

INFORME DE 19 DE NOVIEMBRE DE 2014 SOBRE LA RECLAMACIÓN PRESENTADA, AL AMPARO DEL ARTÍCULO 28 DE LA LEY 20/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO, CONTRA LAS NORMAS QUE REGULAN LA PRÁCTICA DE LA VALORACIÓN CON FINALIDAD HIPOTECARIA (UM/056/14).

I. ANTEDECENTES Y OBJETO DEL INFORME

Con fecha 15 y 22 de octubre de 2014 tuvieron entrada en el registro de la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado (SECUM) dos escritos formulados en representación de [una Asociación] en los que pone en conocimiento la existencia de determinados obstáculos o barreras para la unidad de mercado. Dichos escritos fueron completados con información adicional en fecha 27 de octubre de 2014.

En su notificación de obstáculos para la unidad de mercado, la [Asociación] expone, en esencia, que la regulación de las valoraciones inmobiliarias a efectos hipotecarios y su reserva a favor de sociedades de tasación y servicios de tasación de entidades financieras es anterior a la Directiva de Servicios (CE/123/2006) y su transposición en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, cuyos principios vulneraría.

Asimismo, también se denuncia que la modificación operada por el Real Decreto-ley 11/2014, de 5 de septiembre, en el artículo 94.5 de la Ley Concursal, es contraria a la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM) y, por ende, a la normativa europea reguladora de la competencia y el libre funcionamiento de los mercados porque refiere al informe emitido necesariamente por una sociedad de tasación a los efectos de acreditar el valor razonable de las garantías en aseguramiento de los créditos que gocen de privilegio especial. Y ello porque, a su juicio, se impide la actividad de los tasadores inmobiliarios que no tengan esa forma social, lo que supondría un obstáculo a la libre prestación de servicios en el territorio español y en concreto a la prestación de servicios de valoración de inmuebles en el ámbito de la aplicación de la Ley Concursal. Asimismo, señala que se contravendría el principio de no discriminación previsto en el artículo 3 de la LGUM.

Por los anteriores motivos, se reclama a la SECUM que se declare que la normativa que regula la tasación de bienes inmuebles con finalidad hipotecaria resulta discriminatoria para el ejercicio de la profesión de valorador y contraria a la Directiva CE/123/2006 y a su transposición en nuestro ordenamiento jurídico, así como la adopción de medidas que eviten la discriminación denunciada. Por otra parte, solicita que se proponga la sustitución de las referencias en la Ley Concursal a las Sociedades de Tasación por la más genérica de *“expertos profesionales independientes”*.

El presente informe se emite en el marco de lo previsto en el artículo 28.2 de la LGUM y se refiere a los dos escritos presentados por la [Asociación] por existir íntima conexión entre ellos.

II. CONSIDERACIONES

Las siguientes consideraciones tienen por objeto analizar la normativa que regula la tasación de bienes inmuebles con finalidad inmobiliaria y si la misma puede contradecir los principios establecidos en la LGUM.

II.1) Reserva de las actividades de valoración de inmuebles para determinados fines en favor de las sociedades y servicios de tasación.

Con carácter general, el Decreto de 8 de febrero de 1946, por el que se aprueba la Ley Hipotecaria, no establece limitaciones a las partes para valorar el bien que servirá de garantía real en un préstamo hipotecario. Sin embargo, su redacción actual contiene algunas limitaciones, al supeditar la acción hipotecaria mediante la venta extrajudicial del bien a la existencia de una tasación realizada conforme a lo previsto en la Ley 2/1981, de 25 de marzo, de Regulación del Mercado Hipotecario.

De la misma manera, el artículo 682 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, en la redacción dada por la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, dispone que las normas de la ejecución hipotecaria estarán condicionadas a que en la escritura de constitución de la hipoteca se determine el precio en que los interesados tasan la finca o bien hipotecado, para que sirva de tipo en la subasta, que no podrá ser inferior, en ningún caso, al 75 por cien del valor señalado en la tasación realizada conforme a las disposiciones de la Ley de Regulación del Mercado Hipotecario.

Por su parte, la Ley de Regulación del Mercado Hipotecario estableció en su artículo 7 que para que un crédito hipotecario pueda ser movilizado mediante la emisión de los títulos regulados en dicha Ley, los bienes hipotecados deberán haber sido tasados por los servicios de tasación de las entidades de crédito o bien por otros servicios de tasación que cumplan los requisitos que reglamentariamente se establezcan. Posteriormente, otras normas sectoriales introdujeron la necesidad de valoración de inmuebles por parte de dichas entidades.

Los requisitos de las sociedades y servicios de tasación son los establecidos por el Real Decreto 775/1997, de 30 de mayo, sobre el régimen jurídico de homologación de los servicios y sociedades de tasación. Los servicios de tasación y las sociedades de tasación están sujetos a una serie de condicionantes, entre los que destaca la correspondiente homologación por el

Banco de España y su inscripción en el registro cuya llevanza también le corresponde.

La homologación es preceptiva para que las valoraciones de bienes inmuebles que realicen las sociedades de tasación puedan surtir efecto en los siguientes casos:

- a) Servir de garantía hipotecaria de préstamos que forman parte de la cartera de cobertura de los títulos hipotecarios contemplados en la Ley 2/1981.
- b) Servir de cobertura de las provisiones técnicas de las entidades aseguradoras exigidas por el Reglamento de Ordenación del Seguro Privado aprobado por el Real Decreto 2486/1998, de 20 de noviembre.
- c) Formar parte del patrimonio de las instituciones de inversión colectiva inmobiliarias.
- d) Formar parte del patrimonio de los fondos de pensiones regulados en el Reglamento de planes y fondos de pensiones aprobado por el Real Decreto 304/2004, de 20 de febrero.
- e) Cualquier otra en que la normativa exija que la valoración haya de realizarse por una sociedad o servicio de tasación.

De esta manera, nuestra normativa reserva la actividad consistente en la prestación de servicios de valoración de inmuebles con finalidad de garantía hipotecaria u otras relacionadas con la solvencia de entidades financieras a las sociedades de tasación y a los servicios de tasación de entidades de crédito.

El informe de tasación recogerá los aspectos jurídicos y técnicos que influyan en la valoración del bien y que constituyen las características básicas definitorias del mismo, así como el conjunto de cálculos técnico-económicos conducentes a determinar el valor final del inmueble.

Según el Real Decreto 775/1997, de 30 de mayo, sobre el régimen jurídico de homologación de los servicios y sociedades de tasación, estas tienen por objeto lograr una adecuada calidad de las valoraciones, lo que exigiría contar con mayores medios organizativos, personales y financieros.

Las sociedades de tasación deberán cumplir una serie de requisitos para obtener y conservar su homologación:

- a) Revestir la forma de sociedad anónima de fundación simultánea domiciliada en el territorio nacional.

- b) Contar con un capital representado en acciones nominativas mínimo de 300.000 euros íntegramente desembolsado.
- c) Limitar estatutariamente su objeto social a la valoración de todo tipo de bienes, empresas o patrimonios.
- d) Contar con un número mínimo de diez profesionales de los cuales, al menos, tres han de ser profesionales vinculados.
- e) Disponer de una organización con los medios técnicos y personales, y los mecanismos de control interno necesarios para asegurar tanto un adecuado conocimiento de la situación y condiciones del mercado inmobiliario sobre el que han de operar, como el cumplimiento uniforme de las normas de valoración aplicables y de las obligaciones e incompatibilidades establecidas en este Real Decreto.
- f) Tener asegurada frente a terceros la responsabilidad civil, que por culpa o negligencia pudiera derivarse de su actividad de tasación.
- g) Contar con un consejo de administración en el que todos sus miembros, así como los del consejo de administración de su entidad dominante cuando exista, sean personas de reconocida honorabilidad comercial y profesional, que posean conocimientos y experiencia adecuados para ejercer sus funciones y que estén en disposición de ejercer un buen gobierno de la entidad.

II.2) Modificación de la Ley Concursal.

Tal y como se ha expuesto en los antecedentes de este informe, el Real Decreto-ley 11/2014, de 5 de septiembre, de medidas urgentes en materia concursal, modifica el artículo 94.5 de la Ley Concursal e introduce como forma de acreditar el valor razonable de los bienes inmuebles a los efectos del importe de las garantías constituidas para el aseguramiento de los créditos con privilegio especial el informe emitido por una sociedad de tasación homologada e inscrita en el Registro Especial del Banco de España.

Dicha modificación está en línea con la Disposición Adicional 4ª de la Ley Concursal en la redacción dada por el Real Decreto-ley 4/2014, de 7 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en materia de refinanciación y reestructuración de deuda empresarial, en el que, en relación con la homologación de los acuerdos de refinanciación, se entenderá por valor de la garantía real de que goce cada acreedor el resultante de deducir, de los nueve décimos del valor razonable del bien sobre el que esté constituida dicha garantía, las deudas pendientes que gocen de garantía preferente sobre el mismo bien. Y aclara que, a estos exclusivos efectos, se entiende por valor razonable de los

bienes inmuebles, el resultante de informe emitido por una sociedad de tasación homologada e inscrita en el Registro Especial del Banco de España.

II.3) Alcance del principio de necesidad y proporcionalidad.

Con carácter general, cualquier limitación al acceso a una actividad económica o su ejercicio de las previstas en el artículo 17 de la LGUM o la exigencia del cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, debe motivarse en la necesidad de salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general, debiendo entender como tales las enumeradas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009. De esta manera, el establecimiento de límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio puede suponer la infracción de los principios de necesidad y proporcionalidad a los que se refiere el artículo 5 de la LGUM cuando tales límites no sean proporcionados a la razón imperiosa de interés general invocada.

A su vez, de conformidad con el artículo 17.1 de la LGUM, la exigencia de una autorización para el acceso a una actividad económica debe motivarse en la ley que establezca ese régimen. En el caso de los operadores económicos, la exigencia de autorización deberá justificarse por razones de orden público, seguridad pública, salud pública o protección de medio ambiente en el lugar donde se realice la actividad, siempre que estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación.

La normativa que regula la valoración de inmuebles con finalidad hipotecaria, a la que más arriba se ha hecho referencia, somete el ejercicio de esa actividad económica a la homologación por parte del Banco de España y a la inscripción en el preceptivo registro. A estos efectos, el artículo 17 de la LGUM dispone que las inscripciones en registros con carácter habilitante tendrán a todos los efectos el carácter de autorización. Sin embargo, si bien parece deducirse de esa exigencia la necesidad de unos requisitos de solvencia técnica y económica, independencia y especialización, la Ley de Regulación del Mercado Hipotecario no contiene una motivación que así lo justifique. Tampoco la normativa comunitaria exige un régimen de autorización para la prestación de los servicios de tasación de inmuebles con finalidad hipotecaria.

De hecho, el artículo 19 y Considerando 26 de la Directiva 2014/17/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de febrero de 2014, sobre los contratos de crédito celebrados con los consumidores para bienes inmuebles de uso residencial, pendiente de transposición en nuestro derecho interno, se limita a enunciar el deber genérico de los Estados miembros de establecer normas fiables de tasación¹ de bienes inmuebles de uso residencial a efectos del crédito

¹ Para ser consideradas fiables, las normas de tasación deben tener en cuenta las normas de tasación reconocidas internacionalmente, en particular las elaboradas por el Comité Internacional de Normas de Valoración, el Grupo Europeo de Asociaciones de Tasadores o la Royal Institution of Chartered Surveyors.

hipotecario y de velar porque los tasadores sean profesionalmente competentes y suficientemente independientes respecto del proceso de suscripción de créditos, así como la necesidad de que apliquen normas fiables de tasación y de que la documentación resultante de la tasación resulte detallada y plausible. Tampoco diferencia otros requisitos para el supuesto de que los créditos puedan ser titulizados. Y en su Considerando 9 la citada Directiva 2014/17/UE equipara las figuras del tasador y de la empresa o sociedad tasadora al señalar que “se permite a los Estados miembros establecer que las partes puedan elegir de mutuo acuerdo **tasador o empresa de tasación o notarios**.”

A mayor abundamiento, en los Estatutos² de una de las asociaciones europeas de tasadores cuyas normas toma como modelo de referencia la Directiva 2014/17/UE³, la *Royal Institution of Surveyors*, se prevé expresamente que puedan ser miembros de la misma tanto tasadores (*individuals*) como empresas o sociedades de tasación (*firms*).

Por su parte, el Reglamento (UE) 575/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre los requisitos prudenciales de las entidades de crédito y las empresas de inversión, y por el que se modifica el Reglamento (UE) 648/2012, prevé en su artículo 208.3, en relación con el seguimiento del valor de los bienes inmuebles, que a esos efectos la tasación deberá realizarse por un tasador cualificado independiente, sin limitar la elección de su naturaleza jurídica, en los siguientes términos: “*la valoración del bien se revisará cuando la información disponible indique que su valor puede haber disminuido de forma significativa con respecto a los precios generales del mercado y será realizada por un tasador que posea las cualificaciones, capacidades y experiencia necesarias para efectuar una tasación y que sea independiente del procedimiento de decisión crediticia...*”.

Tampoco la Directiva 2013/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a la supervisión prudencial de las entidades de crédito y las empresas de inversión, por la que se modifica la Directiva 2002/87/CE y se derogan las Directivas 2006/48/CE y 2006/49/CE, contiene limitaciones específicas al ejercicio de la actividad de valoración de inmuebles. Dicha Directiva ha sido parcialmente traspuesta a nuestro ordenamiento interno por el Real Decreto-ley 14/2013, de 29 de noviembre, de medidas urgentes para la adaptación del derecho español a la normativa de la Unión Europea en materia de supervisión y solvencia de entidades financieras, sin que tampoco se prevean normas específicas que justifiquen la necesidad de establecer límites al acceso a la actividad.

III. CONCLUSIÓN

² <http://www.rics.org/Global/Royal%20Charter%20and%20Bye-Laws.pdf>.

³ Véase Considerando 26.

A juicio de esta Comisión:

1º.- Debería aprovecharse la trasposición de la Directiva 2014/17/UE para adaptar la regulación de las valoraciones inmobiliarias con fines hipotecarios a la LGUM, justificando cuando ello sea preciso cualquier limitación al acceso o ejercicio de la actividad con base en los principios de necesidad y proporcionalidad.

2º.- En particular, se debería fundamentar desde los principios de necesidad y proporcionalidad el requisito de homologación de las personas y entidades que prestan servicios de tasación de inmuebles. En caso de que esta homologación u otra barrera al acceso similar se considerase justificada, se deberá asegurar que los criterios no distingan entre personas físicas o jurídicas, estableciendo en su caso criterios objetivos que minimicen la distorsión a la competencia y se encuentren basados en la independencia y en el deber de aplicar rigurosamente normas fiables de tasación que conduzcan a tasaciones realistas y fundamentadas de los inmuebles, así como a la obligación de suministrar al cliente una documentación suficiente.

3º.- De la misma manera, la reserva de la actividad en la Ley Concursal tras las reformas operadas por los Reales Decreto-ley 11/2014 y 4/2014, debería fundamentarse en los citados principios de necesidad y proporcionalidad a los que se refiere el artículo 5 de la LGUM.