



EL DRET A
L'HABITATGE:
QÜESTIONS
URGENTS
FEBRER 2018

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES

EL DRET A
L'HABITATGE:
QÜESTIONS
URGENTS

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES

Síndic de Greuges de Catalunya

1a edició: Febrer de 2018

El dret a l'habitatge: qüestions urgents. Febrer 2018

Maquetació: Síndic de Greuges

Disseny original: America Sanchez

Foto portada: © Wikipedia

ÍNDEX

I. LES SITUACIONS D'EXCLUSIÓ RESIDENCIAL ACTUALS I LA SEVA CAUSA	5
II. LA SAREB I EL RESCAT BANCARI: UNA OPORTUNITAT PERDUDA	7
1. Les actuacions del Síndic amb relació a la SAREB	7
2. La crisi financera. La SAREB i el rescat bancari	8
III. PROPOSTA D'ACTUACIONS PER GARANTIR EL DRET A L'HABITATGE	9
1. La creació d'un parc d'habitatges suficient destinat al lloguer social.	9
▪ L'exercici del dret de tanteig i retracte envers la transmissió d'habitatges adquirits en processos d'execució hipotecària	
▪ La mobilització per al lloguer social del parc d'habitatges de titularitat privada que es troba desocupat de manera injustificada	
▪ La promoció d'habitatges amb protecció oficial	
2. Els procediments d'adjudicació d'habitatges protegits i la resposta a les situacions de necessitat d'habitatge	15
▪ El registre de sol·licitants d'habitatge amb protecció oficial	
▪ Les meses d'emergència	
▪ La coordinació entre els serveis socials i els d'habitatge	
▪ La necessitat d'una actitud proactiva per part de l'Administració	
▪ La coordinació entre administracions i la col·laboració amb el Tercer Sector	
▪ El dret a una segona oportunitat, real i efectiva	
3. Conseqüències derivades de la insuficient resposta a les necessitats d'habitatge actuals.	20
▪ Les situacions d'infrahabitatges i la sobreocupació d'habitatges	
▪ L'ocupació, sense títol habilitant, d'habitatges desocupats	
4. Altres factors que poden incidir a l'hora d'assolir un parc d'habitatges de lloguer més assequible	21
▪ La reforma de la vigent Llei d'arrendament urbans	
▪ La determinació d'un índex de referència dels preus dels lloguers	
▪ La possible incidència dels habitatges d'ús turístic en l'increment dels preus de l'habitatge i la seva regulació	
▪ L'ús dels instruments urbanístics que ofereix la normativa vigent	
▪ L'aplicació de mesures fiscals	
5. L'adopció de polítiques d'habitatge estructurals que donin resposta a les necessitats futures	23
IV. CONCLUSIONS I SUGGERIMENTS	25
V. SUGGERIMENTS DESTACATS	31
ANNEX	33

I. LES SITUACIONS D'EXCLUSIÓ RESIDENCIAL ACTUALS I LA SEVA CAUSA

L'elaboració d'aquest informe està justificada per les queixes rebudes que posen de manifest, d'una banda, la impossibilitat amb què es troben moltes persones i famílies per accedir a un habitatge assequible amb els escassos ingressos de què disposen, en molts casos provinents de la percepció d'una prestació social; i, de l'altra, la incapacitat material amb què es troben les administracions públiques a l'hora de garantir el dret a l'habitatge de totes les persones que no poden accedir a un habitatge en el mercat lliure, sigui perquè no disposen d'ingressos suficients per assumir la renda d'un habitatge de lloguer privat sigui perquè, tot i disposar de certs ingressos, no poden donar compliment a les garanties de pagament que habitualment requereixen els propietaris d'habitatges.

En l'*Informe al Parlament 2016* s'advertia del creixent nombre de situacions de necessitat d'habitatge que, tot i no ser considerades pròpiament com a situacions d'emergència social i econòmica pels reglaments de què s'han dotat les diverses administracions públiques, són situacions greus de necessitat d'habitatge que no obtenen una resposta suficient per part de l'Administració.

Aquests casos, que no són considerats com a situacions d'emergència social i econòmica per l'Administració i que, per tant, no són objecte de valoració per part de les meses d'emergència, tampoc no obtenen una resposta de l'Administració a través de la inscripció en el corresponent registre de sol·licitants d'habitatge amb protecció oficial, per raó de la ineficàcia actual d'aquest sistema com a mecanisme per donar resposta a curt termini a les necessitats d'habitatge actuals, atesa la insuficiència del parc d'habitatges de lloguer social.

Així mateix, l'increment progressiu dels preus del lloguer dels habitatges privats i la reducció de la durada dels contractes de lloguer a tres anys està agreujant, encara més, les dificultats amb què ja es troben moltes persones en situació de vulnerabilitat per garantir el seu dret a l'habitatge, fins al punt que alguns sectors socials alerten de la possible creació d'una bombolla immobiliària

que pot agreujar, encara més, la situació d'exclusió residencial que ja existeix i que afecta cada vegada més persones.

Al mateix temps, hi ha un gran nombre d'habitatges de titularitat privada que estan desocupats de manera injustificada i que són propietat d'entitats financeres.

Tot i els esforços que l'Administració ha dut a terme per assolir acords de cessió dels habitatges desocupats, el nombre d'habitatges cedits encara és molt insuficient, per raó de la reticència mostrada per les entitats financeres a assumir la responsabilitat social que també els correspon a l'hora d'afrontar la problemàtica d'habitatge existent. Aquesta actitud és inacceptable, i més encara en supòsits com el de la Societat de Gestió d'Actius Procedents de la Reestructuració Bancària (SAREB), que disposa d'un parc d'habitatges integrat per immobles d'entitats financeres que van ser rescatades amb diners públics.

La manca de resposta suficient per part de l'Administració a aquestes situacions de necessitat d'habitatge comporta que sovint, amb el temps, esdevinguin situacions d'emergència social i econòmica o, en altres casos, que les persones afectades optin per altres vies per resoldre la seva situació de necessitat d'habitatge, com ara a través de l'ocupació d'habitatges desocupats sense títol habilitant, amb la consegüent problemàtica derivada, a la qual es fa referència també en aquest informe.

Finalment, les queixes rebudes denoten que, tot i que són diverses les administracions que s'han dotat de meses d'emergències per donar resposta a les situacions més urgents, generalment de pèrdua efectiva de l'habitatge habitual, i malgrat que moltes administracions han introduït millores en els reglaments de què disposaven per regular l'adjudicació dels habitatges en situacions d'emergència econòmica i social, encara avui hi ha una mancança evident d'una actuació preventiva per part de l'Administració que permeti evitar les situacions d'emergència social en els casos en què són perfectament previsibles, alhora que també s'evidencia que, en alguns casos, la resposta de l'Administració a la situació d'emergència social és excessivament tardana.

L'article 26 del vigent Estatut d'autonomia de Catalunya determina que les persones que no disposen dels recursos suficients tenen dret a accedir a un habitatge digne, per la qual cosa els poders públics han d'establir per llei un sistema de mesures que garanteixi aquest dret, amb les condicions que determinen les lleis. A criteri d'aquesta institució, les principals causes que condicionen actualment el dret de totes les persones a accedir a un habitatge digne i assequible són les següents:

1. La manca d'un parc d'habitatges suficient destinat al lloguer social.
2. L'escassa oferta d'habitatges de lloguer privat a un preu assequible i la creixent alça de les rendes dels lloguers.

3. La manca d'una actuació pública suficient pel que fa al gran nombre d'habitatges de titularitat privada que es troben desocupats de manera permanent i injustificada i que, per tant, incompleixen la funció social del dret de propietat.

La manca d'un parc d'habitatges social suficient comporta que les principals vies d'accés a un habitatge social (Registre de sol·licitants d'habitatge amb protecció oficial i meses d'emergències) no donin resposta a les necessitats actuals d'habitatge i que, consegüentment, moltes persones no vegin garantit el seu dret a accedir a un habitatge digne i assequible.

II. LA SAREB I EL RESCAT BANCARI: UNA OPORTUNITAT PERDUDA

Aquest capítol recull les actuacions que el Síndic ha dut a terme amb relació a la intervenció que la Societat de Gestió d'Actius Procedents de la Reestructuració Bancària (SAREB) podria haver tingut en la creació d'un parc d'habitatges social des que es va constituir l'any 2012.

També s'analitza la intervenció que la SAREB podria tenir actualment per contribuir a garantir el dret a l'habitatge de les persones i els col·lectius més vulnerables, en vista de les conclusions que es deriven del informe específic sobre la crisi financera, el rescat bancari i la SAREB que el Síndic ha encarregat a experts en la matèria i al qual es farà referència més endavant.

1. LES ACTUACIONS DEL SÍNDIC AMB RELACIÓ A LA SAREB

L'any 2012, quan el Govern de l'Estat va aprovar el decret de constitució de la Societat de Gestió d'Actius Procedents de la Reestructuració Bancària, SAREB (Reial decret llei 24/2012, de 31 d'agost, de reestructuració i resolució d'entitats de crèdit), el Síndic ja va advertir (actuació d'ofici 7426/2012) que tots els immobles que havien de ser traspassats a la SAREB ja eren de titularitat pública, pel fet que estaven en mans d'entitats intervingudes i nacionalitzades, i que si bé el Govern espanyol havia previst un marc normatiu de sanejament de caràcter comptable i financer, incomprendible, no havia establert normativament cap obligació de destinar, almenys, una part dels immobles a polítiques d'habitatge social.

Davant aquesta situació, el Síndic va suggerir, entre d'altres, les actuacions següents:

1. "Destinar a lloguer social el 30% dels immobles obtinguts a baix cost, i per tant, subvencionats per l'Estat, susceptibles de ser destinats a primera residència.
2. Cedir aquests immobles destinats a lloguer social a administracions públiques

i a entitats socials sense ànim de lucre en condicions econòmiques que els permetin assumir-ne la gestió i la destinació a lloguer a baix cost i a llarg termini."

L'any 2013 es va reiterar que, en la mesura que el parc d'habitatges de què disposa la SAREB el formen immobles que havien estat titularitat d'entitats financeres que van ser rescatades pel Govern de l'Estat, la SAREB tenia a les seves mans no només la possibilitat de contribuir a alleugerir la problemàtica d'accés a l'habitatge social, sinó la responsabilitat social de fer-ho.

Malauradament, no va ser entès així pel Govern estatal, que no va establir normativament cap obligació a la SAREB sobre la cessió d'habitatges per destinar-los al lloguer social i que va deixar passar una oportunitat única per crear un parc d'habitatges social que hauria permès donar resposta a la greu situació d'emergència residencial dels darrers anys.

Tot i la manca d'una regulació normativa estatal en el sentit anterior, el comportament de la banca, i en especial el de la SAREB, és, com a mínim, indefensable. No es pot comprendre que, mentre la societat a través dels seus impostos ha fet un esforç per rescatar les entitats financeres de les conseqüències derivades del seu propi mal funcionament, del qual la societat no tenia cap culpa, aquestes entitats s'hagin limitat a complir estrictament el que preveu la normativa, sense assumir la seva responsabilitat social.

Si aquesta actitud és reprobable en el cas de les entitats financeres, encara ho és molt més en el cas de la SAREB, tant pel que no ha fet com per l'actitud de prepotència que ha mostrat i que encara manté.

És incomprendible que quan l'Administració té dificultats per donar resposta a la demanda d'habitatge pel fet de no disposar d'habitatges suficients, les entitats financeres tinguin un estoc d'habitatges buits, i encara és més incomprendible que persones que necessiten accedir a un habitatge social ho necessitin perquè la banca n'ha propiciat el desnonament.

2. LA CRISIS FINANCERA. LA SAREB I EL RESCAT BANCARI

La manca d'habitatge destinat a finalitats socials, i especialment d'habitatges en règim de lloguer social, és un problema crònic al nostre país. Les promocions que es duen a terme són insuficients perquè les persones més vulnerables puguin gaudir d'un habitatge digne i es compleixi el que estableixen l'article 47 de la Constitució i els articles 26 i 47 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya.

La crisi va fer aflorar la important inversió que tenia les entitats financeres en el sector immobiliari. En aquest sentit, el rescat bancari ha representat de manera estimada 62.754 milions d'euros a càrrec de la ciutadania. D'aquests 62.754 milions euros, se'n preveu una recuperació de només 14.275, de manera que es preveu que el cost final siguin 42.590 milions no recuperables.

La creació de la SAREB tenia com a objectiu que el sector financer li pogués transferir tots els seus actius immobiliaris devaluats, de manera que pogués comercialitzar-los per recuperar-ne per a la hisenda pública el màxim possible. Així, malgrat la crisi i les seves conseqüències, hi havia l'oportunitat positiva d'avançar en la solució del problema, ja que s'hauria pogut destinar part del parc immobiliari de les entitats financeres a habitatge d'ús social, però no s'ha fet.

Dit d'una altra manera: amb diners públics s'han hagut de rescatar les entitats financeres, però aquestes no han coadjuvat

a pal·liar, amb el seu patrimoni immobiliari, el dèficit d'habitatge social. Aquesta afirmació pot semblar exagerada o demagògica, però malauradament és una realitat. En aquest sentit, s'ha desaprofitat una oportunitat única per donar resposta a la manca d'habitatge social que s'arrossega des de fa anys.

Amb la voluntat d'aprofundir en aquesta qüestió, el Síndic ha encarregat l'elaboració d'un informe, que s'adjunta com a document annex, en què, d'una manera raonada i clara, s'explica per què s'ha perdut una oportunitat i es mostra com l'oportunitat perduda no tenia costos per a les entitats financeres. Per contra, sí que té costos per a la societat, ja que l'Administració continua sense poder donar solucions àgils a moltes de les persones vulnerables que necessiten un habitatge digne a preus assequibles. Si al seu dia els habitatges de la SAREB, provinents del sector financer, s'haguessin destinat a cobrir les mancances del parc d'habitatge amb finalitat social, la problemàtica que posa de manifest aquest informe no tindria l'abast actual.

Aquest informe específic, que ha estat redactat per Xavier Puig Pla¹ i per David Igual Molina², professors de la Universitat Pompeu Fabra (UPF), experts en la matèria i participants en les reunions que s'han mantingut amb entitats socials, fundacions i l'Administració, posa de manifest la manca de voluntat política per fer una política social d'habitatge que doni compliment a l'article 47 de la Constitució i als articles 26 i 47 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya.

¹ Xavier Puig Pla és doctor en Administració i Direcció d'Empreses per la Universitat Pompeu Fabra (UPF) i director dels programes de banca i finances de la UPF Barcelona School of Management.

² David Igual Molina és llicenciat en Ciències Econòmiques per la Universitat de Barcelona i professor de la UPF Barcelona School of Management.

III. PROPOSTA D'ACTUACIONS PER GARANTIR EL DRET A L'HABITATGE

1. LA CREACIÓ D'UN PARC D'HABITATGES SUFICIENT DESTINAT AL LLOGUER SOCIAL

Aquest informe pretén avaluar com, tot i les limitacions que es deriven del marc competencial vigent a l'hora d'intervenir en el mercat privat dels habitatges de lloguer, és possible la creació d'un parc d'habitatges destinat al lloguer social, mitjançant la posada en pràctica dels instruments legals que ja ofereix la normativa vigent i mitjançant l'adopció de polítiques públiques que, dotades dels recursos pressupostaris necessaris, tinguin per prioritat garantir el dret a l'habitatge de totes les persones i, molt especialment, el de les persones i els col·lectius que es troben en una situació més vulnerable.

1.1. L'exercici del dret de tanteig i retracte envers la transmissió d'habitatges adquirits en processos d'execució hipotecària

En l'*Informe sobre l'accés a l'habitatge social* de novembre de 2015 ja s'advertia que, ateses les necessitats d'habitatge actuals, resultava imprescindible incrementar el parc d'habitatges destinat al lloguer social.

Amb la finalitat anterior, es feia referència a la previsió que conté el Decret llei 1/2015, de 24 de març, de mesures extraordinàries i urgents per a la mobilització dels habitatges provinents de processos d'execució hipotecària, que regula el dret d'adquisició preferent de què disposa l'Administració de la Generalitat de Catalunya amb relació a la transmissió d'habitatges adquirits en processos d'execució hipotecària que es trobin situats en municipis de forta i acreditada demanda residencial que, arran de l'aprovació de la Llei 4/2016, de 23 de desembre, de mesures de protecció del dret a l'habitatge de les persones en risc d'exclusió residencial, i mentre no s'aprovi el Pla territorial sectorial d'habitatge, han passat a ser 234 municipis de Catalunya.

L'exercici del dret d'adquisició preferent el pot exercir l'Administració de la Generalitat

de Catalunya, directament o a través d'entitats de dret públic amb personalitat jurídica pròpia competents en matèria d'habitatge, en benefici propi, del municipi o d'altres entitats.

Al municipi de Barcelona, atès el seu règim especial, els drets de tanteig i retracte poden ser exercits tant per l'Agència de l'Habitatge de Catalunya com per l'Ajuntament de Barcelona, d'acord amb el que disposa la disposició addicional setena de la Llei 4/2016, de 23 de desembre.

Atès que ja han transcorregut més de dos anys des de l'entrada en vigor del Decret llei 1/2015, de 24 de març, que regula *ex novo* aquest dret d'adquisició preferent de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, el Síndic va iniciar una actuació d'ofici (AO 119/2017) per analitzar l'exercici que ha fet d'aquest dret l'Administració i la seva eficàcia com a mitjà per incrementar el parc social d'habitatges i per lluitar contra l'especulació immobiliària que va en detriment del dret a l'habitatge.

D'acord amb les dades facilitades per l'Agència de l'Habitatge de Catalunya (AHC) el passat mes de juny, el nombre de notificacions rebudes per l'Agència de l'Habitatge de Catalunya amb relació a la transmissió d'habitatges adquirits en execucions hipotecàries ha estat de 21.799.

Quant al nombre de casos en què l'Administració de la Generalitat de Catalunya ha resultat favorablement sobre l'exercici del dret de tanteig i retracte que li reconeix el Decret llei 1/2015, de 24 de març, sigui en benefici propi o d'altres administracions o entitats socials, l'AHC informa que ha estat de 898, dels quals 641 han estat ja adquirits per l'Administració de la Generalitat de Catalunya (562) o es troben en tràmit de ser adquirits (79), 234 han estat adquirits pels ajuntaments i 23 per entitats privades sense ànim de lucre.

En l'informe tramès, l'AHC també informa que el pressupost que està previst ser destinat a l'exercici dels drets de tanteig i retracte durant l'any 2017 és de 31 milions d'euros, davant els 13,8 milions d'euros que es van destinar a aquesta mateixa finalitat l'any 2016.

Sens perjudici de comprendre que, probablement, no tots els habitatges transmesos que podien haver estat adquirits per l'Administració en exercici dels drets de tanteig i retracte eren idonis o viables des d'un punt de vista econòmic i financer (per raó del preu de transmissió de l'habitatge, la seva situació, l'elevat cost de rehabilitació o altres possibles circumstàncies), el cert és que el percentatge d'habitatges adquirits (4,1%) ha estat molt baix.

Amb relació a aquesta qüestió, també resulta d'interès tenir en compte l'informe *Els habitatges buits dels bancs. Una oportunitat perduda per ampliar el parc d'habitatge social?*, publicat per la Taula d'Entitats del Tercer Sector Social de Catalunya el mes de juliol de 2017.

En aquest treball es conclou que, des de la promulgació del Decret llei 1/2015 i fins al mes d'abril de 2017, d'un total de 5.753 habitatges de superfície inferior a 120 m² i de preu inferior a 120.000 euros provinents d'execucions hipotecàries que han estat objecte de transmissió, només 819 habitatges han estat adquirits per l'Administració i les entitats socials, d'acord amb la proporció detallada anteriorment: 562 habitatges adquirits per l'Administració de la Generalitat de Catalunya, 234 habitatges adquirits pels ajuntaments i 23 per les entitats del Tercer Sector Social.

De l'anterior, se'n desprèn que del nombre total d'habitatges que han estat objecte de transmissió a tercers i que eren susceptibles de ser adquirits per l'Administració i les entitats socials en exercici del dret de tanteig i retracte regulat pel Decret llei 1/2015, només un de cada deu ha estat adquirit per ser destinat a polítiques d'habitatge social.

En vista de les dades anteriors, cal reiterar la necessitat que l'Administració local i l'autonòmica prevegi una dotació pressupostària suficient per a l'adquisició d'habitatges mitjançant l'exercici del dret de tanteig i retracte, ja que pot ser una oportunitat per adquirir, en els casos en què els preus dels habitatges transmesos siguin inferiors als preus de mercat, habitatges que permetrien crear un autèntic parc públic d'habitatges per satisfer la creixent demanda d'habitatge social.

A més, cal tenir en compte que la configuració legal de l'exercici d'aquest dret de tanteig i retracte el converteix en un instrument idoni, no només per incrementar el parc d'habitatges destinat al lloguer social, sinó també per donar resposta arreu del territori de Catalunya, atès que permet l'adquisició d'habitatges de forma dispersa en el territori i en funció de les necessitats d'habitatge acreditades en cada municipi, i és prou àmplia la llista de municipis considerats com a municipis de forta i acreditada demanda residencial, arran de l'ampliació establerta per la Llei 4/2016, de 23 de desembre.

En aquest sentit, seria molt convenient establir els mecanismes de col·laboració que siguin necessaris entre l'Administració autonòmica i la local per garantir un intercanvi fluid d'informació entre ambdues administracions amb relació als habitatges susceptibles de ser adquirits, i també amb relació als habitatges que ja hagin estat adquirits en un determinat municipi, en exercici d'aquest dret d'adquisició preferent.

L'exercici d'aquest dret d'adquisició preferent com a mecanisme per incrementar el parc d'habitatges de lloguer social també permet afavorir la mixtura social que la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge (en endavant Llei 18/2007), recull com a criteri/principi que ha d'inspirar i, consegüentment ser tingut en compte, en l'adjudicació dels habitatges protegits.

Finalment, cal destacar que, en determinats casos, l'exercici d'aquest dret de tanteig i retracte pot constituir un mecanisme per garantir la protecció de les persones en situació de vulnerabilitat que veuen compromès el seu dret a l'habitatge en veure's afectades per processos d'especulació immobiliària que pretenen l'expulsió dels arrendataris com a pas previ per a la venda de l'edifici a un preu més elevat.

1.2. La mobilització per al lloguer social del parc d'habitatges de titularitat privada que es troba desocupat de manera injustificada

L'article 5.1 de la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge, estableix que "l'exercici del dret de propietat ha de complir la seva funció social".

En sentit similar, l'article 541-2 de la Llei 5/2006, de 10 de maig, del llibre cinquè del Codi civil de Catalunya, disposa que les facultats que atorga el dret de propietat s'exerceixen, d'acord amb la seva funció social, dins dels límits i amb les restriccions que estableixen les lleis.

De l'anterior marc normatiu, se'n desprèn que els propietaris d'un habitatge tenen una sèrie de drets però també de deures.

Efectivament, el propietari d'un habitatge té dret a la possessió pacífica de l'habitatge i a disposar-ne lliurement, consegüentment, a cedir-ne l'ús, per exemple, en règim d'arrendament, o a alienar-lo, si així ho considera convenient.

D'altra banda, la propietat d'un habitatge també comporta per al propietari l'assumpció d'una sèrie d'obligacions, com ara el compliment dels deures legals d'ús, conservació i rehabilitació que estableix l'article 197 del Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei d'urbanisme.

Així mateix, el propietari d'un habitatge té el deure d'exercir el dret de propietat garantint la seva funció social.

L'article 5.2 de la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge, assenyala en quins supòsits es produeix un incompliment de la funció social de la propietat d'un habitatge, i preveu expressament que hi ha incompliment de la funció social de la propietat d'un habitatge o d'un edifici d'habitatges quan "l'habitatge o l'edifici d'habitatges estiguin desocupats de forma permanent i injustificada".

Amb coherència amb l'anterior, l'article 41 de la Llei 18/2007 considera que constitueix una "situació anòmala de l'habitatge" la "desocupació permanent" que l'article 3.d defineix de la manera següent :

"L'habitatge que roman desocupat permanentment, sense causa justificada, per un termini de més de dos anys. A aquest efecte, són causes justificades el trasllat per raons laborals, el canvi de domicili per una situació de dependència, l'abandonament de l'habitatge en una zona rural en procés de pèrdua de població i el fet

que la propietat de l'habitatge sigui objecte d'un litigi judicial pendent de resolució."

La normativa vigent, i en concret l'article 42 de la Llei 18/2017, estableix un mandat molt clar a les administracions públiques a l'hora d'actuar per evitar la desocupació permanent dels habitatges, impulsant polítiques de foment per potenciar la incorporació al mercat, preferentment de lloguer, dels habitatges buits o permanentment desocupats.

Al mateix temps, la Llei també preveu que el manteniment de la situació de desocupació d'un habitatge, després que l'Administració hagi adoptat les mesures establertes pels apartats de l'1 al 5 de l'article 42 de la Llei 18/2017 (mesures de foment) constitueix una infracció molt greu, tipificada en l'article 123.1.h) de la Llei 18/2007.

D'acord amb l'anterior, el Síndic considera que l'Administració (autonòmica i local) haurien d'actuar a cinc nivells:

1. Mitjançant la identificació dels habitatges buits i de les causes de la seva desocupació.
2. Formalitzant acords amb les entitats financeres que permetin la cessió dels habitatges desocupats per destinar-los al lloguer social.
3. Mitjançant l'oferiment de les mesures de foment necessàries que permetin vèncer la reticència dels propietaris d'habitatges desocupats per posar-los en el mercat de lloguer.
4. Garantint la necessària seguretat jurídica als propietaris d'habitatges que hagin decidit llogar-los.
5. Adoptant les mesures d'intervenció necessàries davant la desocupació permanent i injustificada de l'habitatge, després que l'Administració hagi ofert les mesures de foment adequades.

1.2.1. La identificació dels habitatges buits i de les causes de la desocupació

La normativa vigent ofereix diversos instruments i mecanismes per identificar

quins habitatges estan buits de manera injustificada i incompleixen la funció social del dret de propietat:

- Els plans locals d'habitatge: l'article 14.5.d) de la Llei 18/2007 estableix que, en l'apartat d'anàlisi i de diagnosi, els plans locals d'habitatge han de contenir l'anàlisi del parc d'habitatges, la diagnosi de les situacions d'infrahabitatge i d'utilització anòmala dels habitatges, i la diagnosi dels edificis d'habitatges i dels habitatges que no compleixen les condicions de qualitat que estableix aquesta llei.

- El Registre d'habitatges buits i d'habitatges ocupats sense títol habilitant que preveu la disposició addicional vint-i-quatrena de la Llei 18/2007, que incorpora el Decret llei 1/2015.

- Sens perjudici de l'anterior, l'Administració pot fer ús de qualsevol altra dada de què disposi per comprovar la situació de desocupació, com ara les dades d'empadronament, de consum dels subministraments bàsics, d'atorgament de cèdules d'habitabilitat i de concessió llicències de primera ocupació, per exemple.

- També a través de l'actuació inspectora sobre el territori, d'ofici o en resposta a denúncies rebudes.

1.2.2. La formalització d'acords de cessió d'habitatges amb les grans entitats financeres tenidores d'habitatges desocupats per destinar-los al lloguer social

Tot i l'esforç que han dut a terme les administracions públiques per assolir acords de cessió d'habitatges amb les entitats financeres, que cal reconèixer, sobretot atesa la reticència manifestada per moltes de les entitats financeres, les dades que resulten del Registre d'habitatges buits i d'habitatges ocupats sense títol habilitant reflecteixen que, a hores d'ara, encara hi ha un gran nombre d'habitatges propietat d'entitats financeres que es troben desocupats.

Malgrat les dificultats anteriors, cal continuar treballant en la línia d'assolir acords de cessió temporal d'aquests habitatges per destinar-los al lloguer social

i, en cas que sigui possible, per a un termini de temps superior als tres anys que permeti garantir una certa estabilitat residencial i un adequat acompanyament social de les persones que resultin adjudicatàries dels habitatges.

1.2.3 . L'oferiment de les mesures de foment necessàries per mobilitzar el parc d'habitatges buits per destinar-lo al lloguer social

Les causes per les quals un habitatge es pot trobar desocupat poden ser molt diferents, motiu pel qual cal identificar primerament les causes de la situació de desocupació per poder oferir seguidament les mesures de foment que siguin més adequades, en cada cas concret, per revertir la situació de desocupació.

Entre d'altres, destaquen les mesures següents:

- La concessió de subvencions per a la realització d'obres de rehabilitació i d'adequació dels habitatges, quan la manca de les degudes condicions d'habitabilitat sigui la causa per la qual els propietaris no poden incorporar-los en el mercat de lloguer.

- Els programes de cessió dels habitatges desocupats de particulars en favor de l'Administració per destinar-los al lloguer social. Cal millorar, sobretot, la celeritat amb què el propietari afectat per una situació de manca de pagament de les rendes del lloguer o de causació de desperfectes ocasionats en l'habitatge es pot rescabalar del perjudici econòmic que aquesta situació li hagi comportat.

- L'establiment i la millora de beneficis fiscals que incentivin la posada dels habitatges en el mercat de lloguer.

1.2.4 . La necessitat de garantir la suficient seguretat jurídica als propietaris d'habitatges desocupats perquè els incorporin al mercat de lloguer

És un fet conegut, i motiu de queixa davant aquesta institució, les dificultats amb què es troben els propietaris que han llogat el seu habitatge a l'hora de recuperar-ne la possessió

davant l'impagament de les rendes del lloguer o a l'hora de resoldre qualsevol conflicte derivat de la relació d'arrendament, per raó de la lentitud dels processos judicials i del cost econòmic que també comporten per a les persones que no poden accedir a l'assistència jurídica gratuïta.

Per donar resposta a aquestes situacions i, al mateix temps, per incentivar la posada en el mercat de lloguer dels habitatges que es troben desocupats, es proposen les actuacions següents:

- L'adopció de les reformes legislatives que escaiguin per millorar la resposta judicial davant situacions d'impagament de les rendes i de consums de subministraments bàsics, i davant la causació de desperfectes i/o desperfectes en l'habitatge arrendat.

Amb aquesta finalitat, caldria valorar una reforma de la vigent Llei 1/2000 d'enjudiciament civil per garantir uns procediments àgils perquè el propietari de l'habitatge arrendat pugui defensar els seus drets davant l'impagament de les rendes del lloguer i/o la causació de desperfectes a l'habitatge. Aquest procediment hauria de garantir la recuperació de la possessió de l'habitatge al més aviat possible.

Val a dir que, amb la finalitat anterior, ja hi ha hagut iniciatives per impulsar una reforma de la vigent normativa processal civil, com ara la proposició de llei que el Grup Parlamentari Mixt va presentar l'any 2017 davant el Congrés dels Diputats, que proposa la regulació d'un procediment específic per garantir la possessió dels habitatges titularitat de persones físiques i per assegurar a les entitats socials i a les administracions públiques la disponibilitat dels seus habitatges destinats al lloguer social.

- L'establiment de programes que ofereixin una assegurança amb una cobertura adequada davant la causació de desperfectes i/o davant l'impagament de les rendes i que garanteixin la defensa jurídica del propietari afectat.

1.2.5 . L'actuació d'intervenció per part de l'Administració davant la desocupació injustificada d'habitatges

Determinats sectors socials s'han queixat sobre la manca d'una actitud més decidida

per part de l'Administració a l'hora d'aplicar les mesures d'intervenció que preveu la normativa vigent quan, malgrat l'oferiment de mesures de foment, persisteix la situació de desocupació permanent de l'habitatge.

Cal tenir en compte que, tot i que els darrers anys han estat marcats per una situació d'inestabilitat normativa, motivada en part per la impugnació pel Govern de l'Estat de diverses normatives en matèria d'habitatge i de pobresa energètica, que a hores d'ara estan suspeses, també és cert que el vigent marc normatiu preveu tota una sèrie de mesures que són plenament vigents i, per tant, aplicables per l'Administració a l'hora d'afrontar les situacions de desocupació injustificada d'habitatges, tal com es detallen a continuació:

- En la mesura que la desocupació permanent d'un habitatge sense causa justificada constitueix una situació anòmala de l'habitatge que, fins i tot, pot constituir infracció administrativa, l'Administració disposa dels diversos instruments legals que ofereix la mateixa Llei 18/2007.

Efectivament, la normativa preveu la possibilitat d'iniciar expedients administratius per declarar la situació anòmala de l'habitatge (article 41), amb la possibilitat d'imposar multes coercitives no sancionadores (article 113) quan hagin transcorregut els terminis conferits per l'Administració per garantir el compliment de la funció social del dret de propietat, alhora que l'Administració pot incoar els corresponents expedients sancionadors (article 130 i següents) si la situació de desocupació es manté de manera injustificada, una vegada l'Administració hagi ofert les mesures de foment necessàries (article 42).

- Mitjançant l'aplicació de les previsions contingudes en la Llei 14/2015, de 21 de juliol, de l'impost sobre els habitatges buits, i el Decret 183/2016, de 16 de febrer, pel qual s'aprova el Reglament que la desplega.

- A través de l'aplicació del recàrrec sobre el tipus de gravamen de l'impost sobre béns immobles que recull l'article 72 del Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals.

•L'article 15 de la Llei 4/2016, de 23 de desembre, de mesures de protecció del dret a l'habitatge de les persones en risc d'exclusió residencial regula, *ex novo*, l'expropiació temporal d'habitatges buits per causa d'interès social. No obstant això, aquesta previsió legislativa és, a hores d'ara, inaplicable, atesa l'admissió a tràmit per part del Tribunal Constitucional del recurs d'inconstitucionalitat presentat pel Govern de l'Estat amb invocació de l'article 161.2 de la Constitució, la qual cosa comporta la suspensió de la vigència d'aquest precepte i d'aquells altres que també han estat impugnats.

1.3. La promoció d'habitatges amb protecció oficial

L'article 47 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya disposa que els poders públics han de facilitar l'accés a l'habitatge mitjançant la generació de sòl i la promoció d'habitatge públic i protegit, amb una atenció especial per als joves i col·lectius més necessitats.

El gran obstacle amb què es troba l'Administració a l'hora de donar resposta a l'actual demanda d'habitatge social és, com s'ha assenyalat, la manca d'un parc públic d'habitatges socials suficient.

Malauradament, al llarg de les darreres dècades, els poders públics no han impulsat prou la construcció d'habitatges amb protecció oficial en quantia suficient per poder disposar d'un parc públic d'habitatges amb destinació al lloguer social que permetés atendre les necessitats actuals, fins al punt que el parc d'habitatges socials de què disposa Catalunya no supera el 2% del parc d'habitatges construït, i és una xifra molt inferior als percentatges de parc d'habitatge social de què disposen altres països europeus, com ara França o Regne Unit.

Aquesta mancança d'habitatge social, que s'arrossega des de fa anys, també ha comportat, entre altres factors, que la situació de crisi econòmica viscuda els darrers anys hagi tingut a Catalunya un fort impacte en el dret a l'habitatge de les persones, ateses les dificultats amb què s'ha trobat l'Administració per poder garantir el reallotjament de les persones i famílies que han perdut el seu habitatge habitual, amb un parc d'habitatges

socials clarament insuficient per donar-hi resposta.

A més, aquesta situació deficitària d'habitatge social s'ha vist agreujada per la paralització de la promoció d'habitatges amb protecció oficial que s'ha produït els darrers anys, tant per part de la iniciativa pública com la privada, per les dificultats financeres amb què s'han trobat els promotors d'habitatges protegits, per la dificultat d'accedir al finançament aliè necessari i per la dràstica reducció de les ajudes a la promoció que tradicionalment havia garantit el Ministeri de Foment a través dels plans d'habitatge estatals.

Efectivament, el Reial decret 233/2013, de 5 d'abril, pel qual es regula el Pla estatal de foment del lloguer d'habitatges, la rehabilitació edificatòria i la regeneració i renovació urbana, 2013-2016, actualment vigent perquè el Govern de l'Estat en va prorrogar la vigència, no té per objectiu prioritari promoure i incentivar la construcció d'habitatges amb protecció oficial i, consegüentment, l'ajut econòmic que atorga l'Estat amb aquesta finalitat és mínim.

És per això que el Síndic considera que cal donar compliment al manament estatutari que obliga els poders públics (article 47 EAC) a reprendre la promoció d'habitatges amb protecció oficial, com a mitjà per ampliar a mitjà i llarg termini el parc públic d'habitatges protegits, la qual cosa permetrà atendre les necessitats d'habitatge futures i alhora donar resposta a qualsevol situació de crisi residencial que es pugui produir, si s'escau.

Tanmateix, per poder reprendre la promoció d'habitatges amb protecció oficial, cal garantir les condicions necessàries per fer-ho possible i, en aquest sentit, és necessari que el Govern de l'Estat prevegi, en el nou pla estatal d'habitatge en què actualment està treballant, subvencions per a la construcció d'habitatges amb protecció oficial, preferentment amb destinació al lloguer, sens perjudici de finançar altres actuacions en matèria d'habitatge, també necessàries.

Així mateix, cal que els poders públics es comprometin a garantir un finançament públic que permeti endegar la construcció de noves promocions d'habitatges protegits, com ja han fet altres països europeus, ateses

les dificultats actuals d'accedir al finançament privat que ofereixen les entitats financeres.

2. LA MILLORA DELS PROCEDIMENTS ACTUALS D'ADJUDICACIÓ D'HABITATGES I LA RESPOSTA A LES SITUACIONS DE NECESSITAT D'HABITATGE

Les queixes rebudes els darrers anys posen de manifest que les vies actualment disponibles per accedir a un habitatge social no donen resposta al gran nombre de persones que s'adrecen a aquesta institució per exposar que no poden fer efectiu el seu dret a l'habitatge; bé perquè no disposen dels recursos econòmics necessaris per accedir a un habitatge en el mercat privat, bé perquè, tot i haver fet diversos tràmits davant les administracions públiques competents, no han pogut tampoc accedir a un habitatge protegit, segons s'analitza a continuació.

2.1. El Registre de sol·licitants d'habitatges amb protecció oficial

D'acord amb el que preveu la normativa vigent, per poder accedir a un habitatge amb protecció oficial, cal estar inscrit en el Registre de sol·licitants d'habitatge amb protecció oficial (RSHPO). Per tant, aquest és un tràmit que cal fer de manera prèvia i imprescindible per poder optar a l'adjudicació d'un habitatge protegit, sense que, no obstant això, la inscripció en el Registre doni dret a l'adjudicació automàtica de cap habitatge.

Cal dir que la creació d'un registre unificat de sol·licitants d'habitatge a partir del qual es pogués articular l'adjudicació dels habitatges protegits va ser un suggeriment que el Síndic va efectuar en l'informe *El dret a l'habitatge: obstacles i límits*, de juliol de 2007, i que, posteriorment, va ser recollit en la Llei 18/20017, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge.

En aquell informe, s'argumentava que la creació d'un registre únic o unificat permetria evitar als ciutadans els pelegrinatges per les diverses entitats i administracions públiques que promouen habitatges protegits i també garantir una major transparència, objectivitat i control en l'adjudicació dels habitatges, alhora que afavoriria el compliment dels

principis d'igualtat i de lliure concurrència de tots els ciutadans en l'accés a l'habitatge protegit.

També s'exposava que el Registre de sol·licitants podia ser, i efectivament ho ha estat, una font d'informació per a les mateixes administracions públiques per conèixer l'abast de la problemàtica d'accés a l'habitatge d'una forma bastant fidedigna.

Ara bé, cal tenir en compte que la situació actual està marcada per l'escassa, pràcticament nul·la, promoció d'habitatges protegits per part de les administracions públiques i entitats socials, a causa de les dificultats financeres en què es troben les administracions i per les dificultats de les entitats socials per obtenir el finançament necessari en el mercat privat. A tot això, cal sumar-hi la reducció i la supressió de les subvencions públiques que tradicionalment havia garantit l'Estat espanyol amb relació a la promoció d'habitatges amb protecció oficial.

En aquest context, el Registre de sol·licitants, com a via ordinària per a l'adjudicació dels habitatges amb protecció oficial, ha esdevingut un instrument ineficaç per donar resposta a l'actual demanda d'habitatge social per l'evident insuficiència d'habitatges amb protecció oficial.

La prova de l'anterior es troba en les queixes rebudes de persones que fa anys que estan inscrites en el Registre de sol·licitants i encara no han pogut accedir a un habitatge social, tot i haver acreditat la necessitat d'accedir-hi mitjançant la seva inscripció.

En conseqüència, cal reiterar la necessitat de revisar i millorar els procediments actuals d'adjudicació d'habitatges amb la finalitat de detectar les situacions més greus de necessitat d'habitatge –sobretot, aquelles que, tot i no ser definides com a situacions d'emergència social, són situacions que plantegen una necessitat greu d'accedir a un habitatge assequible (persones que viuen en habitacions de relloguer o pensions, casos de sobreocupació, infrahabitatge, etc.)– i d'establir uns mecanismes més àgils que permetin donar resposta, amb més celeritat, a les situacions de necessitat, que, sovint, si no són degudament ateses, poden desembocar fàcilment en situacions d'emergència social.

2.2. Les meses d'emergència

En l'*Informe sobre l'accés a l'habitatge social*, de novembre de 2015, al contingut del qual es fa remissió per evitar reiteracions innecessàries, el Síndic va suggerir a les administracions autonòmica i local, entre d'altres, que revisessin els reglaments de què disposaven per regular l'adjudicació d'habitatges en situacions d'emergència econòmica i social.

La revisió dels reglaments proposada pel Síndic estava justificada en la necessitat de suprimir els requisits que poguessin resultar uns límits excloents a l'hora d'accedir a un habitatge davant una situació de necessitat urgent (com ara la necessitat d'acreditar uns ingressos mínims o l'exclusió dels casos d'ocupació d'habitatges sense títol habilitant pel mer fet de tractar-se d'una ocupació sense títol jurídic, sense tenir en compte la possible situació de vulnerabilitat), i també per la necessitat de garantir adequadament l'interès superior de l'infant en l'adjudicació i assignació dels habitatges.

També es va suggerir l'eliminació de llistes de reserva i l'establiment d'un termini màxim d'un mes per a la resolució de les sol·licituds per part de les meses d'emergència, sens perjudici de la necessitat de donar una resposta encara més immediata quan així sigui necessari.

Cal valorar molt positivament que tant l'Administració de la Generalitat de Catalunya com molts ajuntaments han donat compliment als suggeriments traslladats en aquest sentit, en la mesura que han revisat i modificat els seus reglaments d'acord amb les consideracions formulades pel Síndic.

Tot i això, i essent conscients que l'adjudicació directa d'un habitatge per emergència social és una modalitat d'adjudicació excepcional, les queixes rebudes mostren que la resposta que l'Administració ofereix a través de les meses d'emergència no cobreix tots els supòsits de necessitat greus d'accedir a un habitatge.

Així és, atès que les meses d'emergència donen resposta, principalment, als casos de pèrdua d'habitatge derivada de procediments judicials d'execució hipotecària i, sobretot, de desnonaments per manca de pagament de

les rendes del lloguer, sense tenir en compte altres situacions de necessitat greu d'accedir a un habitatge que no obtenen una resposta mitjançant la via ordinària d'accés a través del Registre de sol·licitants ni tampoc a través de les meses d'emergència.

Així mateix, s'han rebut queixes relacionades amb la demora de l'Administració a l'hora de resoldre les sol·licituds d'adjudicació d'habitatges en resposta a situacions d'emergència social. Aquesta demora, que en alguns casos és de mesos, obliga que moltes persones i famílies que ja han perdut l'habitatge com a conseqüència d'una situació de desnonament es vegin obligades a viure durant mesos als hostals i albergs en què han estat reallotjats amb caràcter d'urgència mitjançant la intervenció dels serveis socials municipals.

En altres casos, la demora s'ha produït en l'assignació de l'habitatge, un cop la mesa d'emergència ja havia resolt favorablement sobre l'adjudicació d'un habitatge, la qual cosa també ha obligat a perllongar les estades en pensions i hostals de les persones i famílies afectades.

Davant les queixes rebudes, cal reiterar que la valoració d'una situació d'emergència residencial i el reallotjament de les persones afectades no hauria de superar el termini màxim d'un mes, la qual cosa implica, d'una banda, que les reunions de les meses d'emergències s'haurien de fer, com a mínim, cada quinze dies i, de l'altra, que cal agilitar al màxim la valoració de la documentació, i és obvi que no cal demanar al ciutadà l'aportació de la documentació de què ja disposi l'Administració o aquella altra que es pugui sol·licitar a les administracions competents, amb l'autorització prèvia de la persona interessada.

El Síndic també es vol fer ressò de les queixes rebudes amb relació al fet que les meses d'emergències es troben actualment desbordades pel gran nombre de sol·licituds que reben, la qual cosa impossibilita una resposta urgent de l'Administració a situacions que la requeririen.

Finalment, s'ha d'advertir sobre les conseqüències que comporta per a la salut física i mental de les persones afectades el fet que les meses d'emergències no actuïn en els

casos de desnonament fins al moment en què el jutjat ha assenyalat ja la data de llançament. Tal com s'exposa a continuació, una actuació conjunta i coordinada de les diverses administracions competents hauria de garantir, amb la necessària previsió, una resposta a les situacions d'exclusió residencial, de manera que les meses d'emergència només haguessin d'actuar, amb caràcter residual, en els casos en què la pèrdua d'habitatge ha estat imprevisible i sobtada.

A tall d'exemple, no té cap sentit que els casos relatius a dificultats en el pagament del lloguer d'un habitatge s'hagin de valorar finalment en una mesa d'emergència quan ja està assenyalada la data de llançament si la família afectada s'ha adreçat anteriorment i en repetides ocasions als serveis socials i d'habitatge per demanar l'ajut necessari per evitar que la seva situació esdevingui d'emergència social.

2.3. La coordinació entre els serveis socials i els d'habitatge

Ja s'ha advertit en diverses ocasions que, davant d'una situació de necessitat d'habitatge urgent, el real·lotjament d'urgència que es facilita a través dels serveis socials municipals, generalment en albergs municipals, hostals o pensions, només pot ser acceptat com a una solució transitòria i temporal a la qual només s'hauria d'acudir en supòsits excepcionals.

Cal que els serveis socials i els d'habitatge treballin conjuntament per facilitar l'accés a un recurs residencial estable, abans que es produeixi la pèrdua de l'habitatge habitual, sobretot en els casos en què les persones afectades han comunicat als serveis socials o d'habitatge, amb l'antelació suficient, la seva situació de risc d'exclusió residencial.

D'altra banda, una adequada coordinació entre els serveis socials i els d'habitatge no només és imprescindible a l'hora de prevenir i donar resposta a les necessitats d'habitatge, sobretot quan es tracta d'una situació d'emergència social, sinó també a l'hora de garantir l'acompanyament social de la persona o família afectada després de l'adjudicació de l'habitatge.

En aquest sentit, cal recordar que, a criteri del Síndic, tota situació d'emergència social s'ha d'atendre des de la triple perspectiva de: facilitar, amb agilitat i celeritat, l'accés a un habitatge; garantir un acompanyament social i promoure la reinserció laboral de les persones afectades.

2.4. Els mecanismes de prevenció de les situacions d'emergència residencial

Moltes persones que s'han trobat amb dificultats per fer front al cost econòmic de manteniment de l'habitatge o a l'hora d'accedir a un nou habitatge, quan, per exemple, el propietari els ha comunicat que no accedia a la pròrroga del contracte d'arrendament, s'han queixat que l'Administració els ha comunicat que, mentre no hi hagués un pronunciament judicial amb l'assenyalament d'una data de llançament, no se'ls podia garantir l'accés a un habitatge social, més enllà de facilitar-los la documentació necessària per formalitzar la corresponent inscripció en el Registre de sol·licitants que, com s'ha dit abans, no constitueix, a hores d'ara, una via d'accés, a curt termini, a un habitatge assequible.

És per això que cal esmerçar els esforços necessaris per evitar que aquestes situacions de necessitat d'habitatge esdevinguin situacions d'emergència social, mitjançant l'atorgament, amb celeritat, d'ajuts per al pagament del lloguer o a través de la mediació amb els propietaris d'habitatge, i també per facilitar la recerca d'habitatges assequibles en el mercat privat, sobretot amb relació a les persones que tenen més dificultats a l'hora d'accedir a Internet.

Finalment, cal fer esment que determinades entitats socials es queixen que es produeixen situacions de desnonament que no són degudament notificades a les persones afectades, que els serveis socials no sempre estan assabentats d'aquestes situacions amb la deguda antelació, i que els jutjats no sempre acorden la suspensió del llançament, tot i haver-se acreditat degudament la situació de vulnerabilitat de la persona o unitat de convivència afectada.

En vista de l'anterior, és necessari revisar l'eficàcia del protocol d'actuació subscrit entre el Tribunal Superior de Justícia de

Catalunya, l'Administració de la Generalitat de Catalunya i els il·lustres col·legis d'advocats i de procuradors, amb la finalitat que els serveis socials i d'habitatge puguin actuar amb la necessària celeritat a l'hora de real·lotjar les persones i famílies que es veuen afectades per una situació de desnonament, abans que es produeixi el llançament i, consegüentment, la pèrdua efectiva de l'habitatge habitual.

Quant a la decisió de suspendre els llançaments, i tot i comprendre que es tracta d'una decisió discrecional del jutjat competent, és evident que l'informe social que acredita la situació de vulnerabilitat dels afectats i la manca d'un recurs residencial on garantir el real·lotjament esdevenen elements fonamentals a l'hora de resoldre sobre la suspensió del llançament.

2.5. La necessitat d'una actitud proactiva per part de l'Administració

Amb coherència amb l'anterior, és necessària l'ampliació o la redefinició de les funcions que presten les oficines d'habitatge per donar resposta a les problemàtiques d'habitatge actuals i, sobretot, per evitar situacions d'emergència social i econòmica en matèria d'habitatge.

En aquest sentit, convindria que les oficines d'habitatge oferissin serveis d'assessorament en matèria d'arrendaments urbans, de mediació entre els propietaris i els arrendataris d'habitatge per intentar resoldre extrajudicialment els conflictes que es puguin produir amb relació al pagament del lloguer o la duració del contracte, per exemple, i sobretot serveis de recerca d'habitatges assequibles de lloguer, fins i tot en el mercat privat.

2.6. La coordinació entre administracions i la col·laboració amb el Tercer Sector

L'article 7 de la Llei 18/2007 estableix que l'Administració de la Generalitat de Catalunya ha de contribuir a garantir el dret a l'habitatge i que, amb aquesta finalitat, exerceix les competències que permeten assegurar la preservació efectiva dels interessos generals en matèria d'habitatge, la coordinació amb l'actuació dels ens locals, amb respecte al

principi de subsidiarietat, i la concertació i la col·laboració amb els agents d'iniciativa social i privada que actuen sobre el mercat d'habitatge protegit i lliure.

Seguidament, l'article 8 de la mateixa Llei disposa que els ens locals, sota el principi d'autonomia per a la gestió dels seus interessos, exerceixen les competències d'habitatge d'acord amb el que estableixen la legislació de règim local, la legislació urbanística i la legislació en matèria d'habitatge, sens perjudici de la capacitat de subscriure convenis i concertar actuacions amb altres administracions i agents d'iniciativa social i privada que actuen sobre el mercat d'habitatge protegit i lliure.

Certament, les problemàtiques d'habitatge poden diferir molt d'un municipi a l'altre, alhora que els recursos de què disposen els municipis d'arreu de Catalunya són també molt diversos, sobretot pel que fa a la disposició d'un parc públic d'habitatges suficient per atendre la demanda d'habitatge social.

És per això que, sens perjudici del respecte al principi d'autonomia local, cal una actuació conjunta i coordinada entre l'Administració autonòmica i la local a l'hora de garantir el dret a l'habitatge de totes les persones, en la mesura que el dret a l'habitatge és un dret bàsic que va més enllà de límits territorials i que, per tant, té un caràcter supramunicipal. Això implica que totes la administracions competents en matèria d'habitatge hagin de treballar de manera conjunta i coordinada per remoure els obstacles que impedeixen que el dret a l'habitatge sigui una realitat per a totes les persones, i molt especialment quan es tracta de persones i col·lectius més vulnerables, amb relació als quals esdevé de gran valor i utilitat la col·laboració de l'Administració amb el Tercer Sector.

2.7. El dret a una segona oportunitat real i efectiva

Quant a la solució a la problemàtica de les famílies sobreendeutades, són diverses les opcions i alternatives que s'han proposat per fer-hi front, entre d'altres, la dació en pagament o l'establiment de sistemes de redreçament de deutes que ofereixin una segona oportunitat a les famílies

sobreendeutades. Certament, aquesta és una problemàtica a la qual cal donar resposta, analitzant totes les opcions possibles i legislant sobre aquelles que es considerin més adequades.

Pel que fa a l'opció proposada per aquesta institució, l'any 2012 el Síndic va optar per recomanar als poders polítics la regulació d'un sistema de redreçament de deutes. El Síndic considera que aquest procediment ha de ser gratuït, prioritàriament amistós i negociat a través d'una comissió de caràcter administratiu. No obstant això, també s'ha de preveure la intervenció judicial en cas que no s'arribi a cap acord. Ha de ser una eina per protegir els consumidors de bona fe que es vegin, per causes sobrevingudes i alienes a la seva voluntat, en una situació d'impossibilitat actual o previsible de fer front als pagaments d'aquests deutes i, al mateix temps, mantenir unes condicions de vida digna. Atès que els deutes hipotecaris per a l'adquisició de l'habitatge principal són els més importants a les llars catalanes, el Síndic va considerar necessari que s'incloguessin en el pla de redreçament, tot i que la legislació hipotecària blinda amb una especial protecció els deutes derivats de préstecs i crèdits hipotecaris.

El Síndic va considerar necessari per poder iniciar les negociacions en el si de la comissió que es preveïa la suspensió de les execucions hipotecàries mentre no s'arribés a acordar el pla de redreçament. També va suggerir que, un cop transcorregut un període determinat d'anys de vigència de pla de redreçament durant els quals el consumidor hagués complert les condicions del pla, se'l pogués alliberar del deute romanent. Es tractava de donar una segona oportunitat als consumidors que es veiessin en una situació de sobreendeutament.

Des de les recomanacions del Síndic, i atesos els efectes de la crisi en nombroses economies familiars, els poders públics han introduït canvis normatius en la línia d'anar suavitzant, amb més o menys fortuna, l'impacte d'aquesta crisi en la pèrdua de l'habitatge. El Parlament de Catalunya va aprovar la Llei 24/2015, de 29 de juliol, de mesures urgents per afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica. Els cinc primers articles regulen mesures contra el sobreendeutament relacionat amb l'habitatge habitual entre les quals hi ha dos procediments

específics (extrajudicial i judicial) per al redreçament de deutes. Aquests articles van ser suspesos arran del recurs d'inconstitucionalitat presentat pel Govern espanyol.

La Llei 4/2016, de 23 de desembre, de mesures de protecció del dret a l'habitatge de les persones en risc d'exclusió social, introdueix la mediació en l'àmbit de consum, com a eina a l'abast de les administracions públiques de Catalunya, per protegir les persones en situació d'exclusió residencial o en risc de trobar-s'hi. Al títol I crea la Comissió d'Habitatge i Assistència per a Situacions d'Emergència Social (CHASE), formada per un representant de cada un dels departaments competents en matèria d'habitatge, consum, economia, justícia i serveis socials, i per representants de les entitats associatives municipalistes més representatives, de les organitzacions de consumidors, de les entitats financeres i de crèdit, del Consell de Col·legis d'Advocats de Catalunya i del Consell dels Col·legis Territorials d'Administradors de Finques i d'Agents de la Propietat Immobiliària, de les organitzacions sindicals més representatives i de les entitats del Tercer Sector Social. Aquesta comissió va entrar en funcionament el febrer de 2017.

Té per objecte "coordinar l'actuació de les administracions públiques de Catalunya en l'establiment de mecanismes de resolució de conflicte i l'aplicació de les mesures d'acció protectora establertes per aquesta llei, amb la participació d'entitats sense ànim de lucre representativa d'interessos afectats" (article 5). La Llei vincula el sistema de redreçament de deutes a un procediment de mediació, d'acord amb el que disposa la Llei 5/2012, de 6 de juliol, de mediació en assumptes civils i mercantils; el Codi de consum de Catalunya i el Decret 98/2014, de 8 de juliol, sobre el procediment de mediació en les relacions de consum.

En tot cas, cal tenir present que el passat mes d'octubre el Tribunal Constitucional va admetre a tràmit el recurs d'inconstitucionalitat presentat pel Govern de l'Estat contra determinats preceptes de la Llei 4/2016, i que alguns dels articles impugnats, la vigència dels quals es troba suspesa, fan referència a l'actuació de l'Administració davant les situacions de sobreendeutament.

D'altra banda, no s'ha d'oblidar que a les successives lleis estatals de mesures per reforçar la protecció dels deutors hipotecaris, de reestructuració de deutes i lloguer social, s'hi afegeix la Llei 25/2015, de 28 de juliol, de mecanisme de segona oportunitat, reducció de càrrega financera i altres mesures d'ordre social. La segona oportunitat que introdueix aquesta llei no dona solució a la problemàtica d'habitatge actual.

En vista de la situació actual, s'ha de valorar que a Catalunya s'ha endegat la creació del sistema de redreçament de deutes, la necessitat del qual es va fer evident arran de la crisi econòmica. Tanmateix, encara cal introduir les modificacions necessàries en la llei procedimental judicial i hipotecària per aconseguir una segona oportunitat per al deutor de bona fe immers en una situació de sobreendeutament que sigui real i efectiva. En aquest sentit, el Síndic considera que cal insistir en les recomanacions següents:

1. S'ha de preveure la suspensió de les execucions hipotecàries en tots els casos en què s'acudeixi al mecanisme extrajudicial de redreçament de deutes, mentre no s'arribi a acordar el pla que els reestructuri per garantir una gestió més eficaç de la comissió de sobreendeutament.
2. Per donar una segona oportunitat real als consumidors que es vegin en una situació de sobreendeutament, s'ha de preveure que, un cop transcorregut un període determinat d'anys de vigència de pla de redreçament durant els quals el consumidor hagi complert les condicions del pla, se'l pugui alliberar del deute romanent, sigui quin sigui el seu origen, i en especial el deute hipotecari.

3. CONSEQÜÈNCIES DERIVADES DE LA INSUFICIENT RESPOSTA A LES NECESSITATS D'HABITATGE ACTUALS

3.1. Les situacions d'infrahabitatge i de sobreocupació d'habitatges

La dificultat amb què es troben moltes persones per accedir a un habitatge assequible, sobretot arran de l'increment dels preus del lloguer, comporta que es vegin

obligades a viure en habitatges de familiars en clares condicions de sobreocupació o en habitatges que no compleixen les mínimes condicions d'habitabilitat i que, per tant, només poden ser considerats com a infrahabitatges.

També s'ha donat, de forma cada vegada més freqüent, el cas de persones que resideixen en locals, amb l'agreujant que aquesta circumstància els impedeix d'accedir a ajuts per al pagament del lloguer i, fins i tot, comporta que, en cas de desnonament, el seu cas no sigui valorat per les mesos d'emergència perquè no es tracta d'un habitatge, sinó d'un local, tot i haver constituït, *de facto*, el lloc de residència habitual d'aquella família o persona durant els darrers anys.

3.2. L'ocupació, sense títol habilitant, d'habitatges desocupats

L'ocupació d'un habitatge sense cap títol no pot ser, en cap cas, acceptada com a premissa.

Ara bé, també és cert que no totes les situacions d'ocupació d'habitatges són iguals, motiu pel qual és necessària la intervenció de l'Administració per determinar, mitjançant l'elaboració dels informes socials i els estudis d'exclusió residencial que escaiguin, quines són les causes que han motivat la situació d'ocupació i en quina situació socioeconòmica es troba la persona o família ocupant.

S'entén que les situacions d'ocupació que han de merèixer l'atenció de l'Administració, i també del Síndic, són les ocupacions motivades per una situació de necessitat, entesa com aquella persona/família que no disposa d'ingressos suficients per accedir a un habitatge en el mercat privat i que, no havent pogut accedir a un habitatge social, malgrat haver-se adreçat a les administracions competents i haver dut a terme els tràmits corresponents (inscripció en Registre de sol·licitants, etc.), ocupa un habitatge perquè considera que no té cap altra alternativa.

Aquestes situacions d'ocupació tenen una doble causa. D'una banda, la necessitat d'habitatge de la persona que no disposa d'ingressos suficients per accedir a un habitatge en el mercat privat i que tampoc

no ha obtingut el suport necessari per part de l'Administració que li permeti accedir a un habitatge social i, de l'altra, el gran estoc d'habitatges buits, principalment titularitat de les entitats financeres, que es troba desocupat de forma permanent, de manera que incompleix la funció social del dret de propietat, d'acord amb el que disposa la normativa vigent.

Tot i comprendre la situació de necessitat que ha portat aquestes persones a ocupar un habitatge que es trobava desocupat, després de no haver obtingut una resposta de l'Administració a la seva demanda d'habitatge, cal reiterar que l'ocupació sense títol habilitant d'habitatges desocupats no pot ser entesa com la solució a les problemàtiques d'habitatge actuals, les quals s'han d'abordar a través d'altres mesures, com ara les que s'apunten al llarg d'aquest informe.

A més, cal tenir present que quan la situació d'ocupació es produeix amb relació a un habitatge amb protecció oficial titularitat de l'Administració, l'ocupació sense títol habilitant impedeix l'accés d'aquella tercera persona que n'havia estat adjudicatària d'acord amb el procediment legalment establert.

Per tant, no és admissible establir uns procediments i uns tràmits que cal seguir per accedir a un habitatge per situació d'emergència, que la majoria de persones segueixen, amb tots els seus inconvenients, que hi són; i, d'altra banda, gairebé premiar a qui, en ocupar un habitatge, se salta els tràmits. No obstant l'anterior, el que no es pot fer és obviar que es produeix aquest fet.

Conseqüentment, quan es pugui demostrar que l'ocupació de l'habitatge ha estat per raons de necessitat extrema, després d'haver intentat accedir a un habitatge social a través dels mecanismes legalment establerts, i que així que ho certifiquin els serveis socials i/o d'habitatge corresponents, s'hauria de disposar d'un protocol amb les companyies subministradores que garantís l'accés als subministraments –amb caràcter provisional i mentre no es resolgui la situació d'exclusió residencial de forma definitiva, entre altres motius, per evitar el risc que comporten “altres maneres” d'obtenir els subministraments–, i també la seguretat jurídica a les empreses subministradores.

D'altra banda, hi ha tota una sèrie de situacions relacionades amb l'ocupació d'habitatges que no tenen res a veure amb les ocupacions per raó de necessitat a què s'ha fet referència més amunt.

Són els casos de les persones que han fet de l'okupació el seu *modus vivendi*, amb independència de quina sigui la seva situació socioeconòmica o el cas d'organitzacions mafioses que es dediquen o bé a “vendre” a un tercer “el dret a reocupar” l'habitatge que les màfies prèviament han ocupat, o bé a oferir als propietaris d'habitatges que han estat ocupats els seus serveis de “desocupació” de l'habitatge.

Quant a aquestes darreres situacions, el Síndic entén que s'haurien d'adoptar les mesures legislatives necessàries per agilitar els procediments judicials corresponents, civils o penals, perquè aquestes situacions d'ocupació d'habitatges no estan motivades per una situació de necessitat d'habitatge desatesa.

4. ALTRES FACTORS QUE PODEN INCIDIR A L'HORA D'ASSOLIR UN PARC D'HABITATGES DE LLOGUER MÉS ASSEQUIBLE

4.1. La reforma de la vigent Llei d'arrendaments urbans

La Llei 4/2013, de 4 de juny, de mesures de flexibilització i foment del mercat de lloguer d'habitatges, va introduir diverses modificacions en la Llei 29/1993, de 24 de novembre, d'arrendaments urbans, amb la pretensió de “flexibilitzar el mercat del lloguer per aconseguir-ne la dinamització necessària, per mitjà de la recerca de l'equilibri necessari entre les necessitats d'habitatge de lloguer i les garanties que s'han d'oferir als arrendadors per a la seva posada a disposició del mercat arrendatí”, segons el que el legislador estatal feia constar en l'exposició de motius d'aquesta llei.

Una de les modificacions introduïdes és la relativa a la durada dels contractes d'arrendament que, arran de l'aprovació de la Llei 4/2013, ha passat a ser de cinc a tres anys de durada obligatòria per a l'arrendador.

Aquesta circumstància ha atorgat als propietaris la capacitat d'adequar la renda del lloguer als preus de mercat en un període de temps inferior que, sumat a l'increment que s'ha produït dels preus del lloguer, ha comportat que els arrendataris no disposin de la necessària capacitat econòmica per assumir el nou preu del lloguer que els ofereix el propietari de l'habitatge un cop ha transcorregut el termini de tres anys.

D'altra banda, la modificació de l'article 14 de la Llei 29/1993, de 24 de novembre, d'arrendaments urbans, introduïda també per la Llei 4/2013, relativa a la venda dels habitatges arrendats, ha donat lloc a una situació de desprotecció dels arrendataris en els casos en què es produeix la venda de les finques, arrendades en tot o en part com a habitatges, quan els contractes d'arrendament no han estat objecte d'inscripció prèvia en el Registre de la Propietat, la qual cosa no ha estat mai una pràctica habitual en aquest país, per raó del cost econòmic que comporta la inscripció registral dels contractes d'arrendament.

En conseqüència, cal revisar la normativa vigent en matèria d'arrendaments urbans per afavorir l'accés al lloguer dels habitatges i per dotar els arrendaments d'habitatge d'una major estabilitat en el temps en benefici dels arrendataris.

Així mateix, i atesa la cada vegada més freqüent pràctica del lloguer d'habitacions, convindria valorar la necessitat de regular normativament aquestes noves situacions d'ocupació d'habitatge, a fi de dotar d'una certa protecció i seguretat jurídica les persones que es troben en aquesta situació.

4.2. La determinació d'un índex de referència dels preus de lloguers

L'increment progressiu que s'està produint dels preus del lloguer dels habitatges en el mercat privat està agreujant la situació de dificultat amb què ja es trobaven moltes persones per accedir a un habitatge. Al mateix temps, l'increment de preus comporta que persones que, anys enrere, havien viscut en règim de lloguer, actualment, no puguin accedir-hi.

Amb la finalitat de donar resposta a aquesta situació, el Govern de la Generalitat de Catalunya va aprovar l'Ordre GAH/142/2017, de 5 de juliol, per la qual s'aprova l'índex de referència de preus de lloguer d'habitatges.

En l'exposició de motius de l'ordre es justifica l'aprovació d'aquest índex per la voluntat de conèixer els preus que, en funció de les condicions de mercat, es produeixen en determinats àmbits per protegir les persones que volen accedir a un habitatge de lloguer, i també perquè aquest índex de referència pot ser emprat per l'Administració en el desenvolupament de les polítiques públiques adreçades als propietaris d'habitatges llogats, en funció de l'adequació a l'índex.

Efectivament, la determinació d'aquest índex pot ser un pas endavant a l'hora de disposar de la informació necessària sobre els preus de lloguer dels habitatges privats que, al mateix temps, pot ser útil a l'hora de determinar, per exemple, els requisits per accedir a determinades subvencions públiques en matèria d'habitatge.

Sens perjudici de l'anterior, també convindria estimular l'aplicació dels índexs de referència dels preus dels lloguers mitjançant l'establiment de beneficis fiscals per als propietaris d'habitatges que lliurement –ja que no hi ha una obligació legal– decideixen establir una renda del lloguer de l'habitatge de la seva propietat ajustada a l'índex aplicable en funció del municipi i característiques de l'habitatge.

4.3. La possible incidència dels habitatges d'ús turístic en l'increment i la regulació dels preus de l'habitatge

Darrerament, els mitjans de comunicació s'han fet ressò de la queixa de diversos ciutadans i col·lectius de persones que consideren que la proliferació d'habitatges d'ús turístic ha contribuït a l'increment dels preus de lloguers dels habitatges, sobretot en ciutats de gran interès turístic, com és el cas de Barcelona.

En contraposició amb l'anterior, representants del sector dels habitatges d'ús turístic defensen que la incidència dels habitatges d'ús turístic en l'increment dels

preus del lloguer dels habitatges ha estat irrellevant, i es queixen de la regulació normativa que alguns ajuntaments han aprovat per limitar l'activitat d'habitatges d'ús turístic i també de la insuficient actuació de l'Administració amb relació a l'exercici il·legal d'aquesta activitat.

Només un estudi acurat i rigorós dels factors que influeixen en l'increment dels preus dels lloguers dels habitatges permetrà l'adopció de les mesures necessàries que puguin incidir, de manera efectiva, en els preus de lloguer dels habitatges, amb la finalitat última d'afavorir l'accés a l'habitatge de lloguer de les persones i els col·lectius més vulnerables.

4.4. L'ús dels instruments urbanístics que ofereix la normativa vigent

Tant la normativa urbanística com la normativa vigent en matèria d'habitatge ofereixen diversos instruments legals que poden ser molt útils a l'hora d'incrementar el parc d'habitatges destinat al lloguer social i també a l'hora de lluitar contra l'especulació immobiliària que impedeix, o en tot cas dificulta, la resposta a l'actual demanda d'habitatge social.

Amb la finalitat anterior, cal destacar la previsió continguda en l'article 57.3 del Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei d'urbanisme, sobre els percentatges mínims de sostre per destinar a les diverses tipologies d'habitatge amb protecció oficial. Respecte d'això, s'haurien d'articular els convenis i acords necessaris perquè els propietaris de sòls qualificats amb destinació a la construcció d'habitatges amb protecció oficial puguin cedir-los a tercers que disposin de la necessària capacitat econòmica i financera per promoure els habitatges protegits.

Així mateix, interessa destacar la possibilitat que té l'Administració, d'acord amb el que disposa l'article 15 de la Llei 18/2007, de declarar àrees subjectes als drets de tanteig i retracte, amb la identificació prèvia d'aquelles zones en què es produeixen problemàtiques relacionades amb l'expulsió d'ocupants i processos especulatiu, en les quals les transmissions oneroses quedin

subjectes a l'exercici dels drets de tanteig i retracte en favor de l'Administració.

L'ús d'aquests instruments legals permetria incrementar el parc d'habitatges destinat a finalitats socials i també frenar la pressió urbanística que, sobre zones concretes de la ciutat, contribueix a generar situacions d'expulsió i/o d'assetjament dels arrendataris que ocupen habitatges amb relació als quals es pretén especular.

4.5. L'aplicació de mesures fiscals

Caldria establir polítiques fiscals que estimulin el lloguer dels habitatges amb destinació a residència habitual davant altres usos dels habitatges. En aquest sentit, també és especialment rellevant l'adopció de mesures necessàries per combatre situacions de frau fiscal, pròpies de situacions irregulars, que comporten una situació d'enriquiment injust.

5. L'ADOPCIÓ DE POLÍTIQUES D'HABITATGE ESTRUCTURALS QUE DONIN RESPOSTA A LES NECESSITATS FUTURES

En l'*Informe sobre l'accés a l'habitatge social* que el Síndic va presentar el mes de novembre de 2015 s'exposava la necessitat de fer un estudi no només sobre les necessitats d'habitatge actuals, sinó també sobre les futures, per adoptar les polítiques d'habitatge que, a mitjà i a llarg termini, permetessin garantir el dret a l'habitatge de totes les persones, amb una consideració especial a les persones i els col·lectius que presentin més dificultats a l'hora d'accedir a un habitatge.

En concret, el Síndic va suggerir el següent:

“Cal fer un estudi acurat de les necessitats d'habitatge a Catalunya i a cada municipi, mitjançant els instruments de planificació i programació d'habitatges que la normativa vigent ja preveu, com és el cas del pla territorial sectorial d'habitatge, els plans locals d'habitatge i les memòries socials del planejament urbanístic, sens perjudici de l'elaboració de qualsevol altre estudi que es consideri necessari per determinar les necessitats d'habitatge actuals i futures”.

Efectivament, a més de l'adopció de polítiques d'habitatge a curt termini, pal·liatives de les situacions d'emergència residencial actuals, com ara el cas de l'exercici dels drets de tanteig i retracte envers la transmissió d'habitatges adquirits en execucions hipotecàries o la formalització d'acords de cessió d'habitatges desocupats titularitat de les entitats financeres, entre d'altres, també cal preveure unes polítiques d'habitatge més estructurals i a llarg termini que permetin donar resposta a les necessitats d'habitatge futures.

Amb la finalitat anterior, té una rellevància especial la necessària aprovació del Pla territorial sectorial d'habitatge en què actualment està treballant el Govern de la Generalitat de Catalunya. El passat mes de juny, es va aprovar l'avantprojecte del Pla, que ha estat sotmès a un procés de participació ciutadana, en el marc del qual qualsevol persona interessada pot fer arribar a l'Administració les aportacions que consideri oportunes a través dels canals facilitats per l'Administració a aquests efectes.

Aquest instrument de planificació territorial ha de permetre efectuar una diagnosi de la situació de l'habitatge a Catalunya tenint en compte la demanda d'habitatge actual i la que previsiblement hi haurà en el futur, atenent a les previsions demogràfiques que, entre d'altres, apunten a la necessitat de garantir el dret a l'emancipació dels joves.

A més de quantificar la demanda d'habitatge i de definir els col·lectius que hauran de merèixer una atenció especial, el Pla

territorial sectorial d'habitatge també hauria de permetre concretar la resposta a la demanda d'habitatge en el territori, atenent al principi de solidaritat urbana i el caràcter supramunicipal del dret a l'habitatge que, entre d'altres, hauria de permetre evitar errors comesos en el passat, com ara la construcció d'habitatges amb protecció oficial als municipis o zones on no hi ha una demanda d'habitatge suficient.

I, òbviament, el Pla territorial sectorial d'habitatge haurà de quantificar el nombre d'habitatges que seran necessaris per poder atendre la demanda actual i futura d'habitatge, i també els instruments i les polítiques públiques que cal implementar per assolir els objectius prèviament fixats: mitjançant la promoció de nous habitatges amb protecció oficial, a través d'operacions de rehabilitació i regeneració urbana, mitjançant l'exercici de drets de tanteig i retracte que permetin adquirir habitatges ja existents, mitjançant la formalització d'acords de cessió d'habitatges amb els grans tenidors, i a través de l'atorgament d'ajuts per al pagament del lloguer adreçats als col·lectius que n'acreditin una major necessitat, entre d'altres.

Finalment, cal remarcar que les polítiques d'habitatge presents i futures només es poden desenvolupar si hi ha la voluntat política de fer-ho, dotada dels recursos pressupostaris necessaris, motiu pel qual el Síndic dona suport a la reclamació del Tercer Sector d'assolir una inversió en polítiques d'habitatge d'almenys el 0,6% del PIB, davant el 0,2% actual.

IV. CONCLUSIONS I SUGGERIMENTS

1. SOBRE LES DIFICULTATS PER ACCEDIR A UN HABITATGE ASSEQUIBLE

Conclusions

1. El dret a un habitatge digne i assequible no està plenament garantit a Catalunya, sobretot amb relació a les persones i els col·lectius més vulnerables.

2. Les principals causes que impedeixen l'accés a un habitatge assequible són: a) la manca d'un parc públic d'habitatges suficient destinat al lloguer social, b) l'escassa oferta d'habitatges de lloguer privat i els elevats preus, i c) la manca d'una actuació pública suficient en relació amb el gran nombre d'habitatges desocupats de forma injustificada.

3. L'increment progressiu dels preus del lloguer dels habitatges privats i la reducció de la durada dels contractes d'arrendament a tres anys exclou del mercat de l'habitatge de lloguer moltes persones que fins ara hi havien accedit, fins al punt que s'apunta a una nova bombolla immobiliària.

4. L'obstacle principal amb què es troba l'Administració a l'hora de donar resposta a les necessitats d'habitatge és la manca d'un parc públic d'habitatges socials suficient.

Suggeriments

1. Els poders públics han de donar compliment al manament estatutari que els obliga a facilitar l'accés a l'habitatge, en especial als joves i als col·lectius més necessitats, mitjançant la previsió de les corresponents polítiques públiques d'habitatge.

2. Cal dotar les polítiques públiques en matèria d'habitatge de recursos pressupostaris suficients que, almenys, haurien de ser del 0,6% del PIB davant el 0,2% actual.

2. SOBRE LA SAREB I EL RESCAT BANCARI

Conclusions

Una de les principals conseqüències de la crisi econòmica que es va iniciar el 2008 va ser la necessitat de rescatar el sector bancari d'Espanya, que no estava tan sanejat com s'havia apuntat. En part, la causa d'aquesta negligència és atribuïble al supervisor, el Banc d'Espanya, que no va complir la seva funció amb prou celeritat.

Els diversos governs també tenien coneixement de les mancances i les debilitats del sector bancari. Fins que no va ser imperativament necessari, cap dels governs no va prendre mesures per racionalitzar el sector. Altres països europeus (Alemanya, Dinamarca, Suïssa, Bèlgica, Grècia, Regne Unit, Irlanda, Estats Units) ja feia anys que havien reaccionat i que havien adoptat diverses mesures per afrontar la situació de crisi.

A hores d'ara, amb les dades disponibles i pensant en el futur, caldria fer una anàlisi de la forma en què es va gestionar la crisi en general i en el sistema bancari en particular. Aquesta anàlisi, la podria fer una comissió específica al Congrés dels Diputats conjuntament amb experts de prestigi reconegut, com ara exgovernadors del Banc d'Espanya, exministres d'economia, catedràtics i professors universitaris, entre d'altres.

Part del problema bancari és causat per una política expansiva en els préstecs hipotecaris, sense tenir en compte el risc de morositat, com després es va fer evident. L'altre gran problema de les entitats financeres va ser la seva participació en la bombolla immobiliària. Participació directa, amb promocions d'habitatge dutes a terme pel mateix banc (aquest supòsit es produeix amb més freqüència en el cas de les caixes) i participació indirecta amb préstecs hipotecaris als constructors.

Part del rescat bancari s'ha fet transferint a la SAREB actius immobiliaris. I cal tornar a recordar que el rescat bancari tindrà un cost de vora 43 mil milions d'euros no recuperables. Així doncs, és del tot lògic instar, com ja es va fer al seu dia, que el Govern destini part

dels immobles de la SAREB a lloguer social i que siguin gestionats per entitats socials.

L'informe sobre el rescat bancari i la SAREB, que s'incorpora com a document annex, assenyala que la SAREB té acords vigents amb ajuntaments per cedir habitatges adreçats a col·lectius en situació d'emergència social i al programa social d'habitatge per a un total de 4.000 unitats, de les quals ja se n'havien compromès 2.300 al final del 2016. Contemplant el valor mitjà dels actius immobiliaris segons les dades de la SAREB, els habitatges compromesos representen el 0,88% sobre els actius i un 1,5% si assoleix la xifra de 4.000 cessions. D'aquestes dades, se'n desprèn l'escassa voluntat de la SAREB de coadjuvar a la resolució d'aquesta problemàtica.

Suggeriments

El Síndic insisteix que, de la mateixa manera que els ciutadans amb els impostos han contribuït i contribuiran al rescat bancari, seria lògic que la SAREB, com a actual tenidora dels actius immobiliaris del sector financer, ajudi les persones més vulnerables posant habitatges destinats a lloguer social a disposició de les entitats socials i de l'Administració.

Amb les fórmules que es pactin, sembla lògic que per donar una bona solució a les necessitats actuals d'habitatge social es transferís un 30% dels habitatges que avui dia té la SAREB.

El Síndic considera que el Govern central té l'oportunitat d'avançar en el que estableix l'article 47 de la Constitució, sobre l'obligació dels poders públics de promoure les condicions necessàries i establir les normes pertinents per fer efectiu el dret de totes les persones a accedir a un habitatge digne i adequat. El Govern central hauria d'aprofitar la situació actual per emprendre les mesures legislatives pertinents a fi de garantir, d'una banda, que la SAREB transfereixi almenys un 30% dels seus habitatges a lloguer social i, del'altra, que s'estableixin els requisits que han de tenir les entitats o administracions a qui se'n transfereixi la gestió.

El Síndic també insta el Govern de la Generalitat de Catalunya a avançar a donar

compliment a l'article 26 de l'Estatut, que disposa que els poders públics han d'establir per llei un sistema de mesures que garanteixi el dret a accedir a un habitatge digne.

D'acord amb l'anterior, cal impulsar una proposició de llei del Parlament de Catalunya per presentar al Congrés. La proposició hauria d'establir els objectius assenyalats més amunt amb relació a la normativa que ha d'impulsar el Govern central.

3. SOBRE LA CREACIÓ D'UN PARC D'HABITATGES SOCIAL

Conclusions

1. L'Administració disposa de diverses vies per incrementar el parc d'habitatges socials, entre les quals destaquen: a) l'exercici del dret de tanteig i retracte envers la transmissió d'habitatges adquirits en processos d'execució hipotecària; b) la mobilització del parc d'habitatges desocupat, de forma permanent, cap al lloguer social, i c) la promoció d'habitatges amb protecció oficial.
2. Les administracions autonòmica i local han fet un ús escàs de l'exercici del dret de tanteig i retracte envers la transmissió d'habitatges adquirits en processos d'execució hipotecària, quan pot ser un instrument eficaç per incrementar el parc d'habitatges social arreu del territori i per garantir una mixtura social, alhora que també pot ser útil per afrontar situacions d'especulació immobiliària.
3. La desocupació permanent d'habitatges de forma injustificada, durant un termini de més dos anys, constitueix un incompliment de la funció social que delimita el contingut del dret de propietat davant el qual l'Administració ha d'actuar.
4. Els acords formalitzats per l'Administració amb les entitats financeres per a la cessió d'habitatges desocupats per destinar-los al lloguer social han estat insuficients per la reticència mostrada per les entitats financeres d'assumir la responsabilitat social que els correspon a l'hora d'afrontar la problemàtica d'habitatge existent, en especial la SAREB, que ha mantingut, i encara manté, una actitud reprovable.

5. L'Estatut d'autonomia de Catalunya obliga els poders públics a facilitar l'accés a l'habitatge mitjançant la generació de sòl i la promoció d'habitatge públic i protegit.

Suggeriments

1. És absolutament imprescindible la creació d'un parc d'habitatges suficient destinat al lloguer social per poder atendre les necessitats actuals i futures d'habitatge.

2. Les administracions autonòmica i local haurien de preveure una dotació pressupostària específica i suficient per a l'exercici del dret de tanteig i retracte envers la transmissió d'habitatges adquirits en processos d'execució hipotecària perquè pot ser una oportunitat per crear un veritable parc públic d'habitatges destinat al lloguer social.

3. L'Administració ha de prendre totes les mesures al seu abast per mobilitzar cap al lloguer social el parc d'habitatges de titularitat privada que es troba desocupat de forma injustificada.

4. L'Administració ha de fer ús dels diversos mitjans de què disposa per identificar els habitatges buits i les causes de la situació de desocupació: els plans locals d'habitatge, el Registre d'habitatges buits i d'habitatges ocupats sense títol habilitant, la comprovació de les dades del padró i de consum dels subministraments bàsics, entre d'altres, i també mitjançant l'actuació inspectora, si escau.

5. L'Administració ha d'oferir les mesures de foment adequades a cada cas (subvencions per a la rehabilitació, beneficis fiscals, programes de cessió d'habitatges desocupats, etc.) per incentivar la posada en el mercat de lloguer dels habitatges desocupats.

6. Cal promoure les reformes legislatives necessàries per garantir la necessària seguretat jurídica als propietaris que incorporen els seus habitatges en el mercat de lloguer.

7. Cal continuar treballant en la línia d'assolir acords amb les entitats financeres de cessió temporal dels habitatges

desocupats per destinar-los al lloguer social, i si és possible per a un termini de temps superior als tres anys que permeti garantir una certa estabilitat residencial i un adequat acompanyament social de les persones que resultin adjudicatàries dels habitatges.

8. L'Administració hauria d'actuar, de forma més contundent, contra les situacions de desocupació injustificada d'habitatges, mitjançant l'aplicació dels instruments legals que preveu la normativa vigent (inici d'expedients per declarar la situació anòmala de l'habitatge, incoació d'expedients sancionadors, etc.), amb l'oferiment previ de les mesures de foment necessàries.

9. Cal donar compliment al manament estatutari que obliga els poders públics a reprendre la promoció d'habitatges amb protecció oficial, com a mitjà per ampliar a mitjà i llarg termini el parc públic d'habitatges protegits.

10. Cal un compromís dels poders públics amb relació a la garantia d'un finançament públic que permeti engegar la construcció de noves promocions d'habitatges protegits, com ja han fet altres països europeus, ateses les dificultats actuals d'accedir al finançament privat que ofereixen les entitats financeres.

4. SOBRE ELS PROCEDIMENTS D'ADJUDICACIÓ D'HABITATGES I LA RESPOSTA A LES SITUACIONS DE NECESSITAT D'HABITATGE

Conclusions

1. L'actual manca d'habitatges comporta que el Registre de sol·licitants d'habitatge amb protecció oficial, com a via ordinària d'accés a un habitatge protegit, hagi esdevingut ineficaç, atès que no garanteix l'accés a l'habitatge de les d'unitats de convivència que fa anys que hi estan inscrites.

2. Tot i que les mesures d'emergència són una via excepcional d'adjudicació d'habitatges protegits, han passat a ser, a la pràctica, la via habitual d'adjudicació d'habitatges socials.

3. Les meses d'emergència donen resposta, principalment, als casos de pèrdua d'habitatge derivats de procediments judicials, però no donen resposta a un gran nombre de situacions de necessitat d'habitatge que també són molt greus.

4. Les meses d'emergències estan desbordades per l'increment de les necessitats d'habitatge i els terminis de resolució són excessivament llargs, alhora que també es constata una demora excessiva en l'assignació d'un habitatge després que la mesa hagués dictat una valoració favorable.

5. El real·lotjament d'urgència en albergs municipals, hostals o pensions només és acceptable, com a mesura transitòria i excepcional, en els casos de pèrdua sobrevinguda de l'habitatge habitual.

6. El protocol subscrit entre el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya i l'Administració per als supòsits de desnonament no ha permès, en tots els casos, garantir una actuació conjunta i àgil dels serveis socials i d'habitatge a l'hora d'atendre les persones i famílies que han perdut l'habitatge habitual i han de ser real·lotjades.

Suggeriments

1. Cal revisar i millorar els procediments actuals d'adjudicació d'habitatges amb la finalitat de detectar les situacions més greus de necessitat d'habitatge, i establir uns mecanismes més àgils que permetin donar resposta a les situacions de necessitat d'habitatge amb més celeritat abans que esdevinguin situacions d'emergència social.

2. La valoració d'una situació d'emergència residencial i el real·lotjament de les persones afectades no hauria de superar el termini màxim d'un mes, motiu pel qual les meses d'emergències s'haurien de reunir, almenys, cada quinze dies, alhora que s'hauria d'agilitar al màxim la valoració de la documentació.

3. Cal una actuació de coordinació entre els serveis socials i d'habitatge a l'hora de prevenir i donar resposta a les necessitats d'habitatge.

4. Tota situació d'emergència social s'hauria d'atendre des de la triple perspectiva de: facilitar, amb agilitat i celeritat, l'accés a un habitatge; garantir un acompanyament social i promoure la reinserció laboral de les persones afectades.

5. Cal redefinir o ampliar les funcions de les oficines d'habitatge, garantint una actitud proactiva de l'Administració que permeti prevenir i evitar situacions d'emergència social i econòmica en matèria d'habitatge, mitjançant l'oferiment de serveis d'assessorament en matèria d'arrendaments urbans, de mediació, de recerca d'habitatges assequibles de lloguer, fins i tot en el mercat privat, entre d'altres.

6. Cal revisar l'eficàcia del protocol d'actuació subscrit entre el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, l'Administració de la Generalitat de Catalunya i els il·lustres col·legis d'advocats i de procuradors, amb la finalitat que els serveis socials i d'habitatge puguin actuar amb la necessària celeritat a l'hora de real·lotjar les persones i famílies que es veuen afectades per una situació de desnonament, abans que es produeixi el llançament i, consegüentment, la pèrdua efectiva de l'habitatge habitual.

7. El caràcter supramunicipal del dret a l'habitatge requereix una actuació conjunta i coordinada entre les administracions autonòmica i la local a l'hora de fer efectiu aquest dret, alhora que resulta convenient intensificar la col·laboració amb el Tercer Sector.

8. Cal introduir les modificacions necessàries en la llei procedimental judicial i hipotecària per aconseguir una segona oportunitat per al deutor de bona fe immers en una situació de sobreendeutament que sigui real i efectiva.

5. SOBRE LES CONSEQÜÈNCIES DERIVADES DE LA INSUFICIENT RESPOSTA A LES NECESSITATS D'HABITATGE

Conclusions

1. La dificultat per accedir a un habitatge assequible i la manca d'una resposta suficient per part de l'Administració dona lloc a situacions anòmales d'ocupació d'habitatges

com ara les situacions d'infrahabitatge, les de sobreocupació d'habitatges i les ocupacions, sense títol habilitant, d'habitatges desocupats.

2. Les ocupacions, sense títol habilitant, per raons de necessitat tenen una doble causa: la manca de resposta de l'Administració davant la necessitat d'habitatge i l'existència d'un gran estoc d'habitatges desocupats que incompleixen la funció social del dret de propietat.

3. L'ocupació sense títol no és ni pot ser la solució a les problemàtiques d'habitatge actuals, entre d'altres, perquè implica saltar-se els procediments legalment establerts i, en alguns casos, també els drets de tercers adjudicataris legals si l'ocupació es produeix amb relació a un habitatge protegit titularitat de l'Administració.

4. El Síndic no pot obviar una realitat que existeix, com és la situació de vulnerabilitat en què es troben les persones que han ocupat, sense títol i per raons de necessitat, un habitatge desocupat i que no poden accedir als subministraments bàsics.

Suggeriments

1. En els casos d'ocupacions, sense títol habilitant, d'habitatges desocupats, l'Administració hauria d'efectuar un estudi socioeconòmic sobre la situació d'exclusió residencial en què es troben els ocupants per determinar si l'ocupació ha estat motivada per raons de necessitat.

2. En els casos en què quedi acreditat pels serveis socials i/o d'habitatge corresponents la situació de necessitat extrema que ha motivat l'ocupació sense títol d'un habitatge desocupat de forma injustificada, i amb l'acreditació prèvia que les persones ocupants havien intentat accedir a un habitatge social a través dels mecanismes legalment establerts, el Síndic considera que s'hauria de signar un protocol entre les administracions públiques i les companyies subministradores que garantis l'accés als subministraments –amb caràcter provisional i mentre no es resolgui la situació d'exclusió residencial de forma definitiva– i també la seguretat jurídica a les empreses subministradores.

Per aplicar el protocol, l'Administració ha de garantir que es tracta d'una situació d'ocupació per raons de necessitat que ha estat desatesa per les administracions i que es compleixen les condicions de seguretat establertes per la normativa.

3. Amb relació a les altres situacions d'ocupació sense títol, no justificades per raons de necessitat, s'haurien d'adoptar les mesures legislatives necessàries per agilitar els procediments judicials corresponents, civils o penals, segons escaigui.

6. SOBRE LA NECESSITAT D'ASSOLIR UN PARC D'HABITATGES MÉS ASSEQUIBLE

Conclusions

1. A més de la necessitat de crear un parc d'habitatges destinat al lloguer social que permeti donar resposta a les necessitats d'habitatge de les persones i col·lectius que presenten més dificultats, l'adopció d'unes adequades polítiques urbanístiques, d'habitatge i fiscals, entre d'altres, també pot afavorir l'accés de la ciutadania a un habitatge digne i assequible.

Suggeriments

1. Cal revisar la normativa vigent en matèria d'arrendaments urbans per afavorir l'accés al lloguer dels habitatges i per dotar els arrendaments d'habitatge d'una major estabilitat en el temps en benefici dels arrendataris, entre d'altres, ampliant la duració dels contractes de lloguer.

2. S'ha d'estimular l'aplicació dels índexs de referència dels preus dels lloguers mitjançant l'establiment de beneficis fiscals.

3. És necessari fer un estudi acurat i rigorós per determinar la possible incidència dels habitatges d'ús turístic en l'increment dels preus de lloguer de l'habitatge i establir-ne la regulació que escaigui.

4. L'Administració hauria de fer ús dels diversos instruments legals que preveu la normativa urbanística i la d'habitatge (reserves de sòl per a habitatge protegit, declaració d'àrees de tanteig i retracte,

entre d'altres) per incrementar el parc d'habitatges destinat a finalitats socials i, alhora, frenar l'especulació urbanística que afecta determinades zones.

5. Cal establir polítiques fiscals que estimulin el lloguer dels habitatges, amb destinació a residència habitual i també adoptar les mesures necessàries per combatre situacions de frau fiscal.

7. SOBRE L'ADOPCIÓ DE POLÍTIQUES D'HABITATGE ESTRUCTURALS QUE DONIN RESPOSTA A LES NECESSITATS FUTURES

Conclusions

1. A banda de polítiques d'habitatge a curt termini, pal·liatives de les situacions

d'emergència residencial actuals, també cal preveure unes polítiques d'habitatge més estructurals i a llarg termini que permetin donar resposta a les necessitats d'habitatge futures.

Suggestiments

1. Resulta absolutament necessària l'aprovació del Pla territorial sectorial d'habitatge, com a instrument que ha de permetre efectuar una diagnosi de la situació de l'habitatge a Catalunya, tenint en compte la demanda d'habitatge actual i la que previsiblement hi haurà en el futur, atenent a les previsions demogràfiques, i concretar la resposta a la demanda d'habitatge en el territori, d'acord amb el principi de solidaritat urbana i el caràcter supramunicipal del dret a l'habitatge.

V. SUGGERIMENTS DESTACATS

1. Amb relació al rescat bancari i la SAREB

■ La imprudent actuació de les entitats financeres, agreujada per la manca d'exercici per part del Banc d'Espanya de les seves funcions de supervisió i per la tardana reacció de l'Estat a l'hora de reconèixer la greu situació de crisi, ha comportat que el rescat bancari hagi tingut un cost de vora 43 mil milions d'euros.

Actualment, la SAREB és considerada una de les immobiliàries amb més propietats de sòl d'Espanya. Entre el seu actiu immobiliari hi figuren almenys 54.000 habitatges, a banda de sòl susceptible de ser urbanitzat i també sòl urbanitzat, i les principals ubicacions dels actius immobiliaris de la SAREB són a Catalunya. El Síndic considera que s'és a temps de corregir la situació actual i de fer possible que la plusvàlua generada també reverteixi en el conjunt dels ciutadans, de manera que es faci efectiu el seu dret a accedir a un habitatge digne i adequat, tal com propugnen la Constitució i l'Estatut d'autonomia de Catalunya.

Per fer-ho possible, el Govern de l'Estat hauria d'emprendre les mesures legislatives pertinents per garantir que la SAREB cedeixi almenys un 30% del seus habitatges amb destinació al lloguer social i per determinar els requisits que han de complir les entitats i les administracions a les quals s'encomani la gestió dels habitatges.

Amb aquesta finalitat, cal impulsar una proposició de llei del Parlament de Catalunya per presentar al Congrés. La proposició hauria d'establir els objectius que s'han assenyalat amb relació a la normativa que hauria d'impulsar el Govern de l'Estat.

2. Amb relació a les polítiques d'habitatge

■ El caràcter supramunicipal del dret a l'habitatge fa necessària l'aprovació d'un pla territorial sectorial d'habitatge i l'establiment d'unes polítiques públiques d'habitatge que prevegin una actuació coordinada de les diverses administracions públiques competents, impulsada pel Govern de la Generalitat de Catalunya, per assolir els objectius següents:

1. Incrementar el pressupost destinat a polítiques públiques d'habitatge, que hauria de ser almenys del 0,6% del PIB, atesa la insuficient inversió actual.
2. Establir mesures de protecció dels drets dels arrendataris i dels propietaris d'habitatges en els termes exposats al llarg d'aquest informe.
3. L'impuls de la promoció d'habitatges amb protecció oficial.
4. La formalització d'acords amb els grans tenidors d'habitatges desocupats per destinar-los al lloguer social.

3. Amb relació a les situacions d'exclusió social

■ La resposta a les situacions d'exclusió residencial actuals i, molt especialment, a les situacions d'emergència, requereix l'adopció de les mesures següents:

1. Incrementar el parc d'habitatges amb destinació al lloguer social. Per assolir-ho a curt termini, cal arribar a acords de cessió d'habitatges amb els grans tenidors i també millorar la coordinació entre administracions públiques quant a la disposició i gestió dels habitatges disponibles.

2. Agilitar els procediments actuals d'adjudicació d'habitatges.

3. Adoptar les mesures de prevenció necessàries en el cas dels serveis socials i d'habitatge per evitar situacions d'emergència social.

4. Amb relació a les situacions de desnonament

1. Cal establir un protocol d'actuació entre els jutjats i l'Administració autonòmica i la local –o, si escau, revisar l'eficàcia del protocol ja existent amb el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya– que garanteixi que, davant una situació de desnonament, no es produeixi la pèrdua efectiva de l'habitatge habitual, almenys durant un termini de dos mesos durant el qual els serveis socials i els d'habitatge puguin fer una valoració del cas i garantir el realotjament de les persones afectades, si escau.

2. S'han de cercar mesures per als deutors de bona fe immersos en una situació de sobreendeutament que els permetin sortir d'aquesta situació. El Síndic estima necessari impulsar les reformes legislatives necessàries per garantir una segona oportunitat, real i efectiva.

5. Amb relació a l'ocupació sense títol habilitant d'habitatges desocupats

El Síndic considera que l'ocupació sense títol habilitant d'habitatges és inacceptable conceptualment i, a més, pot perjudicar els drets de tercers que, mitjançant els procediments legalment establerts, han resultat adjudicataris d'aquell mateix habitatge ocupat.

Al mateix temps, el Síndic també és conscient que, en alguns casos, la manca d'una resposta suficient de l'Administració a les necessitats d'habitatge ha comportat que algunes persones s'hagin vist en la necessitat extrema d'ocupar aquells habitatges que es trobaven desocupats. Aquestes persones es troben en una situació de vulnerabilitat pel fet de no poder accedir als subministraments bàsics i de risc si ho fan a través de connexions directes.

En aquests casos, i amb l'acreditació prèvia que es tracta d'una situació d'ocupació per raons de necessitat que ha estat desatesa per l'Administració, les administracions públiques i les companyies subministradores haurien de signar un protocol que garantis l'accés als subministraments, en condicions de seguretat i amb caràcter provisional, mentre no es resolgui la situació d'exclusió residencial de manera definitiva, i també la seguretat jurídica a les empreses subministradores.

Per aplicar el protocol, l'Administració ha de garantir que es tracta d'una situació d'ocupació per raons de necessitat que ha estat desatesa per les administracions i que es compleixen les condicions de seguretat establertes per la normativa.

■ ANNEX



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 crisi 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 dipositants 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 traïr 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.

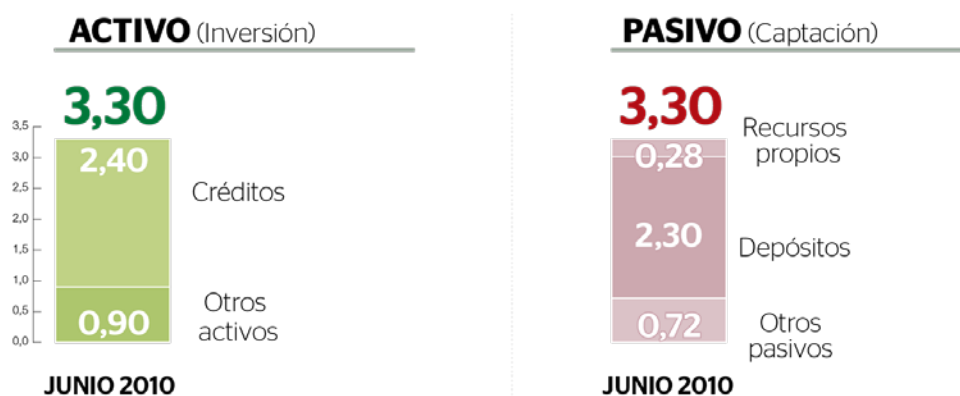
Doncs bé, a partir de l'any 2008, aquest flux de captació i inversió es va obturar, ja que una gran part dels préstecs concedits per bancs i caixes d'estalvi espanyols es van dedicar a inversions al sector immobiliari, de dubtosa o molt dubtosa recuperació. Aquests crèdits concedits i no retornats a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

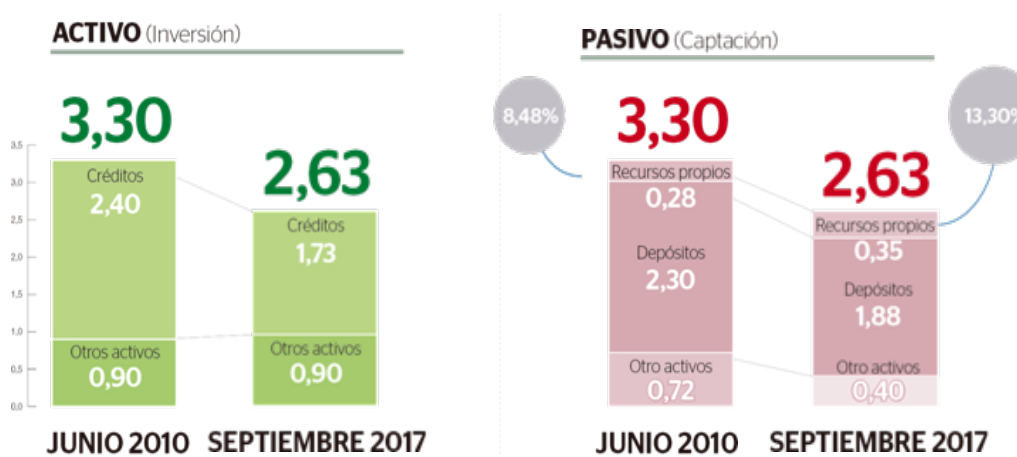
Davant aquesta situació terrible, sense cap marge de maniobra ni per part del sector bancari ni per part de l'Estat espanyol, l'any 2012 la Unió Europea va acudir al rescat i des de llavors el sistema sobreviu gràcies a l'enorme flux de diners que el BCE ha injectat i segueix injectant a l'economia espanyola,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

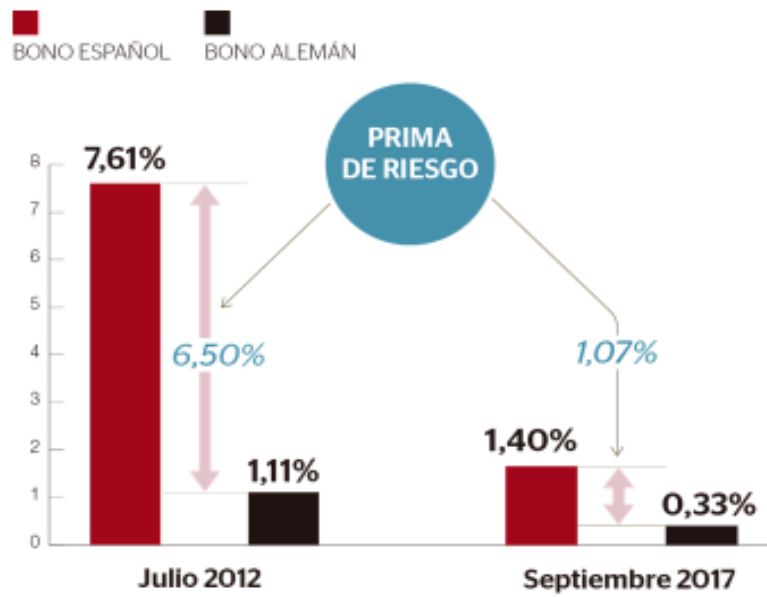
Quadre 9: Balanç consolidat de les entitats de crèdit espanyoles 2010 – 2017



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.

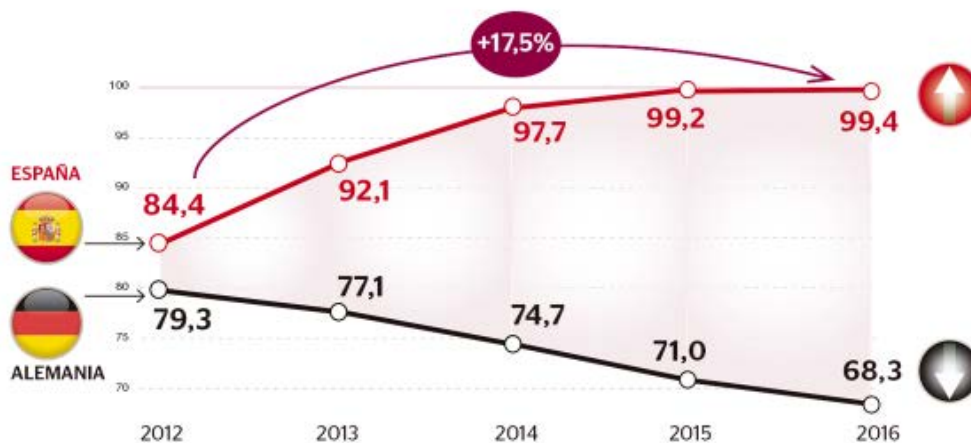
Quadre 10: Cost del deute alemany i espanyol. 2012 y 2017



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.

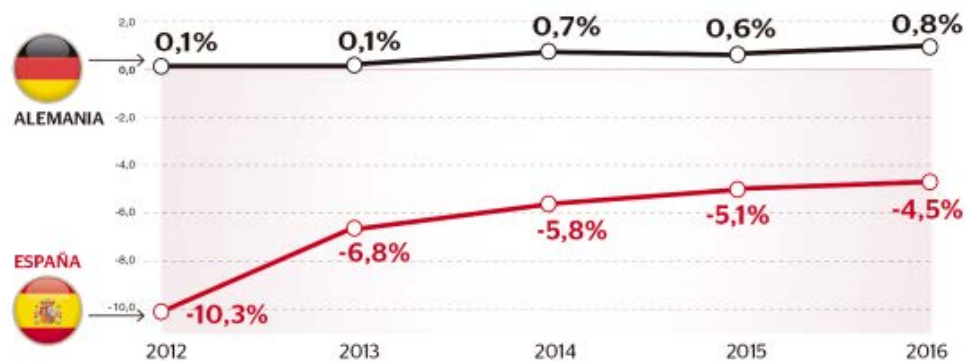
Quadre 11: Evolució deute públic a Espanya i Alemanya 2012-2016, en % sobre PIB



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)

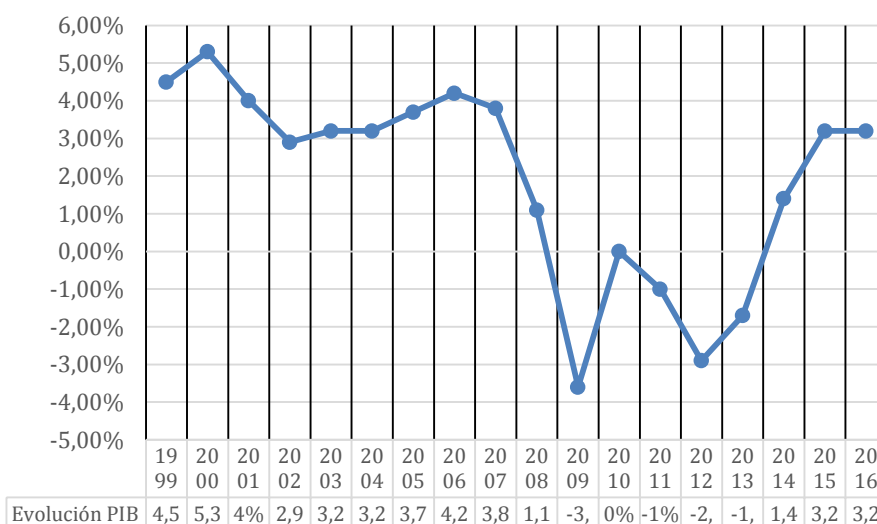
Font: Eurostat.

<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)

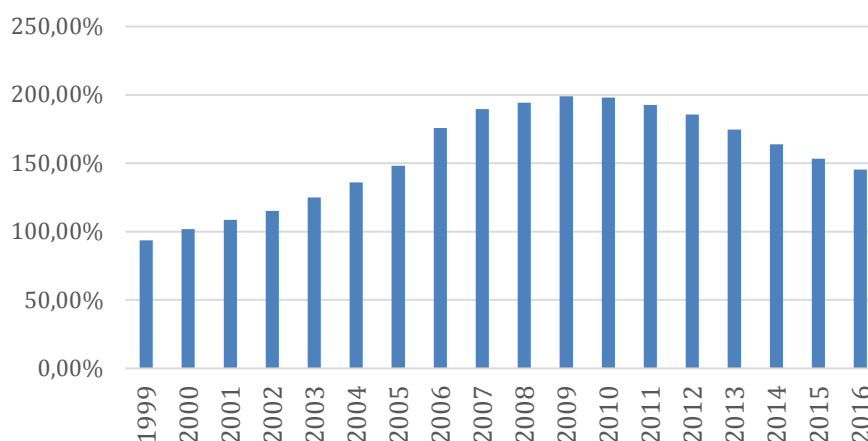
Font: Institut Nacional d'Estadística i Banc d'Espanya

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 estimulant 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 singular, 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.

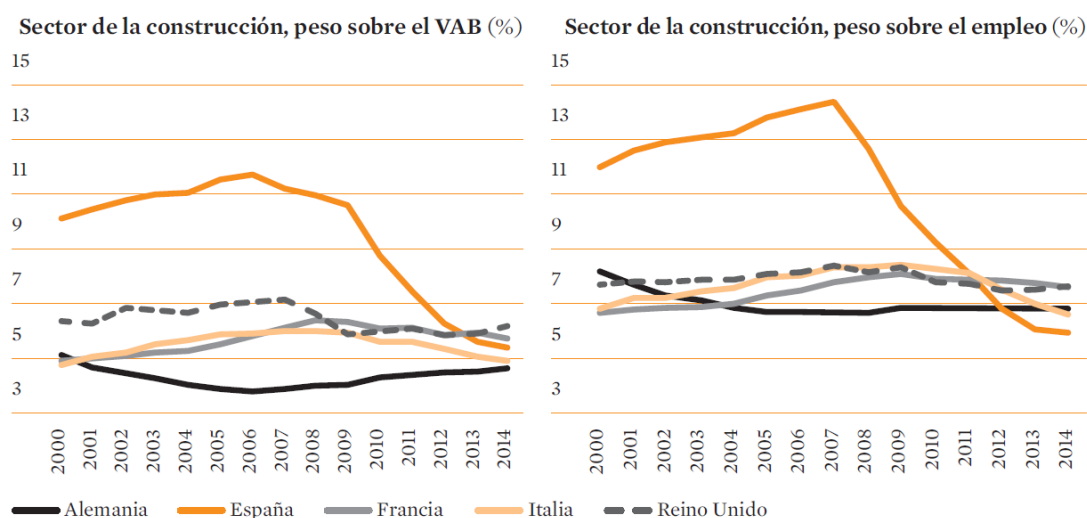
El percentatge d'activitat del sector immobiliari sobre el PIB es va doblar durant els anys 2000-2007, fins arribar a un màxim del 12%¹⁷ (més de 5 punts del registrat en l'àrea de l'euro) que demostra la gran concentració econòmica que es va generar en aquesta activitat.

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>

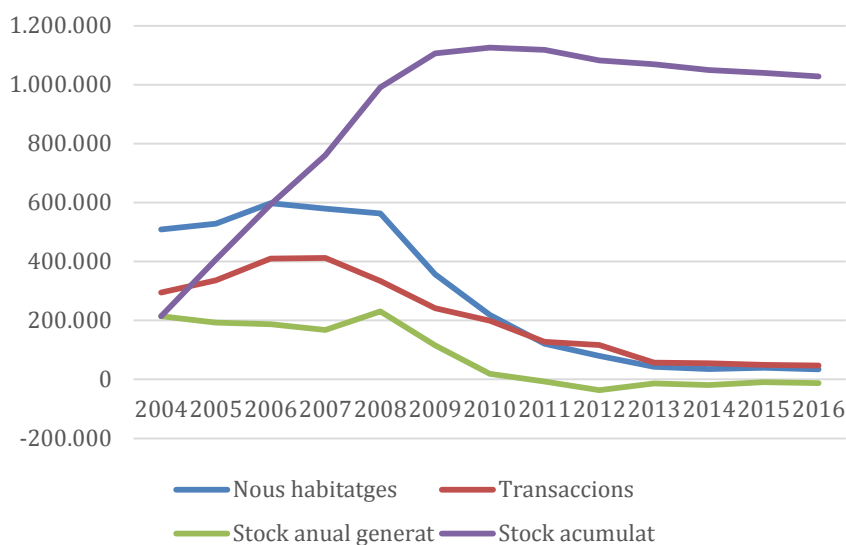
Quadre 16: Pes del sector de la construcció sobre VAB i sobre ocupació



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 crisi 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/f/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.

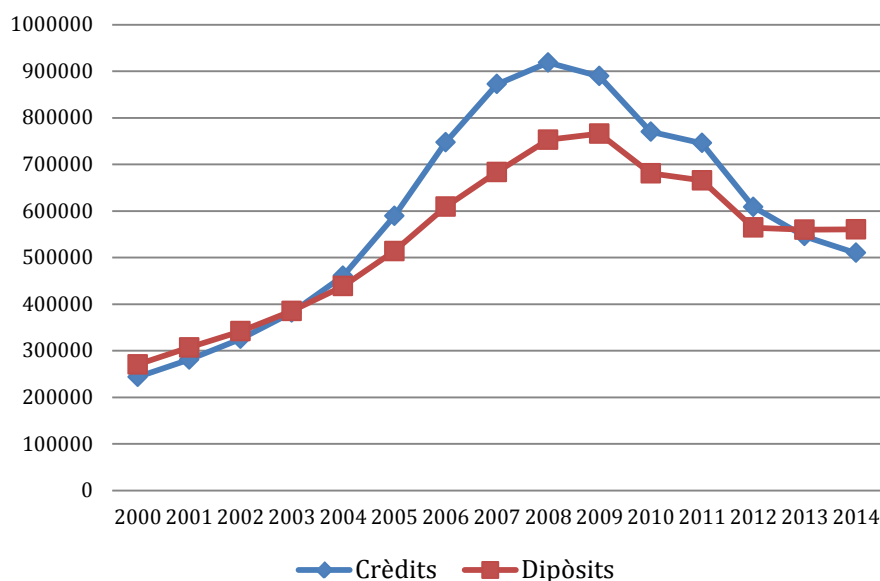
aquestes entitats, va provocar un fort palanquejament amb un *gap* de recursos de clients per al conjunt del sector que es va anar generant des de l'any 2000 fins al 2007, que es va assolir el màxim nivell de desequilibri.

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.

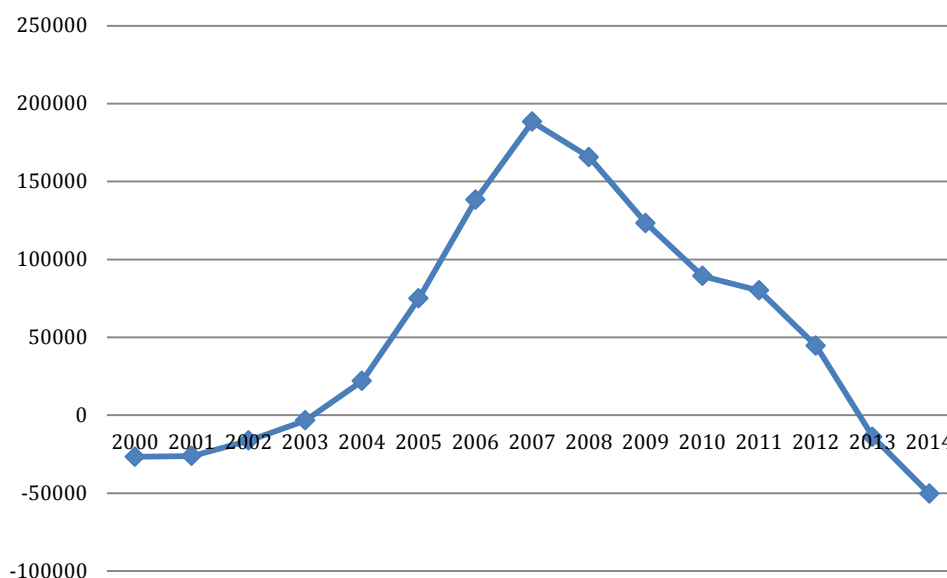
**Quadre 18: Evolució dels crèdits i dipòsits de les caixes d'estalvis espanyoles
anys 2000 - 2014**



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 promotores 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)

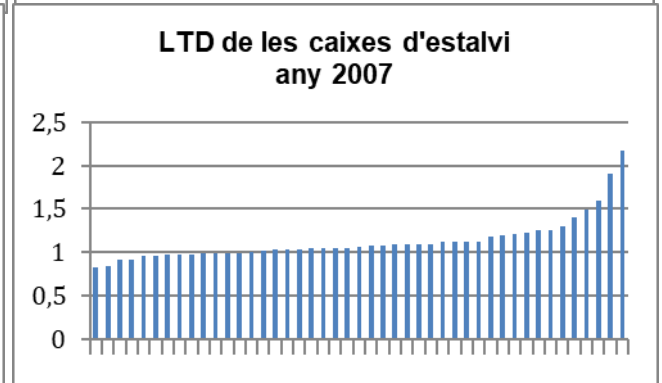
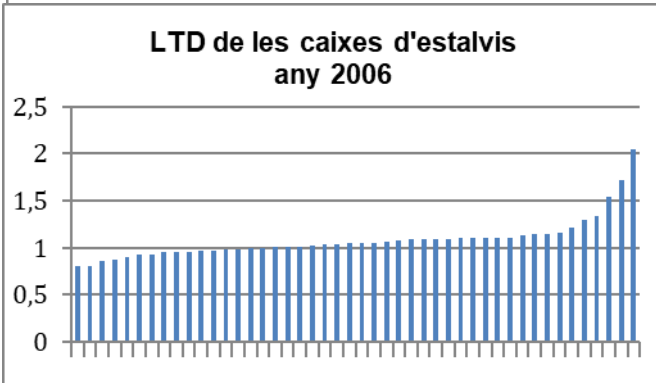
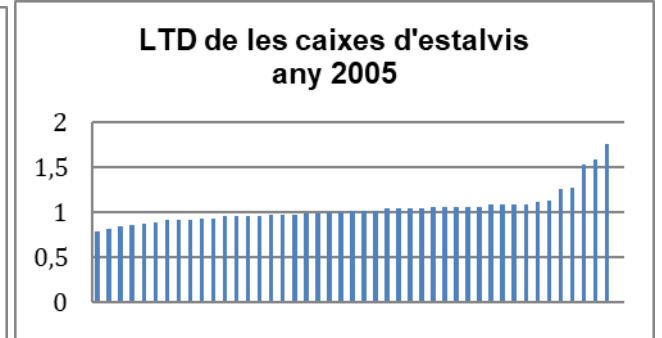
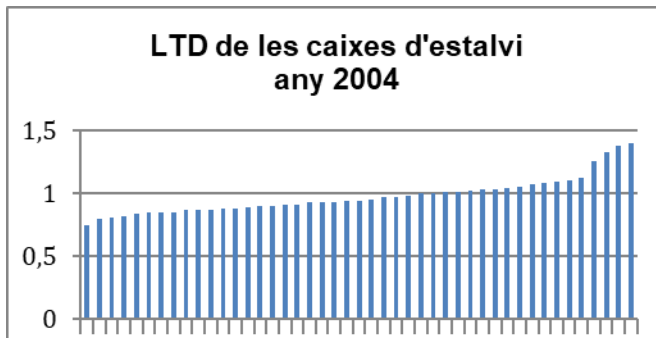
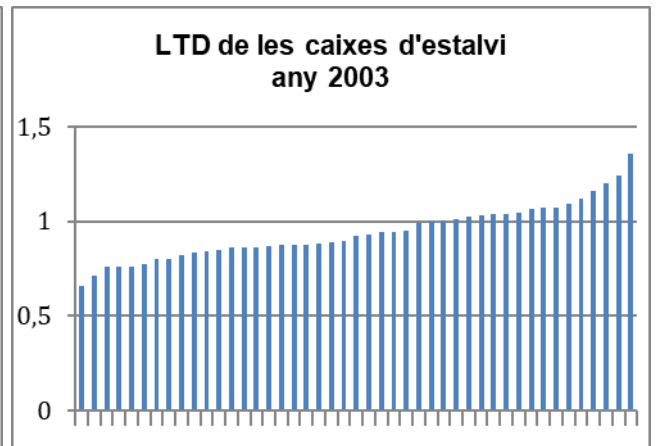
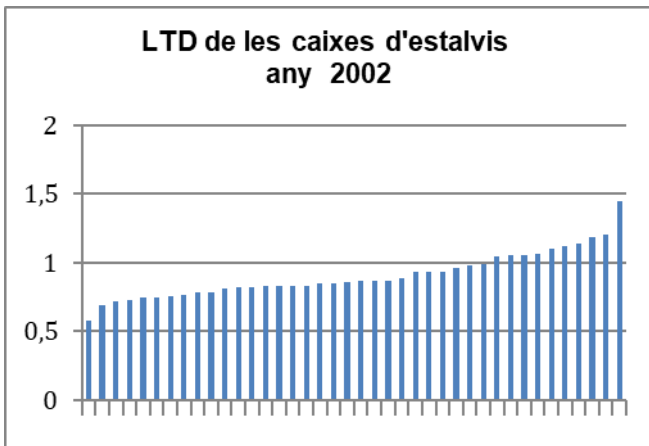
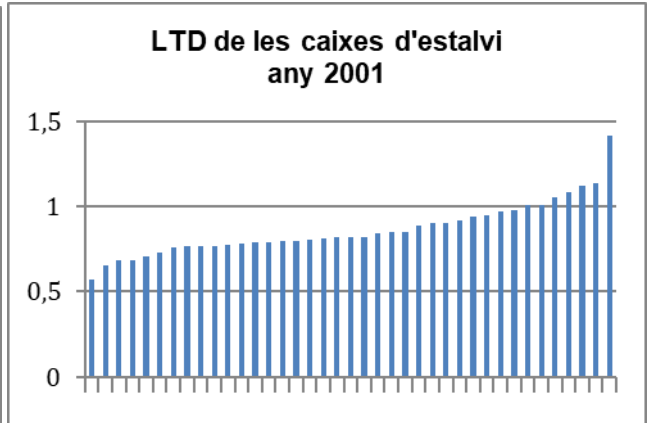
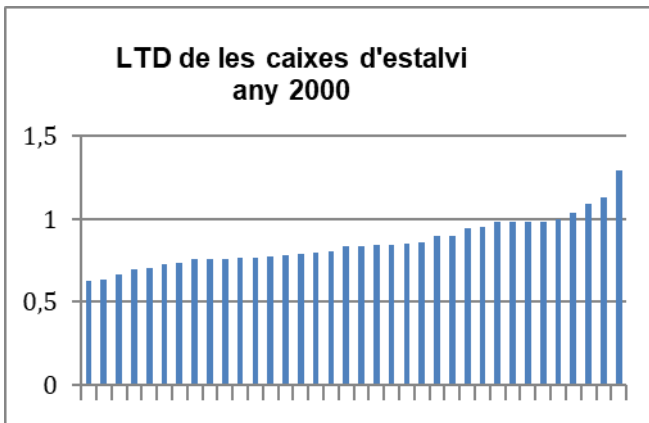
La ràtio *Loan-To-Deposit* (LTD), que recull la relació entre crèdits i dipòsits de les entitats financeres, aporta una informació molt útil sobre el nivell de desequilibri de balanç i permet efectuar comparacions entre les diferents entitats. Nivells de la ràtio LTD propers a la unitat signifiquen un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

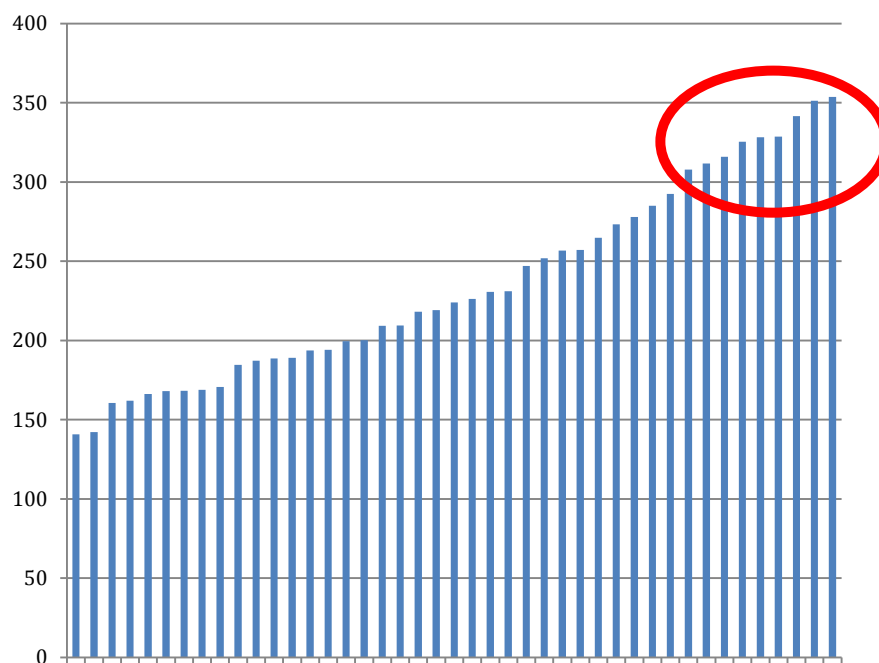


Font: CECA (balanços consolidats de les caixes d'estalvis) i elaboració pròpia

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 contagiant 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 eventuals processos de crisi. 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.

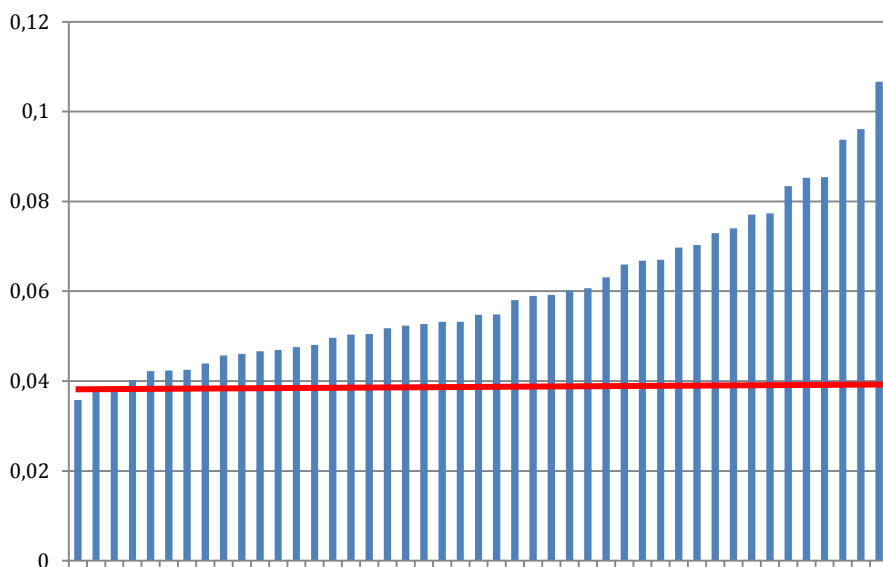
Malgrat l'esforç de moltes caixes d'estalvis per capitalitzar els seus beneficis i augmentar la seva solvència durant el període d'expansió econòmica, el nivell de recursos propis aconseguit al final del cicle va ser molt baix en la majoria

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 Sabadell	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			Novagalicia Banco				Abanca				
Caixa Galicia											
Caixanova			Banesco – Banco Etcheverría				BBVA				
BBVA	BBVA	BBVA									BBVA
Caixa Sabadell			Unnim				BBVA				
Caixa Terrassa											
Caixa Manlleu											
Caixa Catalunya			Catalunya Banc				BBVA				
Caixa Manresa											
Caixa Tarragona											
CCM											Liberbank
Cajasur			CCM								
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												BMN	
Caja Murcia													
Caja Granada			BMN		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 exigit, 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:
 - Condicions de política sectorial financera, signat el 23 de juliol de 2012.

- 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:
 - 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.
 - 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

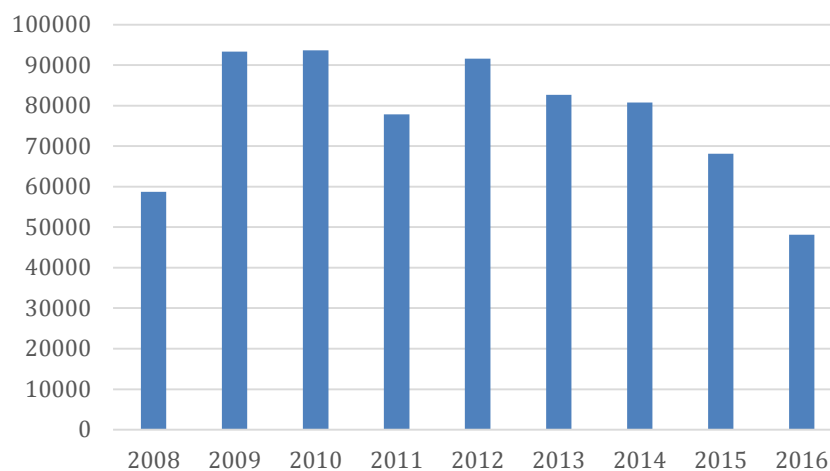
La profunda crisi patida per Espanya a partir del 2008 va tenir efectes molt durs per a moltes famílies sense recursos que eren deutores de crèdits hipotecaris concedits per entitats financeres sense una adequada anàlisi de risc i que es van endeutar de forma imprudent. No va ser fins el 2012, després 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.

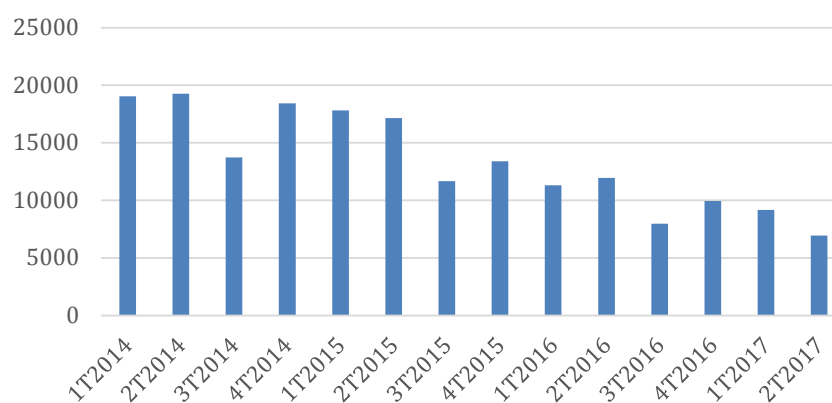
Quadre 26: Nombre d'execucions hipotecàries globals (CGPJ)



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 depreciació, 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 notarial).

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).

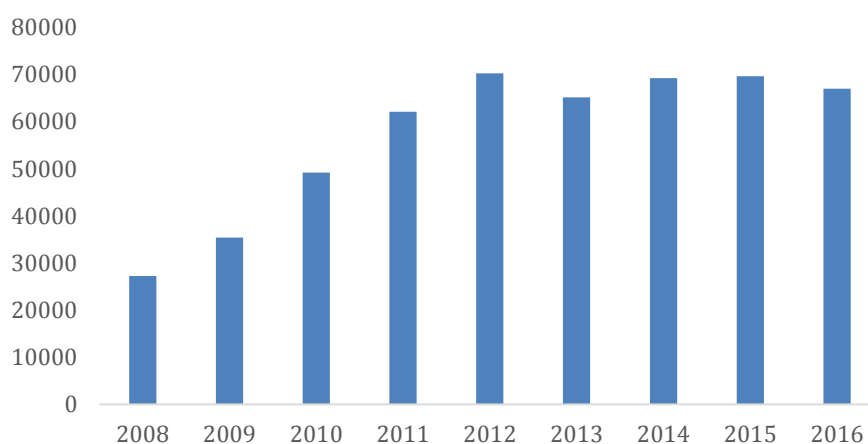
perfeccionen els requisits per evitar els llançaments, es limiten els tipus d'interès de les operacions on participin famílies vulnerables i s'atorguen drets de recuperació econòmica als deutors que hagin patit un procediment executiu en el cas d'una possible revalorització posterior del que va ser el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



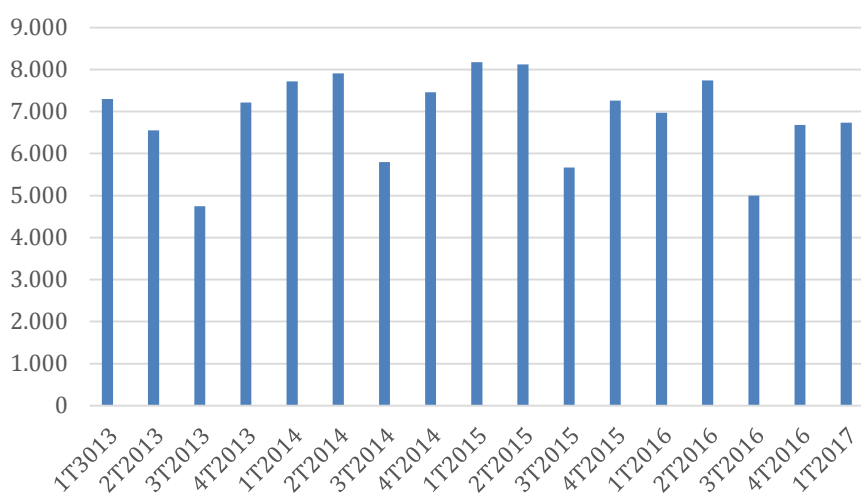
Font: Consell General del Poder Judicial

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 il·lustrat 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%

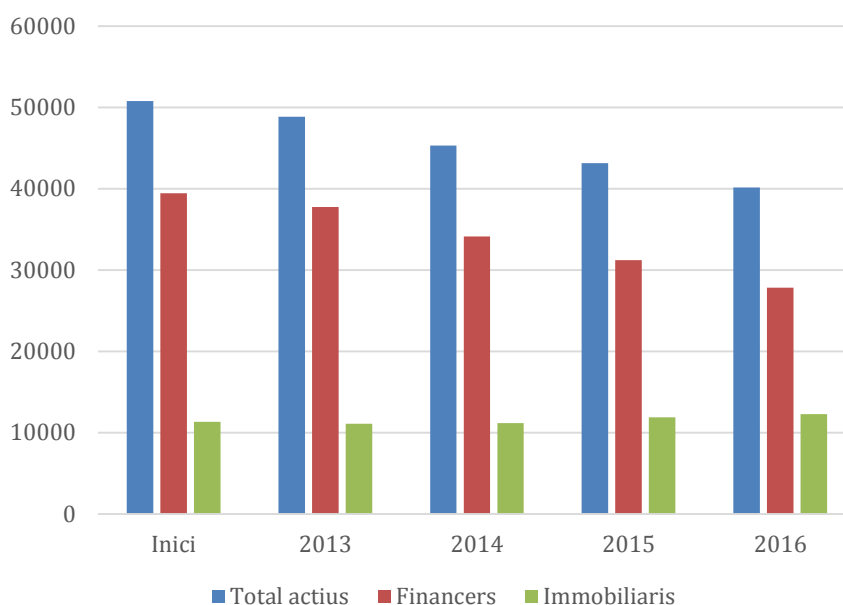
Font: FROB

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 traspasaran 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 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'emparament 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, Servihabitat 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%
ÀVILA	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

