

BOLETIN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

I LEGISLATURA

Serie A:
PROYECTOS DE LEY

10 de enero de 1980

Núm. 106-I

PROYECTO DE LEY

Regulación del Mercado Hipotecario.

PRESIDENCIA DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

De acuerdo con lo dispuesto en el vigente Reglamento provisional de la Cámara, se ordena la remisión a la Comisión de Economía y la publicación en el BOLETIN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES del proyecto de Ley sobre Regulación del Mercado Hipotecario.

Los señores Diputados y los Grupos Parlamentarios disponen de un plazo de quince días hábiles, que expira el 18 de febrero de 1980, para presentar enmiendas al citado proyecto de ley, cuyo texto se inserta a continuación.

Palacio del Congreso de los Diputados, 27 de diciembre de 1979.—El Presidente del Congreso de los Diputados, **Landelino Lavilla Alsina**.

ANTEPROYECTO DE LEY DE REGULACION DEL MERCADO HIPOTECARIO

EXPOSICION DE MOTIVOS

I. La satisfacción de las necesidades crecientes de importantes grupos sociales en la utilización de una serie de servicios

económicos y sociales prioritarios, entre los que destaca muy especialmente el de la vivienda, se manifiesta como apremiante para toda la sociedad y, por tanto, para los poderes públicos.

El camino de alcanzar aquellas finalidades sociales pasa por la consecución de una mayor eficacia en el funcionamiento de la economía española, para lo que las transformaciones en la institucionalización del sistema financiero vienen considerándose decisivas.

En efecto, la estructuración de un mercado que permita la máxima aportación de recursos del ahorro social hacia los usos de inversión en aquellos sectores sociales y principalmente el de la vivienda, en unas condiciones de precios y tiempo de maduración óptimos para ahorradores e inversores, es el objetivo esencial que a nivel económico pretende lograr la creación del Mercado Hipotecario.

II. Establecer los cauces para el adecuado funcionamiento de este mercado exigirá una política decidida, continuada y coherente. Pero no puede ignorarse la importancia que en el funcionamiento de los mecanismos económicos puede tener el acertado diseño de los instrumentos legales que se utilicen.

En un mercado de crédito a largo plazo, la utilidad de la hipoteca como garantía es ya tradicional y un primer paso en el camino de extender el mercado hipotecario debe consistir en la revisión de los mecanismos actualmente existentes para la circulación de los activos hipotecarios.

Existen las bases para ello en el actual estado de la legislación y parece posible conseguir una mayor actividad del mercado con algunos retoques en las actuales posibilidades de movilización de los créditos en el plano de las normas legales.

La efectiva ampliación del mercado dependerá de la actuación de los agentes económicos, y en este plano se cuenta con la experiencia acumulada por una Entidad Oficial de Crédito, el Banco Hipotecario de España, que ha de servir como impulsor de la reforma, especialmente en el momento inicial, sin perjuicio de que continúe teniendo un importante papel de apoyo al más ágil mercado que se desea, una vez implantado.

III. El texto consta de una Disposición preliminar, cinco secciones y dos Disposiciones adicionales.

En la Disposición preliminar se respetan íntegramente todos los instrumentos de movilización de los créditos hoy existentes, ya que el texto legal no pretende restringir ninguna de las posibilidades de actuación económica que admite el actual ordenamiento.

En la sección primera, se determinan las entidades financieras que pueden intervenir en el mercado con un criterio de amplitud, en el que se han combinado la seguridad con la flexibilidad y eficacia y se crea al mismo tiempo un tipo de entidad financiera especializada en las actividades esenciales del mercado hipotecario, que puede ser de gran utilidad en la conformación futura de un mercado tecnificado.

En la sección II, se determinan las finalidades económicas a las que deben dirigirse los préstamos, dentro de un marco objetivo extensivo, que abarca varias facetas de la construcción.

Se establecen las exigencias a que han de responder los créditos hipotecarios, su

relación con el valor del bien hipotecado y normas de tasación de éste, entre otras, y se definen las características imprescindibles de la garantía que ha de acompañarlos, previniéndose el refuerzo de ésta mediante los seguros apropiados. En este punto parece conveniente introducir una precisión sobre el alcance de la retroacción de la quiebra frente a la hipoteca que constituya los intermediarios financieros.

En la Sección III se especifican los títulos hipotecarios que pueden emitir las Entidades Financieras para financiación de los préstamos hipotecarios.

La financiación para entidades determinadas por el mecanismo de la llamada cédula hipotecaria, de forma que la totalidad de los títulos emitidos por la entidad de esta clase queda garantizada mediante la afección de la totalidad de sus activos hipotecarios. Junto a ella se regula la emisión, por un círculo más amplio de intermediarios financieros, de otros títulos respaldados por conjuntos determinados de créditos hipotecarios constituidos a su favor.

Asimismo se crea un título, la participación hipotecaria, que va a permitir el desbloqueo de las inversiones a largo plazo de las entidades financieras, necesidad básica para el funcionamiento adecuado del mercado secundario.

En la Sección IV se establece el Régimen fiscal, financiero y de Control Administrativo de las entidades y títulos que constituyan el Mercado Hipotecario. En el ámbito fiscal el tratamiento de los títulos hipotecarios es el genérico que, como procedimiento de desgravación se establece en los Impuestos Generales para títulos similares, con las necesarias exenciones que permitan la ágil transmisión de los mismos. En lo referente a la computabilidad de las inversiones se ha establecido la posibilidad para los inversores institucionales (Entidad de Seguros, Fondos de Inversión, Seguridad Social), con exclusión de los coeficientes obligatorios de Bancos y Cajas de Ahorro, para evitar la esclerotización del mercado. El control administrativo se ejercita de forma global, para conseguir una mayor eficacia sobre las

instituciones y funciones del mercado a través del Ministerio de Economía.

En la Sección IV se conforma institucionalmente el mercado secundario, con la posibilidad de creación de fondos de regulación de mercado de títulos, de la posibilidad de negociación de los títulos por las entidades emisoras, al tiempo que se facilita el funcionamiento instrumental del mismo mediante la concesión de la máxima facilidad para la transmisión de los títulos.

Por último, en las Disposiciones adicionales se establece un mandato al Gobierno para que dicte las normas complementarias para conseguir un eficaz funcionamiento del mercado hipotecario, especificando las referentes a los procedimientos de ejecución, cancelación y garantías adicionales.

En su virtud, el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Economía, somete a la deliberación de las Cortes el siguiente

PROYECTO DE LEY

REGULACION DEL MERCADO HIPOTECARIO

DISPOSICION PRELIMINAR

Artículo 1.º

Sin perjuicio de la posibilidad de emitir y transmitir obligaciones, con garantía o sin ella, de acuerdo con las disposiciones de la legislación vigente, las Entidades Financieras a que esta ley se refiere, podrán conceder préstamos hipotecarios y emitir los títulos necesarios para su financiación, de acuerdo con los requisitos y finalidades que la misma establece.

SECCION I

Artículo 2.º

En las condiciones que reglamentariamente se determinen, las siguientes Enti-

dades Financieras podrán otorgar los préstamos y emitir los títulos que se regulan por esta ley, mediante el otorgamiento de la correspondiente escritura pública, sin perjuicio de las normas especiales del Banco Hipotecario.

- a) El Banco Hipotecario de España y las Entidades Oficiales de Crédito, cuando así lo permitan sus respectivos Estatutos.
- b) Los Bancos privados, comerciales o industriales y de negocios.
- c) Las Cajas de Ahorro.
- d) La Caja Postal de Ahorros.
- e) Las Entidades de Financiación reguladas por el Real Decreto 869/1977, de 28 de marzo.
- f) Las Entidades Cooperativas de Crédito.
- g) Las Sociedades de Crédito Hipotecario a que se refiere el artículo 3.º siguiente.

Artículo 3.º

Las Sociedades de Crédito Hipotecario revestirán la forma de sociedades anónimas y tendrán por objeto principal la realización de las operaciones activas y pasivas reguladas en esta ley.

SECCION II

Operaciones activas

Artículo 4.º

La finalidad de las operaciones de préstamo a que se refiere esta ley será la de financiar la construcción, rehabilitación y adquisición de viviendas, obras de urbanización y equipamiento social y turístico, construcción de edificios agrarios, industriales y comerciales y cualquier otra obra o actividad sobre bienes susceptibles de ser hipotecados.

Artículo 5.º

Los préstamos a que se refiere esta ley habrán de estar garantizados, en todo ca-

so, por hipoteca inmobiliaria constituida con rango de primera sobre el pleno dominio de la totalidad de la finca. Si sobre el mismo inmueble gravasen otras hipotecas o estuviere afecto a prohibiciones de disponer, condición resolutoria o cualquier otra limitación del dominio, habrá de procederse a la cancelación de unas y otras o a su posposición a la hipoteca, que se constituye previamente a la emisión de los títulos.

El préstamo garantizado con esta hipoteca no podrá exceder del 70 por ciento del valor de tasación del bien hipotecado, sin perjuicio de las excepciones que prevé esta ley.

Si, por razones de mercado o por cualquier otra circunstancia que haga desmerecer el precio del bien hipotecado, el valor del mismo desciende por debajo de la tasación inicial en más de un 20 por ciento, la institución financiera podrá exigir la ampliación de la hipoteca a otros bienes, a menos que el deudor opte por la devolución de la parte del préstamo que exceda del 70 por ciento de la tasación inicial o de la totalidad del mismo.

Reglamentariamente se determinarán:

1. Los bienes que no podrán ser admitidos en garantía, debido a que por su naturaleza no representen un valor suficientemente estable y duradero o porque el Gobierno los excluya por razones coyunturales de política económica.

2. Los supuestos en que pueda excederse la relación del 70 por ciento entre el crédito garantizado y el valor del bien hipotecado con el límite máximo del 80 por ciento, así como aquellos en que la Administración, en función de las características de los bienes hipotecados, pueda establecer porcentajes inferiores al 70 por ciento.

3. Las condiciones de constitución de hipoteca sobre obras en construcción, así como las de los títulos que se emitan con su garantía.

Artículo 6.º

Las Entidades Financieras a que se refiere el artículo 2.º podrán conceder avales

siempre que el avalado constituya a favor de la entidad avalista hipoteca sobre un bien inmueble de forma que el riesgo asumido no supere el 70 por ciento del valor de tasación. Los préstamos que se concedan con la garantía de estos avales se considerarán como préstamos hipotecarios a los efectos de esta ley.

Los fondos así obtenidos por el prestatario avalado deberán ser destinados a los fines previstos en el artículo 4.º anterior.

El importe de estos avales no se tomará en cuenta en la entidad avalista, a los efectos de calcular el límite máximo de emisión de los títulos a que se refieren los artículos 16 y 17 siguientes, aun cuando, en todo caso, tendrán la consideración de capitales en riesgo.

Artículo 7.º

1) Para que un crédito hipotecario permita la emisión de los títulos regulados en esta ley, los inmuebles hipotecados deberán haber sido tasados, previamente a dicha emisión, por los servicios de tasación de las entidades a que se refiere el artículo 2.º o de las entidades especializadas de tasación.

Reglamentariamente se establecerán las condiciones que deben reunir las entidades especializadas de tasación para que sus tasaciones sean válidas a estos efectos.

2) El Ministerio de Economía regulará:

a) Las normas generales sobre la tasación de los bienes hipotecables, a que habrán de atenerse, tanto los servicios de las entidades prestamistas como las entidades especializadas que para este objeto puedan crearse.

b) La forma en que deba constar la tasación efectuada.

c) El régimen de inspección del cumplimiento de tales normas.

Artículo 8.º

Los bienes hipotecados habrán de estar asegurados contra daños por el valor de

tasación, en las condiciones que reglamentariamente se determinen.

Artículo 9.º

Reglamentariamente se establecerá el porcentaje mínimo que deben representar los recursos propios de las Entidades Financieras a que se refiere el artículo 2.º respecto de los capitales en riesgo por razón de préstamos y avales con garantías hipotecarias.

Artículo 10

Las hipotecas inscritas a favor de las entidades a que se refiere el artículo 2.º sólo podrán ser impugnadas al amparo del párrafo segundo del artículo 878 del Código de Comercio, mediante acción ejercitada por los Síndicos de la quiebra en la que se demuestre la existencia de fraude en la constitución del gravamen, y quedando en todo caso a salvo el tercero que no hubiera sido cómplice de aquél.

SECCION III

Operaciones pasivas

Artículo 11

Las Entidades a que se refiere el artículo 2.º que dispongan de créditos hipotecarios con los requisitos establecidos en la Sección anterior, podrán emitir cédulas y bonos hipotecarios que podrán ser nominativos o al portador, con amortización, periódica o sin ella, a corto o largo plazo, con interés constante o variable, con o sin prima, en serie o singularmente, con arreglo a lo que disponen los artículos siguientes. La realización de estas emisiones se ajustará a las normas administrativas sobre emisiones de títulos valores de renta fija.

Artículo 12

Las cédulas hipotecarias podrán ser emitidas por las Entidades a que se refieren los apartados a) y g) del artículo 2.º

El capital y los intereses de las cédulas estarán especialmente garantizados, sin necesidad de inscripción registral, por hipoteca sobre todas las que en cualquier tiempo consten inscritas a favor de la Entidad emisora, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial universal de la misma.

Las emisiones de cédulas hipotecarias no estarán comprendidas en el número 10 del artículo 21 del Código de Comercio ni les será de aplicación el capítulo VII de la Ley sobre Régimen Jurídico de las Sociedades Anónimas de 17 de julio de 1951.

Artículo 13

Los bonos hipotecarios podrán ser emitidos por todas las Entidades a que se refiere el artículo 2.º

El capital y los intereses de los bonos estarán especialmente garantizados por los créditos hipotecarios que se afecten en la escritura de emisión, lo que se hará constar en el registro de la Propiedad por nota al margen de las respectivas inscripciones de las hipotecas afectadas.

Será necesaria la constitución de un Sindicato de tenedores de bonos, cuando éstos se emitan en serie, y la designación por la Entidad emisora de un Comisario que concurra al otorgamiento de la estructura de emisión en nombre de los futuros tenedores de bonos. Dicha persona será Presidente del Sindicato, y además de las facultades que le hayan sido conferidas en la escritura de emisión y las que le atribuya la Asamblea de tenedores de bonos, tendrá la representación legal del Sindicato, podrá examinar que por la Entidad emisora se mantiene el porcentaje a que se refiere el artículo 17, 1), y ejercitar las acciones a que aquél corresponda.

Artículo 14

Las cédulas y bonos hipotecarios incorporan el derecho de crédito de su tenedor frente a la Entidad emisora, garantizado en la forma que disponen los artículos 12 y 13, y llevarán aparejada ejecución para reclamar del emisor el pago, después de su vencimiento. Los tenedores de los referidos títulos tendrán el carácter de acreedores singularmente privilegiados, con la preferencia que señala el número tercero del artículo 1.923 del Código Civil frente a cualesquiera otros acreedores, con relación a la totalidad de los créditos hipotecarios inscritos a favor del emisor cuando se trate de cédulas y con relación a los créditos hipotecarios afectados cuando se trate de bonos. Los tenedores de los bonos de una emisión tendrán prelación sobre los tenedores de las cédulas cuando concurren sobre un crédito afectado a dicha emisión.

Artículo 15

Las Entidades a que se refiere el artículo 2.º podrán hacer participar a terceros en todo o parte de un crédito hipotecario concedido por ella de su cartera, mediante la emisión de títulos valores denominados participaciones hipotecarias.

No serán susceptibles de participación los créditos hipotecarios que sirvan de garantía a la emisión de bonos hipotecarios.

Dicha participación podrá realizarse al comienzo o a lo largo de la vida del préstamo concedido. Pero el plazo de la participación no podrá ser superior al que reste por transcurrir para el vencimiento del crédito hipotecario ni el interés superior al establecido para éste.

El titular de la participación hipotecaria tendrá acción ejecutiva contra la entidad emisora, siempre que el incumplimiento de sus obligaciones no sean consecuencia de la falta de pago del deudor en cuyo préstamo participa dicha persona. En este caso, el titular de la participación concurrirá, en igualdad de derechos con el acreedor hipotecario, en la ejecu-

ción que se siga contra el mencionado deudor, cobrando a prorrata de su respectiva participación en la operación y sin perjuicio de que la entidad emisora perciba la posible diferencia entre el interés pactado en el préstamo y el cedido en la participación, cuando éste fuera inferior. El titular de la participación podrá compeler al acreedor hipotecario para que inste la ejecución.

La parte de créditos cedida en participaciones hipotecarias no se computará dentro de la cifra de capitales en riesgo.

Artículo 16

Las entidades no podrán emitir cédulas hipotecarias por importe superior al 85 por ciento de los capitales no amortizados de los créditos hipotecarios de su cartera, deducidos el importe de los afectados a bonos y participaciones hipotecarias.

Artículo 17

1) Las entidades no podrán emitir bonos hipotecarios por importe superior al 80 por ciento de los capitales no amortizados de los créditos afectados.

2) El vencimiento medio de los bonos hipotecarios no podrá ser superior al de los créditos afectados.

Artículo 18

1) El emisor estará obligado a mantener en todo momento los porcentajes a que se refieren los dos artículos anteriores.

2) Si por razón de la amortización de los préstamos, el importe de las cédulas y bonos emitidos excediera, respectivamente, de los límites señalados, las entidades podrán optar por adquirir sus propios bonos, cédulas o participaciones hipotecarias hasta restablecer la proporción o, en el caso de que se produzca la cancelación de hipotecas afectadas a una emisión de bonos, sustituirlas por otras que reúnan las condiciones exigidas, afectándose éstas registralmente mediante nota marginal que

se practicará a la vista de la escritura pública otorgada por el emisor y de la aceptación del Sindicato de Tenedores de dichos bonos.

3) Cancelada la Hipoteca por haber satisfecho el préstamo el deudor hipotecario o por cualquier otra causa legal, quedará extinguida la nota de afección a que se refiere el artículo 13 y se procederá de oficio a su cancelación.

SECCION IV

Régimen fiscal, financiero y de control administrativo

Artículo 19

1) Las adquisiciones de títulos hipotecarios a que se refiere el artículo 11 anterior realizadas durante el período administrativo necesario para conseguir respecto de los mismos las condiciones de cotización calificada, se considerarán inversiones, a los efectos de las deducciones previstas en el apartado 4, f), 2.º del artículo 29 de la Ley 41/1978, de 8 de septiembre. Asimismo, su suscripción durante el indicado plazo, tendrá el carácter de inversión a los efectos previstos en el artículo 26, 1), párrafo primero, de la Ley 61/1978, de 27 de diciembre.

Para las adquisiciones o suscripciones de los anteriores títulos, según proceda, realizadas con posterioridad a dicho plazo, se aplicarán los citados artículos 29 y 26 en sus propios términos.

2) La emisión, transmisión y cancelación de las cédulas y bonos regulados en esta ley, así como su reembolso, gozarán de la exención establecida en la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.

Artículo 20

Los títulos hipotecarios regulados en esta ley serán admitidos como inversiones de las reservas obligatorias de las sociedades y empresas mercantiles.

En particular, serán admitidas para los siguientes fines:

a) Inversiones de las reservas técnicas de las Entidades de Seguros y de Capitalización y de Ahorro.

b) Inversión de los recursos de las Sociedades y Fondos de Inversión Mobiliaria, equiparándose a estos efectos a los valores cotizados en la Bolsa.

c) Inversión en fondos de reserva de las Entidades de la Seguridad Social.

Artículo 21

Sin perjuicio de las atribuciones del Banco de España y de las competencias de otros Organos de la Administración en sus respectivas materias, corresponderá al Ministerio de Economía el control e inspección de la aplicación de las normas de esta ley, especialmente en lo que se refiere a la constitución y funcionamiento de las Sociedades de Crédito Hipotecario y condiciones de la garantía de los créditos, el cumplimiento de las normas de tasación, los requisitos exigibles para las emisiones de cédulas, bonos y participaciones, y las proporciones establecidas entre las partidas de activo y pasivo, así como los aspectos referentes al funcionamiento del mercado secundario.

Las infracciones de las normas de la presente ley y la imposición de sanciones por su incumplimiento se regularán por el Real Decreto dictado a propuesta del Ministerio de Economía conforme a los siguientes criterios:

a) Serán órganos competentes para la imposición de sanciones el Director General de Política Financiera, el Ministro de Economía y el Consejo de Ministros. Cuando tales acciones sean pecuniarias, el primero podrá imponer multas de hasta cinco millones de pesetas; el segundo de hasta quince millones de pesetas, y el último por cuantías superiores, hasta cincuenta millones de pesetas o el duplo del beneficio ilícito obtenido. Sólo el Consejo de Ministros podrá sancionar con la exclusión del mercado hipotecario.

b) Serán objeto de tipificación las infracciones de las normas de esta ley y, en especial, de las materias a que se refiere el inciso final del primer párrafo de este artículo.

c) Las sanciones podrán ser pecuniarias o no pecuniarias; estas últimas consistirán en la suspensión de actividad por tiempo determinado dentro del mercado hipotecario o en la exclusión del mismo, con disolución y liquidación forzosa si se tratase de Sociedades de Crédito Hipotecario. Podrán simultanearse, en los casos en que reglamentariamente así se prevea, sanciones pecuniarias y no pecuniarias, cuando se trate de infracciones de especial gravedad o gran trascendencia social, o en los supuestos de reincidencia o reiteración. En su caso, las sanciones que puedan imponerse a personas físicas serán compatibles con las penas infligidas por los mismos hechos por sentencia criminal; asimismo, las sanciones no pecuniarias no impedirán la imposición de otras que pudieran corresponder por aplicación de la legislación bancaria u otra especial.

d) El procedimiento sancionador será el del capítulo II del título IV de la Ley de Procedimiento Administrativo. Salvo que sea manifiestamente infundada o de mala fe, la denuncia obligará a acordar la instrucción de información reservada.

SECCION V

Mercado secundario

Artículo 22

Los títulos hipotecarios serán transmisibles, según su naturaleza, por cualquiera de los medios admitidos en derecho, conforme a las normas vigentes.

Artículo 23

Los títulos hipotecarios serán admitidos a cotización en Bolsa, sin más requisitos que los previstos para los efectos públicos.

Artículo 24

1) El emisor tendrá la facultad de negociar sus propios títulos hipotecarios, comprarlos, venderlos y pignorarlos, dentro de los límites que reglamentariamente se establezcan.

2) Las comisiones aplicadas a estas operaciones y servicios serán las establecidas en las normas sobre tarifas bancarias.

Artículo 25

1) Las Entidades que emitan títulos hipotecarios al amparo de esta ley podrán participar en Fondos de Regulación del mercado de títulos hipotecarios, que tendrán como finalidad regular el mercado secundario de títulos hipotecarios mediante la compra y venta de los mismos con el fin de asegurar un grado suficiente de liquidez. Reglamentariamente se determinarán las condiciones de constitución y funcionamiento de estos Fondos, así como las características que deben reunir las Sociedades Gestoras de los mismos.

2) A los Fondos que se constituyan con autorización administrativa de acuerdo con las condiciones reglamentariamente establecidas, se les aplicará el mismo régimen fiscal que a los Fondos de Inversión mobiliaria.

3) Para la financiación de sus actividades los Fondos de Regulación utilizarán los recursos aportados por las Entidades participantes en proporción a las emisiones efectuadas y podrán tener acceso como intermediarios financieros al mercado interbancario.

Disposición adicional primera

En el plazo de seis meses el Gobierno, a propuesta de los Ministerios de Justicia y Economía, en sus respectivas esferas, dictará las normas complementarias para el adecuado funcionamiento del mercado hipotecario y en particular las de ejecución

de las cédulas y bonos, las de cancelación registral sobre la base de los principios que informan esta ley, así como las de revisión y fijación del límite a los aranceles de notarios, registradores y agentes mediadores para las operaciones reguladas por la misma.

Disposición adicional segunda

El Gobierno regulará por Decreto las garantías adicionales incluso en forma de contrato de seguro, que puedan ser establecidas exclusivamente en los supuestos a que se refieren los números 2 y 3 del último párrafo del artículo 5.º de esta ley.

Suscripciones y venta de ejemplares:

SUCESORES DE RIVADENEYRA, S. A.

Paseo de Onésimo Redondo, 36

Teléfono 247-23-00. Madrid (8)

Depósito legal: M. 12.800 - 1961

Imprime: RIVADENEYRA, S. A.-MADRID