

DECISIONES

DECISIÓN DEL CONSEJO

de 23 de julio de 2012

dirigida a España sobre medidas concretas para reforzar la estabilidad financiera

(2012/443/UE)

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y, en particular, su artículo 136, apartado 1, letra b), en relación con su artículo 126, apartado 6,

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Considerando lo siguiente:

- (1) El artículo 136, apartado 1, letra b), del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea prevé la posibilidad de elaborar orientaciones específicas de política económica dirigidas a los Estados miembros cuya moneda es el euro.
- (2) En su Recomendación sobre el Programa Nacional de Reforma de 2012 de España y su dictamen sobre el Programa de Estabilidad de España para 2012-2015 ⁽¹⁾, el Consejo ha recomendado que España tome medidas para «Aplicar la reforma del sector financiero, en particular complementar la reestructuración en curso del sector bancario afrontando la situación de las entidades vulnerables, presentar una amplia estrategia para abordar eficazmente el problema derivado de los "activos heredados" que figuran en los balances de los bancos, y definir una posición clara en materia de financiación y utilización de mecanismos de protección».
- (3) La abundancia de financiación exterior a bajo coste en la pasada década alimentó la demanda interna y un período de auge de los activos, concentrado particularmente en el sector inmobiliario. El estallido de la burbuja inmobiliaria y del sector de la construcción y la recesión económica subsiguiente han afectado adversamente al sector bancario español. Como consecuencia de ello, a excepción de unas cuantas grandes entidades de crédito diversificadas a nivel internacional, los bancos españoles han perdido en gran medida el acceso a los mercados de financiación mayorista en condiciones asequibles y, de esta forma,

se han hecho muy dependientes de la refinanciación del Eurosistema. Por otra parte, su capacidad de tomar fondos prestados se ha visto seriamente limitada por los efectos de la degradación de sus calificaciones crediticias sobre la disponibilidad de garantías.

- (4) La considerable contracción de la economía en los últimos años, que está afectando de forma muy negativa al empleo y al desempleo, ha deteriorado sustancialmente la situación presupuestaria de España. Según la actualización de las previsiones de la primavera de 2012 de los servicios de la Comisión, el déficit público será del 6,3 % del PIB en 2012, frente a una previsión de déficit equivalente al 5,3 % del PIB contenida en el programa de estabilidad de 2012 y en el proyecto de presupuesto para 2012. La deuda pública bruta aumentó hasta el 68,5 % del PIB en 2011 y, según la actualización de las previsiones de la primavera de 2012 de los servicios de la Comisión, aumentará al 80,9 % del PIB en 2012 y al 86,8 % en 2013, con la hipótesis de mantenimiento de la política económica, con lo cual se rebasaría el valor de referencia del Tratado en todos los años. Los riesgos asociados al escenario macroeconómico y a los objetivos presupuestarios, así como a medidas de rescate financiero adicionales, pueden contribuir a un mayor aumento de la deuda pública. A la luz de esta evolución, el 10 de julio de 2012 el Consejo, en virtud del procedimiento de déficit excesivo, dirigió una recomendación a España para que este país ponga fin a su situación de déficit excesivo en 2014 a más tardar.
- (5) Las autoridades españolas han tomado una serie de importantes medidas encaminadas a abordar los problemas del sector bancario. Entre dichas medidas cabe destacar el saneamiento de los balances de los bancos, el aumento de los requisitos de capital mínimo, la reestructuración del sector de las cajas de ahorro y un aumento significativo de los requisitos de provisionamiento para los préstamos relacionados con la promoción inmobiliaria y los activos embargados. Sin embargo, estas medidas no han sido suficientes para reducir la presión del mercado.
- (6) En febrero de 2011, las autoridades españolas aumentaron el coeficiente de capital mínimo obligatorio («capital principal») al 8 % de los activos ponderados en función del riesgo de los bancos y dieron a los bancos plazo hasta septiembre de 2011 para cumplir con esta nueva

⁽¹⁾ DO C 219 de 24.7.2012, p. 81.

exigencia. Para los bancos más dependientes de la financiación mayorista y caracterizados por un acceso limitado al mercado, el ratio de capital mínimo se aumentó al 10 %. En febrero y mayo de 2012, nuevas normas obligaron a los bancos a aumentar sus provisiones y sus reservas de capital frente a posibles pérdidas sobre préstamos productivos y no productivos asociados a activos en el sector inmobiliario y de la construcción. El volumen global previsto de estos nuevos requisitos de provisiónamiento ascendía a aproximadamente 84 000 millones EUR.

- (7) A partir de abril de 2012, la contribución financiera bruta total del Estado español (excluyendo las garantías para la emisión de obligaciones) ascendía a aproximadamente 15 000 millones EUR. La ayuda de capital se proporcionaba a través del Fondo de reestructuración ordenada bancaria (FROB), dotado con un capital de 15 000 millones EUR, de los cuales 9 000 millones EUR ya se habían desembolsado. El Estado también ha proporcionado garantías para la emisión de obligaciones preferentes por los bancos, por un importe de alrededor de 86 000 millones EUR (siendo el saldo vivo de estas garantías de aproximadamente 58 000 millones EUR). Aunque el FROB todavía mantenía una capacidad de alrededor del triple de su asignación de capital, el apoyo que puede proporcionar el sector público nacional no bastará para constituir un mecanismo de protección suficientemente sólido para permitir el necesario saneamiento de todo el sector bancario.
- (8) La inquietud acerca de la necesidad de una mayor recapitalización del sector bancario ha contribuido a aumentar las presiones del mercado sobre las obligaciones estatales españolas. Los rendimientos de estas obligaciones han alcanzado niveles claramente superiores a 500 puntos básicos a finales de junio y principios de julio de 2012, aumentando los costes de financiación de la deuda soberana española. La creciente carga de intereses dificulta aún más el saneamiento de las finanzas públicas españolas y la corrección de su déficit excesivo. Por consiguiente, la reestructuración y recapitalización global del sector bancario constituye un importante elemento para reducir la presión sobre la hacienda pública española.
- (9) El 25 de junio de 2012, las autoridades españolas solicitaron oficialmente ayuda financiera en el contexto del actual proceso de reestructuración y recapitalización del sector bancario español. La ayuda se solicita en el marco de la ayuda financiera de la Facilidad Europea de Estabilización Financiera (FEFF) para la recapitalización de las entidades financieras. La concesión de la ayuda se sujeta al cumplimiento de determinadas condiciones por el sector financiero tal como está previsto en el memorándum de entendimiento negociado entre el Gobierno español y la Comisión, junto con el Banco Central Europeo (BCE), la Autoridad Bancaria Europea (ABE), con la asistencia técnica del Fondo Monetario Internacional (FMI). Dichas condiciones deben ser totalmente coherentes con las medidas de coordinación adoptadas en el marco de los Tratados de la UE y, en particular, con las contenidas en la presente Decisión.

- (10) El aumento de la resistencia a largo plazo del sector bancario español es esencial para preservar la estabilidad financiera de España y limitar el riesgo de contagio de las tensiones financieras a otras economías de la zona del euro y, de esta forma, evitar efectos adversos sobre el funcionamiento adecuado de la economía y de la unión económica y monetaria. Las medidas significativas adoptadas hasta la fecha para abordar estos problemas no han sido suficientes. Por lo tanto, son necesarias nuevas medidas. En especial, España debe aplicar nuevas medidas concretas para abordar eficazmente el problema derivado de los «activos heredados», restablecer la financiación basada en el mercado, reducir la dependencia de los bancos respecto del apoyo a la liquidez por parte del banco central y potenciar los mecanismos de detección de riesgos y gestión de crisis.
- (11) Como parte de la estrategia global, es fundamental abordar eficazmente el problema derivado de los «activos heredados» requiriendo una clara segregación de los activos problemáticos en los balances de los bancos que reciben ayuda. Esto debe aplicarse, en particular, a los préstamos relacionados con la promoción inmobiliaria y los activos embargados. Dicha segregación disipará cualquier duda que pueda persistir sobre la calidad de los balances de los bancos, permitiéndoles realizar mejor su función de intermediación financiera.
- (12) Por otra parte, aumentando la transparencia de los balances de los bancos de esta forma se puede facilitar una reducción ordenada de la exposición de los bancos al sector inmobiliario, restablecer la financiación basada en el mercado y reducir la dependencia de los bancos respecto del apoyo a la liquidez recibido del banco central.
- (13) La garantía de un marco sólido para el sector bancario español requiere el fomento de los mecanismos de detección de riesgos y gestión de crisis. Una estrategia eficaz debe incluir cambios encaminados a reforzar el marco de regulación y supervisión, teniendo en cuenta la experiencia de la crisis financiera. Por otro lado, debe mejorarse la gobernanza empresarial conforme a las mejores prácticas internacionales.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

1. La Comisión, previa consulta al Banco Central Europeo (BCE), la Autoridad Bancaria Europea (ABE) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), ha acordado con las autoridades españolas las condiciones específicas de política para el sector financiero aparejadas a la ayuda financiera. Estas condiciones quedan establecidas en el memorándum de entendimiento que deben

firmar la Comisión y las autoridades españolas. Las condiciones financieras detalladas se fijarán en el acuerdo de ayuda financiera.

España recapitalizará de forma adecuada y reestructurará a fondo su sistema bancario. A este respecto, España desarrollará, en coordinación con la Comisión y en consulta con el BCE, una estrategia para la estructura, el funcionamiento y la viabilidad futuros de los bancos españoles, que determinará la forma de garantizar su capacidad de operar sin recibir más apoyo estatal. Esta estrategia se especificará con más detalle en el memorándum de entendimiento que desarrolle las condiciones de política introducidas en la presente Decisión.

2. Los principales componentes de esta estrategia serán una reforma de los segmentos del sector bancario español en dificultades y un refuerzo de los marcos de regulación y supervisión del sector bancario.

3. La reforma de los segmentos del sector bancario español en dificultades constará de los tres elementos siguientes:

- a) determinación de las necesidades de capital de cada banco a través de un examen global de la calidad de los activos del sector bancario y de una prueba de la resistencia de cada banco basada en este examen de la calidad de los activos. Sobre la base de los resultados de la prueba de resistencia, los bancos que requieren una inyección de capital se dividirán en tres grupos. Cada grupo quedará sometido a la obligación de presentar planes de reestructuración y resolución y todas las medidas complementarias y ulteriores, de conformidad con el memorándum de entendimiento;
- b) recapitalización, reestructuración y/o resolución de forma ordenada de los bancos en dificultades, sobre la base de planes encaminados a corregir los posibles déficits de capital detectados en las pruebas de resistencia. Dichos planes se basarán en los principios de viabilidad, minimización de los costes para los contribuyentes (reparto de cargas) y limitación de la distorsión de la competencia. A este efecto, España adoptará legislación para i) permitir la realización de ejercicios de responsabilidad subordinada, incluidas modalidades obligatorias de reparto de cargas, y ii) mejorar el marco de resolución de entidades bancarias a fin de dotar al FROB y al Fondo de Garantía de Depósitos (FGD) de las competencias de resolución correspondientes, teniendo en cuenta la propuesta de normativa de la UE sobre gestión de crisis y resolución bancaria y en particular los instrumentos específicos para la resolución de bancos inviables;
- c) segregación de los activos de los bancos que reciban ayuda pública para su recapitalización, y transferencia de los activos deteriorados a una sociedad externa de gestión de activos, para recuperar su valor a largo plazo. España, en estrecha consulta con la Comisión, el BCE y la ABE y con la asistencia técnica del FMI, preparará el marco legislativo general aplicable al establecimiento y funcionamiento de la sociedad de gestión de activos, a fin de que esta sea plenamente operativa para noviembre de 2012.

4. Con el fin de garantizar un marco sólido para el sector bancario, España también reforzará los marcos de regulación y supervisión y la gobernanza en este sector. La estrategia y las condiciones, que se precisan de manera exhaustiva en el memorándum de entendimiento, incluirán, en particular, las medidas siguientes:

- a) el requerimiento a las entidades de crédito españolas para que aumenten su ratio de capital ordinario de nivel 1 al 9 % como mínimo, según la definición de capital establecida en el ejercicio de recapitalización de la ABE;
- b) el requerimiento a las entidades de crédito españolas, a partir del 1 de enero de 2013, para que apliquen la definición de capital establecida en el Reglamento sobre requisitos de capital;
- c) la reevaluación del marco legal en materia de constitución de provisiones para pérdidas crediticias. En particular, partiendo de la experiencia de la crisis financiera, las autoridades españolas presentarán propuestas relativas a la reforma del marco permanente en la materia, teniendo en cuenta las medidas temporales introducidas durante los últimos meses y el marco contable de la UE;
- d) el refuerzo de la independencia operativa del Banco de España, en consonancia con las normas y recomendaciones internacionales, transfiriendo al Banco de España el poder sancionador y de concesión de licencias del Ministro de Economía respecto del sector bancario;
- e) el refuerzo de los procedimientos de supervisión del Banco de España mediante una auditoría interna;
- f) la revisión de los mecanismos de gobernanza de los organismos de la red de seguridad financiera (FROB y FGD) con objeto de evitar posibles conflictos de intereses;
- g) el refuerzo de las normas de gobernanza del sector de cajas de ahorros y de los bancos propiedad de las cajas de ahorros;
- h) la modificación de la legislación sobre protección del consumidor y sobre valores, para limitar la venta por parte de las entidades bancarias de instrumentos de deuda subordinada (o instrumentos no cubiertos por el FGD) a clientes minoristas no cualificados, reforzando el cumplimiento del control por las autoridades;
- i) dar pasos para minimizar el coste para el contribuyente de la reestructuración del sector bancario. Tras la asignación de pérdidas a los accionistas, las autoridades españolas impondrán medidas de reparto de cargas a los titulares de capital híbrido y de deuda subordinada de los bancos que reciben capital público;

j) el compromiso de poner techo a la retribución de ejecutivos y miembros de los consejos de administración de todos los bancos que hayan recibido ayuda estatal;

k) el refuerzo del registro público de crédito.

5. Las autoridades proporcionarán a la Comisión, el BCE, la ABE y el FMI, bajo estrictas condiciones de confidencialidad, los datos necesarios para la supervisión del sector bancario.

6. La Comisión, en concertación con el BCE y la ABE, verificará regularmente que las condiciones de políticas aparejadas a la asistencia financiera se cumplen, mediante misiones e informes periódicos de las autoridades españolas, de periodicidad

trimestral. Se efectuará regularmente el control de las actividades del FROB en el marco del programa.

Artículo 2

El destinatario de la presente Decisión es el Reino de España.

Hecho en Bruselas, el 23 de julio de 2012.

Por el Consejo
La Presidenta
C. ASHTON