

III

(Otros actos)

ESPACIO ECONÓMICO EUROPEO

DECISIÓN DEL ÓRGANO DE VIGILANCIA DE LA AELC

Nº 206/11/COL

de 29 de junio de 2011

sobre el régimen de préstamos hipotecarios (Islandia)

EL ÓRGANO DE VIGILANCIA DE LA AELC,

Visto el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo y, en particular, su artículo 61 y su Protocolo 26,

Visto el Acuerdo entre los Estados de la AELC sobre la creación de un Órgano de Vigilancia y un Tribunal de Justicia y, en particular, su artículo 24,

Visto el artículo 1 de la parte I y el artículo 7, apartado 5, de la parte II del Protocolo 3 del Acuerdo de Vigilancia y Jurisdicción (el «Protocolo 3»),

Vista la Decisión del Órgano, de 14 de julio de 2004, sobre las disposiciones de aplicación contempladas en el artículo 27 de la parte II del Protocolo 3⁽¹⁾,

Tras haber emplazado a los interesados a presentar sus observaciones con arreglo al artículo 6, apartado 1, de la parte II del Protocolo 3⁽²⁾ y teniendo en cuenta dichas observaciones,

CONSIDERANDO LO SIGUIENTE:

I. HECHOS

1. PROCEDIMIENTO

Entre octubre y diciembre de 2008, el Órgano de Vigilancia de la AELC (el «Órgano») y las autoridades islandesas mantuvieron negociaciones previas a la notificación en relación con la introducción de un régimen relativo a la compra de préstamos hipotecarios (el «régimen de préstamos hipotecarios»). En este contexto, las autoridades islandesas remitieron tres cartas al Órgano, con fechas de 14 de octubre de 2008 (Referencia nº 494902), 3 de noviembre de 2008 (referencia nº 496979) y 3 de diciembre de 2008 (referencia nº 500670).

El 27 de mayo de 2009, las autoridades islandesas notificaron al Órgano el régimen de préstamos hipotecarios (referencia nº 519720).

Mediante carta de 25 de junio de 2009 (referencia nº 520515) y correo electrónico de 29 de junio de 2009 (referencia nº 523605), el Órgano solicitó a las autoridades islandesas que facilitaran información adicional. Las autoridades islandesas respondieron por cartas de 27 de julio de 2009 (referencia nº 525671) y 28 de agosto de 2009 (referencia nº 528493).

También se trató este asunto el 1 de julio de 2009, durante una conferencia telefónica entre el Órgano y las autoridades islandesas, y de nuevo el 4 de noviembre de 2009 en el marco de la Reunión Anual sobre el Paquete de Ayudas Estatales, en Islandia.

Mediante carta de 16 de noviembre de 2009 (referencia nº 536644), el Órgano solicitó información para continuar con las negociaciones. Las autoridades islandesas respondieron el 25 de noviembre de 2009 (referencia nº 538088).

Mediante carta de 10 de marzo de 2010 (referencia nº 548915), el Órgano comunicó a las autoridades islandesas que había decidido incoar el procedimiento establecido en el artículo 1, apartado 2, de la Parte I del Protocolo 3 del Acuerdo de Vigilancia y Jurisdicción con respecto al régimen de préstamos hipotecarios.

La Decisión nº 76/10/COL del Órgano de incoar el procedimiento se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea y en su Suplemento EEE el 14 de octubre de 2010⁽³⁾. El Órgano instó a los interesados a presentar sus observaciones, pero no recibió ninguna.

Mediante carta recibida el 3 de mayo de 2010, las autoridades islandesas presentaron observaciones en cuanto a la Decisión del Órgano nº 76/10/COL de incoar el procedimiento de investigación formal (referencias nº 555824 y 555999).

Las autoridades islandesas facilitaron más información, incluida la opinión de un experto, el 25 de mayo de 2010 (Referencias nº 558177 y 558531).

El 1 de junio de 2010 el Órgano y las autoridades islandesas debatieron el caso en el marco de la Reunión Anual sobre el Paquete de Ayudas Estatales, en Islandia.

⁽¹⁾ Decisión 195/04/COL de 14 de julio de 2004, publicada en el DO L 139 de 25.5.2006, p. 37, y en el Suplemento EEE nº 26 de 25.5.2006, p. 1, en su versión modificada. Se puede encontrar una versión consolidada de la Decisión en www.eftasurv.int

⁽²⁾ DO C 277 de 14.10.2010, p. 4, y Suplemento EEE nº 57 de 14.10.2010, p. 4.

⁽³⁾ Véase la nota a pie de página nº 2.

2. DESCRIPCIÓN DE LAS MEDIDAS

2.1. Antecedentes

A consecuencia de la agitación en los mercados financieros mundiales durante 2008 y 2009, varias instituciones financieras islandesas hubieron de hacer frente a una falta de liquidez y a una oferta de crédito limitada. En respuesta a la crisis, las autoridades islandesas adoptaron una serie de medidas con el objetivo de asegurar el funcionamiento de los mercados financieros en Islandia.

Una de esas medidas fue la introducción del régimen de préstamos hipotecarios, que autoriza a la agencia islandesa de la vivienda, el Fondo de Financiación de la Vivienda (*Íbúðalánasjóður*), a asumir préstamos hipotecarios de determinadas instituciones financieras de Islandia a cambio de bonos del Fondo de Financiación de la Vivienda (FFV), un tipo de intercambio permanente de activos. En ese momento, la institución financiera puede usar los bonos de FFV como garantía colateral para solicitar préstamos en efectivo al Banco Central de Islandia⁽⁴⁾.

El objetivo general del régimen de préstamos hipotecarios es proporcionar liquidez a las entidades financieras que cumplan los requisitos y garantizar la disponibilidad de préstamos en el mercado inmobiliario residencial (y de ese modo salvaguardar los intereses de los propietarios)⁽⁵⁾.

Las autoridades islandesas han explicado que el régimen de préstamos hipotecarios es una continuación de un régimen anterior aprobado por el Órgano el 27 de marzo de 2009 (Decisión n° 168/09/COL), que autorizó al FFV a intervenir en nombre del Estado islandés en el contexto de la crisis financiera mediante la refinanciación temporal de préstamos hipotecarios (el «régimen temporal de préstamos hipotecarios»)⁽⁶⁾. En el marco del régimen temporal de préstamos hipotecarios, las hipotecas se podrían cambiar con carácter temporal. El régimen de préstamos hipotecarios permite un intercambio permanente de activos. Las hipotecas sujetas al régimen temporal de préstamos hipotecarios deben devolverse al beneficiario antes de celebrar otro acuerdo de intercambio en el marco del régimen de préstamos hipotecarios.

El régimen de préstamos hipotecarios está dirigido principalmente a las cajas de ahorros pequeñas cuyo acceso a la liquidez

depende de otras instituciones financieras nacionales, que, a su vez, se enfrentan a problemas de liquidez⁽⁷⁾. Las cajas de ahorros proporcionan principalmente servicios bancarios tradicionales a comunidades locales (personas físicas, empresas y autoridades locales), en las que se encuentran integradas. En muchas regiones, las cajas de ahorros son las únicas instituciones financieras operativas⁽⁸⁾.

2.2. Base jurídica

El régimen de préstamos hipotecarios se basa en el Capítulo V de la Ley n° 125/2008 de 6 de octubre de 2008 sobre la autoridad para desembolsos de tesorería debidos a circunstancias inusuales en el mercado financiero etc. (la «Ley de Emergencia»)⁽⁹⁾, que modificó, entre otras, la Ley n° 44/1998 sobre la vivienda (la «Ley sobre Vivienda»). Se indican más detalles en el Reglamento n° 1081/2008, de 26 de noviembre de 2008 sobre la capacidad del Fondo de Financiación de la Vivienda para adquirir bonos garantizados por hipotecas sobre propiedades residenciales emitidos por empresas financieras (el «Reglamento»). El Reglamento se adoptó y entró en vigor el 27 de noviembre de 2008.

Además, el Consejo de Administración del FFV ha redactado las *Normas relativas a la compra de préstamos hipotecarios de empresas financieras* (las «Normas adicionales»)⁽¹⁰⁾. Tras su aprobación por parte del Ministro de Asuntos Sociales y Seguridad Social, las Normas adicionales se publicaron el 15 de enero de 2009, entrando en vigor el mismo día. El régimen de préstamos hipotecarios entró en vigor ese mismo día.

2.3. Solicitudes en el marco del régimen de préstamos hipotecarios

Con arreglo al régimen de préstamos hipotecarios, las instituciones financieras que cumplen los criterios pueden solicitar el intercambio de activos (préstamos hipotecarios) al FFV. Un intercambio implica que el FFV se hace cargo permanentemente de los préstamos hipotecarios (o «fondo de préstamos hipotecarios») de la institución financiera solicitante a cambio de bonos existentes del FFV, que se transfieren a la institución financiera solicitante.

Todos los bancos, cajas de ahorros y entidades de crédito que han obtenido autorización para operar en Islandia con arreglo a la Ley n° 161/2002 sobre empresas financieras pueden solicitar

⁽⁴⁾ Las autoridades islandesas explicaron que las instituciones financieras no podían obtener activos líquidos en el mercado real ya que, en aquel momento, no había mercado interbancario en funcionamiento en Islandia debido a la crisis financiera y que las cajas de ahorros más pequeñas no disponían de activos que pudieran servir como garantías colaterales ante el Banco Central.

⁽⁵⁾ Véase la Declaración del Gobierno, de 19 de junio de 2008, referente a las medidas relacionadas con los mercados financieros e inmobiliarios, y el comunicado de prensa del gobierno, de 18 de julio de 2008. Debido a la crisis financiera en Islandia, la duración de los préstamos hipotecarios se amplió a 70 años.

⁽⁶⁾ DO C 241 de 8.10.2009, p. 16, y Suplemento EEE n° 52 de 8.10.2009, p. 1. La Decisión también está disponible en el sitio web del Órgano: http://www.eftasurv.int/fieldswork/fieldstateaid/stateaidregistry/sadecice09/168_09_col.pdf

⁽⁷⁾ Antes de la crisis financiera, el sector bancario islandés estaba formado esencialmente por dos segmentos, el primero incluía a los tres bancos principales entonces existentes, Glitnir, Landsbanki y Kaupthing, con una exposición internacional relativamente considerable; el segundo comprendía las cajas de ahorros pequeñas, que contaban con la financiación de los grandes bancos.

⁽⁸⁾ Véase la Decisión n° 168/09/COL, p. 3.

⁽⁹⁾ La Ley n° 125/2008 entró en vigor tras su publicación, esto es el 7 de octubre de 2008.

⁽¹⁰⁾ La Ley sobre Vivienda modificada y el Reglamento autorizan al FFV a comprar (o refinanciar) bonos garantizados por hipotecas sobre viviendas. Sin embargo, las Normas adicionales hacen referencia a la adquisición de los propios créditos hipotecarios. Las autoridades islandesas han explicado que pretendían referirse a lo mismo.

un intercambio de activos con arreglo al régimen de préstamos hipotecarios. Quedan pues incluidas las filiales y sucursales de bancos extranjeros establecidas en Islandia.

Para solicitar el intercambio, la institución financiera debe enviar una solicitud por escrito que contenga información sobre la dimensión estimada del fondo de préstamos hipotecarios que desea intercambiar con el FFV. En función de esta información, el FFV negocia los términos de la transacción con la institución financiera solicitante. La determinación del valor de los préstamos hipotecarios es un elemento importante de este proceso (véase la sección 2.4 a continuación). Si se acepta la solicitud, el FFV se hace cargo del fondo de préstamos hipotecarios de la institución financiera solicitante sin necesidad de obtener la autorización del deudor (prestatario) para la cesión.

Tras el intercambio de activos, el FFV asume el papel de prestamista frente al prestatario en virtud del crédito hipotecario, supeditado al traspaso formal de las escrituras de hipoteca.

Las autoridades islandesas han informado al Órgano de que, entre el 22 de octubre de 2008 y el 18 de diciembre de 2008, siete instituciones financieras solicitaron un intercambio de activos en el marco del régimen de préstamos hipotecarios: Keflavik Savings Bank, Byr Savings Bank, Bolungarvik Savings Bank, Ólafsfjarðar Savings Bank, Mýrasýsla Savings Bank, Höfðhverfinga Savings Bank y SPRON.

Keflavik Savings Bank, Byr Savings Bank y Bolungarvik Savings Bank celebraron acuerdos de intercambio con el FFV el 23 de marzo de 2009, el 20 de mayo de 2009, y el 3 de julio de 2009 y el 5 de agosto de 2009 ⁽¹¹⁾, respectivamente.

El primer acuerdo formalizado con arreglo al régimen de préstamos hipotecarios fue un acuerdo de cesión de préstamos hipotecarios firmado el 23 de marzo de 2009 por el FFV y Keflavik Savings Bank por una cuantía total de 9 959 972 471,00 ISK ⁽¹²⁾. Las cuantías de los acuerdos con Byr Savings Bank y Bolungarvik Savings Bank ascendieron a 2 707 559 690,00 ISK, 477 141 823,00 ISK y 425 924 422,00 ISK, respectivamente.

Las solicitudes de los otros cuatro bancos nombrados anteriormente fueron rechazadas.

2.4. Valoración de los préstamos hipotecarios y de los bonos del FFV con arreglo al régimen de préstamos hipotecarios

En el marco del régimen de préstamos hipotecarios, el FFV debe seguir varios pasos para evaluar el valor del fondo de préstamos

hipotecarios de la institución financiera solicitante y de los bonos del FFV que se pretende intercambiar.

El artículo 3 del Reglamento ⁽¹³⁾ y el artículo 6 ⁽¹⁴⁾ de las Normas adicionales prevén que el FFV «realizará la evaluación del valor de los bonos ofrecidos al Fondo» y que «el valor contable del préstamo será, por lo general, la base de su precio». En otras palabras, el propio FFV realiza una evaluación «interna» del valor de los créditos hipotecarios. Esta evaluación se basa en el valor contable de los préstamos.

2.4.1. Selección de préstamos hipotecarios por parte del FFV ⁽¹⁵⁾

Antes de calcular el valor de un fondo de préstamos hipotecarios, el FFV considera si está interesado en asumir los préstamos. A este fin, el FFV evalúa los préstamos basándose en las condiciones de pago del deudor, la relación entre préstamo y valor del préstamo hipotecario, la morosidad y las condiciones del contrato de préstamo hipotecario. Basándose en esta información, el FFV clasifica los préstamos hipotecarios en tres categorías:

- a) préstamos hipotecarios al corriente de pago que cumplen todos los requisitos de los préstamos generales del FFV;
- b) otros préstamos hipotecarios al corriente de pago que no cumplen todos los requisitos de los préstamos generales del FFV;
- c) préstamos hipotecarios impagados.

⁽¹³⁾ Respecto al precio de los bonos, el artículo 3 del Reglamento prevé que: «[e]l Fondo de Financiación de la Vivienda realizará una evaluación independiente del valor de los bonos ofrecidos al Fondo. En la evaluación del valor de los bonos, el Fondo tendrá en cuenta, entre otras cosas, las condiciones de pago del deudor, la proporción de la hipoteca en relación con la propiedad residencial en el momento de hacerse cargo del bono, la morosidad del bono y las condiciones del mismo de forma que el precio del bono refleje su precio de mercado. Las condiciones contractuales y el precio de compra, además, se concebirán con el objeto de minimizar los riesgos de crédito del Fondo.»

⁽¹⁴⁾ El artículo 6 de las Normas adicionales, relativo al «[p]recio de compra», prevé que:

«[e]l precio de compra de los préstamos hipotecarios se basará en su valor de mercado. En los acuerdos de compra de préstamos hipotecarios, el valor contable del préstamo será, por lo general, la base para su precio teniendo en cuenta el riesgo de pago anticipado, el coste de funcionamiento y otros factores. El precio final del fondo hipotecario se determina mediante su rendimiento y la pérdida prevista en el momento de la liquidación final del precio de compra.

El precio de compra pagado en el momento de la firma del acuerdo no excederá el 80 % del precio de mercado del fondo. Este porcentaje se reducirá en proporción a la pérdida estimada (PE) aumentada, con arreglo al artículo 5. La parte retenida del precio de compra siempre será mayor que la pérdida estimada (PE).

Los acuerdos de adquisición de préstamos hipotecarios especificarán la liquidación final del precio de compra. Por lo general, tal liquidación tendrá lugar entre 8 y 10 años después de la fecha de compra. En el momento de la liquidación final, el FFV pagará al vendedor el resto del precio de compra menos la amortización del fondo hipotecario ya efectuada y la pérdida estimada (PE) del fondo a lo largo de su duración con arreglo al artículo 5.»

⁽¹⁵⁾ Artículo 4 de las Normas adicionales.

⁽¹¹⁾ Existen dos acuerdos entre el FFV y Bolungarvik Savings Bank.

⁽¹²⁾ Según el acuerdo entre las partes del intercambio, el precio final tendría que establecerse el 15 de abril de 2009.

Los préstamos hipotecarios incluidos en las dos primeras categorías pueden ser objeto de intercambio con arreglo al régimen de préstamos hipotecarios. Sin embargo, los préstamos hipotecarios de la categoría c) solo son admisibles si se elimina el préstamo hipotecario de la lista de impagados y se abonan todos los gastos y tasas antes del intercambio.

2.4.2. Establecimiento del valor de los préstamos hipotecarios por parte del FFV

El artículo 3 del Reglamento y el artículo 6 de las Normas adicionales prevén que se pida al FFV que base el precio de compra de los préstamos hipotecarios en su valor de mercado. Sin embargo, el artículo 6 establece asimismo que el FFV debe basar el valor de mercado en el valor contable de los préstamos hipotecarios (teniendo en cuenta el riesgo de pago anticipado, el coste de funcionamiento y otros factores). Las autoridades islandesas han confirmado este extremo al Órgano ⁽¹⁶⁾. Asimismo han confirmado que el valor contable de cada préstamo individual es el capital prestado al prestatario, sin depreciación ⁽¹⁷⁾. Toda institución financiera que solicite participar en el régimen de préstamos hipotecarios ha de facilitar al FFV el valor contable de cada préstamo individual ⁽¹⁸⁾.

2.4.3. Determinación del riesgo de crédito y del «colchón de crédito» por parte del FFV

El tercer paso es determinar el riesgo de crédito asociado a los préstamos hipotecarios en cuestión. Con arreglo al artículo 3 del Reglamento y al artículo 5 de las Normas adicionales, el FFV emplea un modelo de riesgo de crédito aportado por KPMG Iceland, con arreglo al cual se realiza la evaluación del riesgo de crédito del fondo de préstamos hipotecarios con base en la norma internacional Basilea II sobre la evaluación de riesgo del capital de las instituciones financieras. Esta evaluación consiste en calcular la pérdida prevista multiplicando los tres factores siguientes: probabilidad de impago, pérdida debida al impago y exposición al impago. Cada una de estas variables se evalúa para cada préstamo hipotecario y para cada año del período del préstamo.

El modelo se basa en una diversidad de parámetros concebidos para evaluar la posible pérdida de crédito en los préstamos individuales, así como en diversos factores macroeconómicos que pueden afectar a los préstamos hipotecarios. Los parámetros usados en la evaluación de préstamos individuales son: i) relación entre préstamo y valor del préstamo, y ii) histórico de pagos. El análisis macroeconómico consiste en una previsión a medio plazo (hasta 2014) de precios inmobiliarios, inflación, evolución salarial y otros factores que pueden impactar sobre el fondo de préstamos hipotecarios de modo general. Después de 2014, se estima una cifra de pérdida de crédito plana, según la experiencia adquirida.

⁽¹⁶⁾ Carta de las autoridades islandesas al Órgano de 27 de agosto de 2009.

⁽¹⁷⁾ El Órgano entiende esto como el principal pendiente prestado al prestatario (sin depreciación).

⁽¹⁸⁾ Según el artículo 3 de las Normas adicionales, «[l]a entidad financiera presentará información procesable informáticamente que el FFV considera esencial para evaluar el valor y el riesgo de crédito de los fondos hipotecarios que va a vender al FFV.»

Después de que el FFV determine el riesgo de crédito, el valor del riesgo de crédito no reduce inmediatamente el valor contable. El valor del riesgo de crédito se usa solo para determinar el valor de los bonos que la institución financiera solicitante recibirá en el momento del intercambio.

Con arreglo al artículo 3 del Reglamento y al artículo 6 de las Normas adicionales, el FFV usa el riesgo de crédito previsto para establecer un «colchón de crédito». Eso significa que la institución financiera solo recibirá inicialmente bonos de FFV correspondientes a un máximo del 80 % del valor contable agregado del fondo de préstamo financiero. El colchón de crédito puede superar el 20 % dependiendo de la pérdida estimada (PE) en relación con el fondo de préstamos hipotecarios, y aumentará en la cantidad de dicha pérdida estimada (artículo 5 de las Normas adicionales). El colchón de crédito siempre será mayor que la pérdida estimada. En la práctica, el FFV calcula el colchón de crédito añadiendo un 10 % adicional a la pérdida estimada.

Aproximadamente entre 8 y 10 años después del acuerdo inicial, se evalúa el rendimiento del fondo de préstamos en ese período. También en ese momento se evalúa el riesgo futuro de crédito del fondo. Dependiendo de ambos elementos, la institución financiera recibirá bonos de FFV adicionales hasta el valor del colchón de crédito. En otras palabras, si transcurridos entre 8 y 10 años el riesgo de crédito se ha materializado solo parcialmente, es decir, si las pérdidas reales son menores que las estimadas en el momento del acuerdo, el FFV traspasará bonos hasta el valor del colchón de crédito menos las pérdidas reales, sujeto al riesgo futuro de crédito estimado. Sin embargo, si el riesgo de crédito se materializa en su totalidad, es decir, si se materializan todas las pérdidas estimadas, el FFV no transferirá ningún bono adicional a la institución financiera. Por último, en caso de que las pérdidas reales sean mayores que el colchón de crédito, el FFV soportará tales pérdidas.

2.4.4. Establecimiento de la cantidad correspondiente de bonos de FFV por parte del FFV

Con arreglo al artículo 5 del Reglamento y al artículo 7 de las Normas adicionales ⁽¹⁹⁾, el FFV determina el valor de los bonos del FFV que se van a transferir a la empresa financiera en el marco del intercambio del fondo de préstamos hipotecarios (restando el colchón de crédito).

El FFV determina el valor de los bonos del FFV basándose en el «precio sucio al cierre de la jornada» del día de la transacción, según la cotización en la bolsa OMX de Islandia. Este precio se ajusta mediante el tipo de interés medio ponderado de los préstamos hipotecarios (que ha sido reducido por el riesgo de pago anticipado, el coste de funcionamiento y las pérdidas de

⁽¹⁹⁾ El artículo 7 de las Normas adicionales, relativo al «[p]ago de bonos hipotecarios», prevé que: «El FFV pagará los préstamos hipotecarios entregando bonos de FFV a cambio. El rendimiento de los bonos de FFV se basará en la duración y los términos de los préstamos hipotecarios. Además de otros factores, también se considerarán el riesgo de pago anticipado y los costes de funcionamiento.»

crédito). Según la información proporcionada por las autoridades islandesas, no está claro si esto supone una reducción o un incremento del valor de los bonos.

2.4.5. Liquidación del intercambio conforme al régimen de préstamos hipotecarios

Una vez determinado el valor del fondo de préstamos hipotecarios, se transfiere al FFV a cambio de bonos del FFV, que se transfieren a la institución financiera ⁽²⁰⁾.

La liquidación final se realiza aproximadamente entre 8 y 10 años después de que el acuerdo entre en vigor ⁽²¹⁾. En ese momento, a tenor de la evaluación descrita en la anterior sección 2.4.3, el FFV transfiere bonos adicionales a la institución financiera hasta el valor del colchón de crédito (menos cualquier pérdida real o estimada durante el tiempo restante del período del préstamo hipotecario) ⁽²²⁾.

2.5. Duración y presupuesto

El régimen de préstamos hipotecarios no tiene una duración limitada. Es decir, no existe una fecha final para la aplicación del régimen o un período predeterminado durante el cual se pueden presentar solicitudes. Por lo tanto, el régimen de préstamos hipotecarios sigue estando en vigor y las instituciones financieras que cumplen los requisitos pueden presentar sus solicitudes.

Con respecto al presupuesto, las autoridades islandesas no han facilitado al Órgano una estimación de gastos anuales o totales en el marco del régimen de préstamos hipotecarios.

2.6. Más información sobre el mercado de referencia

El 22 de abril de 2010, la Autoridad de Supervisión Financiera (ASF) tomó la decisión de traspasar los activos y pasivos del Keflavik Savings Bank al Spkef Savings Bank ⁽²³⁾. El 5 de marzo de 2011, la Autoridad de Supervisión Financiera tomó la decisión de transferir los activos y pasivos del Spkef Savings Bank al NBI hf. (Nuevo Landsbanki) ⁽²⁴⁾.

Tras el hundimiento del Byr Savings Bank (antiguo Byr) en abril de 2010, el Estado islandés fundó Byr hf (Nuevo Byr), una sociedad de responsabilidad limitada estatal. En la actualidad, el antiguo Byr se encuentra en procedimiento de liquidación. El nuevo Byr se hará cargo de todos los activos y de ciertos pasivos y operaciones del antiguo Byr ⁽²⁵⁾.

⁽²⁰⁾ El artículo 5 del Reglamento prevé que: «[L]a compensación por los bonos comprados por el Fondo de Financiación de la Vivienda se hará generalmente en forma de bonos de FFV». Sobre esta base, el Reglamento permite, en principio, otras formas de compensación, como pagos en efectivo. Sin embargo, a fecha de hoy solo se han realizado compensaciones en forma de bonos de FFV.

⁽²¹⁾ Normalmente, el tiempo real de liquidación final está especificado en el acuerdo.

⁽²²⁾ Artículo 3 del Reglamento y artículo 6 de las Normas adicionales.

⁽²³⁾ Véase <http://www.fme.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=7199>

⁽²⁴⁾ Véase <http://www.fme.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=7997>

⁽²⁵⁾ Véase la Decisión n° 126/11/COL del Órgano de Vigilancia de la AELC, de 13 de abril de 2011, aún no publicada, relativa a la ayuda estatal al establecimiento y la capitalización de Byr hf., disponible en el sitio web del Órgano: <http://www.eftasurv.int/media/decisions/126-11-COL.pdf>

3. MOTIVOS PARA INCOAR EL PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN FORMAL

En marzo de 2010, el Órgano decidió incoar el procedimiento de investigación formal en este caso al albergar dudas sobre si las transacciones efectuadas en el marco del régimen de préstamos hipotecarios se realizaban en condiciones de mercado y, sobre si el régimen podía contener elementos de ayuda estatal con arreglo al artículo 61, apartado 1, del Acuerdo EEE ⁽²⁶⁾.

El Órgano albergaba dudas asimismo sobre si la posible ayuda se podría considerar compatible con las disposiciones sobre ayudas estatales del Acuerdo EEE y consideraba que el marco adecuado para evaluar la compatibilidad de la medida eran las Directrices sobre activos deteriorados (DAD) ⁽²⁷⁾. Con arreglo a las DAD, las dudas del Órgano consistían en: si i) el valor de mercado de los activos era calculado correctamente (y se reflejaba en el precio de traspaso); y si ii) los acuerdos de intercambio incluían el pago de una remuneración al Estado suficiente, garantizando un reparto adecuado de las cargas entre las Partes.

Finalmente, el Órgano ponía objeciones al hecho de que las autoridades islandesas no limitaran el período de tiempo («ventanilla de admisión») durante el que las instituciones financieras que cumplan los criterios exigidos pueden presentar sus solicitudes al amparo del régimen de préstamos hipotecarios, así como a que no especificaran el valor del presupuesto total o anual del régimen. En otras palabras, el régimen de préstamos hipotecarios era ilimitado en términos de presupuesto y duración.

4. OBSERVACIONES DE TERCEROS

El Órgano no ha recibido ninguna observación de terceros interesados tras la publicación de la Decisión n° 76/10/COL por la que se incoó el procedimiento de investigación formal.

5. OBSERVACIONES DE LAS AUTORIDADES ISLANDESAS

Las autoridades islandesas alegaron que el traspaso de préstamos hipotecarios con arreglo al régimen de préstamos hipotecarios tiene lugar en condiciones de mercado y, por lo tanto, se garantiza que no existe ayuda estatal en el traspaso de bonos del FFV a las instituciones financieras solicitantes.

Las autoridades islandesas albergan asimismo dudas sobre si es correcto evaluar el régimen de préstamos hipotecarios con arreglo a las DAD, sobre la base de que los préstamos hipotecarios que se intercambian en el marco del régimen no están deteriorados. Las autoridades islandesas alegan que la razón para ofrecer a las cajas de ahorros la posibilidad de intercambiar sus préstamos hipotecarios por bonos del FFV no es que los activos estén deteriorados, sino que no cuentan con una liquidez suficiente ⁽²⁸⁾.

⁽²⁶⁾ Véase la nota a pie de página n° 2.

⁽²⁷⁾ La última versión de las Directrices sobre ayudas estatales está publicada en el sitio web del Órgano: <http://www.eftasurv.int/state-aid/legal-framework/state-aid-guidelines/>

⁽²⁸⁾ El Órgano observa que este argumento contrasta con la notificación del régimen de préstamos hipotecarios al Órgano de 27 de mayo de 2009 (referencia n° 519720), en la que las autoridades islandesas alegaban que las DAD eran las directrices correctas para evaluar el régimen (en caso de que el Órgano llegara a la conclusión de que el régimen implicaba una ayuda estatal).

Sin embargo, en el supuesto de que el Órgano concluya que el régimen de préstamos hipotecarios implica la existencia de ayudas estatales y que debe ser evaluado con arreglo a las DAD, las autoridades islandesas argumentan que la ayuda cumple el criterio de recurrir a un experto independiente. Explican que el modelo de riesgo de crédito usado en la valoración de los préstamos hipotecarios realizada por el FFV está basado en un modelo de riesgo de crédito concebido por KPMG Iceland, experto tasador independiente. Las autoridades islandesas también alegan que la inclusión de un «colchón de crédito» garantiza el ajuste del valor contable de los préstamos hipotecarios a su valor de mercado ⁽²⁹⁾.

Tras la decisión del Órgano de incoar el procedimiento de investigación formal, las autoridades islandesas presentaron asimismo una valoración del fondo de préstamos hipotecarios y bonos del FFV objeto del régimen realizada por un experto financiero independiente (ALM Finance LTD [ALM]) ⁽³⁰⁾. La valoración de ALM se basa en un modelo de flujo de caja ponderado por probabilidad y en la tasa de rentabilidad libre de riesgo para calcular el valor actual (valor económico real) de los fondos de préstamos hipotecarios objeto del régimen. El cálculo del valor económico real de los fondos de préstamos se efectuó teniendo en cuenta dos escenarios económicos: un escenario esperado y un escenario de tensión. La valoración de ALM confirma de forma aproximada la valoración realizada por el FFV.

Las autoridades islandesas también argumentan que el régimen de préstamos hipotecarios incluye una remuneración para la autoridad expedidora, el FFV, puesto que el FFV ajusta el valor de sus bonos de forma que cubran los costes de funcionamiento, el riesgo de pago anticipado y las pérdidas de crédito ⁽³¹⁾.

Asimismo, las autoridades islandesas alegan que el régimen de préstamos hipotecarios debe considerarse parte de un plan más amplio de reestructuración de las cajas de ahorros islandesas y, por lo tanto, debería evaluarse conforme a las directrices de reestructuración del Órgano ⁽³²⁾. Tanto el Ministerio de Finanzas como el Banco Central de Islandia han puesto en marcha medidas destinadas a recapitalizar las cajas de ahorros islandesas. En el marco de un plan de reestructuración más amplio, la ASF ha supervisado la reestructuración de las cajas de ahorros y ha establecido ciertos requisitos al respecto.

⁽²⁹⁾ En relación con la compatibilidad del régimen de préstamos hipotecarios, las autoridades islandesas también hacen referencia a los argumentos previos presentados al Órgano con relación a la importancia sistémica de las cajas de ahorro de Islandia – véase, por ejemplo, una carta del Banco Central de Islandia de 19 de mayo de 2009, que confirma la necesidad de las medidas (anexo 5 de la notificación). A modo de respaldo, las autoridades islandesas han presentado un estudio del Centro de Estudios Políticos Europeos (CEPS) (*Investigating Diversity in the Banking Sector in Europe: The Performance and Role of Savings Banks*, CEPS, 26 de junio de 2009).

⁽³⁰⁾ El informe fue redactado por Hjörtur H. Jónsson, de ALM.

⁽³¹⁾ La prima aplicada con respecto a Spkef fue de 95 puntos básicos (pb) para cubrir el riesgo de pago anticipado, los costes de funcionamiento y el exceso de pérdidas de crédito. 95 pb es la prima actual que el FFV cobra generalmente a sus clientes: 25 pb por costes de funcionamiento, 50 pb por riesgo de pago anticipado y 20 pb por pérdidas de crédito.

⁽³²⁾ El Órgano asume que las autoridades islandesas se refieren a las directrices del órgano en el restablecimiento de la viabilidad y la evaluación de las medidas de reestructuración en el sector financiero en la crisis actual bajo las normas de ayuda estatal.

Finalmente, en lo que se refiere a la proporcionalidad de la medida, las autoridades islandesas señalan que están dispuestas a adoptar las medidas necesarias para disipar las preocupaciones del Órgano relativas a la limitación de la duración y del ámbito presupuestario del régimen de préstamos hipotecarios.

II. EVALUACIÓN

1. LA EXISTENCIA DE AYUDA ESTATAL CON ARREGLO AL ARTÍCULO 61, APARTADO 1, DEL ACUERDO EEE

El artículo 61, apartado 1, del Acuerdo EEE establece lo siguiente:

«Salvo que el presente Acuerdo disponga otra cosa, serán incompatibles con el funcionamiento del presente Acuerdo, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre las Partes contratantes, las ayudas otorgadas por los Estados miembros de las CE, por los Estados de la AELC o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen con falsear la competencia favoreciendo a determinadas empresas o producciones».

Para que una medida sea constitutiva de ayuda con arreglo al artículo 61, apartado 1, del Acuerdo EEE deben cumplirse los cuatro criterios acumulativos siguientes: la medida debe i) conferir a los beneficiarios una ventaja económica que no hubieran obtenido en el curso normal de su actividad; ii) ser concedida por el Estado o mediante fondos estatales; iii) ser selectiva favoreciendo a determinadas empresas o a la producción de determinados bienes, y iv) falsear la competencia y afectar al comercio entre las Partes contratantes.

1.1. Presencia de recursos estatales

La medida debe ser concedida por el Estado o mediante fondos estatales.

De acuerdo con una jurisprudencia consolidada, la ayuda puede ser concedida directamente por el Estado o por organismos públicos o privados creados o designados por él para gestionar la ayuda ⁽³³⁾.

A cambio de préstamos hipotecarios, las instituciones financieras solicitantes reciben bonos del FFV. La Ley sobre Vivienda creó el FFV como agencia estatal de la vivienda, dependiente totalmente del Estado de Islandia y bajo vigilancia administrativa del Ministro de Bienestar. El Ministro de Bienestar nombra a los cinco miembros del Consejo de Administración del FFV. Las funciones del FFV (conceder préstamos a personas físicas, municipios y empresas para financiar la adquisición o construcción de viviendas residenciales) están definidas y reguladas por normas estatutarias: la Ley sobre Vivienda y legislación secundaria (por ejemplo, el Reglamento n° 57/2009 sobre los tipos de préstamos del FFV).

⁽³³⁾ Asunto 78/76 Steinike y Weinlig/República Federal de Alemania, Rec. 1977, p. 595, apartado 21.

Por lo tanto, las medidas tratadas en este caso fueron otorgadas por un organismo público, el FFV, sujeto al pleno control del Estado. Por tanto, las acciones del FFV son imputables al Estado y, por consiguiente, el traspaso de bonos del FFV a las instituciones financieras supone la existencia de fondos estatales.

1.2. Favorecer a empresas o a la producción de bienes

1.2.1. Ventaja económica

En primer lugar, la ayuda debe otorgar a los beneficiarios ventajas que los liberen de cargas que normalmente deben sufragarse con cargo a sus presupuestos.

Como explicaron las autoridades islandesas, el régimen de préstamos hipotecarios se estableció para permitir que determinadas instituciones financieras obtuvieran financiación de otras fuentes distintas de los préstamos interbancarios debido al hecho de que estos se estaban agotando a consecuencia de las dificultades mundiales en el sector financiero.

El Órgano considera poco probable que, durante la crisis financiera, un inversor en una economía de mercado hubiera proporcionado financiación en una escala comparable y en condiciones similares a las instituciones financieras elegibles para participar en el régimen de préstamos hipotecarios. Por lo tanto, esta transacción otorga a los bancos participantes una ventaja económica de la que no hubieran dispuesto en condiciones de mercado en aquel momento.

El régimen de préstamos hipotecarios mejora la posición de las instituciones financieras beneficiarias gracias al aumento de la liquidez de sus activos y la eliminación de una fuente de volatilidad en sus balances. Esto, a su vez, mejora su posición en el mercado.

1.2.2. Selectividad

Para considerarse una ayuda estatal, la medida debe favorecer a determinadas empresas, a la producción de determinados bienes o a la prestación de determinados servicios.

El régimen de préstamos hipotecarios es selectivo en la medida en que favorece solo a ciertas instituciones financieras. El hecho de que todas las empresas de un sector se puedan beneficiar de una medida no permite concluir que la medida sea de naturaleza general. Al contrario, la medida es selectiva ya que favorece solo a un sector de la economía ⁽³⁴⁾.

1.3. Falseamiento de la competencia y efectos en el comercio entre las Partes contratantes

El régimen de préstamos hipotecarios puede falsear la competencia y afectar al comercio entre las Partes contratantes. El régimen mejora la posición de las instituciones financieras be-

neficiarias mediante el aumento de la liquidez de sus activos y la eliminación de una fuente de volatilidad en sus balances, por lo que se fortalece su posición en comparación con sus competidores de los otros países del EEE.

Todos los bancos, cajas de ahorro e instituciones de crédito con autorización para operar en Islandia, sea cual sea su tamaño, pueden, en principio, solicitar apoyo en virtud del régimen de préstamos hipotecarios. Los servicios y productos de los sectores financiero y bancario se comercializan a nivel internacional. En este sentido, el régimen de préstamos hipotecarios puede falsear la competencia y afectar al comercio entre las Partes contratantes.

2. REQUISITOS DE PROCEDIMIENTO

Con arreglo al artículo 1, apartado 3, de la parte I del Protocolo 3, «se informará al Órgano de Vigilancia de la AELC, con suficiente antelación para que pueda presentar sus comentarios, de cualquier plan para conceder o modificar una ayuda [...]. El Estado interesado no aplicará las medidas propuestas hasta que no se haya resuelto definitivamente el procedimiento».

Las autoridades islandesas notificaron al Órgano el régimen de préstamos hipotecarios mediante una carta de 27 de mayo de 2009 (referencia nº 519720). Sin embargo, las Normas adicionales del Consejo de Administración del FFV relativo a la compra de préstamos hipotecarios de empresas financieras entró en vigor el 15 de enero de 2009, es decir, antes de que el Órgano tomara una decisión final sobre la notificación.

En este sentido, las autoridades islandesas no han respetado sus obligaciones con arreglo al artículo 1, apartado 3, de la parte I del Protocolo 3.

3. COMPATIBILIDAD DE LA AYUDA

Las medidas de apoyo designadas como ayudas estatales en el artículo 61, apartado 1, del Acuerdo EEE son generalmente incompatibles con el funcionamiento del Acuerdo EEE, a menos que puedan acogerse a alguna de las excepciones previstas en el artículo 61, apartados 2 o 3, del Acuerdo EEE. La exención contemplada en el artículo 61, apartado 2 no se aplica a las ayudas del presente caso, que no se concibieron para lograr ninguno de los objetivos establecidos en tal artículo. Del mismo modo, las derogaciones contempladas en el artículo 61, apartado 3, letras a) y c), del Acuerdo EEE no se aplican a la medida de ayuda que está siendo investigada. En particular, la medida de ayuda no se otorga con el objetivo de fomentar o facilitar el desarrollo económico de determinadas áreas o de determinadas actividades económicas.

La ayuda en cuestión no está relacionada con inversiones en capital productivo. Simplemente reduce los costes que tienen que soportar normalmente las empresas al llevar a cabo sus actividades empresariales cotidianas y, por lo tanto, debe clasificarse como ayuda de funcionamiento. Normalmente, las ayudas de funcionamiento no se consideran adecuadas para facilitar el desarrollo de determinadas actividades económicas o de determinadas regiones, como se prevé en el artículo 61, apartado 3, letra c), del Acuerdo EEE. Las ayudas de funcionamiento solo están permitidas en circunstancias especiales (por ejemplo para ciertos tipos de ayudas regionales o medioambientales) cuando las directrices relevantes del Órgano prevén tal excepción.

⁽³⁴⁾ Asuntos acumulados E-5/04, E-6/04 y E-7/04 Fesil y Finnfjord [2005] Informe del Tribunal de la AELC, p. 117, apartado 77. Dicha sentencia confirma la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Justicia tal como se estableció en el asunto C-75/97 Bélgica/Comisión, Rec. 1999, p. I-3671, apartado 33. Véase también el asunto C-66/02 Italia/Comisión, Rec. 2005, p. I-10901, apartado 95.

El artículo 61, apartado 3, letra b), del Acuerdo EEE permite al Órgano que declare la ayuda compatible con el funcionamiento del Acuerdo EEE si está dirigida «a remediar una perturbación seria en la economía de un Estado miembro de las CE o de un Estado de la AELC». El Órgano recuerda que, de acuerdo con la jurisdicción del Tribunal Europeo de Justicia y la práctica decisoria del Órgano y de la Comisión Europea (la «Comisión»), el artículo 61, apartado 3, letra b), debe aplicarse restrictivamente y las medidas deben hacer frente a una perturbación en toda la economía nacional ⁽³⁵⁾.

El Órgano reconoce que el régimen de préstamos hipotecarios se adoptó durante y en respuesta a la actual crisis financiera internacional. En Islandia, las pequeñas cajas de ahorros en particular han experimentado problemas de liquidez a consecuencia de las dificultades financieras sufridas por los grandes bancos, que tradicionalmente facilitaban fondos a las cajas de ahorros pequeñas. A diferencia de las grandes empresas financieras, las cajas de ahorros no tienen acceso directo a los fondos del Banco Central de Islandia.

Como indica en su decisión de incoar el procedimiento de investigación formal, el Órgano considera que el marco apropiado para evaluar la compatibilidad del régimen de préstamos hipotecarios son las Directrices sobre activos deteriorados (DAD), que están basadas en lo dispuesto en el artículo 61, apartado 3, letra b), del Acuerdo EEE. El régimen de préstamos hipotecarios, por lo tanto, debe evaluarse con arreglo al artículo 61, apartado 3, letra b), del Acuerdo EEE y de las DAD.

Antes de determinar si el régimen de préstamos hipotecarios es compatible con arreglo a las DAD, es relevante, en el presente caso, determinar si el régimen constituye un «régimen» con arreglo al Protocolo 3 del Acuerdo de Vigilancia y Jurisdicción. El artículo 1, letra d), de la parte II del Protocolo 3 prevé que:

«"régimen de ayudas": el dispositivo con arreglo al cual se pueden conceder ayudas individuales a las empresas definidas en el mismo de forma genérica y abstracta, sin necesidad de medidas de aplicación adicionales, así como todo dispositivo

con arreglo al cual pueda concederse ayuda, no vinculada a un proyecto específico, a una o varias empresas por un período indefinido o por un importe ilimitado».

El órgano considera (y las autoridades islandesas no lo contradicen) que el régimen de préstamos hipotecarios se basa en normas – la Ley sobre Vivienda, el Reglamento y las Normas adicionales, con arreglo a las cuales pueden concederse ayudas individuales a las empresas definidas en las mismas de una manera abstracta y general, sin que sean precisas más medidas de ejecución. Por consiguiente, el régimen de préstamos hipotecarios, constituye un régimen de ayudas en el sentido del artículo 1, letra d), de la parte II del Protocolo 3. En ese sentido, el Órgano recuerda que en el asunto C-310/99, el Tribunal Europeo de Justicia afirmó que: «La Decisión impugnada no tenía por qué contener un análisis de las ayudas concedidas en casos individuales sobre la base de este régimen. La situación individual de cada empresa afectada solo debe comprobarse al proceder a la recuperación de las ayudas.» ⁽³⁶⁾.

De acuerdo con esta jurisprudencia, el Órgano ha evaluado el régimen de préstamos hipotecarios atendiendo a las características del régimen (y no a las particularidades de las subvenciones individuales concedidas con arreglo al régimen).

Como se ha descrito anteriormente, las autoridades islandesas han alegado que el Órgano debería considerar el régimen de préstamos hipotecarios como parte de la reestructuración en curso del sector de las cajas de ahorros islandesas y esto debería evaluarse bajo las directrices de reestructuración del Órgano aplicables a las instituciones financieras en el contexto de la crisis financiera (las «Directrices de reestructuración bancaria») ⁽³⁷⁾. Sin embargo, el intercambio en el marco del régimen de préstamos hipotecarios no requiere ninguna reestructuración general de las instituciones financieras que se benefician del régimen. El régimen de préstamos hipotecarios se puede aplicar a cualquier institución financiera independientemente de si ha sido reestructurada. En tales circunstancias, el Órgano considera que las directrices que deben aplicarse a la medida no son las directrices de reestructuración bancaria. Como se establece más arriba, las características del régimen de préstamos hipotecarios son tales que se cumplen las condiciones para aplicar las DAD.

3.1. Aplicación de las DAD — Elegibilidad de activos

Para que sea declarada compatible con el artículo 61, apartado 3, letra b), del Acuerdo EEE, la ayuda debe concederse sobre la base de unos criterios de no discriminación, debe ser apropiada en términos de perfecta orientación para remediar una perturbación seria en la economía, y ser necesaria y proporcionada, de

⁽³⁵⁾ Asuntos acumulados T-132/96 y T-143/96 Freistaat Sachsen y Volkswagen AG/Comisión, Rec. 1999, p. II-3663, apartado 167. Véase la Decisión de la Comisión en el asunto NN 70/07 Northern Rock (DO C 43 de 16.2.2008, p. 1), y en el asunto NN 25/08 Ayuda de salvamento a WestLB (DO C 189 de 26.7.2008, p. 3); y la Decisión de la Comisión de 4 de junio de 2008, C 9/08 SachsenLB (DO L 104 de 24.4.2009). Véase también la Decisión del Órgano n° 36/09/COL, de 30 de enero de 2009, sobre el acuerdo entre el Estado noruego y Eksportfinans ASA relativo a la financiación estatal de Eksportfinans (DO C 156 de 9.7.2009, p. 17, y Suplemento EEE n° 36 de 9.7.2009, p. 9); Decisión n° 205/09/COL de 8.5.2009 relativa al régimen de recapitalización temporal de bancos esencialmente sólidos destinado a fomentar la estabilidad financiera y la concesión de préstamos a la economía real (DO L 29 de 3.2.2011, p. 36, y Suplemento EEE n° 6 de 3.2.2011, p. 1); Decisión 235/09/COL de 20.5.2009 sobre el régimen noruego de ayudas temporales de pequeña cuantía (DO L 46 de 19.2.2011, p. 59, y Suplemento EEE n° 8 de 17.2.2011, p. 1); Decisión n° 168/09/COL de 27.3.2009 sobre una categoría adicional de préstamos del Fondo de Financiación de la Vivienda de Islandia sobre préstamos a bancos, cajas de ahorros y otras instituciones financieras con el fin de la refinanciación temporal de préstamos hipotecarios (DO C 241 de 8.10.2009, p. 16, y Suplemento EEE n° 52 de 8.10.2009, p. 1).

⁽³⁶⁾ Asunto C-310/99 Italia/Comisión, Rec. 2002, p. I-2289, apartado 91. En el asunto C-66/02 Italia/Comisión, Rec. 2005, p. I-10901, apartado 91, el Tribunal afirmó: «Ante un régimen de ayudas, la Comisión puede limitarse a estudiar las características generales del régimen de que se trate, sin estar obligada a examinar cada caso concreto [...] para comprobar si contiene elementos de ayuda». Véase también el asunto E-2/05 Órgano de Vigilancia de la AELC/Islandia [2005] Informe del Tribunal de la AELC, p. 202, apartado 24 y el asunto C-71/09 P, C-73/09 P y C-76/09 P, Comitato «Venezia vuole vivere»/Comisión, cuyos informes no se han presentado todavía, apartados 63-64.

⁽³⁷⁾ Véase la nota a pie de página n° 32.

forma que limite los efectos negativos indirectos para los competidores. Las DAD traducen estos principios generales en unas condiciones específicas para el rescate de activos deteriorados.

Como ya se mencionó, las autoridades islandesas cuestionaron la aplicabilidad de las DAD al intercambio de activos previsto por el régimen de préstamos hipotecarios alegando que los préstamos hipotecarios objeto de los acuerdos de intercambio no son activos deteriorados. Las autoridades islandesas argumentan que los préstamos hipotecarios representan los activos más atractivos desde el punto de vista financiero que poseen los bancos y, por lo tanto, no están deteriorados.

Las DAD definen los activos deteriorados como: «activos calificados normalmente de "tóxicos" (por ejemplo, los valores garantizados por hipotecas de EEUU y las coberturas y los productos derivados con ellos asociados), que han provocado la crisis financiera y en su mayor parte han perdido toda liquidez o son objeto de profundos ajustes a la baja de su valor...». Las DAD también prevén que para determinar si los activos están deteriorados es necesario adoptar un enfoque pragmático y permitir cierta flexibilidad ⁽³⁸⁾.

Como se indicó anteriormente, las cajas de ahorros que participan actualmente en el régimen de préstamos hipotecarios, financian normalmente sus actividades a través de los depósitos de sus clientes y de préstamos obtenidos de los principales bancos islandeses. Si esto no es suficiente para proseguir con sus actividades, la salida normal para una caja de ahorros consiste en vender algunos de sus activos (por ejemplo, préstamos hipotecarios).

Sin embargo, las autoridades islandesas han explicado que los principales bancos islandeses se encuentran en situación de quiebra y reestructuración, situación que excluye la concesión de préstamos por su parte. Además, los depósitos de los clientes por sí solos no son suficientes para cubrir las necesidades financieras de las cajas de ahorros. Las autoridades islandesas han informado al Órgano de que la tercera posibilidad, la de vender activos, no ha sido posible debido a la crisis financiera. En este contexto se ha introducido el régimen de préstamos hipotecarios.

El Órgano considera que el hecho de que las cajas de ahorros no hayan sido capaces de vender sus préstamos hipotecarios en el mercado supone que estos activos no son líquidos y, por lo tanto, están deteriorados. El anexo 3 de las DAD contiene una lista de categorías de activos deteriorados que pueden beneficiarse de las medidas de rescate de activos. La lista incluye las hipotecas inmobiliarias.

En este sentido, para que se le considere compatible con el Acuerdo EEE, el régimen de préstamos hipotecarios debe cumplir las condiciones de compatibilidad para el rescate de activos establecidas en las DAD. Las condiciones relevantes se explican en las secciones 3.2 a 3.6 siguientes.

3.2. Valoración del préstamo hipotecario — Experto independiente

El apartado 20, primer punto, de las DAD prevé que: «Las solicitudes de ayuda deben estar supeditadas a transparencia total y revelación plena [...] sobre la base de una valoración adecuada, certificada por expertos independientes reconocidos [...]».

El artículo 3 del Reglamento prevé que el FFV debe realizar una evaluación del valor de los activos de préstamos hipotecarios que se ofrecen al fondo. Así ocurre también en la práctica: los activos intercambiados con arreglo al régimen de préstamos hipotecarios son valorados por el FFV. Así pues, los activos intercambiados conforme al régimen de préstamos hipotecarios no están valorados por un experto independiente, contrariamente a las disposiciones de las DAD.

El hecho de que un elemento de la evaluación de valoración —el método de riesgo de crédito— haya sido elaborado por un experto independiente (KPMG Iceland) no significa automáticamente que toda la evaluación deba considerarse realizada por un experto independiente. Otro elemento importante de la evaluación, concretamente la determinación de la base para la evaluación [es decir, la elección de préstamos hipotecarios elegibles, la base para el valor (valor contable), la realización de la evaluación de riesgo de crédito y la decisión sobre cómo calcular el colchón de crédito y determinar la cantidad correspondiente en bonos del FFV] se determina mediante reglamento o por el FFV unilateralmente. El hecho de que un experto independiente haya facilitado un método para evaluar el riesgo de crédito no varía el hecho de que es el propio FFV quien aplica ese método; en otras palabras, que la evaluación la realiza el mismo. No se examina si el FFV aplica el método, y si lo hace, de qué forma.

En estas circunstancias, el Órgano concluye que la valoración de activos realizada conforme al régimen de préstamos hipotecarios no cumple lo dispuesto en el apartado 20 de las DAD.

Tal como se ha señalado anteriormente, durante la investigación formal, las autoridades islandesas presentaron un informe de valoración de activos realizado por un experto financiero independiente, ALM, con respecto a los préstamos hipotecarios que ya estaban sujetos a intercambios conforme al régimen de préstamos hipotecarios. Sin embargo, eso no cambia el hecho de que con arreglo al propio régimen de préstamos hipotecarios, así como a las disposiciones jurídicas pertinentes, es el propio FFV quien debe realizar la valoración de los préstamos hipotecarios de los que se hace cargo conforme al régimen.

Como se indica en la parte II, sección 3 anterior, el Órgano solo considerará el régimen de préstamos hipotecarios como un «régimen de ayuda» en el sentido del artículo 1, letra d), de la parte II del Protocolo 3. De este modo, sin perjuicio de la valoración realizada en casos individuales en el marco del régimen, el régimen de préstamos hipotecarios en cuanto tal no cumple las condiciones establecidas en las DAD.

A tenor de lo anterior expuesto, el Órgano concluye que el sistema para valorar los préstamos hipotecarios no cumple las condiciones establecidas en las DAD.

⁽³⁸⁾ Véase el apartado 32 de las DAD.

3.3. Valoración de los préstamos hipotecarios — Base para la valoración

Las DAD también establecen un método para la valoración de activos deteriorados en el contexto de una medida de rescate de activos. Los apartados 39 y 40 de las DAD y el anexo 3 introducen los conceptos de «coste», «valor actual de mercado», «valor económico real» y «valor de traspaso». Estos conceptos se definen en las DAD de la siguiente forma ⁽³⁹⁾.

- Coste hace referencia al valor en libros o valor nominal de los préstamos menos el deterioro de valor.
- Valor actual de mercado hace referencia al valor que los activos deteriorados podrían haber obtenido en el mercado.
- El valor económico real es el valor económico subyacente a largo plazo de los activos, basado en los flujos de efectivo subyacentes y horizontes temporales más amplios. Esto debería calcularse tanto para un escenario de caso de base como para un escenario de tensión.
- El valor de traspaso es el valor atribuido a los activos deteriorados en el contexto de un programa de rescate de activos.

Normalmente, las DAD prevén que si el valor de traspaso es mayor que el valor de mercado actual, existe ayuda estatal. Para que la ayuda se declare compatible, el valor de traspaso debe ser menor o igual que el valor económico real.

El artículo 6 de las Normas adicionales establece que el valor del fondo de préstamos hipotecarios se basa en el valor contable de cada hipoteca individual. El valor contable no es normalmente el mismo que el valor económico real de los activos, que se basa en flujos de efectivo subyacentes y horizontes temporales más amplios.

⁽³⁹⁾ El apartado 39 prevé que: «En primer término, y siempre que sea posible, los activos deberían valorarse según su valor actual de mercado. En general, cualquier traspaso de activos en el marco de un régimen por un valor superior al precio de mercado constituirá una ayuda estatal. No obstante, el valor actual de mercado puede distar mucho del valor contable de dichos activos en las circunstancias actuales o ser inexistente si no tienen mercado (el valor de algunos activos puede efectivamente incluso ser nulo).».

El apartado 40 prevé que: «En segundo término, inevitablemente el valor atribuido a los activos deteriorados en el marco de un programa de rescate de activos (el «valor de traspaso») será superior a los precios actuales del mercado si quiere lograrse el efecto de rescate. En aras de la coherencia de la valoración de la compatibilidad de las ayudas, el Órgano considerará un valor de traspaso que refleje el valor económico subyacente a largo plazo (el «valor económico real») de los activos, basado en los flujos de efectivo subyacentes y horizontes temporales más amplios, un indicador aceptable de la compatibilidad del importe de la ayuda como el mínimo necesario.».

Además, el cuadro 1, Préstamos no titulizados, introduce los conceptos de «Coste», «Valor económico» y «Valor de traspaso» como base para la valoración en el marco del régimen.

En vista de lo anterior, el Órgano considera que el gobierno islandés no ha conseguido demostrar (o calcular) que el valor de traspaso se basa en el valor económico real. No se pueden aceptar los argumentos de las autoridades islandesas según los cuales la inclusión de un «colchón de crédito» garantiza que el valor contable se ajusta a un valor de mercado. Primero, el «colchón de crédito» solo se crea para proteger al FFV contra un riesgo de crédito (posponiendo parte del pago de los préstamos hipotecarios) y no para establecer un valor de mercado. Segundo, hasta la liquidación final, las instituciones financieras recibirán bonos del FFV por un valor equivalente al valor contable de los préstamos hipotecarios del que se deducirá cualquier deterioro que se haya producido o que se espera que pueda producirse en el futuro, y no por un valor equivalente al valor económico real de los préstamos hipotecarios.

Por lo tanto, sobre la base de la información disponible, y de acuerdo con los principios establecidos en las DAD, el Órgano no puede excluir que exista una ayuda estatal incompatible en el régimen de préstamos hipotecarios.

3.4. Distribución de cargas

En cuanto a la distribución de cargas, las DAD establecen, en los apartados 21 a 25, el principio general de que las instituciones financieras deberían soportar las pérdidas asociadas a los activos deteriorados en la mayor medida posible. Esto implica que deberían soportar las pérdidas derivadas de la diferencia entre el valor actual de mercado y el valor económico real de los activos deteriorados.

Ya que el FFV no ha realizado la valoración de acuerdo con las DAD, no es posible evaluar hasta qué punto las instituciones financieras elegibles soportan una parte de las cargas como exigen las DAD.

3.5. Remuneración

El Órgano destaca que los Estados AELC también deben garantizar que «cualquier determinación del precio del rescate de activos debe incluir una remuneración para el Estado que tenga debidamente en cuenta los riesgos de pérdidas futuras superiores a las previstas en la determinación del «valor económico real» y cualquier riesgo adicional que genere la fijación de un valor de traspaso superior al valor económico real» ⁽⁴⁰⁾.

Las DAD sugieren que esta remuneración puede proporcionarse fijando el valor de traspaso de los activos lo suficientemente por debajo del «valor económico real» como para ofrecer una compensación adecuada por el riesgo adquirido por el Estado ⁽⁴¹⁾. Cualquier sistema de determinación del precio de las medidas de rescate tiene que garantizar que la contribución global de las instituciones financieras beneficiarias reduce al mínimo necesario la extensión de la intervención neta del Estado. Sin embargo, como el régimen de préstamos hipotecarios no cumple los requisitos de las DAD en relación con la valoración, no es posible evaluar si las autoridades islandesas han cumplido el requisito relativo a la remuneración.

⁽⁴⁰⁾ Anexo 4.II de las DAD.

⁽⁴¹⁾ Anexo 4.II de las DAD.

Como ya se ha señalado, las autoridades islandesas han alegado que a las instituciones financieras beneficiarias se les cobra una tasa de 95 puntos básicos (pb), que se añaden al coste del capital del FFV, al suscribir un acuerdo con arreglo al régimen de préstamos hipotecarios. Sin embargo, de acuerdo con la información de que dispone el Órgano, 95 pb es la prima que el FFV suele cobrar actualmente a los clientes para cubrir los costes de funcionamiento (25 pb), el riesgo de pago anticipado (50 pb) y las pérdidas de crédito (20 pb) de los préstamos hipotecarios estándar.

De este modo, el Órgano entiende que esto afectará al valor de los bonos del FFV transferidos a la institución financiera beneficiaria; sin embargo, el FFV contraerá dichos costes en relación con la gestión de los préstamos hipotecarios transferidos en el curso de la duración de las hipotecas. Hasta ahora, el Órgano no ha recibido ninguna prueba documental de lo contrario⁽⁴²⁾. Por lo tanto, no cabe considerar la carga de 95 pb como una remuneración pagada por las instituciones financieras beneficiarias al Estado.

3.6. Alcance y duración ilimitados

Las autoridades islandesas no han estipulado límite de tiempo ni para el régimen de préstamos hipotecarios ni para la presentación de solicitudes de las instituciones financieras (la llamada «ventanilla de admisión»)⁽⁴³⁾.

Para que las medidas de rescate de activos sean compatibles con el Acuerdo EEE, las DAD requieren que su duración no sobrepase el período de la crisis financiera⁽⁴⁴⁾. Las medidas de rescate de activos no están aprobadas por un período ilimitado de tiempo.

Sobre la base de la práctica decisoria de la Comisión Europea, la ventanilla de admisión de medidas de rescate de activos suele autorizarse por un máximo de seis meses. Cualquier ampliación de la duración de la ventanilla de admisión (normalmente por otros seis meses más) debe volverse a notificar con suficiente antelación y teniendo en cuenta la evolución de la situación en los mercados financieros de referencia. Los regímenes de rescate de activos pueden ser aprobados por un período máximo de 2 años, siempre y cuando se presenten informes al Órgano cada dos años⁽⁴⁵⁾.

⁽⁴²⁾ Incluso aunque se aceptase como remuneración para el intercambio de activos ese cobro de 95 pb, la cuestión es si el nivel de esa carga es suficiente para considerarla una remuneración apropiada; véase el anexo 4.II de las DAD.

⁽⁴³⁾ No se puede aceptar el argumento de las autoridades islandesas según el cual la naturaleza de la Ley de emergencia es temporal y, de este modo, los regímenes implementados en su marco no son, por definición, de naturaleza permanente. No hay disposiciones en ninguna de las legislaciones relevantes que impidan a las autoridades islandesas continuar indefinidamente el régimen de préstamos hipotecarios. Esto contradice los principios generales de proporcionalidad y necesidad que son elementos nucleares de las directrices relativas a ayudas estatales en el contexto de la crisis financiera. El hecho de que el parlamento islandés pretendiera revisar la Ley de emergencia el 1 de enero de 2010 no afecta a esa conclusión. En cualquier caso, de acuerdo con la información de que dispone el Órgano, hasta hoy, el parlamento islandés no ha realizado tal revisión.

⁽⁴⁴⁾ Directrices del Órgano sobre instituciones financieras, apartado 12.

⁽⁴⁵⁾ Directrices del Órgano sobre instituciones financieras, apartado 24.

Asimismo, las autoridades islandesas no han especificado un presupuesto total para el régimen de préstamos hipotecarios, o un gasto anual estimado en el marco del régimen. No han facilitado el número estimado de beneficiarios ni fijado un límite al valor de los activos potencialmente elegibles para el intercambio de activos con arreglo al régimen. De este modo, el régimen de préstamos hipotecarios parece ser ilimitado en alcance y, por lo tanto, no es proporcionado, como se requiere con arreglo a las DAD.

4. CONCLUSIÓN

Basándose en la información aportada por las autoridades islandesas, el Órgano concluye que el régimen de préstamos hipotecarios supone la concesión de una ayuda estatal en el sentido del artículo 61, apartado 1, del Acuerdo EEE, que no es compatible con el funcionamiento del Acuerdo EEE por las razones indicadas anteriormente. Sin embargo, las ayudas individuales concedidas en el marco del régimen de préstamos hipotecarios que cumplen los criterios establecidos en las Directrices sobre ayudas estatales a los activos deteriorados, son compatibles con el funcionamiento del Acuerdo EEE⁽⁴⁶⁾.

El régimen de préstamos hipotecarios se notificó al Órgano tras su entrada en vigor y antes de que el Órgano tomara una decisión final respecto a la notificación. De este modo, las autoridades islandesas han ejecutado ilegalmente la ayuda en cuestión, infringiendo el artículo 1, apartado 3, de la parte I del Protocolo 3.

Del artículo 14 de la parte II del Protocolo 3 se desprende que toda ayuda ilegal que sea incompatible con las normas sobre ayudas estatales del Acuerdo EEE habrá de ser recuperada de los beneficiarios.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

El régimen de préstamos hipotecarios constituye una ayuda estatal que es incompatible con el funcionamiento del Acuerdo EEE con arreglo al artículo 61, apartado 1, del Acuerdo EEE.

Artículo 2

Visto que las autoridades islandesas no han respetado el requisito de notificarlo al Órgano de Vigilancia de la AELC antes de ejecutarlo, tal como exige el artículo 1, apartado 3, de la parte I del Protocolo 3, el régimen de préstamos hipotecarios constituye una ayuda estatal ilegal.

⁽⁴⁶⁾ Véase, por ejemplo, la Decisión de la Comisión, de 16 de diciembre de 2003, relativa al régimen de ayudas ejecutado por Francia ligadas al salvamento de empresas en crisis (DO L 108 de 16.4.2004, p. 38), y la Decisión de la Comisión, de 20 de diciembre de 2001, relativa a un régimen de ayudas ejecutado por España en 1993 en favor de algunas empresas de reciente creación en Vizcaya (España) (DO L 40, 14.2.2003, p. 11). Véase también la Decisión del Órgano de Vigilancia de la AELC 754/08/COL, de 3 de diciembre de 2008, sobre el Programa de innovación en el sector maderero (DO C 58 de 12.3.2009, p. 12, y Suplemento EEE nº 14 de 12.3.2009, p. 5).

Artículo 3

Las autoridades islandesas suprimirán el régimen de préstamos hipotecarios con efecto inmediato y tomarán todas las medidas necesarias para recuperar cualquier ayuda incompatible e ilegal concedida en el marco del régimen de préstamos hipotecarios, a que se hace referencia en los artículos 1 y 2.

Artículo 4

Antes del 30 de agosto de 2011, las autoridades islandesas informarán al Órgano de Vigilancia de la AELC de las medidas adoptadas en cumplimiento de la presente Decisión.

Artículo 5

La recuperación se efectuará sin dilación, y en cualquier caso antes del 30 de octubre de 2011. La recuperación se efectuará con arreglo a los procedimientos del Derecho nacional, siempre que éstos permitan la ejecución inmediata y efectiva de la Decisión. Las ayudas que deban recuperarse devengarán intereses (incluido el interés compuesto) desde la fecha en que se pusie-

ron a disposición de los beneficiarios hasta la de su recuperación. Los intereses se calcularán con arreglo al artículo 9 de la Decisión n° 195/04/COL.

Artículo 6

El destinatario de la presente Decisión es la República de Islandia.

Artículo 7

El texto en lengua inglesa es el único auténtico.

Hecho en Bruselas, el 29 de junio de 2011.

Por el Órgano de Vigilancia de la AELC

Per SANDERUD
Presidente

Sabine MONAUNI-TÖMÖRDY
Miembro del Colegio