

Temático

**CÓDIGOS DE BUENAS PRÁCTICAS SOBRE LAS DEUDAS HIPOTECARIAS
VINCULADAS A LA VIVIENDA HABITUAL Y MEDIDAS COMPLEMENTARIAS**

T CÓDIGOS DE BUENAS PRÁCTICAS SOBRE LAS DEUDAS HIPOTECARIAS VINCULADAS A LA VIVIENDA HABITUAL Y MEDIDAS COMPLEMENTARIAS

La crisis financiera global tuvo importantes consecuencias para los deudores hipotecarios en términos de ajustes de su nivel de gasto, impagos de las obligaciones financieras y, en algunos casos, pérdida de las viviendas que actuaban como colateral de sus préstamos. Para proteger a los hogares más vulnerables, se aprobó el Real Decreto-ley (RDL) 6/2012¹, que instrumentó, la elaboración de un «Código de Buenas Prácticas» (CBP), al que se adherirían voluntariamente las entidades de crédito y otros proveedores profesionales de préstamos hipotecarios. Este código resultaba obligatorio una vez suscrito, y establecía determinados mecanismos fundamentalmente dirigidos a favorecer, de acuerdo con la propia terminología del RDL 6/2012, la reestructuración² viable de la deuda hipotecaria de quienes padecían dificultades extraordinarias para atender su pago.

Por su parte, en el contexto económico y geopolítico posterior a la invasión de Ucrania por parte de Rusia, el RDL 19/2022 modificó algunas de las medidas del CBP del RDL 6/2012 y estableció un nuevo código temporal para deudores en riesgo de vulnerabilidad, que estará vigente hasta diciembre de 2024, y otras medidas adicionales como la supresión temporal de las comisiones por conversión de préstamos hipotecarios de tipo variable a fijo. En esta ocasión, la motivación de la nueva norma ha sido, primero, contribuir a aliviar la situación de los hogares vulnerables con hipotecas a tipo variable y facilitar su adaptación al nuevo entorno de tipos de interés más elevados. A la vez, las medidas buscaban facilitar de forma más general la conversión de hipotecas de tipo variable a fijo y prevenir que la coyuntura de inflación elevada y tipos de interés crecientes lleven a una situación de vulnerabilidad a ciertos segmentos de hogares en riesgo.

Este capítulo temático detalla el conjunto de las medidas del RDL 19/2022 y explica en qué grado se diferencian de las ya contempladas en el RDL 6/2012. Por otra parte, se presenta el análisis de los datos históricos de evolución de la aplicación del CBP del RDL 6/2012, estudiando sus posibles funciones estructurales y coyunturales y las posibles señales de riesgo en las características de operaciones reestructuradas en el período reciente. De acuerdo con los criterios fijados en el RDL 19/2022 y con la experiencia histórica del RDL 6/2012, se estima un rango del potencial tamaño de la población de deudores hipotecarios elegibles en los distintos Códigos de Buenas Prácticas vigentes después de la reforma de 2022 y de la proporción efectiva de estos que finalmente pudieran optar a las medidas.

1 Véase [RDL 6/2012](#) de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos.

2 A lo largo de este capítulo se utiliza la referencia a reestructuraciones o planes de reestructuración de forma consistente con la terminología del [RDL 6/2012](#). La consideración de una operación como reestructurada para propósitos de provisiones contables depende de normativa específica, separada del [RDL 6/2012](#). La sección T.3.3 de este capítulo temático discute esta cuestión en mayor detalle.

La relajación de la carga financiera de los hogares vulnerables y en riesgo de vulnerabilidad como consecuencia de la aplicación de las medidas en los Códigos de Buenas Prácticas tendrá previsiblemente un efecto de estímulo en el corto plazo sobre el consumo y el nivel de actividad económica. La contrapartida de algunas de estas medidas sería sin embargo un mayor nivel de endeudamiento de los hogares durante un mayor tiempo, y un aumento de los gastos de interés en el largo plazo. También podrían tener implicaciones para el acceso de estos hogares a nuevas operaciones de crédito en el futuro. Estos distintos efectos macroeconómicos y financieros son igualmente discutidos en secciones posteriores.

Finalmente, este capítulo temático analiza la calidad de crédito en los balances bancarios de los préstamos con garantía inmobiliaria que han sido identificados como reestructurados, de acuerdo con la normativa contable bancaria. La modificación de condiciones de los préstamos con dificultades de pago puede, con una implementación adecuada, permitir gestionar y corregir situaciones de morosidad ya materializadas o, en los casos más favorables, prevenirlas, con el consiguiente menor coste en términos de dotaciones por deterioro.

En conjunto, la información de este capítulo temático busca facilitar la adecuada comprensión de las medidas adoptadas en materia de Códigos de Buenas Prácticas, así como contribuir al análisis *ex-ante* de las consecuencias económico-financieras de las mismas. Este análisis previo combina las características de estas medidas con distintos datos disponibles hasta diciembre de 2022, antes de que comenzara a aplicarse el marco reformado de Códigos de Buenas Prácticas como resultado del RDL 19/2022. En próximos números del Informe de Estabilidad Financiera, se llevará a cabo un análisis *ex-post* una vez que se disponga de información de los resultados efectivos de la aplicación de esta reforma.

T.1 Códigos de Buenas Prácticas en los RDL 6/2012 y 19/2022

T.1.1 Descripción y principales características del Código de Buenas Prácticas del RDL 6/2012

El CBP del RDL 6/2012 se aprobó con la finalidad principal de facilitar la reestructuración de deudas hipotecarias en el contexto de las consecuencias de la crisis financiera global. En 2012, tras cuatro años de crisis económica, la prolongación en el tiempo de situaciones de desempleo o inactividad económica de ciertos grupos de hogares limitaba su capacidad de pago, llevando a un aumento muy marcado de la morosidad y, en última instancia de las ejecuciones hipotecarias para saldar las deudas contraídas mediante la adjudicación de la vivienda al prestamista. Los efectos socioeconómicos negativos de la pérdida de vivienda de aquellos hogares endeudados que afrontaban elevadas dificultades de pago motivó

al legislador a facilitar la reestructuración de esta deuda y a flexibilizar la ejecución de la garantía hipotecaria³.

El RDL 6/2012 buscaba además preservar la seguridad y la solvencia del sistema hipotecario español haciendo voluntaria la adopción del CBP por los prestamistas y limitando sus efectos a aquellos deudores con mayor grado de vulnerabilidad.

Las entidades de crédito y otros proveedores profesionales de préstamos hipotecarios podían optar por adherirse libremente al CBP en el RDL 6/2012. Una vez completada la adhesión, pasaban a ser de obligado cumplimiento⁴ las provisiones del CBP en aquellos préstamos hipotecarios en que se cumplieran determinadas condiciones sobre los inmuebles y, fundamentalmente, sobre los deudores hipotecarios que habían aportado su vivienda habitual como garantía⁵, considerando si estos se encontraban por debajo de un umbral de exclusión que impidiera cumplir las obligaciones de pago hipotecarias y asegurar la subsistencia del hogar.

De acuerdo con el RDL 6/2012, un deudor hipotecario se consideraría en exclusión por tener una renta reducida, por el empeoramiento significativo de la capacidad adquisitiva de la unidad familiar, y por afrontar cuotas hipotecarias elevadas sobre sus ingresos. En términos de renta, el conjunto de los ingresos de los miembros de la unidad familiar no podía superar un límite de tres veces el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples, IPREM⁶, incrementado bajo algunos supuestos⁷. Para identificar el empeoramiento en la capacidad adquisitiva de la unidad familiar⁸, en los cuatro años anteriores al momento de la solicitud de reestructuración hipotecaria, debía observarse un incremento de 1,5 veces del esfuerzo que representaba la carga hipotecaria sobre la renta familiar, o haber sobrevenido, en dicho período, circunstancias familiares de especial vulnerabilidad (familia numerosa, distintas configuraciones de unidad monoparental, etc.). Adicionalmente, la cuota hipotecaria debía resultar superior al 50 % de los ingresos netos que percibía el conjunto de los miembros de la unidad familiar (40 % en caso de que algún miembro de la unidad familiar presentara un mínimo de discapacidad). En cualquiera de los casos anteriores, los deudores debían acreditar

3 La hipoteca es una garantía real por la cual quedan gravados directa o indirectamente los bienes sobre los que se constituye para dar seguridad sobre el cumplimiento de una determinada obligación. Debe inscribirse en el Registro de la Propiedad para quedar debidamente constituida como derecho real. Pueden hipotecarse los bienes inmuebles y otros derechos reales conforme se recoge en los artículos 106 y 107 de [Ley Hipotecaria Española](#).

4 Para supervisar su cumplimiento, el [RDL 6/2012](#) crea una comisión de control integrada por representantes del Ministerio de Economía y Competitividad, Banco de España, Comisión Nacional del Mercado de Valores y Asociación Hipotecaria Española.

5 El [RDL 6/2012](#) consideraba en su ámbito de aplicación a deudores hipotecarios con garantía de vivienda habitual, así como a fiadores y avalistas, respecto a su vivienda habitual.

6 Para una definición anual en 14 pagas. El IPREM es un índice empleado en España como referencia para la concesión de ayudas, subvenciones o el subsidio de desempleo. Nació en 2004 para sustituir al salario mínimo Interprofesional como referencia para estas ayudas.

7 Este límite alcanzaría cuatro o cinco veces el IPREM en función de la situación de discapacidad o incapacitación de los miembros de la unidad familiar

8 Las condiciones sobre deterioro de capacidad adquisitiva y peso de las cuotas hipotecarias aquí referidas se refieren a la [modificación de 15 de mayo de 2013](#) del texto original del [RDL 6/2012](#), que consideraba variantes de estos criterios que no tuvieron una vigencia temporal prolongada, y no se presentan aquí con mayor detalle.

que dentro de su unidad familiar no existían otros bienes o fuentes de ingresos con los que pudieran hacer frente a la deuda. Este CBP establecía también un límite superior al precio de compraventa de la vivienda asociada a operaciones admisibles, en función del tamaño del municipio y de circunstancias del hogar⁹.

Las medidas de alivio respecto a la carga financiera de los préstamos hipotecarios incluidas en el RDL 6/2012 se concretaban, básicamente, en el establecimiento de una carencia, y en la modificación del plazo y del tipo de interés. De acuerdo con el CBP¹⁰, la entidad acreedora debía presentar al deudor hipotecario un plan de viabilidad financiera en el plazo de un mes desde la recepción de la solicitud de reestructuración hipotecaria. Las medidas de reestructuración se concretaban en la aplicación de una carencia¹¹ de capital de hasta cinco años, una ampliación del plazo de amortización hasta 40 años (desde la fecha de concesión del préstamo), y aplicación de un tipo de interés durante la carencia igual al euríbor correspondiente más 0,25 puntos porcentuales (pp). Dentro del plan de viabilidad, las entidades podían reunificar el conjunto de las deudas contraídas por el deudor.

Ante una posible inviabilidad de los préstamos después de la reestructuración, se contemplaban posibles medidas complementarias y sustitutivas. Si, pese a la reestructuración establecida, el préstamo hipotecario resultara aún inviable¹², el deudor podía solicitar una quita del capital pendiente de amortización. La entidad, por su parte, tenía la facultad de aceptarla o de rechazarla. Adicionalmente, en caso de que ninguna de las medidas consideradas resultara viable, los deudores tenían derecho a solicitar la dación en pago de la vivienda, quedando obligada la entidad a aceptarla, y suponiendo esta la cancelación de la deuda hipotecaria. Además, el deudor podría permanecer como arrendatario durante dos años pagando una renta anual equivalente al 3% del importe de la deuda a la fecha de la dación. La posibilidad de arriendo también se plantea en el caso de ejecución suspendida.

T.1.2 Las novedades normativas introducidas en el RDL 19/2012

La reforma del Código de Buenas Prácticas del RDL 6/2012

El RDL 19/2022 contempla la reforma del CBP establecido inicialmente en el RDL 6/2012 y otras medidas adicionales con el objetivo de prevenir costes

9 Véase artículo 5 de la *modificación de 15 de mayo de 2013* del texto original del RDL 6/2012.

10 Condiciones de los planes de reestructuración de acuerdo con lo contemplado en el CBP en el Anejo del RDL 6/2012, de acuerdo con la *modificación de 15 de mayo de 2013*. Las medidas sustitutivas y complementarias en el párrafo siguiente corresponden igualmente a esta versión de la norma.

11 En las operaciones de préstamo se definen las carencias como aquellos períodos en los que el prestario no está obligado a realizar pagos de capital o de intereses, o ambos. En el caso del CBP del RDL 6/2012, la carencia se limitaba al capital, y la parte de este no satisfecha durante la carencia debía devolverse en el período posterior a esta, al final del préstamo, de forma prorrateada, o con una combinación de ambos sistemas.

12 A estos efectos, se entenderá por plan inviable aquel en que la carga hipotecaria exceda del 50% de la renta.

socioeconómicos derivados del contexto inflacionario y de la rápida subida de tipos de interés observado en 2022. A pesar de la reducción del endeudamiento de los hogares desde la crisis financiera global hasta el último año¹³, de la buena situación del empleo y de las medidas fiscales desplegadas para paliar los efectos del aumento de los precios de la energía, las presiones inflacionarias y el rápido aumento del euríbor (e. g., más de 350 puntos básicos (pb) para la referencia de doce meses desde enero de 2022) incrementan la probabilidad de impagos y de ejecuciones hipotecarias. Ante potenciales aumentos adicionales de los costes de financiación, la reforma del CBP busca reforzar la viabilidad financiera de hogares vulnerables, reducir la probabilidad de que hogares con un nivel medio de renta pasen a situación de vulnerabilidad y facilitar a todos los hogares con hipotecas a tipo variable la adaptación al nuevo entorno de tipos de interés. Véase el diagrama T.1 para un resumen de todas las medidas que se describen a continuación.

El CBP ligado al RDL 6/2012 continúa focalizado en los hogares vulnerables después de su reforma mediante el RDL 19/2022, si bien se amplía el umbral de exclusión. Se mantienen los requisitos sobre nivel de renta, que deberá situarse de forma general por debajo de tres veces el IPREM (hasta cinco veces en caso de presencia de discapacidades en miembros del hogar), y del peso de la carga hipotecaria sobre la renta del hogar, que deberá superar niveles de entre el 40 % y 50 %. Se rebaja sin embargo el criterio para determinar que ha habido una merma en la capacidad adquisitiva del hogar en los cuatro años previos a la solicitud, siendo ahora suficiente el que la carga hipotecaria haya aumentado, aunque no haya alcanzado un múltiplo de crecimiento de 1,5. Este múltiplo se emplea sin embargo como referencia para calibrar las características de los planes de reestructuración bajo este CBP. La reforma del RDL 19/2022 simplifica los límites admisibles de precio de la vivienda que actúa como garantía hipotecaria, no pudiendo exceder en cualquier caso de 300.000 euros.

El RDL 19/2022 reduce el tipo de interés aplicable durante el período de carencia de los planes de reestructuración sujetos al CBP del RDL 6/2012 para las familias más vulnerables, al tiempo que mantiene otras condiciones. En aquellos casos en los que el aumento de la carga hipotecaria del hogar en los cuatro años previos a la solicitud supere un múltiplo del 1,5 o se den circunstancias de especial vulnerabilidad (e. g., familia numerosa), el tipo de interés aplicable durante el plazo de carencia pasa a ser el euríbor correspondiente menos 0,1 pp en los préstamos a tipo variable, lo que supone un abaratamiento de 0,35 pp respecto a las condiciones previamente vigentes en el CBP del RDL 6/2012¹⁴. Se mantienen para estos casos un período de carencia de devolución de capital de hasta cinco

13 La deuda consolidada de los hogares e ISFLSH alcanzaba el 54,4 % del PIB en el tercer trimestre de 2022, frente al máximo del 85,6 % alcanzado en la crisis financiera global.

14 El RDL 19/2022 especifica además que, en los préstamos a tipo fijo, se aplicará éste en su valor actual durante el período de carencia.

CÓDIGOS DE BUENAS PRÁCTICAS VIGENTES DESPUÉS DE LA REFORMA DEL RDL 19/2022 (a)

Mecanismo estructural, CBP RDL 6/2012	Mecanismo temporal, NCBP RDL 19/2022
Condiciones de elegibilidad	Condiciones de elegibilidad
<p>Hogares con vulnerabilidades socioeconómicas:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Renta no superior a entre tres y cinco veces el IPREM, en función de grado de discapacidad en el hogar – Aumento en 4 años previos a la solicitud de la carga hipotecaria o presencia de circunstancias de especial vulnerabilidad en el hogar – Carga hipotecaria excede el 40 %-50 % de la renta – Precio de compraventa de la vivienda que actúa como garantía hipotecaria menor de 300 mil euros 	<p>Hogares en riesgo de incurrir en situación de vulnerabilidad socioeconómica:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Renta no superior a entre 3,5 y 5,5 veces el IPREM, en función de grado de discapacidad en el hogar – Aumento en 4 años previos a la solicitud de la carga hipotecaria en 1,2 veces o presencia de circunstancias de especial vulnerabilidad en el hogar – Carga hipotecaria excede 30 % de la renta – Precio de compraventa de la vivienda que actúa como garantía hipotecaria menor de 300 mil euros – Operaciones constituidas antes de 31 de diciembre de 2022 y plazo de vigencia de dos años
Medidas de reestructuración	Modificaciones contractuales
<p>Si la carga hipotecaria aumenta menos de 1,5 veces y no hay circunstancias de especial vulnerabilidad:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Carencia de devolución de principal hasta dos años – Extensión de plazo de hasta siete años (plazo máximo de 40 años) – Tipo de interés en carencia limitado, tal que implique reducción de 0,5 pp en VDNA (b) del préstamo <p>Si el aumento de carga hipotecaria excede un múltiplo de 1,5 o hay circunstancias de especial vulnerabilidad:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Carencia de devolución de principal hasta cinco años – Extensión de plazo (con plazo máximo de 40 años) – Tipo de interés en carencia limitado a euríbor – 0,1 pp 	<p>Orientadas a estabilizar la cuota hipotecaria en su nivel de junio de 2022:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Extensión de plazo de hasta 7 años (plazo máximo de 40 años) – Opción de acompañar la extensión de plazo de una carencia de devolución de principal de hasta 1 año – Tipo de interés en carencia limitado, tal que implique reducción de 0,5 pp en VDNA (b) del préstamo – Posibilidad de conversión del contrato de préstamo de tipo variable a tipo fijo
Medidas complementarias/sustitutivas	Medidas complementarias/sustitutivas
<p>Si el plan de reestructuración es inviable (c):</p> <ul style="list-style-type: none"> – Posibilidad de quita, sujeta a decisión del banco, de parte del valor de la deuda <p>Si la quita resulta insuficiente para asegurar viabilidad:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Derecho a solicitar la dación en pago durante un plazo de hasta dos años – En caso de dación en pago, el deudor puede permanecer en régimen de alquiler por dos años y con renta anual igual al 3 % de la deuda – Se mantiene la posibilidad de optar al alquiler a deudores cuya ejecución hipotecaria esté en suspenso 	No se contemplan

FUENTE: Banco de España.

a El RDL 19/2022 reforma los criterios y condiciones del Código de Buenas Prácticas (CBP) establecido por el RDL 6/2012, establece un Nuevo Código de Buenas Prácticas (NCBP) e introduce medidas adicionales. VDNA = Valor descontado neto actual del préstamo.

b VDNA = Valor descontado neto actual del préstamo.

c A estos efectos, se entenderá por plan inviable aquel en que la carga hipotecaria exceda del 50 % de la renta.

años y la aplicación de aumentos de plazo con el límite máximo de 40 años desde la concesión de la operación.

La reforma del CBP del RDL 6/2012 también introduce posibilidades de reestructuración, aunque más limitadas, para hogares que son vulnerables, pero han sufrido menor merma de su poder adquisitivo, así como, de forma general, la posibilidad de una segunda reestructuración. Si la carga hipotecaria del hogar en los cuatro años previos a la solicitud no supera un múltiplo del 1,5 y no se dan circunstancias de especial vulnerabilidad, el período de carencia de devolución de capital se limitará a dos años y la extensión de plazo a un máximo de siete (sin superar de nuevo los 40 años desde la concesión del préstamo). En este caso, el tipo de interés aplicable durante la carencia será el que lleve a una reducción del valor actual neto descontado del préstamo de 0,5 pp. Tanto para estos casos como para los más vulnerables, los deudores hipotecarios podrán solicitar al finalizar el período de carencia, bajo determinadas circunstancias, un segundo plan de reestructuración con un período de carencia de cinco años.

Las condiciones de algunas medidas sustitutivas de la reestructuración en el CBP del RDL 6/2012 pasan a ser más favorables para el prestatario tras la reforma del RDL 19/2022, mientras que las condiciones de las quitas se mantienen. Se amplía de un año a dos el plazo para solicitar la dación en pago de la vivienda como medio de cancelación de la deuda ante la inviabilidad del plan de reestructuración. Se mantiene la posibilidad de que el deudor solicite en el momento de la dación en pago permanecer en la vivienda como arrendatario durante un plazo de dos años. Adicionalmente, se amplía el plazo de seis a doce meses para que el deudor hipotecario cuyo lanzamiento ha sido suspendido solicite el alquiler de la vivienda. Por el contrario, las condiciones para la quita del capital como medida complementaria al plan de reestructuración no se ven materialmente modificadas en el RDL 19/2022.

Creación de un nuevo Código de Buenas Prácticas en el RDL 19/2022

El nuevo Código de Buenas Prácticas (NCBP) establecido por el RDL 19/2022 está orientado a hogares que no son vulnerables, pero que se encuentran en riesgo de serlo. Así, los umbrales de renta y de carga financiera son menos estrictos que en el CBP del RDL 6/2012. Podrán acogerse al NCBP los titulares de préstamos o créditos constituidos hasta el 31 de diciembre de 2022 y garantizados con hipoteca inmobiliaria sobre la vivienda habitual del deudor o del avalista, cuyo precio de adquisición no exceda de 300.000 euros. Además, se deberán cumplir una serie de requisitos adicionales para identificar el riesgo de vulnerabilidad. Los límites al nivel de renta del hogar de los deudores hipotecarios que se acogen a este NCBP son en este caso de 3,5, 4,5 y 5,5 veces el IPREM, en función de la situación de discapacidad o incapacitación de los miembros de la unidad familiar. Se requiere

además que el esfuerzo que represente la carga hipotecaria sobre la renta familiar se haya multiplicado en este caso por al menos 1,2 en los cuatro años previos a la solicitud y que la cuota hipotecaria resulte superior al 30 % de los ingresos netos que perciba el conjunto de los miembros de la unidad familiar¹⁵. De forma general, los hogares que cumplan los requisitos para para optar al CBP en el RDL 6/2012 tras su reforma, también podrían acogerse alternativamente al NCBP del RDL 19/2022.

Debido a la mayor capacidad económica de los deudores dentro del alcance del NCBP, las medidas de alivio de la carga hipotecaria se limitan a distintas opciones de novación¹⁶ del préstamo. En primer lugar, se considera la ampliación del plazo del préstamo en hasta siete años, sin que de nuevo el plazo total pueda exceder de 40 desde el momento de la concesión. Se contempla también la opción de acompañar la extensión de plazo de un período de doce meses de carencia total o parcial del capital con el objetivo de fijar la cuota hipotecaria en su importe de junio de 2022 o en el de la primera cuota de la operación¹⁷. El principal no amortizado devengará intereses a un tipo que suponga una reducción del 0,5 % del valor actual neto del préstamo. En todo caso, la ampliación de plazo no puede rebajar el nivel de la cuota hipotecaria por debajo de su nivel de junio de 2022 o de la primera fecha de referencia. El prestamista podrá ofrecer al deudor hipotecario la conversión de la operación de tipo variable a fijo, al nivel que libremente determine, mediante una oferta clara, transparente y comparable.

Este NCBP mantiene la naturaleza voluntaria del CBP del RDL 6/2012, pero tiene una naturaleza coyuntural y transitoria, con una duración de 24 meses, al estar motivado por la coyuntura económica específica tras el inicio en 2022 de la guerra en Ucrania. Las entidades de crédito y otros proveedores profesionales de préstamos hipotecarios podrán adherirse libremente al NCBP, pero una vez adoptado, quedarán obligados por él, en este caso durante este período específico de 24 meses. Como se ha señalado antes, los incrementos de la inflación y de los tipos de interés observados en 2022 plantean a los hogares de renta media riesgos específicos de pasar a una situación de vulnerabilidad. El legislador interpreta que este aumento de la probabilidad de problemas financieros para estos hogares no es estructural, y así limita la efectividad temporal de esta nueva medida para facilitar la adaptación de estos hogares a las nuevas circunstancias.

15 EL NCBP aplicable a los hogares en riesgo de vulnerabilidad se detalla en la [Resolución de 23 de noviembre de 2022](#), de la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de noviembre de 2022.

16 La novación de un préstamo se refiere de forma general a cualquier cambio de sus condiciones posterior a la firma, mientras que la reestructuración bajo el CBP del RDL 6/2012, reformado por el RDL 19/2022, se referiría de forma más específica a cambios de condiciones orientados a prevenir las dificultades de cumplimiento de las obligaciones asociadas a aquel.

17 La fijación se producirá en el valor de la primera cuota, para operaciones formalizadas con posterioridad a junio de 2022. Este caso puede darse, ya que el NCBP del [RDL 19/2022](#) contempla operaciones formalizadas hasta diciembre de 2022. En cualquier caso, si la carencia total de principal no pudiera reducir el importe de la cuota hasta su valor objetivo, los efectos de la modificación de condiciones se limitarán a esta carencia total.

El RDL 19/2022 también incluye medidas para limitar las comisiones vinculadas a la amortización anticipada o conversión de la modalidad de tipo de interés en los contratos de préstamo hipotecario. Cuando en el marco de la revisión de condiciones de un préstamo hipotecario¹⁸, pase a aplicarse un tipo de interés fijo en sustitución de otro variable, la compensación o comisión por reembolso o amortización anticipada estará limitada al 0,05 % del capital reembolsado anticipadamente. Desde la entrada en vigor del RDL 19/2022 y hasta el final de 2023, no se devengarán, bajo ciertos supuestos, compensaciones o comisiones por reembolso o amortización anticipada total y parcial de los préstamos y créditos hipotecarios a tipo de interés variable¹⁹. Además, durante este mismo período, no se devengará tampoco ninguna comisión por su conversión de tipo variable a tipo fijo (véase diagrama T.2).

Diagrama T.2

MEDIDAS ADICIONALES CONTEMPLADAS EN EL RDL 19/2022 (a)

Comisiones Préstamos Hipotecarios	Educación Financiera	Subrogación
<p>Se contempla con carácter indefinido:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Límite máximo del 0,05% a la comisión por amortización anticipada en determinadas operaciones con conversión del préstamo de tipo variable a tipo fijo <p>Con carácter temporal, desde la entrada en vigor del RDL 19/2022 en noviembre de 2022 hasta el fin de 2023 se contempla también:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Suspensión del devengo de comisiones por amortización anticipada de préstamos hipotecarios a tipo variable bajo ciertos supuestos de la Ley 5/2019 — Suspensión del devengo de todo tipo de comisiones por conversión de operaciones de préstamo hipotecario de tipo variable a fijo 	<p>El Banco de España publicará en Internet materiales que faciliten la difusión y comprensión de las medidas en los Códigos de Buenas Prácticas:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Guía de herramientas para el deudor hipotecario con dificultades de pago, que recogerá, entre otros elementos, información sobre el CBP RDL 6/2012 y NCBP 19/2022 — Simuladores de criterios de elegibilidad y de impacto de medidas 	<p>Medidas orientadas a facilitar la competencia y transparencia en la subrogación de acreedores:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Se modifica la definición de acreedores que pueden subrogarse, que se referirá a prestamistas inmobiliarios — Las ofertas vinculantes de subrogación incluirán resumen de gastos asociados — Se introducen condiciones más restrictivas para que el acreedor original se oponga a la subrogación

FUENTE: Banco de España.

a El RDL 19/2022 reforma los criterios y condiciones del Código de Buenas Prácticas (CBP) establecido por el RDL 6/2012, establece un Nuevo Código de Buenas Prácticas (NCBP) e introduce medidas adicionales.

18 En particular, el RDL 19/2022 considera la novación del tipo de interés aplicable o la subrogación de un tercero en los derechos del acreedor. Si en la novación no se produjera amortización anticipada de capital, no podrá cobrarse comisión alguna por este concepto.

19 Específicamente, para amortizaciones o devoluciones anticipadas bajo los supuestos de hecho contemplados en los apartados 5 y 6 del artículo 23 de la Ley 5/2019, de 15 de marzo, reguladora de los contratos de crédito inmobiliario.

Finalmente, el RDL 19/2022 contempla medidas para facilitar la subrogación de los acreedores y fomentar la educación financiera. Se amplía la definición de prestamistas inmobiliarios que pueden subrogarse como acreedores²⁰, se exige información sobre los gastos de subrogación en la oferta vinculante hecha al prestatario y se endurecen los requisitos para que el acreedor original pueda oponerse a la subrogación. Estas medidas buscan promover una mayor competencia y transparencia en este ámbito, que mejore las posibilidades de los deudores de modificar las condiciones contractuales de sus préstamos. En el ámbito de la educación financiera, el Banco de España debe publicar una guía de las herramientas para el deudor hipotecario en dificultades de pago que incluirá, en todo caso, las medidas de los Códigos de Buenas Prácticas antes discutidos. Además, publicará también simuladores de los criterios de elegibilidad y de impacto de aplicación del CBP o del NCBP.

T.2 Análisis del uso de los Códigos de Buenas Prácticas

Los resultados económicos de los Códigos de Buenas Prácticas dependen de las decisiones de los proveedores de crédito y de los hogares sobre el uso del marco. Los CBP no prescriben acciones específicas a estos agentes, sino que fijan un rango de posibilidades que admite distintas aplicaciones. En función del entorno macrofinanciero y de las características de las operaciones preexistentes, proveedores de crédito y hogares pueden elegir de forma óptima distintas opciones. Para entender mejor el efecto económico de estas decisiones, esta sección analiza la experiencia histórica en el uso del CBP del RDL 6/2012 y presenta un rango del potencial alcance entre los hogares del nuevo marco tras la reforma del RDL 19/2022.

T.2.1 Evolución temporal de la aplicación del Código de Buenas Prácticas del RDL 6/2012

El mayor volumen de operaciones amparadas por el CBP del RDL 6/2012 original se concentra en los años más cercanos al fin de la crisis financiera global. Así, durante el período 2014-2016, se observa un volumen medio anual de operaciones que solicitan acogerse a este CBP cercano a los 3 mm de euros²¹, correspondiente a un número medio anual de solicitudes cercano a las 25.000 (un 0,5 % del número total de hogares con hipotecas al inicio de la crisis financiera

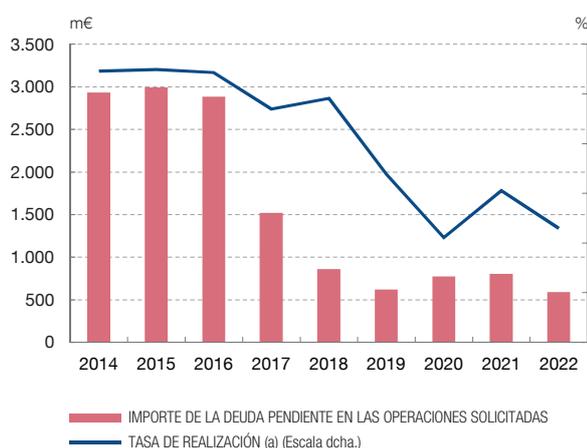
20 La subrogación implica que un nuevo acreedor sustituye al original en esa posición en el contrato de préstamo.

21 El RDL 6/2012 establece sobre las entidades adheridas obligaciones de reporte mensual al Banco de España de información sobre la aplicación del CBP, incluyendo número (y deuda pendiente en operaciones asociadas) de solicitudes y de operaciones realizadas, y distinguiendo su tipología (reestructuración, dación en pago, etc.). El análisis de esta subsección se apoya en la información de estos reportes a partir de 2014, periodo posterior a que se completase la modificación de 15 de mayo de 2013. Las operaciones bajo CBP completadas en 2014-2022 representarían aproximadamente el 90 % del total en el periodo 2012-2022.

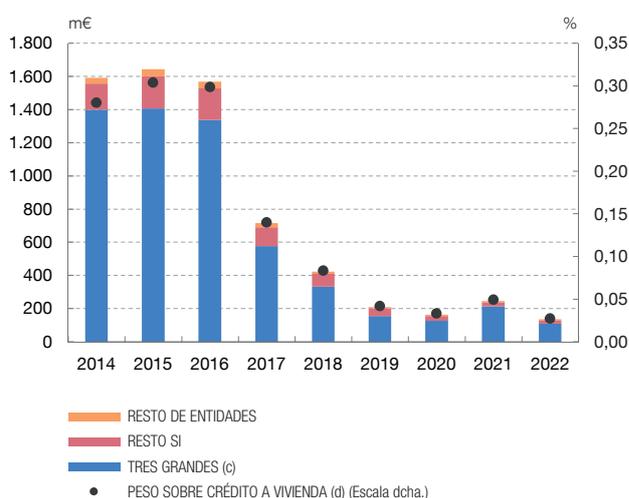
EL RECURSO AL CBP DEL RDL 6/2012 SE CONCENTRA EN LOS AÑOS MÁS PRÓXIMOS AL FIN DE LA CRISIS FINANCIERA GLOBAL Y EN LAS ENTIDADES DE MAYOR TAMAÑO, ALCANZANDO SOLO UN REDUCIDO PESO SOBRE EL TOTAL DE HIPOTECAS

Se observa en el período 2014-2016 un volumen medio anual de 3 mm de euros de deuda pendiente asociada a solicitudes de recurso al CBP del RDL 6/2012, y tasas de realización cercanas al 50 %, ambas cifras muy superiores a la media de años posteriores. Las operaciones realizadas al amparo del CBP se concentran en las entidades de mayor tamaño, de forma coherente con el mayor tamaño global de sus carteras hipotecarias. El porcentaje de operaciones del CBP realizadas en un año dado no excede del 0,3 % del total del crédito hipotecario en España.

1 EVOLUCIÓN DE LAS SOLICITUDES Y TASA DE REALIZACIÓN



2 IMPORTE DE LA DEUDA PENDIENTE DE LAS OPERACIONES REALIZADAS, POR ENTIDADES, Y PESO SOBRE EL CRÉDITO A VIVIENDA (b)



FUENTE: Banco de España.

- a Ratio entre la deuda pendiente asociada a las operaciones realizadas y la correspondiente a operaciones solicitadas en el período. Es posible que algunas operaciones hayan sido solicitadas en un año y realizadas en el año siguiente. En cualquier caso, la tasa de realización sobre el volumen acumulado de operaciones solicitadas desde 2014 también muestra un patrón descendente.
- b Se muestra el importe acumulado en el año de la deuda pendiente de las operaciones realizadas.
- c Estas entidades son las que presentan un volumen más alto de deuda pendiente en operaciones realizadas en el período 2016-2022, considerando la composición de grupos financieros existente en diciembre de 2022.
- d El peso se calcula sumando el importe pendiente de pago en las operaciones realizadas en el conjunto del año y dividiendo dicho importe por el saldo vivo del crédito a hogares para adquisición de vivienda a cierre de cada año.

global). A partir de 2017, se observa una tendencia descendente hasta los cerca de 600 m de euros en 2019, con un número de solicitudes por debajo de 6.000 en ese año (aproximadamente un 0,1 % del número total de hogares con hipoteca al inicio de la crisis sanitaria). El repunte asociado al inicio de la pandemia de COVID-19, con un volumen promedio de operaciones de 800 millones de euros en las solicitudes de 2020-2021, es muy limitado y temporal (véase gráfico T.1.1).

La tasa de realización de solicitudes recibidas presenta un patrón descendente análogo al del volumen de operaciones. La proporción (en términos de volumen de deuda pendiente de las operaciones asociadas) de solicitudes que han llevado a la realización de operaciones (reestructuración viable, quita o dación en pago) también ha evolucionado a la baja, desde el 54,7 % registrado en 2014 hasta el 23,5 % en 2022, siendo comparable la evolución de la tasa de realización sobre número de solicitudes. De nuevo, el inicio de la pandemia

de COVID-19 marcó una interrupción temporal y moderada de la tendencia descendente (véase gráfico T.1.1).

Los patrones observados de volumen de operaciones y tasa de realización son coherentes con una mayor relevancia coyuntural del CBP del RDL 6/2012 ante episodios de crisis severa, pero también con una función estructural de menor alcance. Los mayores volúmenes de solicitudes en los años próximos a la crisis financiera global son coherentes con una población mayor de hogares con deudas hipotecarias y en una situación de vulnerabilidad resultado de esta crisis. *A priori*, el signo de la relación entre tasa de realización y posición cíclica de la economía es más complejo de determinar²², pero, en cualquier caso, los datos disponibles muestran que ha tenido un comportamiento cíclico que ha reforzado el del número de solicitudes. Este tipo de mecanismos tendría así un cierto papel estabilizador frente a crisis severas. En los años de recuperación, el recurso al CBP disminuye notablemente, pero no desaparece, y puede identificarse como un factor de apoyo estructural a hogares afectados por *shocks* idiosincráticos. La debilidad del repunte en el uso del CBP durante la crisis sanitaria sería atribuible a la intensidad de otras medidas adoptadas para garantizar la capacidad de pago de los hogares, como programas de moratorias específicas asociadas al COVID-19, los expedientes temporales de regulación de empleo (ERTE) y las moratorias de obligaciones tributarias.

Las operaciones derivadas del CBP del RDL 6/2012 han estado muy concentradas en algunas entidades de mayor tamaño y han alcanzado sólo un porcentaje muy reducido del total del crédito hipotecario del sector bancario español. Las tres entidades²³ más activas en la aplicación del CBP, que están sujetas a la supervisión bancaria del Banco Central Europeo (BCE), agrupan el 84,5 % del importe de la deuda²⁴ asociada a las operaciones realizadas (considerando el total de las operaciones desde enero de 2014 hasta diciembre de 2022). Las otras entidades significativas —bajo supervisión del BCE— agrupan un 12,8 % de ese importe, y el resto de las entidades el 2,7 % (véase gráfico T.1.2). La mayor actividad del CBP en las entidades significativas está lógicamente relacionada con el mayor tamaño de su cartera de crédito hipotecario. Esta concentración se ha ido rebajando ligeramente con el paso de los años. En cualquier caso, el peso que las operaciones del CBP realizadas suponen sobre el saldo total de crédito a hogares para adquisición de vivienda es muy limitado,

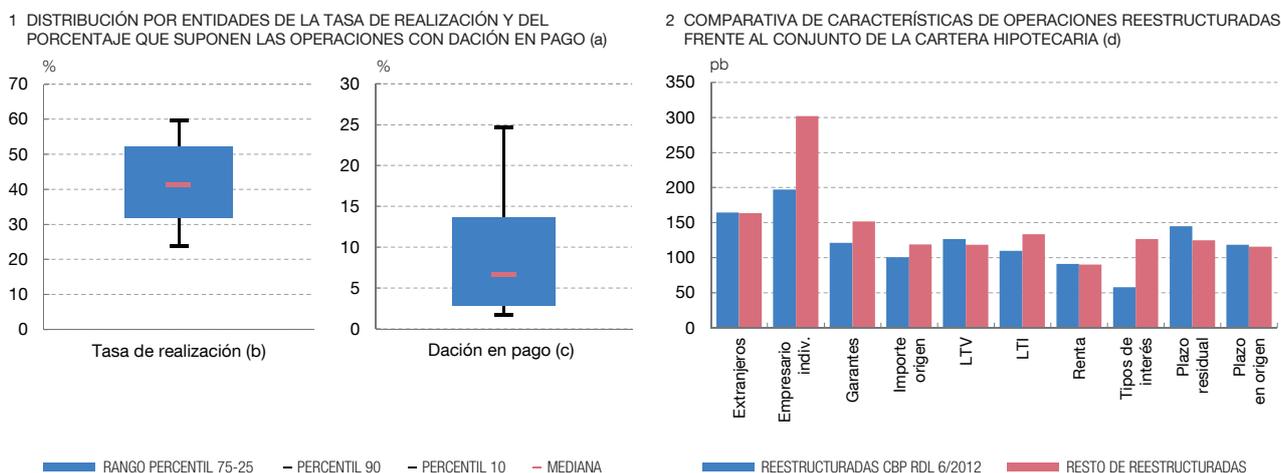
22 En un momento débil del ciclo económico, es plausible que el hogar decida efectivamente realizar la operación solicitada, pese a costes futuros que puede afrontar en forma de menor acceso al crédito o mayor endeudamiento, y las entidades, aunque su margen de decisión está limitado por el CBP, también tendrían mayores incentivos para utilizar estas opciones y evitar impagos, que tienen mayor probabilidad que en una situación cíclica más favorable.

23 Para tratar las fusiones y adquisiciones, se aplica la estructura de grupos bancarios vigente al final de 2022 al conjunto del periodo 2014-2022.

24 La deuda se mide como importe pendiente en el momento de realización de la operación amparada por el CBP del RDL 6/2012.

EL DESARROLLO PRÁCTICO DEL RDL CBP 6/2012 HA SIDO HETEROGÉNEO ENTRE ENTIDADES Y ES TAMBIÉN NOTABLE QUE, EN EL PERÍODO MÁS RECIENTE, LAS REESTRUCTURACIONES BAJO EL CBP DEL 6/2012 NO HAN PRESENTADO CARACTERÍSTICAS PREEXISTENTES MÁS ARRIESGADAS QUE OTRAS REESTRUCTURACIONES HIPOTECARIAS

Entre 2014 y 2022, la tasa de realización de solicitudes y la proporción de operaciones realizadas que han implicado dación en pago han variado de forma notable en la sección cruzada de entidades, lo que reflejaría diferencias entre ellas en términos de las carteras de deudores hipotecarios vulnerables preexistentes. En el período más reciente, no se observa evidencia de que las características preexistentes de las reestructuraciones del CBP del RDL 6/2012 sean más arriesgadas que otras. De hecho, presentan ratios LTI en origen inferiores y cercanas a las de operaciones no reestructuradas.



FUENTE: Banco de España.

- a Para cada variable, se presenta la distribución entre el rango de los percentiles 10 y 90 en la sección cruzada de entidades bancarias en el período 2014-2022. Se muestran solo aquellas entidades que tienen una cuota de mercado en el importe de deuda pendiente de las operaciones solicitadas, en términos acumulados desde enero de 2014, superior al 0,1 %.
- b La tasa de realización se define como la ratio entre la deuda pendiente asociada a las operaciones realizadas y la correspondiente a operaciones solicitadas. Se considera el conjunto del período 2014-2022.
- c La proporción de dación en pago se define como la ratio entre la deuda pendiente asociada a las operaciones realizadas con dación en pago y la correspondiente al conjunto de las operaciones realizadas. Se considera el conjunto del período 2014-2022.
- d Para cada característica, se presenta la ratio de su valor en operaciones reestructuradas (de acuerdo con el CBP del RDL 6/2012 y resto de reestructuraciones) con respecto a su valor de referencia en la cartera no reestructurada. Los valores de referencia para el conjunto de la cartera de hipotecas no reestructuradas (= 100) son los siguientes: extranjeros: 11 %; empresario individual: 15 %; garantes: 25 % de las operaciones; importe en origen: 179.726 euros; plazo en origen: 33 años; LTV en origen: 86,4 %; LTI en origen: 4,9; renta: 39,210 euros; plazo residual: 25,9. Se utilizan datos a nivel de operación obtenidos de la CIRBE para el período 2017-2022.

oscilando para un año dado entre el 0,3 % en 2014-2016 y solo el 0,03 % en 2022 (véase gráfico T.1.2). En su conjunto, el volumen total de las operaciones realizadas al amparo del CBP 2012 en 2014-2022 ha tenido un peso pequeño, ascendiendo a cerca de 7 mm de euros (correspondiente a más de 60.000 operaciones), volumen equivalente al 1,4 % de la deuda hipotecaria viva a finales de 2022 (aproximadamente el 1,2 % de los hogares con hipotecas en esa fecha).

Se observa una heterogeneidad notable entre entidades bancarias en términos de tasas de realización y del peso de las daciones en pago sobre el total de las operaciones del CBP realizadas. Para el conjunto de 2014-2022, la tasa de realización (en términos de volumen de deuda pendiente en el momento de la solicitud) presenta un valor mediano entre entidades cercano al 40 %, pero el rango se extiende entre el 23 % y el 59 % para los percentiles 10 y 90. En cuanto al peso de las daciones en pago, si bien su valor mediano entre entidades se sitúa en un valor reducido cercano al 6,5 %,

existe también cierta dispersión y alcanza un valor cercano al 25 % en el P90 (véase gráfico T.2.1). Esta variación entre entidades refleja una multiplicidad de casuísticas, en buena medida en función de las características de las carteras hipotecarias pre-existentes, y señala así la importancia de la flexibilidad considerada en el marco y de no restringir excesivamente las posibilidades contempladas en él.

T.2.2 Características observadas en el período reciente (2017-2022) en las reestructuraciones según el Código de Buenas Prácticas del RDL 6/2012

El uso de la Central de Información de Riesgos del Banco de España (CIRBE) permite para el período más reciente un análisis de las características de las reestructuraciones acogidas al CBP del RDL 6/2012 y del resto de este tipo de operaciones. Con el uso de esta base de datos, se considera el *stock* de préstamos con garantía hipotecaria para la compra de la vivienda habitual a personas físicas y empresarios individuales, mes a mes, desde enero de 2017 hasta diciembre de 2022²⁵. Para cada operación, se comprueba si ha sido declarada como reestructurada bajo el CBP del RDL 6/2012 en algún momento, o si ha sufrido algún otro proceso de reestructuración. Ambos tipos de reestructuraciones son comparadas entre sí y con el conjunto de las operaciones de la cartera hipotecaria que no han sido nunca reestructuradas.

Las operaciones reestructuradas bajo el RDL 6/2012 presentan características que supondrían un mayor riesgo ex-ante que el de la cartera total de hipotecas; sin embargo, comparadas con el resto de las reestructuraciones, es destacable una menor ratio de LTI e importe en origen. Con respecto al conjunto de la deuda hipotecaria, las operaciones reestructuradas presentan en general una menor renta (aproximada por la renta media neta del hogar dada por el Instituto Nacional de Estadística (INE) en el código postal de la operación), mayor LTV y LTI en origen, un mayor plazo (tanto en origen como residual en el momento de la reestructuración), una mayor edad del deudor principal (considerada como la del miembro de mayor edad de la hipoteca), un mayor número de titulares y de garantes y una mayor presencia de deudores extranjeros (véase gráfico T.2.2). Todo ello parece indicar que las operaciones reestructuradas presentaban un mayor riesgo *ex-ante*, que se ha materializado con el tiempo. Por otra parte, la ratio LTI y el importe en origen de las operaciones reestructuradas son algo mayores para aquellas fuera del CBP del RDL 6/2012. Esto indicaría un mejor perfil de riesgo *ex-ante* de las realizadas bajo este marco, si bien las diferencias en otras variables no son muy marcadas.

25 El conjunto de información contenida en la CIRBE se amplió de forma notable a partir de 2016, permitiendo este tipo de análisis que previamente no era posible, al carecer de información granular que identificase de forma concreta las operaciones acogidas al CBP. Véase al respecto la [Circular 1/2017](#). Se inicia el ejercicio en 2017 para evitar efectos de transición e identificar más adecuadamente las características de las reestructuraciones.

El análisis descriptivo basado en la CIRBE no encontraría así evidencia para el período reciente, con una situación cíclica normalizada, de que las reestructuraciones amparadas por el CBP del RDL 6/2012 tengan un perfil de riesgo diferencialmente desfavorable. Hay que tener en cuenta que la posibilidad de la reestructuración del préstamo es una herramienta para la gestión del riesgo de crédito que las entidades pueden aplicar más allá de la existencia del CBP del RDL 6/2012 y que pueden utilizar para maximizar el valor económico del préstamo sin que el legislador así lo prescriba. El que las características de reestructuraciones dentro del CBP del RDL 6/2012 no sean más arriesgadas que las de otras de estas operaciones en el período 2017-2022 indica que este marco no estaría forzando a adoptar reestructuraciones con un mayor nivel de riesgo del que las entidades están dispuestas a asumir con sus propias políticas de reestructuración. Este resultado debe interpretarse con cautela, ya que, en un período de mayor tensión sobre la capacidad de pago de los hogares, esta comparación relativa de características podría verse alterada. Además, incluso en aquellos casos en los que los bancos tengan incentivos propios para completar reestructuraciones o tomar otro tipo de medidas que modifiquen las condiciones contractuales, la presencia del marco del CBP puede hacerlas más eficientes, al introducir cierta estandarización, y puede influir en la distribución de los beneficios de la reestructuración entre acreedores y deudores.

T.2.3 Hogares elegibles y participación en operaciones sujetas a Códigos de Buenas Prácticas después del RDL 19/2022

La ampliación en el RDL 19/2022 de los criterios de elegibilidad de los deudores hipotecarios que pueden acogerse a los Códigos de Buenas Prácticas ha incrementado significativamente la proporción de hogares con deudas hipotecarias que podría participar de sus medidas. Para una subida del tipo de interés de referencia de los préstamos hipotecarios de 400 puntos básicos (pb) (similar a la observada desde el inicio de 2022 hasta ahora), habría unos 549.000 hogares que podrían acogerse al mecanismo temporal que representa el NCBP del RDL 19/2022 (véase gráfico T.3)²⁶. Esta cifra supone unos 404.000 hogares más de los que habrían podido adherirse a la versión original del CBP del RDL 6/2012. El capital pendiente de amortizar de estos hogares elegibles para el NCBP del RDL 19/2022 sería de unos 46,9 mm de euros, unos 37,7 mm de euros más que con las condiciones originales del anterior CBP. Además, existirían casi 218.000 hogares que podrían acogerse al mecanismo más estructural del CBP del RDL 6/2012 en su versión reformada por el RDL 19/2022 (véase gráfico E.3)²⁷, 73.000 hogares más de los que

26 Estas estimaciones se realizan a partir de la información disponible en la Encuesta Financiera de las Familias (EFF) de 2020.

27 Los hogares elegibles dentro del CBP del RDL 6/2012 reformado en 2022, también lo serán, de forma general, dentro del NCBP del RDL del RDL 19/2022, pudiendo optar entre uno y otro. No deben así sumarse el número de hogares elegibles bajo estas dos modalidades, o su capital pendiente.

EL RDL 19/2022 AMPLÍA DE FORMA NOTABLE LA PROPORCIÓN DE POBLACIÓN POTENCIALMENTE ELEGIBLE PARA ACOGERSE A CÓDIGOS DE BUENAS PRÁCTICAS CON RESPECTO A LAS MEDIDAS CONTEMPLADAS EN EL RDL 6/2012

Para una subida de los tipos de interés de referencia de 400 pb, habría unos 549.000 hogares que podrían acogerse al mecanismo temporal del Código de Buenas Prácticas aprobado a finales de 2022 (NCBP 2022). Esta cifra supone unos 404.000 hogares más de los que habrían podido adherirse al Código de Buenas Prácticas de 2012 (CBP 2012). El capital pendiente de amortizar de estos hogares sería de unos 46,9 mm de euros, unos 37,7 mm más que con el CBP 2012.

1. HOGARES CON HIPOTECAS SOBRE LA VIVIENDA PRINCIPAL QUE PODRÍAN ACOGERSE A LOS CÓDIGOS DE BUENAS PRÁCTICAS (a) (b) (c)



FUENTES: Banco de España y Encuesta Financiera de las Familias (2020).

- a Este gráfico estima la población elegible y la deuda hipotecaria asociada para tres códigos de buenas prácticas: el establecido en el Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo (CBP 2012, de orientación estructural); su versión reformada (CBP 2012 reformado) en el Real Decreto-ley 19/2022, de 22 de noviembre, y el Código de Buenas Prácticas temporal (NCBP 2022, temporal) establecido en este último real decreto y desarrollado en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de noviembre.
- b Los hogares elegibles dentro del CBP 2012 Reformado, también lo serán, de forma general, dentro del NCBP 2022 de carácter temporal, pudiendo optar entre uno y otro. No deben así sumarse el número de hogares elegibles bajo estas dos modalidades, o su capital pendiente.
- c Se supone que las subidas de los tipos de interés se trasladan completamente al coste de las deudas a tipo de interés variable.

habrían podido acogerse al CBP en su formulación anterior. El capital pendiente de amortizar de estos hogares sería de unos 17,9 mm de euros, unos 4,8 mm de euros más que con el CBP del RDL 6/2012 antes de su reforma.

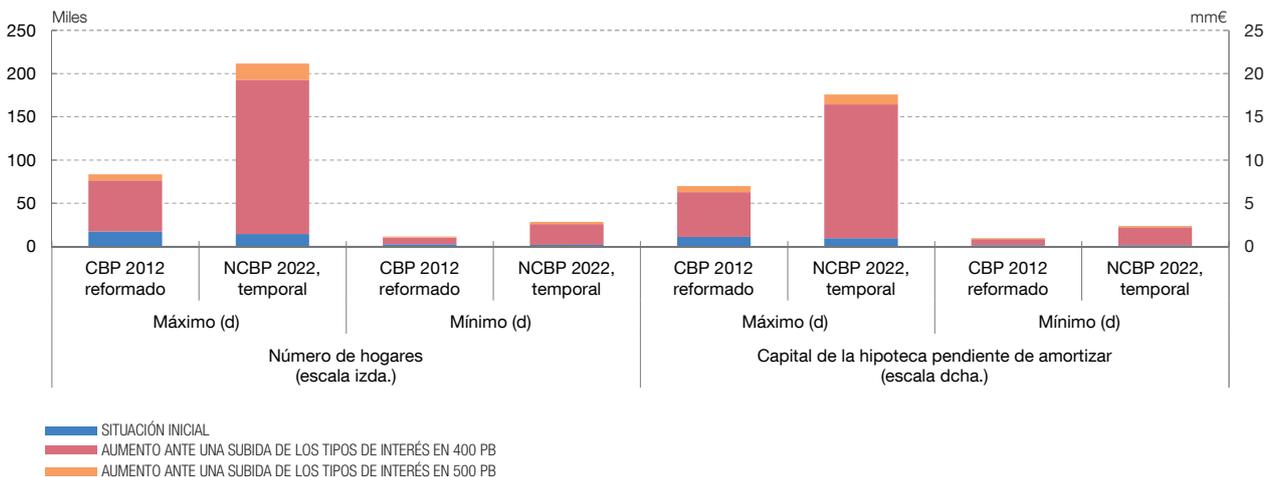
El proceso de desendeudamiento de los hogares posterior a la crisis financiera global limita en alguna medida el nivel absoluto del volumen de deuda afectado por los Códigos Buenas Prácticas. El volumen total del crédito a los hogares para la adquisición de vivienda ha descendido un 23,7 %, desde su máximo de 2010 hasta 2022. La reducción del peso sistémico del sector inmobiliario en la última década y unos criterios más prudentes de concesión de hipotecas contribuyen a limitar el impacto agregado de los programas de apoyo a los deudores con garantía inmobiliaria.

Es previsible también que no todos los hogares que pueden acogerse al CBP finalmente lo soliciten y, además, la adhesión a él no será efectiva para todos los solicitantes. Es necesario ajustar las expectativas del número de hogares que se podría acoger a los Códigos de Buenas Prácticas después de la reforma del RDL 19/2022 según la información disponible en lo referente a las solicitudes que condujeron a operaciones efectivamente realizadas para el CBP

LA POBLACIÓN ELEGIBLE EFECTIVAMENTE ACOGIDA A CÓDIGOS DE BUENAS PRÁCTICAS PUEDE VARIAR DE FORMA SUSTANCIAL EN FUNCIÓN DEL NÚMERO DE SOLICITUDES Y OPERACIONES REALIZADAS

Para una subida de 400 pb en el tipo de interés de referencia y un porcentaje de solicitudes de adhesión efectivas similar al máximo observado durante dos años consecutivos para el CBP 2012 (35 % de los hogares elegibles en 2015 y 2016), el mecanismo temporal en el NCBP de 2022 alcanzaría a unos 193.000 hogares, con un capital pendiente de amortizar de 16,4 mm de euros. El mecanismo más estructural del CBP de 2012 reformado beneficiaría a unos 76.000 hogares, con una deuda pendiente de amortizar de 6,3 mm de euros. Si el porcentaje de solicitudes de adhesión efectivas fuera el de los dos años con un menor número de adhesiones efectivas (el 4,7 % de los hogares elegibles en 2019 y 2020), el número de hogares y la deuda pendiente de amortizar serían sustancialmente menores, y muy limitados.

1 RANGO DE HOGARES CON HIPOTECAS SOBRE LA VIVIENDA PRINCIPAL QUE EFECTIVAMENTE PODRÍAN ACOGERSE A LOS NUEVOS CÓDIGOS DE BUENAS PRÁCTICAS (a) (b) (c)



FUENTES: Banco de España y Encuesta Financiera de las Familias (2020).

- Se consideran tres códigos de buenas prácticas: el establecido en el Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo (CBP 2012, de orientación estructural); su versión reformada (CBP 2012 reformado) en el Real Decreto-ley 19/2022, de 22 de noviembre, y el Código de Buenas Prácticas temporal (NCBP 2022, temporal), establecido en este último real decreto y desarrollado en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de noviembre.
- Los hogares elegibles dentro del CBP 2012 Reformado, también lo serán, de forma general, dentro del NCBP 2022 de carácter temporal, pudiendo optar entre uno y otro. No deben así sumarse el número de hogares elegibles bajo estas dos modalidades, o su capital pendiente.
- Se supone que las subidas de los tipos de interés se trasladan completamente al coste de las deudas a tipo de interés variable.
- Aproximación del número de hogares con solicitudes de adhesión a los Códigos de Buenas Prácticas efectivamente aprobadas, según el número máximo y mínimo de las peticiones efectivamente adheridas al Código de Buenas Prácticas de 2012 (sobre el total de hogares elegibles) conforme al Código de Buenas Prácticas de 2012 en dos años consecutivos, entre 2012 y 2020.

del RDL 6/2012 previo a la reforma. Dado que tanto los posibles beneficiarios como el contexto actual no son directamente comparables con los observados en años anteriores, se consideran dos escenarios para aproximar el porcentaje de solicitudes de adhesión válidas.

El primer escenario, más representativo de las consecuencias de una crisis profunda, se define a partir de los dos años consecutivos en los que se observó un mayor número de adhesiones efectivas al anterior CBP (2015 y 2016). Durante estos años, un 64 % de los hogares elegibles solicitaron acogerse al CBP del RDL 6/2012 aunque solo un 35 % alcanzó una adhesión efectiva²⁸. El gráfico T.4 ilustra que, de acuerdo con esta tasa de adhesión efectiva y para una

²⁸ Los mismos porcentajes se aplican para obtener el capital pendiente de amortizar de los hogares que finalmente se acogen al CBP

subida de 400 pb en el tipo de interés de referencia, habría unos 193.000 hogares que podrían adherirse al NCBP del RDL 19/2022, con un capital pendiente de amortizar de 16,4 mm de euros. El CBP del RDL 6/2012, en su versión reformada de 2022, beneficiaría a unos 76.000 hogares, con un capital pendiente de amortizar de 6,3 mm de euros.

El segundo escenario, por el contrario, más representativo de una situación económica sin presión elevada sobre la capacidad de pago de los hogares, considera los dos años consecutivos con un menor número de adhesiones efectivas al anterior CBP del RDL 6/2012 (2019 y 2020). En este período de referencia, solo el 4,7 % de los hogares elegibles se adhirió a él. Bajo estos supuestos, el NCBP del RDL 19/2022 beneficiaría a unos 26.000 hogares, con un capital pendiente de amortizar de 2,2 mm de euros. El CBP del RDL 6/2012 afectaría a unos 10.000 hogares con un capital pendiente de amortizar de unos 0,8 mm de euros (véase gráfico T.4).

T.3 Impacto macroeconómico y financiero de los Códigos de Buenas Prácticas

T.3.1 Impacto potencial sobre el consumo y la actividad del RDL 19/2022

El alivio directo de la presión financiera sobre los deudores hipotecarios vulnerables por la aplicación de los Códigos de Buenas Prácticas estimularía muy moderadamente en el corto plazo el nivel de consumo de los hogares y del PIB real. Los hogares vulnerables elegibles para la aplicación de medidas en el CBP del RDL 6/2012 y en el NCBP del RDL 19/2022, se sitúan en el rango inferior de la distribución de renta (en menor medida en el caso del NCBP), y presentan una propensión marginal al consumo (PMC) elevada. Así, es esperable que la reducción de cuotas hipotecarias asociada a las medidas de reestructuración o novación se traduzca en un grado elevado en un mayor nivel de consumo en el corto plazo. Por ejemplo, bajo el supuesto de tasas de adhesión efectiva relativamente elevadas de acuerdo con la experiencia del CBP del RDL 6/2012, el efecto de las medidas en 2023 supondría un aumento aproximado del nivel de consumo de 0,1 pp en ese año, y de 0,03 pp para el nivel del PIB real (véase gráfico T.5)²⁹. La respuesta de estas variables al efecto de los programas se disiparía con relativa rapidez, en parte debido a la PMC elevada de los hogares elegibles para las medidas, que llevaría a una aplicación bastante inmediata del ahorro en términos de pagos hipotecarios a sostener el consumo.

La extensión en el tiempo de las carencias y otras medidas, como la dación en pago o la rebaja de comisiones, podrían introducir estímulos más prolongados sobre el consumo y la actividad. La extensión de carencias más allá

²⁹ El beneficio macroeconómico de las reestructuraciones puede incluir también otros efectos, como el hecho de evitar la situación de impago hipotecario del hogar, que lastraría su confianza y nivel de consumo. En esta sección, se cuantifica sólo el efecto directo a través de una menor carga financiera.

de 2023 introduciría, al menos para algunos hogares, perturbaciones positivas adicionales a sus fondos destinables al consumo y sería esperable una respuesta adicional positiva de este. Igualmente, las medidas adicionales a los Códigos de Buenas Prácticas en el RDL 19/2022 (e.g., suspensión de ciertas comisiones bancarias) y las medidas sustitutivas y complementarias en el CBP 6/2012 son también conducentes a una menor presión financiera y mayor capacidad de gasto de los hogares en el corto plazo, que, además, en distintos casos, reducirían su nivel de endeudamiento, teniendo así cierto papel estabilizador del ciclo económico. En cualquier caso, estos efectos adicionales también serían de tamaño moderado.

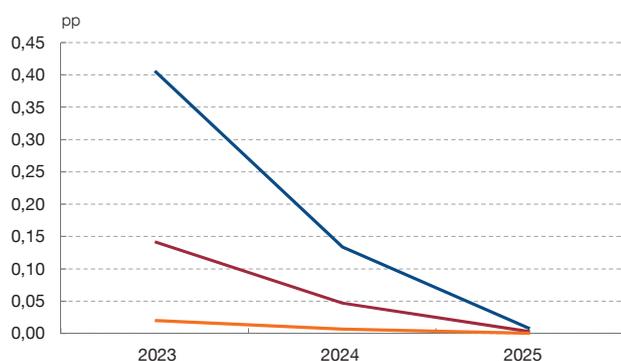
El efecto agregado de las medidas estaría limitado por el tamaño relativo de la población elegible y por las expectativas de participación parcial de esta en este tipo de medidas. Como se ha descrito con detalle en subsecciones anteriores, la población elegible objetivo de estas medidas está limitada a segmentos de hogares vulnerables o en riesgo de vulnerabilidad con deuda hipotecaria, con un peso relativo limitado sobre el conjunto de este sector. Esto constituye una característica deseable del programa, para limitar las potenciales distorsiones en el mercado de crédito hipotecario, y evitar modificaciones de las condiciones contractuales que supongan una transferencia de renta de prestamistas a prestatarios no vulnerables. Además, la experiencia histórica del CBP del RDL6/2012 señala que solo una fracción de los hogares elegibles se adheriría efectivamente a las medidas. Si el impacto en la capacidad de pago de los hogares del incierto contexto económico actual fuera menor del esperado y el porcentaje que optase a medidas fuera relativamente bajo de acuerdo con los datos históricos del CBP del RDL 6/2012, el impacto en consumo y PIB sería poco relevante. El impacto en estos agregados macroeconómicos de una participación plena de los hogares elegibles debe interpretarse solo como una cota superior elevada de los efectos que podrían producirse (véase gráfico T.5).

En un horizonte temporal más largo, el efecto de las distintas medidas del RDL 19/2022 sobre la evolución del nivel de deuda preexistente de los hogares también tendría implicaciones sobre la actividad. Como se analiza con más detalle en la subsección siguiente, la aplicación de carencias y extensiones de plazo sobre la deuda hipotecaria implica de forma general que esta permanece en niveles más elevados por más tiempo, lo que puede incrementar los gastos por intereses pagados a lo largo de la vida del hogar, y distraer así recursos para el consumo de bienes y servicios en períodos posteriores. Si este efecto negativo se produce en períodos de la vida del hogar en los que este presenta menor vulnerabilidad, sería todavía coherente con una función estabilizadora de este tipo de medidas. Por el contrario, medidas como la reducción de comisiones para la amortización anticipada de préstamos o las medidas sustitutivas y complementarias en el CBP del RDL 6/2012 contribuirían a reducir el nivel de endeudamiento preexistente de los hogares, limitando su efecto negativo sobre el crecimiento de la actividad en el largo plazo.

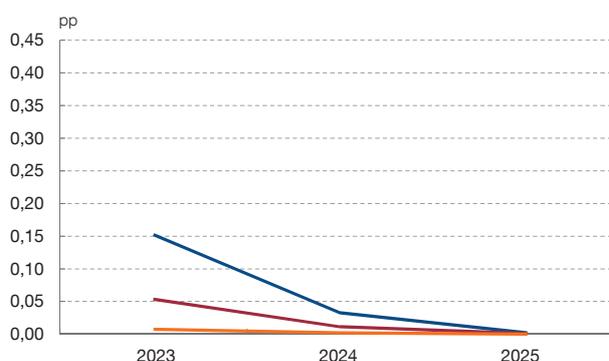
EL RECURSO A LAS MEDIDAS ESTRUCTURALES Y TEMPORALES EN LOS CÓDIGOS DE BUENAS PRÁCTICAS PUEDE ESTIMULAR EN CIERTA MEDIDA LOS NIVELES DE CONSUMO Y ACTIVIDAD A CORTO PLAZO

Bajo el supuesto de que la crisis actual induce a un porcentaje alto de hogares —de acuerdo con la experiencia histórica de solicitudes y aceptaciones del CBP del RDL 6/2012— a optar a medidas de CBP y NCBP, los niveles de consumo y PIB real podrían crecer en 2023 respectivamente, en 0,15 y 0,05 pp, disipándose la respuesta con relativa rapidez. Si las condiciones de pago de los hogares se mantienen estables a pesar del entorno de crisis y un porcentaje reducido opta a medidas, el impacto macroeconómico no sería material. El supuesto de que todos los hogares elegibles optan a medidas es una cota superior de impacto muy elevada, dada la experiencia histórica de participación limitada en el CPB del RDL 6/2012.

1 IMPACTO SOBRE EL CONSUMO AGREGADO DE LA REDUCCIÓN DE PAGOS DE DEUDAS HIPOTECARIAS POR APLICACIÓN DE LOS CBP (a) (b)



2 IMPACTO SOBRE EL PIB REAL DE LA REDUCCIÓN DE PAGOS DE DEUDAS HIPOTECARIAS POR APLICACIÓN DE LOS CBP (a) (b)



— USO DEL CBP - TODOS LOS HOGARES ELEGIBLES (c)
— USO DEL CBP - PORCENTAJE ALTO DE HOGARES ELEGIBLES (c)
— USO DEL CBP - PORCENTAJE BAJO DE HOGARES ELEGIBLES (c)

FUENTE: Banco de España.

- a Se presenta la respuesta de la variable de interés (nivel de consumo agregado o PIB real) a una perturbación positiva de renta en 2023 de los hogares con menor nivel de esta y una propensión marginal al consumo elevada. La perturbación positiva de renta se calibra de acuerdo con la reducción esperada (con respecto a un escenario base en ausencia de medidas) de pagos de cuotas hipotecarias resultado de aplicar las medidas del CBP del RDL 6/2012 para hogares vulnerables y del NCBP del RDL 19/2022 para hogares en riesgo de vulnerabilidad. Asimismo, esta calibración considera el peso de los hogares vulnerables y en riesgo de vulnerabilidad sobre el total de este sector y distintos supuestos sobre las tasas de solicitud y aceptación de medidas al amparo del CBP y del NCBP. La reducción de cuotas hipotecarias en años posteriores a 2023 como resultado de estas medidas generaría efectos adicionales.
- b Se presenta la desviación en puntos porcentuales del nivel de la variable en cada año con respecto al que correspondería en un escenario con ausencia de medidas.
- c Se consideran tres supuestos sobre el porcentaje de hogares vulnerables que acceden de forma efectiva a medidas de alivio de acuerdo con el CBP y el NCBP: i) todos los hogares elegibles acceden a medidas, ii) los hogares elegibles acceden a medidas en un porcentaje alto, de acuerdo con valores elevados de tasas de solicitud y aceptación en la serie temporal observada para el CBP del 6/2012 y iii) los hogares elegibles acceden a medidas en un porcentaje bajo, de acuerdo con valores reducidos de tasas de solicitud y aceptación en la serie temporal observada para el CBP del RDL 6/2012.

El recurso a los Códigos de Buenas Prácticas también puede generar restricciones al acceso al crédito nuevo en el futuro. En la medida en que el uso de estas medidas señala una menor calidad crediticia de los deudores, esto aumentaría los costes esperados en términos de dotaciones de deterioro de proporcionarles crédito, lo que reduciría la capacidad y los incentivos de entidades bancarias y otros proveedores de crédito de participar en nuevas operaciones con ellos³⁰. Estas mayores dificultades para acceder en el futuro al mercado de crédito reducirían para estos hogares la capacidad de amortiguar perturbaciones negativas futuras de renta o

30 Este tipo de efectos contrapuestos de las medidas de apoyo a los hogares son relevantes en el marco de otras políticas. Estos pueden llegar a afectar de hecho a toda la población elegible y no solo a la parte de ella que recurra a las medidas. Por ejemplo, el establecimiento de ciertas medidas de protección de los inquilinos puede reducir la oferta de vivienda en alquiler. Véase, por ejemplo, David López Rodríguez y M.^a de los Llanos Matea (2020) «La intervención pública en el mercado del alquiler de vivienda: Una revisión de la experiencia internacional».

anticipar expectativas de un mayor crecimiento. Esto limita los incentivos para un uso estratégico de los Códigos de Buenas Prácticas de hogares vulnerables que conservan su capacidad de pago. Para aquellos hogares incapaces de hacer frente a los pagos en ausencia de modificación de las condiciones contractuales, la señal negativa de recurrir a medidas del CBP del RDL 6/2012 o del RDL 19/2022 no constituiría un coste diferencial, ya que la alternativa del impago igualmente sería una mala señal de su calidad de crédito y restringiría, incluso en mayor medida, su acceso futuro al crédito.

T.3.2 Impacto potencial sobre el endeudamiento y carga financiera de los hogares del RDL 19/2022

En el corto plazo, distintas medidas del marco del RDL 19/2022 podrían contribuir a limitar el incremento de hogares con carga financiera elevada³¹. Como se ha analizado en el cuerpo del IEF, el peso de estos hogares (véase Gráfico 1.9 del capítulo 1) aumentará previsiblemente —en ausencia de medidas— como resultado del ascenso de los tipos de interés de referencia. Por su propia definición, estos hogares tienen una mayor probabilidad de cumplir algunos criterios de elegibilidad de los Códigos de Buenas Prácticas como el de aumento de la carga hipotecaria o el del nivel mínimo que esta representa sobre la renta neta del hogar, y así de acceder a medidas como las carencias, que, por su propio diseño, pueden, en el corto plazo, reducir marcadamente sus gastos financieros y cancelar potencialmente el efecto de la subida de tipos de interés. El uso de medidas complementarias y sustitutivas de las reestructuraciones bajo el CBP del RDL 6/2012, como quitas y dación en pago, tendría un efecto aún mayor en la reducción de carga financiera. Es necesario notar que parte del aumento de hogares con carga financiera elevada, se producirá esperablemente fuera de los niveles inferiores de renta (por encima del percentil 40) y que, de forma general, estos no serían elegibles para carencias, ampliaciones de plazo u otras medidas bajo Códigos de Buenas Prácticas. Estos hogares de mayor renta podrían todavía beneficiarse de las menores comisiones por conversión de hipotecas a tipo fijo, y reducir su nivel de riesgo de tipo de interés a un menor coste.

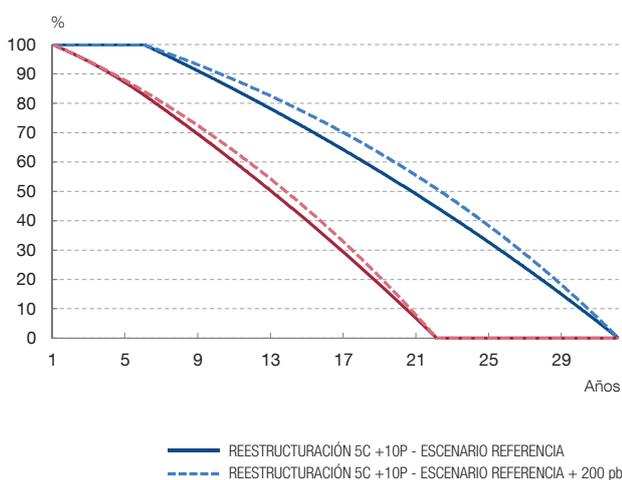
Sin embargo, la aplicación de períodos de carencia largos y extensiones de plazo prolongadas puede contribuir a un nivel medio de endeudamiento más elevado durante la vida del hogar, que sería sensible al nivel futuro de los tipos de interés. Por definición, este tipo de medidas prolonga el plazo de la deuda hipotecaria y, además, esta se mantendría más alta durante más tiempo si se produjeran subidas adicionales de los tipos de interés. Los esquemas de amortización más habituales (e.g., método francés) implican un menor peso relativo de la devolución del principal en relación con el gasto por interés en los plazos más cercanos al presente, con lo que alejar el vencimiento implica mecánicamente un freno de la devolución del principal. El efecto es mayor cuanto más alto sea el nivel futuro de los tipos de interés,

31 La carga financiera neta se considera elevada cuando es superior al 40 % de la renta del hogar.

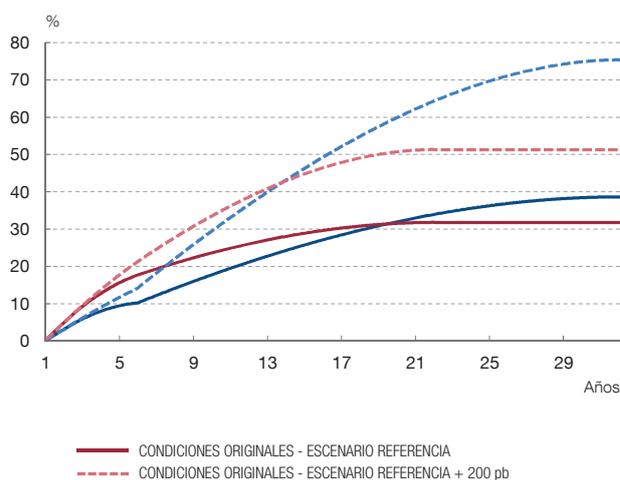
EL USO DE ALGUNAS MODIFICACIONES CONTRACTUALES EN LOS CÓDIGOS DE BUENAS PRÁCTICAS TAMBIÉN IMPLICA COSTES PARA LOS HOGARES, EN FORMA DE UN NIVEL DE ENDEUDAMIENTO MAYOR Y MÁS PROLONGADO Y MAYORES GASTOS

El objetivo principal de las medidas contempladas en el CBP del 6/2012 y en NCBP del RDL 19/2022 es evitar que los problemas de liquidez de hogares vulnerables devenguen en la pérdida de su vivienda, lo que tiene graves costes socioeconómicos. No obstante, elementos como las carencias o extensiones de plazos implican un endeudamiento del hogar mayor y más prolongado en el tiempo, y un mayor nivel de gastos de interés a largo plazo, así como mayor sensibilidad de estos a posibles subidas de tipos de interés futuras.

1 ILUSTRACIÓN DEL EFECTO DE REESTRUCTURACIÓN SUJETA AL CBP DE RDL 6/2012 SOBRE PRINCIPAL (a) (b) (c)



2 ILUSTRACIÓN DEL EFECTO DE REESTRUCTURACIÓN SUJETA AL CBP DE RDL 6/2012 SOBRE GASTOS DE INTERESES ACUMULADOS (a) (b) (c) (d)



FUENTE: Banco de España.

- a Se considera una hipoteca con condiciones originales con un plazo aproximado de 21 años y un tipo de interés del 4,8 %, supuestos representativos de las condiciones de un préstamo hipotecario preexistente a tipo variable al inicio de 2023. Los supuestos de reestructuración consideran la aplicación del CBP RDL 6/2012 para reestructurar la operación con una carencia de cinco años (con tipo aplicable euribor -0,1 pp) y una extensión de plazo de la operación a 10 años. Durante la carencia, el principal se mantiene constante y su amortización se reactiva y completa entre el final del año 5 y el año 31. Bajo el escenario de referencia, el euribor y el tipo medio hipotecario descienden de forma homogénea aprox. 300 pb desde el final del primer año restante de plazo hasta el final del quinto, manteniéndose constantes a partir de ese momento hasta el vencimiento del préstamo. Bajo el escenario alternativo, el nivel del euribor y el tipo hipotecario al final de los cinco primeros años es 200 pb superior al del escenario de referencia, manteniéndose constante en ese mayor nivel a partir de ese punto.
- b Estas simulaciones se presentan solo con propósitos ilustrativos. En la práctica, entre otros factores, las diferencias con respecto a los supuestos en términos de sendas de tipos de interés, términos de carencia y plazo aplicados o método de prorrata de los pagos de principal no satisfechos durante la carencia pueden generar sendas distintas de devolución del principal de la deuda y gastos de interés acumulados. Los escenarios aplicados de tipos de interés no deben interpretarse como previsiones.
- c En cada fecha, se presenta la ratio entre principal pendiente de amortizar y principal en la fecha inicial del ejercicio de simulación.
- d En cada fecha, se presenta la ratio entre los gastos de interés acumulados hasta entonces y el principal en la fecha inicial del ejercicio de simulación.

que aumentaría el peso relativo de los gastos por este concepto en las cuotas más cercanas al momento presente (véase un ejemplo ilustrativo en el gráfico T.6.1). En sentido contrario, la reducción de comisiones para la amortización anticipada de préstamos, que puede incentivar que esta sea mayor, o las medidas sustitutivas y complementarias en el CBP del RDL 6/2012 reducirían el endeudamiento de los hogares. También hay que tener en cuenta que las medidas adoptadas para favorecer la conversión de operaciones de tipo variable a tipo fijo eliminarían la sensibilidad a cambios futuros en los tipos de interés para los hogares que se acojan a esta posibilidad.

Igualmente, el mayor nivel de deuda mantenido por el hogar durante más tiempo podría traducirse en mayores gastos por intereses a lo largo de la vida del

préstamo. Un mayor nivel de deuda hipotecaria incrementaría la base sobre la que se calculan los pagos por interés en múltiples períodos futuros³². Algunas de las medidas, como la limitación en el CBP del RDL 6/2012 de los tipos de interés al euríbor menos 0,1 pp para los hogares más vulnerables durante el período de carencia, pueden compensar al menos parcialmente este incremento de los gastos de interés. En el conjunto de la vida del préstamo con tipo de interés variable, en particular si este tiene un plazo prolongado, unos tipos de interés de referencia futuros distintos de las expectativas iniciales pueden alterar materialmente los gastos por interés acumulados (véase un ejemplo ilustrativo en el gráfico T.6.2). De nuevo, aquellos hogares que se acojan a medidas que sí permitan una reducción de deuda experimentarían el efecto contrario.

Los impactos en los niveles de deuda y gastos financieros de los hogares resultantes del RDL 19/2022 generan distintos costes y beneficios sobre estos y sobre los proveedores de crédito, y es necesaria una valoración conjunta de ellos. El objetivo principal de las operaciones de reestructuración y novación contempladas en el CBP del RDL 6/2012 y NCBP del RDL 19/2022 es evitar que los problemas de liquidez de hogares que son vulnerables, o que están en riesgo de serlo, devengan en la pérdida de su vivienda. Esto ocasiona graves costes socioeconómicos, directamente sobre el hogar afectado, pero también sobre el conjunto de la sociedad, por la plausible reducción de la productividad de sus miembros y la alteración de sus planes de consumo, así como por la pérdida de valor del inmueble que actúa como garantía. Las reestructuraciones y las novaciones facilitan el esfuerzo financiero adicional que requiere afrontar las necesidades de liquidez sobrevenidas a los hogares elegibles para evitar estas consecuencias tan negativas, pero no suprimen la necesidad de incurrir en costes financieros asociados a él. Las medidas sustitutivas y complementarias dentro del CBP del RDL 6/2012 (e.g., quita y dación en pago), la suspensión de comisiones o la amortización anticipada reducen la deuda financiera del hogar, pero a costa de trasladar mayores costes financieros al proveedor de crédito, que puede ver así reducida en alguna medida su solvencia. Como ya se ha señalado, esto podría afectar también negativamente a su capacidad de intermediación, y los hogares que hagan uso de ellas tendrían plausiblemente una capacidad débil de recurrir al crédito para afrontar gastos en el futuro.

T.3.3 Medidas de los Códigos de Buenas Prácticas y calidad de la cartera de crédito bancario garantizado con inmuebles residenciales

Las reestructuraciones aparecen relacionadas en la normativa contable con las dificultades de pago de los deudores. Las reestructuraciones, y

32 Es necesario tener en cuenta que incluso si la reestructuración conduce a una reducción del valor presente neto del préstamo para el acreedor, esta puede implicar que, en ciertas fechas futuras, el monto de pagos de interés y devoluciones de principal sea superior para el hogar, presionando en ellas su capacidad de pago. Como, ejemplo ilustrativo, concentrar todas las cuotas previamente pactadas en la fecha de vencimiento del préstamo con un pequeño recargo de interés reduciría su valor presente neto, pero generaría una presión de pago elevada en esa fecha final.

también otro tipo de modificaciones asimilables concedidas por una entidad en una determinada operación de crédito, como las refinanciaciones, se distinguen de las simples renovaciones o renegociaciones de términos porque, en su ausencia, se producirían dificultades de reembolso de sus obligaciones para los deudores concretos asociados a la misma³³. Desde el punto de vista contable, la situación financiera del deudor que lleva a la reestructuración o refinanciación estará asociada típicamente a señales de riesgo que lleven a su clasificación como vigilancia especial³⁴ (e.g., la presencia de pagos vencidos y no satisfechos con una antigüedad de entre 30 y 90 días) o incluso una situación de dudosa³⁵. En este último caso, es importante distinguir entre la presencia de impagos objetivos, que reducen los flujos de caja para las entidades y son más gravosos, y una clasificación como dudoso subjetivo, en el que no se ha producido impago superior a 90 días, pero las características del deudor o la operación llevan a estimar que esto es altamente probable. Hay que tener en cuenta sin embargo que estas modificaciones contractuales son una herramienta de gestión del riesgo, que puede prevenir o contribuir a corregir situaciones de mayor deterioro de la calidad crediticia. En cualquier caso, cuando las reestructuraciones y refinanciaciones aparecen vinculadas a operaciones en situación dudosa o de vigilancia especial, la regulación, obedeciendo a un adecuado seguimiento contable del riesgo, establece requisitos estrictos para su eventual reclasificación en situación normal³⁶.

Para propósitos contables, la modificación de condiciones contractuales cuando no existen dificultades presentes de pago en una operación de préstamo no tendría la consideración de reestructuración ni estaría asociada necesariamente a una reclasificación negativa de la calidad crediticia. Para que esta última se produzca, es necesario que se constaten problemas de pago y que la entidad que concede el préstamo realice concesiones contractuales a los deudores concretos que participan en la operación. De forma relacionada, es

33 Los puntos 18 y siguientes del anejo 9 de la [Circular 4/0217](#) definen distintas situaciones de modificación de las condiciones de la operación de crédito, distinguiendo entre las refinanciadas y reestructuradas, y las renovadas o renegociadas. La diferencia principal entre estas dos tipologías es que, las refinanciaciones y reestructuraciones son facilidades concedidas por una entidad para que los deudores concretos asociados a la operación se mantengan al día de sus obligaciones de pago. Por otro lado, en la refinanciación y en la renovación, se utiliza una nueva operación para facilitar el cumplimiento de la operación original, mientras que, en el caso de la reestructuración y renegociación, se modifican directamente las condiciones de la operación original. El CBP del RDL 6/2012 y el NCBP del RDL 19/2022 consideran exclusivamente cambios de condiciones y no refinanciaciones o renovaciones.

34 De acuerdo con el punto 92 del anejo 9 de la [Circular 4/0217](#), se clasificarán en situación de vigilancia especial las operaciones que, sin cualificar como riesgo dudoso o fallido, presentan aumentos significativos del riesgo de crédito desde el reconocimiento inicial en balance. Las circunstancias que motivan una reestructuración pueden en múltiples casos llevar también a una valoración de situación de vigilancia especial.

35 La clasificación como riesgo de dudosa recuperación puede deberse a la morosidad objetiva (impagos de más de 90 días de antigüedad) o a circunstancias subjetivas (e.g. la fuerte caída del volumen de negocio de una empresa deudora). En los riesgos fallidos, se considera que el deterioro de la solvencia de la operación o del deudor son notorios e irreversibles. Véanse respectivamente los puntos 103 y 126 del anejo 9 de la [Circular 4/0217](#).

36 Véase por ejemplo los puntos 100 y siguientes, y puntos 115 y siguientes del Anejo 9 de la [Circular 4/2017](#). En particular, la salida de la situación de vigilancia especial requiere un periodo de prueba lo suficientemente largo para constatar la mejora de la calidad crediticia.

relevante notar también que las limitaciones a un efecto admisible de 0,5 pp sobre el valor descontado actual de los préstamos como resultado de revisiones de los tipos de interés en ciertos períodos en las novaciones dentro del NCBP del RDL 19/2022 y de las medidas para hogares vulnerables con menor merma de poder adquisitivo en el CBP del RDL 6/2012 limitarían directamente la posibilidad de que estos préstamos sean clasificados como en situación de impago («*default*») para propósitos prudenciales, incluso si llegarán a ser considerados como reestructuraciones³⁷.

Las diversas medidas contempladas en los Códigos de Buenas Prácticas tienen así distintas probabilidades asociadas de ser clasificadas en estados deteriorados de calidad crediticia. De forma general, desde el punto de vista contable, la novación o renegociación de condiciones que se produzca en ausencia de señales de un incremento significativo del riesgo de impago considerando toda la vida de la operación podría mantenerse en una situación normal. En este caso, las medidas tendrían un carácter eminentemente preventivo y temporal. La aplicación de modificaciones contractuales, en particular en el caso de las reestructuraciones bajo el CBP del RDL 6/2012, reformado por el RDL 19/2022, aparecería asociada con una mayor frecuencia a una clasificación en vigilancia especial, si las señales de deterioro de la calidad de crédito son más evidentes, o incluso como dudoso contable o prudencial³⁸, ante señales todavía más marcadas de deterioro o la presencia de impagos objetivos, y en particular si se observa una reducción material del valor descontado presente del préstamo. La aplicación de medidas con mayores extensiones de plazo o carencia aumentaría la probabilidad de clasificación en dudoso³⁹. La aplicación de quitas como medidas complementarias a las reestructuraciones viables del CBP del RDL 6/2012 estaría asociada de forma general a una clasificación como dudoso. En el caso de la dación en pago, se produciría, en el contexto del CBP del RDL 6/2012, la adjudicación de la vivienda que actúa como garantía real del préstamo y el reconocimiento de pérdidas por la parte del préstamo no cubierta por el valor de la garantía.

El sector bancario afrontaría el impacto del deterioro macrofinanciero y de las potenciales reclasificaciones por aplicación de medidas del CBP desde una

37 La aplicación de las directrices de la ABE (EBA/GL/2016/07) desde el 1 de enero de 2021 respecto a la nueva definición de impago de conformidad con el artículo 178 del Reglamento (UE) n° 575/2013 ha generado la existencia de ciertas diferencias entre los importes calificados como «dudosos contables» (definición contable recogida en la Circular 4/2017 del Banco de España) y los «*defaults* prudenciales» (según las citadas directrices de la ABE). Uno de los criterios para determinar la presencia de *defaults* prudenciales es que el valor descontado presente del préstamo se reduzca en más de un 1 %.

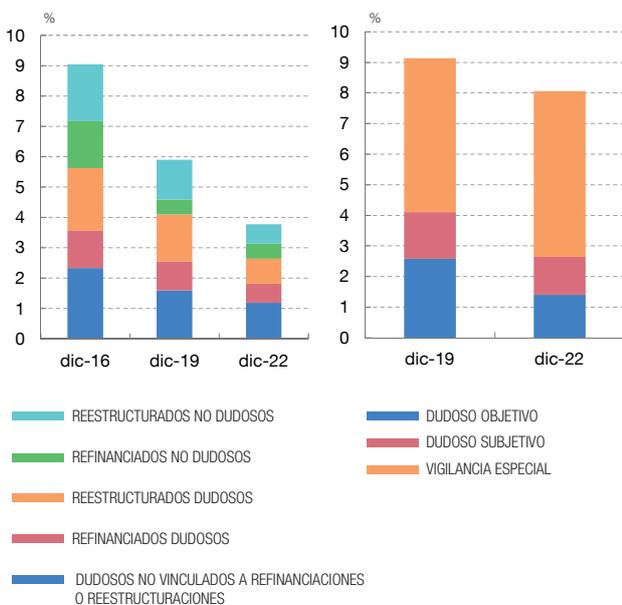
38 El artículo 47bis.2 del Reglamento (UE) N° 575/2013 establece que se clasificarán como «non-performing exposures» («dudosos prudenciales») las exposiciones en las que se ha producido impago de conformidad con el artículo 178 de este reglamento («*defaults* prudenciales») y las exposiciones que se consideren deterioradas conforme al marco contable aplicable (cuando se aplique la Circular 4/2017 serán los «dudosos contables» según su Anejo 9).

39 En particular, de acuerdo con el punto 116 de la Circular 4/2017 del Banco de España, los periodos de carencia superiores a dos años llevarían a la clasificación como dudoso de una operación que tenga la consideración de reestructuración, y también de refinanciación.

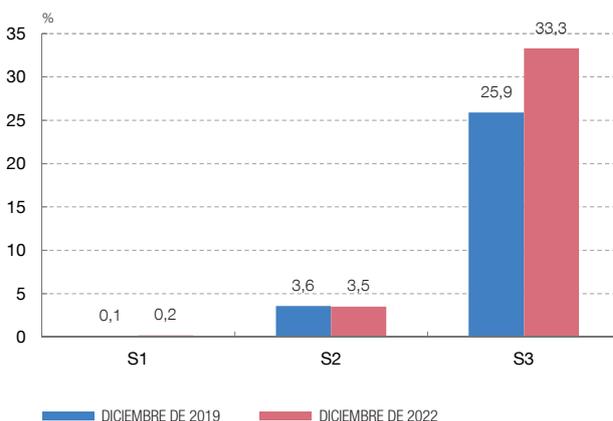
LAS OPERACIONES REESTRUCTURADAS Y REFINANCIADAS REPRESENTAN UNA FRACCIÓN RELEVANTE DE LOS PRÉSTAMOS CON GARANTÍA DE VIVIENDA EN SITUACIÓN DUDOSA, PERO TAMBIÉN PUEDEN AYUDAR A PREVENIR O CORREGIR ESTA SITUACIÓN Y A LIMITAR LOS COSTES ASOCIADOS

Los préstamos reestructurados y refinanciados han perdido peso entre 2016 y 2019 sobre el total de los préstamos a hogares garantizados con inmuebles, de forma coherente con la normalización de la actividad económica y la mejora de la calidad media de los balances. Se observa una proporción superior de este tipo de operaciones en situación dudosa con respecto a las no dudosas, indicando un papel histórico más correctivo que preventivo. En la elevada diferencia en términos de cobertura entre dudoso y otras situaciones destaca el potencial beneficio de una adecuada aplicación de las medidas de modificación contractual en el Código de Buenas Prácticas.

1 CALIDAD CREDITICIA DE LA CARTERA DE PRÉSTAMOS GARANTIZADOS POR INMUEBLES RESIDENCIALES. PORCENTAJE SOBRE EL TOTAL DE CRÉDITO



2 PORCENTAJE DE COBERTURA EN CADA SITUACIÓN DE RIESGO. CARTERA DE PRÉSTAMOS GARANTIZADOS POR INMUEBLES RESIDENCIALES (a)



FUENTE: Banco de España.

a Las fases de deterioro S1, S2 y S3 que se muestran en el gráfico están altamente correlacionadas con las fases normal, normal en vigilancia especial y dudoso de la Circular 4/2017.

situación inicial favorable de la calidad del crédito a hogares con garantías inmobiliarias. El peso de las reestructuraciones y refinanciaciones sobre el total de deuda bancaria de los hogares garantizada con inmuebles presenta una tendencia descendente desde el final de la crisis financiera global. En particular, de manera coherente con la normalización de la actividad económica y el proceso general de mejora de la calidad de los balances bancarios en el período posterior a esta crisis, la ratio de operaciones reestructuradas dudosas para esta cartera ha descendido 1,2 pp desde 2016, hasta situarse en torno al 0,8% en 2022. En el caso de las operaciones refinanciadas dudosas, su ratio sobre el total de la cartera ha descendido 0,6 pp hasta situarse en el 0,6% (véase gráfico T.7.1). La menor presión sobre la capacidad de pago de los hogares se ha traducido en un menor recurso a estas herramientas financieras para la gestión de los problemas de liquidez y solvencia de los deudores hipotecarios. El peso de los dudosos no vinculados a reestructuraciones y refinanciaciones también ha descendido en el período 2016-2019. Para el período más reciente, se observa sin

embargo un repunte de 0,4 pp del peso de los préstamos en vigilancia especial sobre el conjunto de la cartera, llegando al 5,5 % en 2022 (véase gráfico T.7.1).

Las operaciones reestructuradas y refinanciadas concentran un volumen mayor en situaciones de calidad crediticia dudosa. En particular, el peso de las reestructuraciones (refinanciaciones) dudosas sobre el total de la cartera excedía en 2022 en un 26 % (30 %) al de las operaciones de este tipo que no eran dudosas. En 2022, el peso de los refinanciados y reestructurados dudosos sobre el total de la cartera alcanzaba así el 1,5 %, frente al 1,2 % para la fracción no dudosa de este tipo de operaciones. En años anteriores, también se observa una mayor proporción de dudosos en este tipo de operaciones (véase gráfico T.7.1). Esto muestra para el conjunto de la cartera una cierta predominancia del papel de estas herramientas para gestionar el crédito dudoso, frente a un rol preventivo. Hay que tener en cuenta además que, de acuerdo con la normativa, parte del crédito no dudoso de reestructuraciones y refinanciaciones se correspondería con operaciones en vigilancia especial después de haber abandonado la situación dudosa. No obstante, dentro de la clasificación de dudoso, la aplicación de una reestructuración puede llegar todavía a prevenir el impago objetivo e incurrir en una situación de morosidad. Estas observaciones no impiden además que estas herramientas también puedan ayudar, al menos en algunos casos, a limitar la entrada en dudoso, y que esta función pueda tener potencialmente una mayor importancia en las reestructuraciones resultado de la aplicación de los Códigos de Buenas Prácticas.

Las reestructuraciones y refinanciaciones pueden incrementar a corto plazo los costes de las entidades bancarias por coberturas por deterioro, pero a medio plazo pueden contribuir a reducirlos si se frena la migración de estos préstamos hacia peores estados o se facilita su recuperación posterior. La presencia de la vivienda como garantía real contribuye a que las pérdidas esperadas en caso de impago sean relativamente reducidas en los préstamos a hogares con garantía de inmuebles residenciales. A pesar de ello, la cobertura mediante provisiones contables, y sus gastos asociados, se incrementan notablemente cuando un préstamo se reclasifica desde situación normal. Con datos para 2022, para el total de entidades de depósito, el porcentaje de cobertura (provisiones contables sobre el importe de los préstamos) crecería desde el 0,2 % (normal) hasta el 3,5 % (vigilancia especial) y el 33,3 % (dudoso) (véase gráfico T.7.2). Adicionalmente, la dación en pago con extinción de responsabilidad del deudor requeriría cubrir completamente el importe de los préstamos que exceda el valor de la garantía de vivienda. En la medida en que las reestructuraciones bajo el CBP del RDL 6/2012 y el NCBP del RDL 19/2022 contribuyan a frenar la migración hacia peores estados de clasificación crediticia o a favorecer la recuperación hacia mejores estados, conducirán a menores costes por deterioro por parte de las entidades.

Desde esta perspectiva, es también importante destacar la orientación de los Códigos de Buenas Prácticas a los hogares vulnerables y en riesgo de

vulnerabilidad. Son los deudores incluidos dentro de estos grupos los que presentan una mayor sensibilidad de su capacidad de pago al deterioro de las condiciones macrofinancieras, y este efecto estará presente independientemente de que se apliquen modificaciones contractuales y, en particular, una reestructuración bajo el CBP del RDL 6/2012, reformado por el RDL 19/2022. El deterioro de la calidad crediticia de aquellos que vean deteriorada su situación laboral o nivel de renta en un entorno de crisis es esperable que sea igual o mayor en ausencia de medidas de la modificación de condiciones contractuales. De hecho, en estos casos, estas facilitarían mitigar las consecuencias de la perturbación macrofinanciera tanto para acreedores como para deudores. Por el contrario, si las medidas de los Códigos de Buenas Prácticas no estuvieran focalizadas y fueran excesivamente prescriptivas, podrían producir simples transferencias de renta de acreedores a deudores, forzando además un crecimiento de provisiones adicional en los primeros y limitando su capacidad de intermediación. Así, es importante una implementación adecuada de estas medidas en línea con los criterios de elegibilidad fijados en la normativa que los desarrolla. En este sentido, es importante recordar que la clasificación de un préstamo como dudoso implica que el acreditado tenga mayores dificultades para acceso al crédito mientras se encuentre en esa situación y, posiblemente también a futuro. Esto limita los potenciales problemas de riesgo moral que pueden generar este tipo de medidas, ya que pueden tener un coste para el acreditado.

T.4 Conclusiones

El RDL 19/2022 fija un marco amplio de protección de hogares vulnerables y en riesgo de vulnerabilidad, facilitando también de forma general la adaptación de todos los deudores hipotecarios al entorno de mayores tipos de interés. Como se ha presentado en las secciones T.1 y T.2, la proporción de hogares elegible para las distintas medidas de los Códigos de Buenas Prácticas contempladas en el marco resultante de este RDL es sustancialmente mayor que la que podía acogerse al CBP del RDL 6/2012 bajo su formulación original. Además, medidas adicionales en el RDL 19/2022 como la suspensión temporal del devengo de comisiones por conversión de las operaciones de tipo variable a fijo, alcanzan al conjunto de los deudores hipotecarios. No obstante, es necesario tener en cuenta que, en gran parte, las medidas aplicables a los hogares afectados por la ampliación de la elegibilidad tienen un alcance más limitado que las de la redacción anterior del RDL 6/2012 y una efectividad temporal acotada. Esto reflejaría su menor grado de vulnerabilidad relativa y la naturaleza coyuntural, vinculada a las perturbaciones macrofinancieras posteriores a la invasión rusa de Ucrania, de parte de los riesgos que afrontan.

La experiencia de la aplicación del CBP del RDL 6/2012 señala que este tipo de medidas tienen un rol particularmente relevante como mecanismo de absorción de las consecuencias de crisis, con una función más limitada en

situaciones normales. Tanto el volumen de solicitudes de aplicación del CBP 6/2012 como su tasa de realización fueron significativamente más elevados en los años más próximos al fin de la crisis financiera global, repuntando también durante la crisis sanitaria, aunque más levemente por la menor presión que esta ejerció sobre la capacidad de pago de los hogares dadas las medidas de protección implementadas. En situaciones más alejadas de crisis, la aplicación del CBP del RDL 6/2012 ha sido mucho más reducida, pero no nula, con lo que tendría también una función estructural secundaria de apoyo a los hogares vulnerables afectados por factores idiosincráticos en momentos normales del ciclo económico. El diseño de la reforma en el RDL 19/2022 se orienta especialmente a la dimensión coyuntural, al introducir un mecanismo puramente temporal como el NCBP, suspender ciertas comisiones bancarias hasta 2024, o modular las condiciones del CBP del RDL 6/2012, que es un mecanismo de naturaleza permanente, en función del grado de deterioro de la capacidad adquisitiva del hogar, que es previsible que sea mayor en situaciones de crisis.

Es esperable que la implementación de estas medidas tenga un efecto positivo muy moderado a corto plazo en el consumo y en el nivel de actividad del PIB.

Los hogares vulnerables o en riesgo de vulnerabilidad en los que se focalizan estas medidas tienen una propensión marginal al consumo elevada, en particular en un entorno macroeconómico desfavorable, y es esperable que la reducción de gastos financieros en el corto plazo asociada a distintas medidas del marco resultante del RDL 19/2022 se traduzca en un impulso al consumo, que también se transmitiría al conjunto del PIB real. El tamaño total del estímulo macro estaría sin embargo acotado por el número limitado de hipotecados elegibles para aquellas, y, además, no todos los hogares elegibles optarían a las medidas de acuerdo con la experiencia histórica del CBP del RDL 6/2012.

Las medidas en el marco del RDL 19/2022 también pueden implicar costes para los hogares, en forma de un mayor nivel de endeudamiento o menor acceso al crédito futuro. Hay que tener en cuenta que medidas como las carencias y extensiones de plazo, que tienen la función clave de evitar que la pérdida de liquidez en el contexto actual lleve a una pérdida de la vivienda, implican un mayor nivel de deuda del hogar por más tiempo. El mayor endeudamiento, a su vez, incrementa los gastos por intereses que deben afrontar los hogares acogidos a estas medidas durante la vida del préstamo, y aumenta su sensibilidad a potenciales subidas futuras de tipos. Algunas medidas contempladas, como la suspensión temporal de comisiones de amortización anticipada en el RDL 19/2022, o medidas sustitutivas y complementarias en el CBP del RDL 6/2012, operarían en sentido contrario y reducirían la deuda de los hogares. La conversión de operaciones de tipo variable a tipo fijo limitaría la sensibilidad a futuras subidas de tipos de interés. En cualquier caso, el recurso a estas medidas por parte de un hogar constituye una señal negativa de su calidad de crédito y puede perjudicar su acceso futuro a él. Esto último haría sus gastos futuros más sensibles a perturbaciones de su renta.

De forma general, las modificaciones contractuales son una herramienta que puede permitir a las entidades bancarias corregir o prevenir las situaciones de mayor deterioro de la calidad crediticia, y esto aplica en particular a las que se lleven a cabo bajo Códigos de Buenas Prácticas. Se puede esperar que el deterioro de la calidad crediticia de un deudor hipotecario vulnerable se vea incrementado en ausencia de medidas de mitigación, como una reestructuración u otras modificaciones contractuales, cuando se producen perturbaciones macroeconómicas severas, lo que aumenta la probabilidad de que se sitúe en una situación de dudoso o fallido. La aplicación de extensiones de plazo y carencias pueden ayudar a prevenir, o a gestionar y corregir una evolución más desfavorable de la calidad crediticia, limitando los costes por cobertura de las entidades bancarias. Por el contrario, otras medidas como las quitas o la dación en pago sí que supondrían de forma general un coste neto para ellas y reducirían en alguna medida su capacidad de intermediación. Para extraer los máximos beneficios del marco establecido por el RDL 19/2022 y limitar los costes que implica para hogares y proveedores de crédito es importante una correcta implementación de este. Como pone de manifiesto este análisis *ex-ante* basado en los datos disponibles hasta diciembre de 2022, será especialmente relevante para que se produzcan los efectos esperados que se mantenga un ámbito de aplicación temporal adecuado y la focalización de las medidas en segmentos financieros vulnerables. Será necesario llevar a cabo una evaluación *ex-post* de estas cuestiones en posteriores informes según se disponga de información del desarrollo del marco reformado de Códigos de Buenas Prácticas.

