

DECISIÓN DEL ÓRGANO DE VIGILANCIA DE LA AELC

Nº 57/11/COL

de 2 de marzo de 2011

por la que se modifican, por octogésima segunda vez, las normas sustantivas y de procedimiento en materia de ayudas estatales mediante la introducción de un nuevo capítulo relativo a la aplicación, a partir del 1 de enero de 2011, de las normas sobre ayudas estatales a las medidas de apoyo a los bancos en el contexto de la crisis financiera

EL ÓRGANO DE VIGILANCIA DE LA AELC («el Órgano de Vigilancia»),

VISTO el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (en lo sucesivo denominado «el Acuerdo EEE») y, en particular, su artículo 61,

VISTO el Acuerdo entre los Estados de la AELC por el que se instituyen un Órgano de Vigilancia y un Tribunal de Justicia (en lo sucesivo denominado «el Acuerdo de Vigilancia y Jurisdicción») y, en particular, su artículo 24 y su artículo 5, apartado 2, letra b),

CONSIDERANDO que, de conformidad con el artículo 24 del Acuerdo de Vigilancia y Jurisdicción, el Órgano de Vigilancia velará por el cumplimiento de las disposiciones del Acuerdo EEE relativas a ayudas estatales,

CONSIDERANDO que, de conformidad con el artículo 5, apartado 2, letra b), del Acuerdo de Vigilancia y Jurisdicción, el Órgano de Vigilancia publicará notificaciones o impartirá directrices sobre asuntos regulados por el Acuerdo EEE, si este Acuerdo o el Acuerdo de Vigilancia y Jurisdicción así lo establecen expresamente o si el propio Órgano de Vigilancia lo considera necesario,

CONSIDERANDO que, el 1 de diciembre de 2010, la Comisión Europea adoptó una Comunicación relativa a la aplicación, a partir del 1 de enero de 2011, de las normas sobre ayudas estatales a las medidas de apoyo a los bancos en el contexto de la crisis financiera ⁽¹⁾,

CONSIDERANDO que dicha Comunicación es también pertinente a efectos del Espacio Económico Europeo,

CONSIDERANDO que debe garantizarse la aplicación uniforme de las normas de los Estados del EEE relativas a ayudas estatales en todo el Espacio Económico Europeo de acuerdo con el objetivo de homogeneidad establecido en el artículo 1 del Acuerdo EEE,

CONSIDERANDO que, de conformidad con el punto II del epígrafe «GENERAL» que figura en la página 11 del anexo XV del Acuerdo EEE, el Órgano de Vigilancia tiene que adoptar, previa consulta a la Comisión Europea, los actos correspondientes a los ya adoptados por esta,

HABIENDO consultado a la Comisión Europea,

HABIENDO consultado al respecto a los Estados de la AELC mediante cartas con fecha de 10 de febrero de 2011,

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

Las Directrices sobre ayudas estatales se modificarán mediante la introducción de un nuevo capítulo sobre la aplicación, a partir del 1 de enero de 2011, de las normas sobre ayudas estatales a las medidas de apoyo a los bancos en el contexto de la crisis financiera.

El nuevo capítulo se expone en el anexo de la presente Decisión.

Artículo 2

El texto en lengua inglesa es el único auténtico.

Hecho en Bruselas, el 2 de marzo de 2011.

Por el Órgano de Vigilancia de la AELC

Per SANDERUD

Presidente

Sabine MONAUNI-TÖMÖRDY

Miembro del Colegio

⁽¹⁾ DO C 329 de 7.12.2010, p. 7.

ANEXO

APLICACIÓN, A PARTIR DEL 1 DE ENERO DE 2011, DE LAS NORMAS SOBRE AYUDAS ESTATALES A LAS MEDIDAS DE APOYO A LOS BANCOS EN EL CONTEXTO DE LA CRISIS FINANCIERA**1. Introducción**

1. Desde el inicio de la crisis financiera en el otoño de 2008, el Órgano de Vigilancia de la AELC («el Órgano de Vigilancia») ha adoptado cuatro conjuntos de Directrices⁽¹⁾ que ofrecen orientaciones detalladas a propósito de los criterios de compatibilidad de las ayudas estatales a las instituciones financieras⁽²⁾ con los requisitos del artículo 61, apartado 3, letra b), del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo («el Acuerdo EEE»). Los capítulos de las Directrices en cuestión son la aplicación de las normas sobre ayudas estatales a las medidas adoptadas en relación con las instituciones financieras⁽³⁾ («Directrices bancarias»); la recapitalización de las instituciones financieras en la crisis financiera actual⁽⁴⁾ («Directrices de recapitalización»); el tratamiento de los activos cuyo valor ha sufrido un deterioro en el sector bancario comunitario⁽⁵⁾ («Directrices sobre activos deteriorados») y la recuperación de la viabilidad y la evaluación de las medidas de reestructuración en el sector financiero en la crisis actual con arreglo a las normas sobre ayudas estatales⁽⁶⁾ («Directrices de reestructuración»). Tres de estas cuatro Directrices, las Directrices bancarias, sobre recapitalización y sobre activos deteriorados, establecen los requisitos previos para la compatibilidad de los principales tipos de ayudas concedidas por los Estados de la AELC (garantías sobre obligaciones, recapitalizaciones y medidas de rescate de activos deteriorados), mientras que las Directrices sobre reestructuración enumeran las características específicas que ha de poseer un plan de reestructuración (o un plan de viabilidad) en el marco específico de las ayudas estatales concedidas a las instituciones financieras en un contexto de crisis sobre la base del artículo 61, apartado 3, letra b), del Acuerdo EEE.
2. Los cuatro capítulos de las Directrices subrayan el carácter temporal de la admisibilidad de tales medidas. Cada una de ellas señala que las medidas de ayuda solo pueden justificarse como respuesta de urgencia a la tensión sin precedentes sufrida por los mercados financieros y solo mientras prevalezcan dichas circunstancias especiales. Las Directrices sobre reestructuración son válidas para las ayudas de reestructuración notificadas antes del 31 de diciembre de 2010, mientras que las demás Directrices no tienen fecha de expiración.
3. Estas Directrices establecen los parámetros para la admisibilidad temporal de las ayudas concedidas a los bancos en el contexto de la crisis a partir del 1 de enero de 2011.

2. Mantenimiento de la aplicabilidad del artículo 61, apartado 3, letra b), del Acuerdo EEE y prórroga de las Directrices sobre reestructuración

4. Las Directrices del Órgano de Vigilancia relativas a las ayudas a los bancos en el contexto de la crisis y todas las decisiones individuales sobre las medidas y los regímenes de ayuda encuadrados en el ámbito de aplicación de dichas Directrices se adoptan teniendo como base jurídica el artículo 61, apartado 3, letra b), del Acuerdo EEE, que autoriza con carácter excepcional la concesión de ayudas destinadas a poner remedio a una grave perturbación en la economía de un Estado de la AELC. En la fase más aguda de la crisis, la condición de que existiera una grave perturbación se cumplió en todo el EEE, debido a la extraordinaria tensión a la que se vieron sometidos los mercados financieros, combinada posteriormente con una contracción especialmente grave de la economía real.
5. La recuperación económica, que ha tenido lugar paulatinamente desde el inicio de 2010, se ha producido a un ritmo más rápido del que se preveía a principios de 2010. Aunque la recuperación es todavía frágil e inestable en el EEE, en algunos Estados se registran tasas de crecimiento modestas o incluso más robustas. Además, a pesar de algunas bolsas de vulnerabilidad, en términos generales la salud del sector bancario ha mejorado si se compara con la situación del año pasado. Como consecuencia de ello, la existencia de una grave perturbación de la economía de los Estados de la AELC ya no es tan clara como lo era en las fases iniciales de la crisis. Aunque es consciente de esta evolución, el Órgano de Vigilancia sigue considerando que se cumplen las condiciones para que se autorice ayuda estatal con arreglo al artículo 61, apartado 3, letra b), del Acuerdo EEE ante la reciente reaparición de tensiones en los mercados financieros y el riesgo de efectos indirectos negativos más amplios, por las razones esbozadas en las presentes Directrices.
6. La reaparición de tensiones en los mercados de deuda soberana ha ilustrado bien a las claras la continua volatilidad de los mercados financieros. El alto grado de interconexión e interdependencia en el sector financiero del EEE condujo a la preocupación de los mercados sobre los riesgos de contagio. La gran volatilidad de los mercados financieros y la incertidumbre de los resultados económicos justifican el mantenimiento de una red de seguridad, a saber, la posibilidad de que los Estados de la AELC puedan alegar la necesidad de recurrir a medidas de apoyo por la crisis sobre la base del artículo 61, apartado 3, letra b), del Acuerdo EEE.

(1) Directrices para la aplicación e interpretación de los artículos 61 y 62 del Acuerdo EEE y del artículo 1 del Protocolo 3 del Acuerdo de Vigilancia y Jurisdicción, adoptadas y emitidas por el Órgano de Vigilancia el 19 de enero de 1994, publicadas en el DO L 231 de 3.9.1994, p. 1 y en el Suplemento EEE n° 32 de 3.9.1994, p. 1. Las Directrices fueron modificadas por última vez el 17 de diciembre de 2008 («las Directrices sobre ayudas estatales»). La versión actualizada de las Directrices sobre ayudas estatales está publicada en el sitio web del Órgano de Vigilancia:
<http://www.efasurv.int/state-aid/legal-framework/state-aid-guidelines/>

(2) Para facilitar la comprensión del lector, en el presente documento se utiliza simplemente el término «bancos» para aludir a las instituciones financieras.

(3) Decisión 28/09/COL de 29.1.2009.

(4) Decisión 28/09/COL de 29.1.2009.

(5) Decisión 191/09/COL de 22.4.2009.

(6) Decisión 472/09/COL de 25.11.2009.

7. Por consiguiente, es necesario que las Directrices bancarias, sobre recapitalización y sobre activos deteriorados, que orientan sobre los criterios relativos a la compatibilidad de las ayudas a los bancos en el contexto de la crisis sobre la base del artículo 61, apartado 3, letra b), del Acuerdo EEE, especialmente en forma de garantías públicas, recapitalizaciones y medidas de rescate de activos, sigan en vigor con posterioridad al 31 de diciembre de 2010. De modo análogo, las Directrices de reestructuración, que se ocupan del seguimiento de tales medidas de apoyo, también han de seguir siendo aplicables más allá de esa fecha. Por tanto, el alcance temporal de las Directrices de reestructuración, las únicas de las cuatro Directrices que cuentan con una fecha específica de expiración, el 31 de diciembre de 2010, debe ampliarse a las ayudas de reestructuración notificadas antes del 31 de diciembre de 2011.
8. No obstante, las Directrices han de adaptarse con vistas a preparar la transición al período posterior a la crisis. Paralelamente, será necesario elaborar nuevas normas permanentes relativas a las ayudas estatales de salvamento y reestructuración de los bancos en condiciones normales de mercado que, siempre que lo permitan las condiciones de mercado, se deben aplicar a partir del 1 de enero de 2012. Teniendo en mente ese objetivo, se ha de evaluar la posible necesidad de que se sigan concediendo ayudas estatales extraordinarias al sector financiero inducidas por la crisis. Esta necesidad se ha de abordar estableciendo las condiciones para la compatibilidad de dichas ayudas con el fin de preparar lo mejor posible el nuevo régimen destinado al salvamento y la reestructuración de los bancos basado en el artículo 61, apartado 3, letra c), del Acuerdo EEE.

3. Avance del proceso de salida

9. El mantenimiento de la disponibilidad de medidas de ayuda con arreglo al artículo 61, apartado 3, letra b), del Acuerdo EEE ante unas condiciones de mercado excepcionales no debe obstaculizar el proceso de retirada de las medidas de apoyo extraordinarias y temporales para los bancos. En su reunión de 2 de diciembre de 2009, el Consejo de Asuntos Económicos y Financieros concluyó que era necesario concebir una estrategia destinada a la retirada progresiva de las medidas de apoyo, que debe ser transparente y estar debidamente coordinada con los Estados miembros de la UE, para evitar efectos secundarios negativos, pero teniendo en cuenta las características específicas de cada país de la UE ⁽¹⁾. En las conclusiones también se establece que, en principio, el proceso de retirada de las distintas formas de ayuda a los bancos debe comenzar con el desmantelamiento de los regímenes de garantías del Estado, fomentando la salida de los bancos sólidos e induciendo a otros a afrontar sus debilidades.
10. En los siguientes apartados el Órgano de Vigilancia definirá las etapas de una retirada progresiva de las medidas de recapitalización y rescate de activos.
 - 3.1. *Condiciones más estrictas para la compatibilidad de las garantías del Estado con arreglo al artículo 61, apartado 3, letra b), del Acuerdo EEE*
11. Desde el 1 de enero de 2011 el Órgano de Vigilancia aplicará condiciones más estrictas para la compatibilidad de las garantías del Estado con arreglo al artículo 61, apartado 3, letra b), del Acuerdo EEE al introducir una prima de garantía más elevada y el requisito de un plan de viabilidad para los beneficiarios que puedan acceder a nuevas garantías y superen un determinado umbral del total de obligaciones garantizadas pendientes tanto en términos absolutos como en relación con las obligaciones totales ⁽²⁾. Considerando el mercado actual, estas condiciones parecen necesarias en este momento. Los regímenes de garantías estatales pueden, por tanto, ser autorizados hasta el 30 de junio de 2011, sobre la base de las siguientes condiciones introducidas en julio desde el 1 de enero de 2011. En el primer semestre de 2011, el Órgano de Vigilancia volverá a evaluar las condiciones para la compatibilidad de las garantías estatales más allá del 30 de junio de 2011.
 - 3.1.1. *Condiciones de precios*
12. El acceso a las garantías del Estado se ha supeditado a una prima, que se determina en función de las recomendaciones del BEI. En el caso de deuda con vencimiento superior a un año, la prima comprende un importe a tanto alzado de 50 puntos básicos incrementado en la mediana del diferencial de las permutas financieras por impago crediticio («CDS») de deuda prioritaria a cinco años de cada banco observada en el período comprendido entre el 1 de enero de 2007 y el 31 de agosto de 2008 ⁽³⁾.
13. El elemento de riesgo crediticio en el actual modelo de fijación de precios se basa en datos anteriores a la fase más aguda de la crisis en 2008. Los diferenciales de los CDS entre unos bancos y otros son ahora notablemente más elevados que antes de la crisis y es probable que se mantengan así. Hasta el momento, se ha considerado necesario para facilitar a los bancos el acceso a financiación externa, salvaguardando así la estabilidad financiera. No obstante, la evolución de los mercados financieros en dos años a partir del 31 de agosto de 2008, incluidos los cambios en el estatus crediticio de los bancos, no se ha tenido en cuenta. Así pues, mientras que el acceso a la financiación en los mercados ha mejorado en general, los bancos cuya calificación ha sido rebajada se siguen beneficiando de su calificación crediticia y de la percepción de su solvencia anteriores a la crisis. Esto aumenta la probabilidad de falseamientos de la competencia. Está demostrado que los bancos con baja calificación se benefician de forma desproporcionada de más garantías que los bancos con una calificación más elevada porque aquellos normalmente pagarían un precio de mercado más alto debido a su baja calificación.

⁽¹⁾ Estas conclusiones fueron respaldadas por el Consejo Europeo en su reunión de 11 de diciembre de 2009. En la misma línea, el Parlamento Europeo insistió, en su Resolución de 9 de marzo de 2010 relativa al Informe sobre la Política de Competencia de 2008 (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P7-TA-2010-0050>), en que la intervención estatal no debería prolongarse indebidamente y que deberían elaborarse lo antes posible las estrategias de salida.

⁽²⁾ Con una cláusula de flexibilidad que permite una reevaluación de la situación y soluciones adecuadas en caso de que se produzca una nueva crisis grave en los mercados financieros del EEE o en uno o varios Estados de la AELC.

⁽³⁾ Véase http://www.ecb.int/pub/pdf/other/recommendations_on_guarantees.pdf.

14. Para solucionar estos falseamientos, el precio del apoyo del Estado deberá ajustarse más a las condiciones del mercado, reflejando más fielmente la solvencia actual real de cada banco. En la práctica, esto requiere que se aumente la prima de garantía que deben pagar las entidades beneficiarias.
15. Un enfoque coordinado entre los Estados de la AELC deberá fomentar la retirada progresiva de los regímenes de garantía, manteniendo cierto grado de flexibilidad para tener en cuenta las distintas situaciones de los Estados de la AELC y de sus bancos. Para ello, el Órgano de Vigilancia considera oportuno introducir un incremento mínimo en la prima para las garantías que se diferenciará en función de la solvencia del banco beneficiario. La diferenciación basada en la solvencia refuerza el mensaje de los precios para los bancos más débiles y permite ajustar mejor el precio de las garantías al perfil de riesgo de la institución beneficiaria, disminuyendo así los falseamientos de la competencia entre instituciones y contribuyendo a garantizar la igualdad de condiciones entre bancos en el mercado único.
16. La aprobación de la prórroga de un régimen de garantía ⁽¹⁾ con posterioridad al 1 de enero de 2011 requeriría por consiguiente que la prima por una garantía estatal ⁽²⁾ fuera más elevada que la establecida con arreglo a la fórmula de fijación de precios recomendada por el BEI en octubre de 2008, en al menos
- 20 puntos básicos para bancos con una calificación de A + o A ⁽³⁾,
 - 30 puntos básicos para bancos con una calificación de A- ⁽⁴⁾, y
 - 40 puntos básicos para bancos con una calificación por debajo de A-. Los bancos sin calificación se considerará que pertenecen a la categoría de bancos con calificación BBB ⁽⁵⁾.
17. Los Estados de la AELC tendrán la posibilidad de superar estos requisitos mínimos al definir los límites máximos de la prima de garantía. Como otro elemento más de flexibilidad que permita a los Estados de la AELC ajustar las condiciones a las circunstancias específicas imperantes en los sectores financieros, el Órgano de Vigilancia aceptará un modelo diferente para el cálculo de un incremento de la prima, siempre y cuando pueda demostrarse de manera inequívoca que de esta fórmula resulta como mínimo el aumento fijado anteriormente para los bancos afectados ⁽⁶⁾.

3.1.2. Examen de viabilidad de los bancos que siguen dependiendo de garantías del Estado

18. En la coyuntura actual de la evolución de las condiciones del mercado, el acceso a liquidez en el mercado ya no representa un serio obstáculo para los bancos en su conjunto como lo era en el período más agudo de la crisis. En consecuencia, parece justificado introducir una diferenciación en las condiciones impuestas para el uso de garantías estatales basada en el grado en que los bancos dependen de ellas. Mientras que el uso limitado podría permitirse sin necesidad de un examen más a fondo, un uso más amplio, tanto en términos absolutos como en relación con el importe total de obligaciones del banco, activará la condición de un examen de viabilidad como condición previa para la conformidad de la prórroga de regímenes de garantía con el artículo 61, apartado 3, letra b), del EEE. Una incapacidad persistente de conseguir una proporción considerable de la financiación necesaria sin garantías del Estado puede indicar una falta de confianza en la viabilidad del modelo empresarial de un banco. Debe evitarse que un banco conserve una fuerte dependencia de los regímenes de garantías, que fueron diseñados para hacer frente a dificultades sin precedentes para acceder a financiación, incluso cuando estas circunstancias excepcionales hayan desaparecido, posiblemente permitiendo así que el banco aplase ajustes estructurales necesarios.
19. Por consiguiente, el Órgano de Vigilancia considera oportuno que los regímenes de garantía que se prorroguen después del 1 de enero de 2011 incluyan un umbral relativo a la ratio del total de obligaciones garantizadas pendientes sobre el total de obligaciones de un banco y el importe absoluto de obligaciones garantizadas que, en caso de superarse, activa la condición de un examen de viabilidad. Si un banco solicita garantías del Estado en virtud de un régimen para cubrir deuda nueva o renovada que se emita a partir del 1 de enero de 2011 que tome o mantenga el importe total de obligaciones garantizadas pendientes por encima de dicho umbral en relación de ambos elementos (tamaño absoluto y relativo) ⁽⁷⁾, se pedirá al Estado de la AELC afectado que presente al Órgano de Vigilancia, en el plazo de tres meses de la concesión de las garantías, un examen que demuestre la viabilidad del banco a largo plazo.

⁽¹⁾ Las notificaciones individuales de garantías del Estado al margen de un régimen requerirán por lo general una prima de garantía en los mismos términos. Cuando el beneficiario esté sometido a obligaciones de reestructuración y pueda estar justificada una prima inferior en función de circunstancias específicas, esta desviación deberá ser tenida en cuenta en la evaluación general de la reestructuración y las medidas necesarias para minimizar los falseamientos de la competencia.

⁽²⁾ Incluye las garantías que cubren obligaciones de un año como máximo.

⁽³⁾ O A1 y A2 dependiendo del sistema de calificación empleado.

⁽⁴⁾ O A3 dependiendo del sistema de calificación empleado.

⁽⁵⁾ En el caso de evaluaciones divergentes por parte de distintas agencias de calificación, la calificación relevante a efectos del cálculo de la prima deberá ser la más elevada. La fecha de referencia para la calificación en la determinación de la prima de garantía es el día en el que se concede la garantía en contrapartida de una obligación específica emitida por el beneficiario.

⁽⁶⁾ Por ejemplo, una actualización del período de referencia CDS estipulado en las recomendaciones del BEI de octubre de 2008 de la que resulte de manera demostrable un incremento de 20 pb como mínimo para los bancos con calificación A + y A, 30 pb para los bancos con calificación A- y 40 pb para los bancos con calificación por debajo de A-.

⁽⁷⁾ La evaluación se llevará a cabo cuando un Estado de la AELC reciba la solicitud para la aprobación de garantías para la emisión de deuda nueva o renovada a partir del 1 de enero de 2011 e incluirá el importe de deuda que cubrirán las garantías, así como las obligaciones garantizadas pendientes existentes en relación con las obligaciones totales/balance en la fecha de referencia. Las obligaciones pendientes que superen el umbral debido a emisiones anteriores al 1 de enero de 2011 no activan un examen de viabilidad salvo si el banco recurre a la emisión de deuda nueva manteniendo las obligaciones garantizadas por encima del umbral.

20. Este mecanismo no se aplica a los bancos que ya se están reestructurando o están obligados a presentar un plan de reestructuración o que ya están sujetos a un examen de viabilidad pendiente en la fecha de referencia. En esos supuestos, la concesión de ayuda estatal adicional deberá ser tenida en cuenta dentro del marco del proceso de examen de viabilidad/reestructuración en curso ⁽¹⁾.
21. El umbral se fija en una ratio del 5 % de obligaciones garantizadas pendientes del total de obligaciones y un importe total de deuda garantizada de 500 millones EUR. La determinación de este umbral de activación se basa en un análisis comparativo que ilustra que la gran mayoría de los bancos que recurren a garantías y actualmente no están sometidos a obligaciones de reestructuración (e incluso una proporción significativa de bancos que están sujetos a dichas obligaciones) se mantiene muy por debajo de ese nivel. Para el pequeño grupo de bancos, aunque en número no despreciable, que supera ese límite, es legítimo examinar si la considerable dependencia de las garantías para su financiación indica una debilidad más estructural de su modelo empresarial. La función de activación ofrece un incentivo para que los bancos sólidos inicien un rápido proceso de vuelta a la financiación predominante o exclusivamente en condiciones que no falseen el mercado. En el caso de todos los bancos sometidos a un examen de viabilidad a fondo, o bien se confirma su viabilidad a largo plazo o las dudas a este respecto indicarán la necesidad de confrontar una reestructuración de mayor alcance.
22. En cuanto al contenido que debe aportarse en un examen de viabilidad, cabe remitirse a las Directrices de reestructuración, que establecen que los principios relativos al análisis de la situación de un banco con vistas al restablecimiento de la viabilidad a largo plazo se aplican por analogía a aquellos casos en los que el beneficiario de la ayuda no esté obligado formalmente a presentar un plan de reestructuración pero, no obstante, esté obligado a demostrar la viabilidad a largo plazo. En particular, el banco tendrá que demostrar la solidez de su capacidad de financiación y, si es necesario, pasar una prueba de tensión de liquidez ⁽²⁾. Un examen de viabilidad también deberá tener en cuenta cualquier factor específico de las instituciones financieras beneficiarias ⁽³⁾ o del Estado de la AELC afectado ⁽⁴⁾ y la situación de sus mercados financieros que tengan un impacto en la evaluación de viabilidad y en el valor indicativo de la ratio de obligaciones garantizadas sobre el total de obligaciones. Como norma general, cuanto mayor sea la dependencia de las garantías del Estado y más vaya asociada a la utilización de otras formas de asistencia estatal y/o baja solvencia ⁽⁵⁾, más evidente resulta la necesidad de introducir cambios en el modelo empresarial para garantizar la viabilidad a largo plazo.
23. El mecanismo que activa la condición de un examen de viabilidad indica a los bancos que deben prepararse para el retorno a las condiciones normales de mercado sin apoyo estatal a medida que el sector financiero vaya emergiendo progresivamente de la crisis y representa un incentivo para las distintas instituciones para ir reduciendo la dependencia de las garantías estatales o abstenerse de usarlas en absoluto. Al mismo tiempo, permite la suficiente flexibilidad para tomar debidamente en consideración las circunstancias potencialmente diversas que afectan a la situación de distintos bancos o mercados financieros nacionales y asimismo contempla la posibilidad de que se produzca un deterioro general de la estabilidad financiera, algo que no puede descartarse en la actualidad, dada la fragilidad residual que se observa en la situación de los mercados financieros.

4. Eliminación de la distinción entre bancos sólidos y en dificultades a efectos de la presentación de un plan de reestructuración

24. Al inicio de la crisis, el Órgano de Vigilancia distinguió entre instituciones financieras en dificultades e instituciones esencialmente sólidas, es decir, entre aquellas que sufrían problemas endógenos, estructurales, achacables, por ejemplo, a su modelo empresarial o a su estrategia inversora y aquellas otras cuyas dificultades procedían esencialmente de la situación extrema de la crisis financiera y no tanto de la solidez de su modelo bancario, la ineficiencia o el riesgo excesivo. Esta distinción se basa especialmente en una serie de indicadores establecidos en las Directrices sobre recapitalización: la adecuación del capital, los diferenciales actuales de permutas financieras por impago crediticio (*CDS spreads*), la calificación actual del banco y perspectivas al respecto, así como, entre otras cosas, el tamaño relativo de la recapitalización. En relación con esta última, el Órgano de Vigilancia estima que la ayuda recibida en forma de medidas de recapitalización y rescate de activos de más del 2 % de los activos ponderados por riesgo del banco es un indicador que sirve para distinguir entre bancos esencialmente sólidos y bancos en dificultades. La recapitalización de un banco en dificultades activa la condición de presentar un plan de reestructuración al Órgano de Vigilancia, mientras que la recapitalización de un banco sólido activa la condición de presentar un plan de viabilidad.

⁽¹⁾ Por ejemplo, cuando un banco ya esté sujeto a un examen de viabilidad debido a una recapitalización y se supere el umbral para las garantías, el examen ha de ampliarse para abordar las razones por las que el banco sigue dependiendo de las garantías estatales, para incluir una prueba de liquidez y analizar si está previsto, y en qué medida, el uso de otras garantías estatales.

⁽²⁾ Directrices de reestructuración, punto 8 y sección 2, así como las secciones relacionadas en el punto 40 de las Directrices de recapitalización y en el anexo V de las Directrices de activos deteriorados.

⁽³⁾ Incluyendo, por ejemplo, una ratio más elevada de deudas garantizadas que se explica por un esfuerzo particular para mantener o incrementar el préstamo a la economía real en interés público y con el respaldo del Estado de la AELC en cuestión, siempre que esta actuación sea compatible con el mercado interior.

⁽⁴⁾ Teniendo debidamente en cuenta la situación macroeconómica del Estado de la AELC en general y en particular de aquellos elementos como el riesgo soberano que sean determinantes para las condiciones de acceso a la financiación de los bancos situados en el Estado de la AELC.

⁽⁵⁾ Expresado en la calificación del beneficiario o *CDS spreads*.

25. La lógica original que subyacía tras esta distinción y el establecimiento de una serie de indicadores, incluido un umbral del 2 % de los activos ponderados por riesgo del banco, era el temor de que las necesidades de capital derivadas del deterioro del valor, las mejores expectativas de los mercados en cuanto a los niveles de capital de los bancos y las dificultades temporales para financiarse en los mercados hicieran que los bancos redujeran sus actividades de crédito a la economía real para no tener que presentar un plan de reestructuración al recurrir a los recursos públicos. Sin embargo, en la actualidad, el sector bancario en conjunto ya no encuentra tantas dificultades para financiarse en los mercados o, entre otras cosas, mediante los beneficios no distribuidos ⁽¹⁾, por lo que puede satisfacer sus necesidades de capital sin tener que recurrir a las ayudas públicas ⁽²⁾. El importe del capital obtenido por las instituciones financieras en el mercado se ha incrementado considerablemente en el transcurso de 2009 y 2010, lo que demuestra que las instituciones financieras gozan de mejor acceso a los mercados de capitales y que se anticipan las nuevas condiciones normativas ⁽³⁾.
26. Por consiguiente, la distinción entre bancos sólidos y bancos en dificultades ya no parece pertinente a la hora de determinar qué bancos han de entablar conversaciones con el Órgano de Vigilancia de cara a su reestructuración. Como consecuencia de ello, se debe obligar a los bancos que en 2011 aún recurran al Estado para obtener fondos o para el rescate de activos a presentar al Órgano de Vigilancia un plan de reestructuración que ponga de manifiesto su firme voluntad de emprender las medidas de reestructuración necesarias y de volver a la rentabilidad sin retrasos injustificados. Por consiguiente, a partir del 1 de enero de 2011, se exigirá un plan de reestructuración a todo beneficiario de una nueva medida de recapitalización o de rescate de activos ⁽⁴⁾.
27. A la hora de evaluar las necesidades de reestructuración de los bancos, el Órgano de Vigilancia tendrá en cuenta la situación específica de cada institución, el grado en que dicha reestructuración es necesaria para restablecer la viabilidad sin recibir nuevas ayudas públicas así como la dependencia previa con respecto al apoyo estatal. Como regla general, cuanto mayor haya sido la dependencia de la ayuda estatal, mayor será la necesidad de someterse a una reestructuración en profundidad para garantizar la viabilidad a largo plazo. Además, la evaluación individual tendrá en cuenta cualquier situación específica de los mercados y aplicará las directrices de reestructuración con la oportuna flexibilidad en el caso de que se produzca una grave perturbación que ponga en peligro la estabilidad financiera de uno o más Estados de la AELC.
28. La exigencia de un plan de reestructuración a los bancos que se beneficien de ayuda estructural, es decir, medidas de recapitalización o de rescate de activos, aunque simultáneamente se acepte que el simple uso de las garantías de refinanciación aún no activaría la obligación de presentar un plan de reestructuración, indica a los bancos que deben prepararse para el retorno a las condiciones normales de mercado sin apoyo estatal a medida que el sector financiero vaya emergiendo progresivamente de la crisis. Además, ofrece un incentivo para las distintas instituciones que aún tienen que acelerar el necesario proceso de reestructuración. Al mismo tiempo, permite la suficiente flexibilidad para tomar debidamente en consideración las circunstancias potencialmente diversas que afectan a la situación de los distintos bancos o mercados financieros nacionales. Asimismo, contempla la posibilidad de que se produzca un deterioro general de la estabilidad financiera o de la de un país determinado, algo que no puede descartarse en la actualidad, dada la fragilidad residual que se observa en la situación de los mercados financieros.

5. Alcance temporal, perspectivas generales

29. El artículo 61, apartado 3, letra b), del Acuerdo EEE y las Directrices sobre reestructuración seguirán aplicándose desde el 1 de enero hasta el 31 de diciembre de 2011. ⁽⁵⁾ Esta prórroga en condiciones cambiantes también se debe considerar en el contexto de una transición gradual a un régimen más permanente de directrices sobre ayudas estatales para el salvamento y la reestructuración de los bancos sobre la base del artículo 61, apartado 3, letra c) del Acuerdo EEE que debe entrar en vigor, si las condiciones de mercado no lo impiden, el 1 de enero de 2012.

⁽¹⁾ Con objeto de incrementar su «colchón» de capital, los bancos han decidido vender sus activos no estratégicos, como las participaciones industriales, o centrarse en determinadas áreas geográficas. Sobre este punto, véase Banco Central Europeo, *EU Banking Sector Stability* (La estabilidad del sector bancario en la UE), septiembre de 2010.

⁽²⁾ Según el Banco Central Europeo, el coeficiente de solvencia general de los bancos se incrementó sustancialmente en el transcurso de 2009 en todos los Estados miembros de la UE. Además, la información relativa a una muestra de grandes bancos de la Unión Europea sugiere que la mejora de los índices de adecuación de capital continuó en el primer semestre de 2010, apoyada por un incremento de los beneficios no distribuidos, así como por la consecución de más capital privado y de inyecciones de capital público para algunos bancos. Véase Banco Central Europeo: *EU Banking Sector Stability* (La estabilidad del sector bancario de la UE), septiembre de 2010.

⁽³⁾ El futuro entorno normativo elaborado por el Comité de Basilea de Supervisión Bancaria (CBSB), el denominado Basilea III, marca el camino para la aplicación de las nuevas normas de capital que deben hacer posible que los bancos satisfagan sus nuevas necesidades de capital con el tiempo. En este contexto, interesa señalar, en primer lugar, que la mayoría de los grandes bancos de la Unión Europea han reforzado sus «colchones» de capital en los dos últimos años con el fin de aumentar su capacidad de absorción de pérdidas y, en segundo lugar, que los demás bancos de la Unión Europea deben tener tiempo suficiente (hasta 2019) para incrementar su margen de capital gracias especialmente a los beneficios no distribuidos. Asimismo, se debe señalar que las «medidas transitorias» contempladas por el nuevo marco normativo han establecido un «período de padrinazgo» hasta el 1 de enero de 2018 para las inyecciones de capital ya existentes del sector público. Además, una evaluación cuantitativa del impacto realizada por el Comité de Basilea, y confirmada por los cálculos de la Comisión, indica que el impacto sobre los préstamos bancarios será moderado. Por tanto, no se espera que los nuevos requerimientos de recursos propios incidan en la propuesta esbozada en las presentes Directrices.

⁽⁴⁾ Ello será de aplicación a todas las medidas de recapitalización o de rescate de activos, independientemente de que se conciben como medidas individuales o se concedan en el contexto de un régimen.

⁽⁵⁾ Los regímenes nuevos o ya existentes de apoyo a los bancos (con independencia de los instrumentos de apoyo de que consten (garantía, recapitalización, liquidez, rescate de activos u otros) solo se prorrogarán o autorizarán por espacio de seis meses para permitir la introducción de nuevos ajustes, en caso necesario, a mediados de 2011.