financeres.

- En el cicle 2001-2007 el crèdit concedit pel conjunt d'entitats de crèdit (bancs, caixes i cooperatives) va augmentar més un 300%, mentre que el PIB nominal ho va fer en un 67%. Dins aquest creixement, el major protagonisme el van ostentar les caixes d'estalvis, que van efectuar un creixement del crèdit del 319%, mentre que els bancs van créixer en un 260% i les cooperatives de crèdit en un 298%. Aquest creixement es va gestar en moltes entitats gràcies a una pèrdua de la qualitat del crèdit i a l'empament del subjacent.
- El *gap* de recursos (diferència entre recursos de clients captats i crèdits atorgats) per al conjunt de les caixes d'estalvis va tenir el seu punt màxim l'any 2007, amb més de 188.000 milions d'euros, aproximadament el 18% del PIB d'Espanya. L'anàlisi de l'evolució de la ràtio LTD (*loan-to-deposit*, relació de crèdits concedits amb els dipòsits de cada entitat financera) demostra que la major desproporció es concentra en un grup d'entitats amb valors d'entre 1,5 i 2,17, amb una clara dependència externa desmesurada.
- Les caixes d'estalvis mantenien unes capacitats limitades per capitalitzar-se i van ignorar les seves vulnerabilitats a efectes de solvència amb una imprudent política de creixement del crèdit concentrada en el sector immobiliari amb productes agressius, potenciació del crèdit promotor i realització d'activitats immobiliàries directament a través d'empreses participades.
- El sector bancari entre els anys 2009 i 2017 ha tingut una concentració sense precedents, passant de 66 entitats financeres a 10 grups bancaris, amb una pràctica desaparició de les caixes d'estalvis.
- L'activitat de supervisió per part del Banc d'Espanya va tenir greus mancances, malgrat tenir clarament assignades plenes funcions de

supervisió del sistema bancari i capacitat per realitzar les accions correctives necessàries per una adequada gestió prudencial.

- Les actuacions dels diferents governs espanyols per estabilitzar el sector bancari van tenir un llarg recorregut amb diverses normatives entre el 2008 i el 2012 amb eficàcies parcials i els dubtes sobre la seva situació no es resolien. La contundència i rapidesa d'actuació que es van donar en altres països en reconèixer la problemàtica i introduir mesures correctores a Espanya no es va produir. Finalment, es va requerir una assistència financera de la Unió Europea, que incloïa un compromís de fins a 100 milions d'euros, dels quals s'han fet servir 41.333 milions d'euros, i l'acceptació d'unes mesures de reestructuració establertes en el MoU.
- El suport financer al sector bancari espanyol s'ha canalitzat a través del FROB i del Fons de Garantia de Dipòsits. El total d'ajuts al sistema financer durant la crisi s'estima en 62.754 milions d'euros. D'aquests 42.590 milions d'euros s'han aportat pel FROB i 21.604 milions per part del Fons de Garantia de Dipòsits.
- Del total dels ajuts atorgats pel FROB amb repercussió directa en els contribuents de 54.353 milions d'euros, se'n preveu una recuperació de 14.275 milions. Per tant, el cost directe del rescat bancari a Espanya es pot quantificar en 42.590 milions d'euros el setembre de 2017 (sense incloure el FGDEC). Per conèixer el resultat final del cost del rescat a la banca espanyola caldrà esperar al resultat final dels imports aportats a la Sareb, a l'evolució dels actius integrats en els esquemes de protecció d'actius, a l'efecte final de les garanties aportades en processos de subhasta, així com al resultat dels processos de privatització pendents (Bankia).
- A partir del 2014 Espanya va iniciar un període de recuperació amb creixements positius de l'economia, una lenta recuperació de l'ocupació i altres indicadors macroeconòmics que no amaguen les greus seqüeles en

la societat, que encara es mantindran durant anys. Des del punt de vista de la supervisió bancària, s'han assumit les competències per part d'un organisme unificat a Europa denominat Mecanisme Únic de Supervisió (MUS).

- No va ser fins al 2012, després de quatre anys de forta recessió, que es van realitzar accions per part de les administracions espanyoles per intentar pal·liar la situació dramàtica que estava afectant centenars de milers de persones que no podien fer front al pagament de les quotes hipotecàries.
- Els impagaments dels préstecs hipotecaris va provocar un gran augment dels processos d'execució hipotecària, amb més de 700.000 procediments iniciats des del 2008, dels quals 500.000 poden estar vinculats a habitatges. Malgrat haver-se reduït el nombre de procediments iniciats i tenir una clara tendència a la baixa, després de nou anys de l'inici de la crisi, encara se'n manté una elevada xifra (41.129 procediments el 2016 i 16.090 els dos primers mesos del 2017, amb reduccions d'un 25% respecte dels mateixos períodes de l'any anterior).
- És específic d'Espanya el mecanisme d'execució hipotecària, on el banc es pot adjudicar l'habitatge pel 70% (50% fins al juliol de 2011) del valor de taxació i pot reclamar al deutor la diferència entre l'import del deute més els interessos de demora i les costes del procediment. Això resta opcions a les famílies i persones amb hipoteques que no poden pagar una cancel·lació del deute sense elevades càrregues posteriors a les que han de front amb tots els seus béns, presents i futurs, a més de perdre l'habitatge. Aquesta situació és especialment greu quan l'habitatge ha perdut valor respecte del moment de la concessió del préstec.
- Les accions impulsades per protegir els deutors hipotecaris sense recursos van tenir poc impacte sobre els procediments d'execució hipotecària. Els

requisits i els mecanismes previstos van restar tota eficàcia a la mesura. La norma establerta el novembre de 2012 de moratòria de dos anys en els llançaments en els casos de famílies que acreditessin exclusió social va actuar com a fre al fort creixement que estaven tenint els llançaments, però mantenint un elevat nivell que ha presentat una forta resistència a la baixa.

- La mesura establerta el 2015 “El mecanisme de segona oportunitat, reducció de càrrega financera i d’altres mesures d’ordre social” va ampliar fins al 2017 la suspensió dels llançaments hipotecaris sobre col·lectius en risc d’exclusió social, evitant aquestes situacions però sense resoldre el problema de fons, ja que les opcions d’exoneració de deutes proposades no han resultat efectives.
- A la vista de les dades de les execucions hipotecàries i dels llançaments, existeix un parc d’habitatges que són propietat de les entitats financeres, malgrat que no en tinguin la possessió al no haver efectuat el llançament. Tot i que en molts casos s’explica per realització de dacions, des del 2014 els llançaments representen com a màxim el 50% dels procediments executius iniciats.
- Una de les condicions del programa d’assistència financera a la banca espanyola imposades per part de la Unió Europea i incorporades en el MoU va ser la creació de la Sareb el 2012, amb l’objectiu exclusiu d’adquirir, gestionar i desinvertir els actius que li van transferir les entitats que van rebre ajuts públics, optimitzant el seu valor. Es tracta, per tant, d’una entitat creada amb capital privat, on el seu màxim accionista, el FROB, és de titularitat pública.
- L’adquisició d’actius a les entitats financeres afectades no s’ha fet amb diner públic directament, sinó amb aportació de capital i emissió de deute per part de la Sareb (avalada per l’estat). Els actius immobiliaris adquirits no són

directament propietat dels ciutadans espanyols. Actuacions intenses que poguessin desviar el propòsit d'optimització del valor dels actius, s'allunyarien del mandat que es va establir per llei en el seu origen.

- Diferents aspectes com noves deprecacions dels actius, forts costos operatius, poca activitat de vendes, decisions preses sobre temes financers han llastrat els resultats que en un inici es van avaluar que serien positius al voltant d'un 14% anual. La bona evolució del sector immobiliari és la principal referència per millorar els resultats en el futur i potser aquesta lentitud en la comercialització dels actius immobiliaris pot acabar beneficiant la Sareb, a l'aprofitar millor la conjuntura dels mercats així com la bona dinàmica actual del mercat de lloguers.
- La Sareb realitza la seva activitat a través de tercers que actuen d'administradors i comercialitzadors externs (anomenats *servicers* immobiliaris). Aquests servicers externs s'han anat canviant i en aquests moments són Altamira Asset Management, Haya Real Estate, Servi habitat i Solvia.
- La Sareb va ser receptora dels següents actius per part de les entitats que van rebre ajuts públics: préstec promotor superior a 250,000 € de valor comptable net i actius immobiliaris adjudicats amb un valor superior a 100.000 € de valor comptable net. Va rebre en total uns 200.000 actius procedents de les entitats de crèdit, per valor de 50.781 milions d'euros. El 80% corresponia a actius financers amb una xifra de 39.438 milions d'euros i el 20% a actius immobiliaris amb 11.343 milions d'euros.
- La transferència dels actius a la Sareb va significar unes notables pèrdues per les entitats financeres que van transferir els actius, que van ser cobertes per ajuts públics. En canvi, la Sareb pot obtenir guanys de la desinversió d'aquests actius que afavoririen el seu accionariat, sense que s'hagi previst cap acció de benefici col·lectiu directe per al conjunt de la societat que va cobrir les pèrdues en origen.

- Al final del 2016 les existències de la Sareb en unitats comprenen, segons el seu informe anual, 118.681 actius immobiliaris i 79.640 actius financers. Sobre els actius immobiliaris, el 45,5% correspon a habitatges que signifiquen unes 54.000 unitats; el 14,7%, a sòl en desenvolupament; 8,9%, a sòl finalista, i el restant 30,9% es distribueix entre terciari, sòl rústic i altres.
- La Sareb té acords vigents amb ajuntaments per cedir habitatges adreçats a col·lectius en situació d'emergència social i al programa social per a l'habitatge per un total de 4.000 unitats, de les quals ja n'havia compromès unes 2.300 al final del 2016. Contemplant el valor mitjà dels actius immobiliaris segons les pròpies dades de la Sareb, els habitatges compromesos representen un 0,88% sobre els actius i un 1,5% si s'assoleix la xifra de 4.000 cessions.
- La Sareb és considerada la immobiliària amb més propietats de sòl d'Espanya. El mes de maig del 2017 es va anunciar que la Sareb crearà una socimi que s'anomenarà Tempore Properties i que començarà a cotitzar a borsa (Mercat Alternatiu Borsari MAB) abans del finalitzar el 2017.

Annex número 1:

Caixes d'estalvis – 2007. Ràtio *Loan To Deposit* (LTD)

Classificació dels grups: D>1,4; C entre 1,06 i 1,3; B Entre 0,96 i 1,05; A <0,95

Caixa d'estalvis	Ràtio LTD	Grup
BADAJOS	0,84	A
CATALUNYA	1,90	D
BURGOS C.C.O.	0,99	B
BURGOS MPAL.	1,23	C
CAJASUR	1,08	C
GIRONA	1,09	C
GRANADA	1,05	B
GUADALAJARA	0,91	A
RIOJA	1,09	C
MADRID	1,59	D
MANLLEU	0,95	A
MANRESA	0,96	B
LAIETANA	0,99	B
MURCIA	1,02	B
ONTINYENT	1,02	B
ASTURIAS	0,98	B
BALEARES	1,12	C
INSULAR CANARIAS	1,20	C
NAVARRA	1,08	C
POLLENSA	0,98	B
SABADELL	1,05	B
GENERAL CANARIAS	1,12	C
SANTANDER-CANTABRIA	1,21	C
SEGOVIA	0,96	B
TARRAGONA	1,29	C
TERRASSA	1,08	C
BANCAJA	2,17	D
CAIXANOVA	1,12	C
PENEDÈS	1,25	C
IBERCAJA	1,18	C
INMACULADA	1,04	B
MEDITERRÀNEO	1,40	D
GALICIA	1,49	D
JAÉN	0,82	A
ÁVILA	1,03	B
BBK	1,05	B
CAJA ESPAÑA	0,98	B
VITAL	1,04	B
EXTREMADURA	0,96	B
LA CAIXA	1,24	C
GIPUZKOA Y S.S.	0,91	A
UNICAJA	1,02	B
CAJA DUERO	0,98	B
CASTILLA-MANCHA	1,08	C
CAJASOL	1,12	C

Annex número 2:

Caixes d'estalvis. Creixement del crèdit 2000-2007

BADAJOS	142%
CATALUNYA	224%
BURGOS C.C.O.	277%
BURGOS MPAL.	256%
CAJASUR	184%
GIRONA	311%
GRANADA	168%
GUADALAJARA	168%
RIOJA	140%
MADRID	194%
MANLLEU	209%
MANRESA	284%
LAIETANA	328%
MURCIA	315%
ASTURIAS	219%
BALEARES	187%
INSULAR CANARIAS	226%
NAVARRA	193%
SABADELL	264%
GENERAL CANARIAS	292%
SANTANDER-CANTABRIA	273%
SEGOVIA	209%
TARRAGONA	168%
TERRASSA	341%
BANCAJA	325%
CAIXANOVA	251%
PENEDÈS	257%
IBERCAJA	246%
INMACULADA	170%
MEDITERRÀNEO	351%
GALICIA	353%
JAÉN	230%
ÁVILA	307%
BBK	199%
CAJA ESPAÑA	166%
VITAL	161%
EXTREMADURA	200%
LA CAIXA	230%
GIPUZKOA Y S.S.	218%
UNICAJA	188%
CAJA DUERO	188%
CASTILLA-MANCHA	328%
CAJASOL	160%

Annex número 3

Caixes d'estalvis-2007. Ràtio de solvència (Recursos propis sobre actius)

ENTIDAD	Recursos propis/ actius
BADAJOS	0,0773388
CATALUNYA	0,0384005
BURGOS C.C.O.	0,096116
BURGOS MPAL.	0,0770997
CAJASUR	0,0480619
GIRONA	0,0532004
GRANADA	0,0548354
GUADALAJARA	0,0496569
RIOJA	0,0667953
MADRID	0,0606579
MANLLEU	0,0423207
MANRESA	0,0523226
LAIETANA	0,0466628
MURCIA	0,0517555
ONTINYENT	0,0601559
ASTURIAS	0,0852464
BALEARES	0,0531751
INSULAR CANARIAS	0,0475196
NAVARRA	0,0729464
POLLENSA	0,070273
SABADELL	0,0402108
GENERAL CANARIAS	0,0669905
SANTANDER-CANTABRIA	0,0438981
SEGOVIA	0,0527124
TARRAGONA	0,0504719
TERRASSA	0,0469357
BANCAJA	0,0357915
CAIXANOVA	0,0421848
PENEDÈS	0,0460794
IBERCAJA	0,0547852
INMACULADA	0,0833857
MEDITERRÀNEO	0,03787
GALICIA	0,0456978
JAÉN	0,0630837
ÁVILA	0,0696895
BBK	0,0937568
CAJA ESPAÑA	0,0503681
VITAL	0,0854169
EXTREMADURA	0,0659255
LA CAIXA	0,0580221
GIPUZKOA Y S.S.	0,106668
UNICAJA	0,0740254
CAJA DUERO	0,0589398
CASTILLA-MANCHA	0,0425161
CAJASOL	0,0591891

Annex número 4:

Accionistas de la Sareb 31-12-16

FROB	45,90%
Banco Santander	16,62%
Caixabank	12,24%
Banco Sabadell	6,61%
Banco Popular	5,60%
Kutxabank	2,53%
Ibercaja	1,43%
Bankinter	1,37%
Inmobiliaria Anicipo	1,27%
Banco Crédito Social Cooperativo	1,21%
Mapfre	0,69%
Mutua Madrilenya	0,67%
Caja Laboral	0,59%
Mapfre Vida	0,42%
Banca March	0,40%
CECABANK	0,34%

Banco Cooperativo Español	0.32%
Deutsche Bank	0,30%
Axa Seguros Generales	0,22%
Iberdrola Inmobiliaria	0,21%
Zurich	0,14%
Generali Seguros	0,14%
Plus Ultra Seguros	0,11%
Santa Lucía	0,11%
Seguros Bilbao	0,11%
Pelayo Seguros	0,08%
Reale	0,08%
Crédito y Caución	0,08%
Targobank	0,06%
Banco Caminos	0,06%
Asisa	0,06%
Catalana Occidentales	0,03%
Bancopopular-E	0,02%

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES

Síndic de Greuges de Catalunya
Passeig Lluís Companys, 7
08003 Barcelona
Tel 933 018 075 Fax 933 013 187
sindic@sindic.cat
www.sindic.cat

