

RECOMENDACIÓN DE LA JUNTA EUROPEA DE RIESGO SISTÉMICO
de 2 de diciembre de 2021
sobre las vulnerabilidades a medio plazo del sector inmobiliario residencial en Austria
(JERS/2021/11)
(2022/C 122/02)

LA JUNTA GENERAL DE LA JUNTA EUROPEA DE RIESGO SISTÉMICO,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea,

Visto el Reglamento (UE) n.º 1092/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, relativo a la supervisión macroprudencial del sistema financiero en la Unión Europea y por el que se crea una Junta Europea de Riesgo Sistémico ⁽¹⁾, en particular el artículo 3, apartado, 2, letras b) y d), y los artículos 16 y 18,

Vista la Decisión JERS/2011/1 de la Junta Europea de Riesgo Sistémico, de 20 de enero de 2011, por la que se adopta el Reglamento interno de la Junta Europea de Riesgo Sistémico ⁽²⁾, en particular el artículo 18,

Considerando lo siguiente:

- (1) El sector inmobiliario desempeña un papel destacado en la economía y su evolución puede influir de forma sustancial en el sistema financiero. Anteriores crisis financieras demostraron que la evolución no sostenible de los mercados inmobiliarios puede afectar gravemente a la estabilidad del sistema financiero y de la economía en su conjunto, lo que también puede dar lugar a efectos de contagio transfronterizo adverso. La evolución adversa de los mercados inmobiliarios de algunos Estados miembros dio lugar a grandes pérdidas crediticias y tuvo efectos negativos en la economía real. Estas consecuencias muestran que existe una interacción estrecha entre el sector inmobiliario, los financiadores y otros sectores económicos. Además, la sólida información de retorno entre el sistema financiero y la economía real agudiza toda evolución negativa.
- (2) Estos vínculos son importantes porque significan que los riesgos que se originan en el sector inmobiliario pueden tener consecuencias sistémicas de carácter procíclico. Las vulnerabilidades del sistema financiero tienden a acumularse durante la fase de expansión del ciclo inmobiliario. La percepción de que los riesgos son menores y de que el acceso a la financiación es más fácil puede contribuir a la rápida expansión del crédito y la inversión, así como a un aumento de la demanda de bienes inmuebles, ejerciendo así una presión al alza sobre sus precios. Puesto que el consiguiente aumento de los valores de los activos de garantía fomenta la demanda y oferta de crédito, esta dinámica autoalimentada puede tener consecuencias sistémicas. En cambio, durante la fase descendente del ciclo inmobiliario, unas condiciones de crédito más estrictas, una mayor aversión al riesgo y las presiones bajistas sobre los precios inmobiliarios pueden afectar negativamente a la resiliencia de los prestatarios y prestamistas, degradando así las condiciones económicas.
- (3) Las vulnerabilidades del sector inmobiliario residencial pueden provocar riesgos sistémicos y afectar a la estabilidad financiera directa o indirectamente. Son efectos directos las pérdidas de las carteras hipotecarias debidas a condiciones económicas o financieras adversas y a una evolución negativa simultánea del mercado inmobiliario residencial. Los efectos indirectos pueden relacionarse con ajustes del consumo de los hogares que tengan otras repercusiones en la economía real y en la estabilidad financiera.
- (4) Como se señala en el considerando 4 de la Recomendación JERS/2013/1 de la Junta Europea de Riesgo Sistémico ⁽³⁾, el objetivo último de la política macroprudencial es contribuir a la protección del sistema financiero en su conjunto, incluso mediante el refuerzo de la capacidad de resistencia del sistema financiero y la atenuación de los riesgos sistémicos, garantizando así una aportación sostenible del sector financiero al crecimiento económico.

⁽¹⁾ DO L 331 de 15.12.2010, p. 1.

⁽²⁾ DO C 58 de 24.2.2011, p. 4.

⁽³⁾ Recomendación de la Junta Europea de Riesgo Sistémico, de 4 de abril de 2013, sobre objetivos intermedios e instrumentos de política macroprudencial (JERS/2013/1) (DO C 170 de 15.6.2013, p. 1).

- (5) Con este objetivo y dependiendo de la evaluación de los riesgos, las autoridades macroprudenciales pueden aplicar una o varias de las medidas macroprudenciales basadas en el capital que se establecen en la Directiva 2013/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽⁴⁾ y en el Reglamento (UE) n.º 575/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽⁵⁾, o medidas macroprudenciales basadas en los prestatarios y que son exclusivamente de derecho interno. Mientras que las medidas basadas en el capital buscan fundamentalmente aumentar la resiliencia del sistema financiero, las medidas basadas en los prestatarios pueden ser especialmente apropiadas para evitar una mayor acumulación de riesgos sistémicos.
- (6) En 2016, la Junta Europea de Riesgo Sistémico (JERS) realizó una evaluación a escala de toda la Unión de las vulnerabilidades relativas a los bienes inmuebles residenciales ⁽⁶⁾. Esta evaluación permitió a la JERS detectar que ciertas vulnerabilidades a medio plazo de varios países eran una fuente de riesgo sistémico para la estabilidad financiera, y la llevó a emitir avisos para ocho países, incluida Austria ⁽⁷⁾.
- (7) En 2016, las principales vulnerabilidades identificadas en el mercado austriaco de bienes inmuebles residenciales fueron el fuerte crecimiento de los precios de los inmuebles residenciales y del crédito hipotecario, y el riesgo de una mayor relajación de los criterios de concesión de préstamos.
- (8) Desde 2018, las autoridades nacionales austriacas han utilizado herramientas de comunicación para garantizar unas normas de préstamo prudentes, respaldadas por el refuerzo de las actividades de supervisión macroprudencial. En su informe de seguimiento sobre los países que recibieron avisos en 2016 sobre las vulnerabilidades a medio plazo en el sector inmobiliario residencial ⁽⁸⁾, la JERS reconoció que las medidas introducidas por las autoridades nacionales austriacas podrían abordar de manera eficaz las principales vulnerabilidades que estaban surgiendo. Sin embargo, la JERS también señaló que las autoridades nacionales austriacas estaban facultadas para introducir en 2017 medidas jurídicamente vinculantes basadas en los prestatarios que podrían ejercerse si se aceleraran las nuevas vulnerabilidades.
- (9) La JERS ha concluido recientemente una evaluación sistemática orientada al futuro, al nivel de todo el Espacio Económico Europeo, de las vulnerabilidades relativas al sector inmobiliario residencial. En este contexto, la JERS ha detectado ciertas vulnerabilidades a medio plazo que son una fuente de riesgo sistémico para la estabilidad financiera y que aún no se han abordado debidamente.
- (10) El brote de la pandemia de COVID-19 en 2020 y la crisis conexas no han dado lugar a un declive cíclico de los mercados de la vivienda. Por el contrario, tras un período de crecimiento gradual, y en un entorno de tipos de interés bajos, el crecimiento real de los precios de la vivienda y de los préstamos ha seguido acelerándose en varios países, superando en gran medida el de la renta de los hogares. Con el fin de atenuar los efectos de la pandemia y la incertidumbre económica resultante, se han aplicado diversas medidas y políticas, como moratorias y garantías públicas. En este amplio contexto político, las medidas macroprudenciales previamente programadas se han relajado de forma temporal o se ha retrasado su activación en algunos países. La mejora de la situación económica que se observa en la actualidad permite ajustar la política macroprudencial en aquellos países en los que se han seguido acumulando vulnerabilidades relacionadas con el sector inmobiliario residencial.
- (11) Por lo que se refiere a Austria, esta reciente evaluación ha revelado que, tras un período de crecimiento moderado, la subida de los precios reales de la vivienda se ha acelerado, superando el incremento de la renta real disponible. Además, los préstamos a los hogares han aumentado de forma constante. La evaluación de la JERS también muestra que, desde septiembre de 2019, la subida de los precios reales de la vivienda se ha acelerado en el primer trimestre de 2021, superando el incremento de la renta real disponible durante el mismo período. En consonancia con esta

⁽⁴⁾ Directiva 2013/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a la supervisión prudencial de las entidades de crédito, por la que se modifica la Directiva 2002/87/CE y se derogan las Directivas 2006/48/CE y 2006/49/CE (DO L 176 de 27.6.2013, p. 338).

⁽⁵⁾ Reglamento (UE) n.º 575/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre los requisitos prudenciales de las entidades de crédito, y por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 648/2012 (DO L 176 de 27.6.2013, p. 1).

⁽⁶⁾ Véase el documento «Vulnerabilities in the EU Residential Real Estate Sector», JERS, noviembre de 2016, disponible en inglés en la dirección de la JERS en internet, www.esrb.europa.eu.

⁽⁷⁾ Aviso de la Junta Europea de Riesgo Sistémico, de 22 de septiembre de 2016, sobre las vulnerabilidades a medio plazo del sector inmobiliario residencial de Austria (JERS/2016/05) (DO C 31 de 31.1.2017, p. 43).

⁽⁸⁾ Véase el informe de seguimiento relativo a los países que recibieron avisos de la JERS en 2016 sobre vulnerabilidades a medio plazo en el sector inmobiliario residencial, JERS, septiembre de 2019, disponible en inglés en la dirección de la JERS en Internet: www.esrb.europa.eu.

evolución, según las estimaciones del Oesterreichische Nationalbank, la sobrevaloración de los precios de la vivienda volvió a crecer en el primer trimestre de 2021. El aumento real de los préstamos a hogares para adquisición de vivienda se ha incrementado de forma constante desde 2019. En una comunicación del Consejo de Estabilidad del Mercado Financiero de Austria de junio de 2021 ⁽⁹⁾ se indicaba que los criterios de concesión de préstamos hipotecarios en lo que se refiere a la ratio préstamo-valor (LTV) y la ratio servicio de la deuda-renta (DSTI) han seguido ascendiendo recientemente con respecto a la media de cinco años, y que la proporción de préstamos con valores elevados de estas ratios era considerable.

- (12) La actual combinación de políticas solo se considera parcialmente adecuada y suficiente para hacer frente a las crecientes vulnerabilidades. Además, Austria no ha seguido recurriendo a las medidas basadas en el capital para abordar las vulnerabilidades existentes y fomentar la estabilidad financiera. Además, las vulnerabilidades detectadas en el sector inmobiliario residencial austriaco no se han reflejado plenamente en las ponderaciones de riesgo de los préstamos hipotecarios, tal como las utilizan las entidades de crédito que aplican el método basado en calificaciones internas (IRB) para el cálculo de los requisitos de capital.
- (13) A la luz de estos acontecimientos recientes, la JERS ha llegado a la conclusión de que la activación de medidas jurídicamente vinculantes basadas en los prestatarios aumentaría la eficacia de las medidas ya en vigor para abordar adecuadamente las vulnerabilidades a medio plazo en el sector inmobiliario residencial austriaco. Siempre que se considere que tales medidas vinculantes basadas en los prestatarios no son suficientemente eficaces para hacer frente a las vulnerabilidades a medio plazo, debe considerarse la aplicación de medidas basadas en el capital, tales como instrumentos destinados a aumentar las ponderaciones de riesgo del IRB para las exposiciones del sector inmobiliario residencial, el colchón contra riesgos sistémicos sectorial o el colchón de capital anticíclico. Estas medidas aumentarían la resistencia del sector bancario austriaco ante los riesgos que podrían haberse acumulado, como la sobrevaloración de los precios de la vivienda y, en cierta medida, las normas de concesión de préstamos hipotecarios en los últimos años.

HA ADOPTADO LA PRESENTE RECOMENDACIÓN:

SECCIÓN 1

RECOMENDACIONES

Recomendación A – Activación de medidas jurídicamente vinculantes basadas en los prestatarios

Se recomienda que las autoridades pertinentes activen medidas jurídicamente vinculantes basadas en los prestatarios para atenuar las vulnerabilidades del sector inmobiliario residencial austriaco como fuente de riesgo para la estabilidad financiera.

Recomendación B – Refuerzo o activación de medidas basadas en el capital

Se recomienda a las autoridades pertinentes que refuercen o activen medidas basadas en el capital para garantizar la resiliencia de las entidades de crédito autorizadas en Austria y que complementen las medidas basadas en los prestatarios para atenuar las vulnerabilidades del sector inmobiliario residencial austriaco como fuente de riesgo para la estabilidad financiera siempre que se considere que tales medidas vinculantes basadas en los prestatarios no son suficientemente eficaces para hacer frente a las vulnerabilidades a medio plazo.

SECCIÓN 2

APLICACIÓN

1. Definiciones

1. A efectos de la presente recomendación, se entenderá por:

- (a) «autoridades pertinentes», las autoridades a las que se ha encomendado la activación de medidas jurídicamente vinculantes basadas en los prestatarios o medidas basadas en el capital en Austria;

⁽⁹⁾ Comunicado de prensa sobre la 28.ª reunión del Consejo de Estabilidad del Mercado Financiero, disponible en el sitio del FMSG en Internet: <https://www.fmsg.at/en/publications/press-releases/2021/28th-meeting.html>.

- (b) «medidas basadas en los prestatarios», las medidas macroprudenciales dirigidas a los prestatarios, incluidos los límites a la ratio LTV, la ratio deuda-ingresos, la ratio DSTI, el vencimiento y los requisitos de amortización;
- (c) «ratio préstamo-valor» (ratio LTV), la suma de todos los préstamos o tramos de préstamo garantizados por el prestatario con un inmueble en relación con el valor de este, en el momento inicial del préstamo;
- (d) «ratio deuda-ingresos» (ratio DTI), el total de la deuda del prestatario en relación con el total de su renta disponible anual, en el momento inicial del préstamo
- (e) «ratio servicio de la deuda-renta» (ratio DSTI), el total del servicio de la deuda anual en relación con el total de la renta disponible anual del prestatario en el momento inicial del préstamo;
- (f) «servicio de la deuda», el reembolso combinado de principal e intereses del total de la deuda del prestatario durante un período determinado;
- (g) «vencimiento», la duración del contrato de préstamo sobre inmueble residencial expresada en años en el momento inicial del préstamo;
- (h) «requisitos de amortización», medidas relacionadas con el calendario de devolución del préstamo;
- (i) «medidas basadas en el capital», todo requisito de fondos propios impuesto a una entidad de crédito para prevenir o atenuar el riesgo sistémico, tal como se define en el artículo 2, letra c), del Reglamento (UE) n.º 1092/2010, incluidas las previstas en los artículos 124, 164 o 458 del Reglamento (UE) n.º 575/2013, o del título VII, capítulo 4, de la Directiva 2013/36/UE, como el colchón de capital anticíclico o el colchón contra riesgos sistémicos sectorial;
- (j) «entidad de crédito», una entidad de crédito según la definición del artículo 4, apartado 1, punto 1, del Reglamento (UE) n.º 575/2013.

2. Criterios de aplicación

1. La aplicación de la presente recomendación se regirá por los siguientes criterios:

- (a) debe prestarse la consideración debida al principio de proporcionalidad, teniendo en cuenta el objetivo y el contenido de la recomendación A y de la recomendación B;
- (b) al activar medidas basadas en los prestatarios o en el capital, su calibración e introducción gradual deben tener en cuenta la posición de Austria en los ciclos económicos y financieros, así como las posibles repercusiones en cuanto a costes y beneficios;
- (c) en el anexo se establecen los criterios específicos para el cumplimiento de la presente recomendación.

2. Se pide a los destinatarios que comuniquen al Parlamento Europeo, al Consejo, a la Comisión y a la JERS las medidas adoptadas en respuesta a la presente recomendación o justifiquen adecuadamente su inacción. Los informes comprenderán como mínimo:

- (a) información sobre el fondo y los plazos de las medidas adoptadas;
- (b) una evaluación de las vulnerabilidades relacionadas con el endeudamiento de los hogares y los criterios de concesión de nuevos préstamos hipotecarios, incluida su distribución según las ratios LTV, DTI y DSTI, vencimientos y perfil de amortización, calculándose las ratios correspondientes conforme al anexo IV de la Recomendación JERS/2016/14 de la Junta Europea de Riesgo Sistémico ⁽¹⁰⁾, y una evaluación del funcionamiento de las medidas adoptadas, teniendo en cuenta los objetivos de la presente recomendación;
- (c) una justificación detallada de toda inacción o inaplicación de la presente recomendación, incluidos los retrasos en su aplicación.

⁽¹⁰⁾ Recomendación de la Junta Europea de Riesgo Sistémico, de 31 de octubre de 2016, sobre la eliminación de lagunas de datos sobre bienes inmuebles (JERS/2016/14) (DO C 31 de 31.1.2017, p. 1).

3. Calendario de seguimiento

De acuerdo con el artículo 17, apartado 1, del Reglamento (UE) n.º 1092/2010, los destinatarios de la presente recomendación deben comunicar al Parlamento Europeo, al Consejo, a la Comisión, y a la JERS, las medidas que tomen al respecto, así como la justificación adecuada de cualquier inacción. Se solicita a los destinatarios que realicen dicha comunicación de conformidad con los siguientes plazos:

1. Recomendación A

- (a) Se solicita a los destinatarios de la recomendación A que a más tardar el 30 de junio de 2023 y el 30 de junio de 2025, informen al Parlamento Europeo, al Consejo, a la Comisión y a la JERS de la actuación relativa a la activación de medidas jurídicamente vinculantes basadas en los prestatarios. Se presentará un informe conjunto cuando haya más de una autoridad encargada de tomar medidas respecto de las vulnerabilidades detectadas.

2. Recomendación B

Se solicita a los destinatarios de la recomendación B que a más tardar el 30 de junio de 2023 y el 30 de junio de 2025, informen al Parlamento Europeo, al Consejo, a la Comisión y a la JERS de la actuación relativa a la aplicación de medidas basadas en el capital. Se presentará un informe conjunto cuando haya más de una autoridad encargada de tomar medidas respecto de las vulnerabilidades detectadas.

4. Vigilancia y evaluación

1. La Secretaría de la JERS:

- (a) prestará asistencia a los destinatarios garantizando la coordinación de la presentación de información, facilitando las plantillas pertinentes y especificando, en caso necesario, el procedimiento y los plazos de seguimiento;
- (b) verificará el seguimiento realizado por los destinatarios, les prestará asistencia si así lo solicitan y presentará informes de seguimiento a la Junta General.

2. La Junta General evaluará las medidas y justificaciones que comuniquen los destinatarios de la presente recomendación y, cuando proceda, podrá decidir que la presente recomendación no se ha aplicado y que el destinatario pertinente no ha justificado adecuadamente su inacción.

Hecho en Fráncfort del Meno el 2 de diciembre de 2021.

*El Jefe de la Secretaría de la JERS,
en nombre de la Junta General de la JERS*
Francesco MAZZAFERRO

ANEXO

CRITERIOS DE APLICACIÓN ESPECÍFICOS DE LA RECOMENDACIÓN**Recomendación A – Activación de medidas jurídicamente vinculantes basadas en los prestatarios**

Criterios de aplicación de la recomendación A:

1. Al activar medidas jurídicamente vinculantes basadas en los prestatarios, los destinatarios deben tratar de impedir que una parte significativa o creciente de:
 - (a) nuevos préstamos hipotecarios sobre bienes inmuebles residenciales dé lugar a pérdidas crediticias por impago combinado con un descenso del precio de la vivienda,
 - (b) prestatarios de nuevos préstamos hipotecarios sea incapaz de atender el servicio de la deuda puntualmente sin reducir su consumo ante condiciones económicas o financieras adversas, el aumento de los costes de la carga de la deuda o una evolución adversa del mercado inmobiliario residencial.
2. Los destinatarios utilizarán una o varias medidas jurídicamente vinculantes basadas en los prestatarios para asegurar la eficacia de las medidas en vigor y reducir en lo posible su elusión o la manifestación de consecuencias no deseadas que podrían reducir su eficacia y provocar riesgos en otras áreas, en particular garantizando que las medidas jurídicamente vinculantes basadas en los prestatarios sean aplicables a los préstamos concedidos a todos los tipos de prestatarios y por todos los tipos de prestamistas.
3. Antes de activar las medidas jurídicamente vinculantes basadas en los prestatarios y relacionadas con sus ingresos, debe evaluarse la posición de Austria en los ciclos económicos y financieros a fin de determinar adecuadamente la calibración e introducción gradual de las medidas.
4. Antes de activar medidas jurídicamente vinculantes basadas en los prestatarios, y a fin de determinar adecuadamente la calibración e introducción gradual de las medidas, los destinatarios deben tener en cuenta la elección y calibración de las medidas basadas en los prestatarios actualmente en vigor, garantizando así una mayor eficacia a la hora de atenuar las vulnerabilidades detectadas en Austria.
5. Después de activar las medidas jurídicamente vinculantes basadas en los prestatarios puede ser necesario reforzarlas o activar otras medidas macroprudenciales a fin de corregir las vulnerabilidades detectadas en Austria, lo cual dependerá de las medidas basadas en los prestatarios activadas, de su calibración inicial y de los resultados de la evaluación de las vulnerabilidades.
6. Al activar o calibrar las medidas jurídicamente vinculantes basadas en los prestatarios, los destinatarios tendrán en cuenta todos los préstamos, sea cual sea su forma, que deban pagarse con ingresos de los hogares, es decir, tratarán los préstamos a inmobiliarias como deuda de los hogares.

Recomendación B – Refuerzo o activación de medidas basadas en el capital

Criterios de aplicación de la recomendación B:

1. Al reforzar las medidas vigentes basadas en el capital, o activar otras de esta clase, los destinatarios velarán por la resiliencia de las entidades de crédito autorizadas en Austria frente a la potencial materialización del riesgo sistémico relacionado con el sector inmobiliario residencial que puede provocar pérdidas crediticias directas o indirectas derivadas de los préstamos hipotecarios o de la disminución del consumo de los hogares con préstamos para vivienda.
 2. Antes de reforzar las medidas vigentes basadas en el capital, o de activar otras de esta clase, debe evaluarse la posición de Austria en los ciclos económicos y financieros y la suficiencia de las medidas jurídicamente vinculantes basadas en los prestatarios activadas de conformidad con la recomendación A para hacer frente a las vulnerabilidades a medio plazo a fin de determinar si procede reforzar o activar medidas basadas en el capital.
 3. Después de reforzar las medidas vigentes basadas en el capital, o de activar otras de esta clase, puede ser necesario reforzar aún más las medidas o activar otras medidas macroprudenciales para afrontar las vulnerabilidades detectadas en Austria, lo cual dependerá de las medidas basadas en el capital activadas, de su calibración inicial y de los resultados de la evaluación de las vulnerabilidades.
-