

# LOS LÍMITES A LAS AYUDAS AL SECTOR FINANCIERO

Carlos URRACA CAVIEDES  
Miembro del Servicio Jurídico  
de la Comisión Europea

## 1. INTRODUCCIÓN

Desde mediados de 2007 el funcionamiento de los mercados financieros se ha visto gravemente perturbado. Este fenómeno ha entrañado un agotamiento de la liquidez y el aumento de la reticencia de los bancos a concederse préstamos, entre sí y al conjunto de la economía. El progresivo agravamiento de la crisis ha provocado la intervención masiva de los Estados miembros al rescate de sus entidades financieras para proteger la estabilidad del sistema financiero. El objeto de esta contribución es examinar los límites que la Comisión Europea ha impuesto a estas intervenciones estatales.

## 2. COMIENZO DE LA CRISIS FINANCIERA

Durante el verano de 2007 aparecen los primeros indicios de la crisis financiera y unos pocos bancos<sup>1</sup> de ciertos Estados miembros comienzan

---

Las opiniones expresadas son estrictamente personales y no pueden vincular en modo alguno a la Comisión.

<sup>1</sup> En esta contribución, los términos «entidades financieras» y «bancos» son utilizados indistintamente.

a mostrar dificultades<sup>2</sup>. La Comisión examina las medidas estatales de ayuda realizando una aplicación clásica de la disciplina de las ayudas de Estado (art. 87 CE, apartado 3, letra c)<sup>3</sup> y los criterios y límites marcados en las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales de salvamento y de reestructuración de empresas en crisis<sup>4</sup> (en adelante «las Directrices S&R»).

En sustancia, las Directrices S&R, que son de aplicación general<sup>5</sup>, contemplan la posibilidad de conceder ayudas al salvamento para mantener los bancos a flote durante el tiempo necesario para preparar un plan de reestructuración o de liquidación. Estas ayudas al salvamento deben ser transitorias (máximo de seis meses), reversibles<sup>6</sup> y limitarse al mínimo necesario para asegurar la supervivencia de la empresa durante el período de salvamento<sup>7</sup>.

Las ayudas a la reestructuración tienen por objeto restaurar la viabilidad a largo plazo y se basan en tres elementos fundamentales: la presentación de un plan de reestructuración que asegure la viabilidad de la empresa a largo plazo<sup>8</sup>; la imposición de medidas compensatorias para reducir los efectos negativos ayudas<sup>9</sup>; y una contribución del beneficiario de las ayudas para limitar la cuantía de las ayudas al mínimo<sup>10</sup>.

---

<sup>2</sup> Northern Rock (NN 70/07), SachsenLB (C 9/08), WestLB (NN 25/08), Roskilde (NN 36/2008) y Bradford & Bingley (NN 41/2008).

<sup>3</sup> A partir de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, art. 107 TFUE, apartado 3, letra c).

<sup>4</sup> DO 244, de 1 de octubre de 2004, p. 2.

<sup>5</sup> Si bien prevén una pequeña excepción para el sector financiero (*vid.* los puntos 18 y 25, y la nota 15 de las Directrices S&R).

<sup>6</sup> La ayuda debe consistir en ayudas de tesorería en forma de garantías sobre préstamos o en préstamos. Las medidas estructurales que no requieran una acción inmediata, como la participación irremediable y automática del Estado en los fondos propios de la empresa, no podrán financiarse mediante ayuda de salvamento (*vid.* el punto 15 de las Directrices S&R).

<sup>7</sup> Es oportuno recordar que las ayudas para operaciones de salvamento y reestructuración constituyen uno de los tipos de ayuda estatal que más contribuyen a falsear la competencia (*vid.* el punto 4 de las Directrices S&R).

<sup>8</sup> Por lo general, el plan de reestructuración contiene uno o más de los siguientes elementos: la reorganización y racionalización de las actividades de la empresa sobre una base más eficiente, que consiste, por lo general, en que la empresa se desprenda de sus actividades deficitarias, reestructure aquellas cuya competitividad pueda ser restablecida y, en ocasiones, se diversifique orientándose hacia nuevas actividades viables. Generalmente, la reestructuración industrial ha de ir acompañada de una reestructuración financiera (inyecciones de capital, amortización de deudas) (*vid.* el punto 17 de las Directrices S&R).

<sup>9</sup> Estas medidas pueden consistir en la venta de activos, en reducciones de la capacidad o de la presencia en el mercado, y en la disminución de los obstáculos a la entrada en los mercados afectados. Las medidas deben ser proporcionales al efecto de falseamiento de la ayuda y, en particular, al tamaño y a la importancia relativa de la empresa en su mercado o mercados (*vid.* los puntos 39 y 40 de las Directrices S&R).

<sup>10</sup> Como mínimo del 50 por 100 en el caso de las grandes empresas aunque, en circunstancias excepcionales y en caso de dificultades especiales, que deben ser demostradas por el Estado miembro, la Comisión puede aceptar una contribución más baja (*vid.* el punto 44 de las Directrices S&R).

### 3. INTENSIFICACIÓN DE LA CRISIS FINANCIERA

La crisis financiera mundial se agrava notablemente a partir de septiembre de 2008. La aguda incertidumbre sobre el riesgo de crédito de las instituciones financieras individuales seca el mercado de los préstamos interbancarios, dificultando progresivamente el acceso a la liquidez. La crisis ya no sólo supone una amenaza para los bancos con problemas derivados de su modelo empresarial o de determinadas prácticas comerciales, y que necesitan una reestructuración de gran envergadura de sus operaciones, sino que afecta también a las instituciones financieras esencialmente sólidas cuyas dificultades se derivan exclusivamente de las condiciones generales del mercado, que han restringido gravemente el acceso a la liquidez.

El Consejo de Asuntos Económicos y Financieros (ECOFIN) de 7 de octubre de 2008 adopta unas conclusiones comprometiéndose a adoptar todas las medidas necesarias para reforzar la solidez y estabilidad del sistema bancario, a fin de restablecer la confianza y el adecuado funcionamiento del sector financiero<sup>11</sup>. El mismo día, la Comisión ofrece dar unas orientaciones en cuanto al amplio marco en el que puedan evaluarse rápidamente la compatibilidad con las reglas de ayudas estatales de las medidas estatales de ayuda.

### 4. PRINCIPIOS DE LA RESPUESTA DE LA COMISIÓN A LA CRISIS FINANCIERA

Dada la escala de la crisis, el alto grado de integración e interdependencia de los mercados financieros europeos y las drásticas repercusiones del fracaso potencial de una institución financiera, la Comisión reconoce que los Estados miembros pueden considerar necesario adoptar medidas adecuadas para proteger la estabilidad del sistema financiero. La evaluación por parte de la Comisión de las medidas adoptadas por los Estados miembros atiende a los principios que siguen.

En primer lugar, la necesidad de una respuesta coordinada. Que cada Estado miembro tomara medidas por su cuenta sólo serviría para agravar la crisis. Las intervenciones públicas deben decidirse a nivel nacional

---

<sup>11</sup> El Consejo Europeo de octubre de 2008 afirmó la necesidad de actuar de forma coordinada y completa con el fin de restablecer el buen funcionamiento del sistema financiero, garantizar así una financiación normal y eficaz de la economía y volver a la senda del crecimiento y del empleo. Asimismo, dio su apoyo a la aplicación de las normas relativas a la política de la competencia y, en particular, a las relativas a las ayudas públicas, sin dejar de aplicar al mismo tiempo los principios del mercado único y del régimen de tales ayudas (*vid.* los puntos 1 y 5 de las conclusiones de la presidencia del Consejo Europeo de Bruselas de 15 y 16 de octubre de 2008).

[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/es/ec/103454.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/103454.pdf).

pero en un marco coordinado y sobre la base de principios comunes de la Unión Europea.

En segundo lugar, firmeza en cuanto a los principios. Especial relevancia tiene la observancia de las libertades fundamentales consagradas en el Tratado, incluido el principio de no discriminación, necesaria para la preservación del buen funcionamiento del mercado interior<sup>12</sup>.

Por otra parte, el concepto de ayuda de Estado, que es objetivo<sup>13</sup>, no puede verse afectado por la existencia de una crisis financiera.

Además, es necesario garantizar que las medidas no generen distorsiones innecesarias de la competencia entre instituciones financieras, ni repercusiones negativas en otros Estados miembros. La Comisión goza de un amplio margen de apreciación por lo que se refiere a la compatibilidad de las ayudas de Estado. La evaluación de la compatibilidad de las ayudas estatales no es al fin y al cabo más que una ponderación de dos elementos: por un lado, la distorsión de la competencia creada por la ayuda de Estado; por otro lado, la contribución de la ayuda de Estado para alcanzar un objetivo de interés común. Debido a la crisis financiera, un nivel más elevado de distorsión puede verse justificado por la necesidad de asegurar la estabilidad financiera y la concesión de préstamos a la economía real, pero garantizando el requisito fundamental de que todos los competidores estén sumidos a las mismas reglas<sup>14</sup>.

Pues bien, en línea con los principios generales que subyacen en las normas del Tratado sobre ayudas estatales, las ayudas concedidas no de-

---

<sup>12</sup> La creación de un mercado interior implica la prohibición de barreras resultantes de la acción de los Estados miembros. Las ayudas constituyen barreras discriminatorias y, por tanto, su prohibición deriva de los principios generales del mercado interior. El objetivo del régimen comunitario de ayudas de Estado es evitar que se falsee la competencia en el seno del mercado interior. A diferencia del antitrust y de las fusiones, en donde el punto de partida es la libertad contractual de las empresas, el Tratado parte de la idea de que las intervenciones de los Estados miembros a favor de las empresas están en principio prohibidas. Por esta razón, el art. 87 CE (art. 107 TFUE a partir de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa) sienta el principio de base de la incompatibilidad con el mercado común de las ayudas públicas. La tradición de los Estados miembros de intervención a favor de las empresas justifica la creación de un mecanismo de autorización excepcional de las ayudas estatales, centralizado en la Comisión, sobre la base de una lista limitativa, salvo intervención del Consejo, de categorías de ayudas para las que la distorsión de la competencia se ve compensada por el interés común.

<sup>13</sup> *Vid.* por ejemplo la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 18 de diciembre de 2008, *Competition/Comisión*, T-455/05, apartado 97.

<sup>14</sup> Es oportuno subrayar que la justificación de la disciplina de las ayudas de Estado se encuentra en poner límite no sólo a las distorsiones derivadas de la competencia entre empresas, sino también, y sobre todo, a las distorsiones creadas por la competencia entre los Estados miembros, que gozan de capacidades financieras diferentes y tradiciones diversas de intervención en la economía. De ahí se deriva que a mayor flexibilidad de las reglas de compatibilidad de las ayudas de Estado, mayor riesgo de creación de distorsiones de la competencia debido a la gran disparidad de capacidades financieras de los Estados miembros. En consecuencia, sólo la aplicación estricta de unos criterios de compatibilidad restrictivos podría garantizar la igualdad entre empresas.

ben exceder de lo que sea estrictamente necesario para lograr su objetivo legítimo y se deben evitar o minimizar en lo posible las distorsiones de la competencia. Todas las medidas de apoyo deben por tanto estar bien enfocadas, a fin de poder lograr eficazmente su objetivo, ser proporcionales al problema en cuestión y no ir más allá de lo que se requiere para lograr este efecto, y estar diseñadas de tal manera que se minimicen las repercusiones negativas en los competidores, otros sectores y otros Estados miembros.

En tercer lugar, flexibilidad en cuanto a los procedimientos. La Comisión adopta así una serie de medidas para asegurar la rapidez en la toma de decisiones, como el refuerzo de sus recursos humanos, la simplificación de los requisitos lingüísticos, un procedimiento de consulta de los servicios de la Comisión con plazos más reducidos, el uso del procedimiento escrito de urgencia o la habilitación temporal de un miembro de la Comisión<sup>15</sup>.

## 5. UN NUEVO MARCO JURÍDICO —ART. 87 CE, APARTADO 3, LETRA B)

En virtud del art. 87 CE, apartado 3, letra *b*)<sup>16</sup>, la Comisión puede aprobar ayudas estatales «destinadas a poner remedio a una grave perturbación en la economía de un Estado miembro». De conformidad con la jurisprudencia, esta disposición debe interpretarse de forma restrictiva respecto a lo que puede considerarse una perturbación grave de la economía de un Estado miembro<sup>17</sup>.

En efecto, la perturbación grave debe afectar a la economía de un Estado miembro en su conjunto. El art. 87 CE, apartado 3, letra *b*) del Tratado no es por tanto una base jurídica válida para poner remedio a los problemas de una entidad individual o de un sector económico en particular. Es únicamente cuando un Estado miembro demuestra que las medidas de ayuda estatal notificadas a la Comisión son necesarias, apropiadas y proporcionadas para poner remedio a una grave perturbación de su economía en su conjunto, que la Comisión puede aprobar la medida sobre la base del art. 87 CE, apartado 3, letra *b*)<sup>18</sup>.

---

<sup>15</sup> Conviene mencionar en este ámbito la reciente Comunicación de la Comisión sobre el procedimiento simplificado para tramitar determinadas ayudas estatales (*DO C* 136, de 16 de junio de 2009, p. 3) y el Código de buenas prácticas para los procedimientos de control de las ayudas estatales (*DO C* 136, de 16 de junio de 2009, p. 13).

<sup>16</sup> A partir de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, art. 107 TFUE, apartado 3, letra *b*).

<sup>17</sup> Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 15 de diciembre de 1999, *Freistaat Sachsen y otros/Comisión*, T-132/96 y T-143/96, Rec. p. II-3663, apartado 167, confirmada por la Sentencia del Tribunal de Justicia de 30 de septiembre de 2003, *Freistaat Sachsen y otros/Comisión*, C-57/00 P y C-61/00 P, Rec. p. I-9975, apartados 97 y 98.

<sup>18</sup> Por lo que respecta en particular al sector financiero, sólo puede por tanto invocarse esta disposición en circunstancias verdaderamente excepcionales en las que esté en peligro el funciona-

Debido a su carácter excepcional<sup>19</sup>, el art. 87 CE, apartado 3, letra *b*) no sólo es de interpretación restrictiva, sino que además únicamente puede aplicarse mientras la situación de crisis justifique su utilización. Como consecuencia, todos los regímenes generales creados sobre esta base deben ser revisados regularmente y finalizar tan pronto como la situación económica del Estado miembro en cuestión lo permita.

Hay que tener en cuenta que una de las particularidades de esta crisis es que no sólo afecta a las entidades financieras en dificultades, sino que bancos esencialmente sólidos también comienzan a tener problemas que se derivan de las condiciones generales del mercado. La aplicación de las Directrices S&R no hubiera permitido aprobar ayudas al salvamento de entidades financieras esencialmente sólidas ya que su aplicación está restringida a empresas en dificultades<sup>20</sup>. De manera similar, la aplicación clásica de la disciplina no permite en principio la aprobación de medidas excepcionales tales como intervenciones estructurales de urgencia o medidas de rescate que superen los seis meses. La utilización del art. 87 CE, apartado 3, letra *b*) permite por tanto seguir aplicando los principios de las Directrices S&R pero incluyendo temporalmente medidas excepcionales.

En suma, el nivel de gravedad de la crisis en los mercados financieros y su posible impacto en la economía global de los Estados miembros, y la necesidad de adoptar medidas que escapen a la aplicación clásica de la disciplina de las ayudas de Estado [art. 87 CE, apartado 3, letra *c*) y Directrices S&R] llevan a la Comisión a considerar que el art. 87 CE, apartado 3, letra *b*), es una base jurídica apropiada para las medidas de ayuda adoptadas para abordar la crisis<sup>21</sup>.

---

miento de los mercados financieros y, por ende, la economía de un Estado miembro en su conjunto. El tratamiento especial para los bancos se basa en dos consideraciones. Por un lado, el origen de la crisis es financiero. Por otro lado, el sector financiero es el mecanismo de transmisión para que llegue el crédito a la economía real, lo que es de vital importancia durante una recesión y justifica su carácter sistémico. En cualquier caso, la Comisión ha admitido que el apoyo de emergencia es necesario más allá del sector financiero y en enero de 2009 ha adoptado el Marco temporal aplicable a las medidas de ayuda estatal para facilitar el acceso a la financiación en el actual contexto de crisis económica y financiera —DO C 83, de 7 de abril de 2009, p. 1— (en lo sucesivo «Marco temporal de ayudas a la economía real»).

<sup>19</sup> El art. 87 CE, apartado 3, letra *b*) sólo había sido utilizado en una ocasión en el pasado.

<sup>20</sup> *Vid.* la sección 2.1 y el punto 33 de las Directrices S&R.

<sup>21</sup> No hay que subestimar la importancia de haber logrado preservar la aplicación de la disciplina de las ayudas de Estado y el rol de la Comisión como autoridad supervisora que aprueba las medidas estatales, tan necesario en momentos de crisis en los que surgen tensiones de nacionalismo económico. En este sentido, parece oportuno recordar que el art. 88 CE, apartado 2, tercer párrafo (a partir de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa art. 108 TFUE, apartado 2, tercer párrafo), confiere al Consejo la posibilidad de sortear la competencia exclusiva de la Comisión en materia de compatibilidad de ayudas estatales y de decidir, por unanimidad y no obstante lo dispuesto en el art. 87 CE o en los reglamentos previstos en el art. 89 CE (a partir de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, art. 109 TFUE), que ciertas ayudas son compatibles con el mercado común.

La Comisión ha dado orientaciones, en cuatro Comunicaciones sucesivas, sobre el diseño y aplicación de las medidas estatales de intervención en apoyo de los bancos en el escenario de la crisis financiera y económica actual. La Comunicación de la Comisión sobre la aplicación de las normas sobre ayudas estatales a las medidas adoptadas en relación con las instituciones financieras en el contexto de la actual crisis financiera mundial de 13 de octubre de 2008<sup>22</sup> (en adelante «la Comunicación bancaria») constituye el marco en el que la Comisión asegura una puesta en funcionamiento rápida de las medidas nacionales de manera coordinada y con pleno respeto de las reglas del mercado interior. La Comunicación de la Comisión sobre la recapitalización de las instituciones financieras en la crisis financiera actual de 5 de diciembre de 2008<sup>23</sup> (en adelante «la Comunicación sobre recapitalización») define un conjunto de normas y de límites que permiten recapitalizar los bancos con el objetivo de asegurar la restauración de la estabilidad financiera, garantizar la concesión de préstamos a la economía real y abordar el riesgo sistémico de posible insolvencia. Por su parte, la Comunicación de la Comisión sobre el tratamiento de los activos cuyo valor ha sufrido un deterioro en el sector bancario comunitario de 25 de febrero de 2009<sup>24</sup> (en adelante, «la Comunicación sobre activos deteriorados») da orientaciones más detalladas sobre las medidas de rescate de activos bancarios cuyo valor haya sufrido un deterioro. Por último, la Comunicación de la Comisión sobre la recuperación de la viabilidad y la evaluación de las medidas de reestructuración en el sector financiero en la crisis actual con arreglo a las normas sobre ayudas estatales de 23 de julio de 2009<sup>25</sup> (en adelante «la Comunicación sobre reestructuración bancaria») da las pautas que deben seguir las medidas de reestructuración en el sector financiero<sup>26</sup>.

---

<sup>22</sup> DO C 270, de 25 de octubre de 2008, p. 8.

<sup>23</sup> DO C 10, de 15 de enero de 2009, p. 2.

<sup>24</sup> DO C 72, de 26 de marzo de 2009, p. 1.

<sup>25</sup> DO C 195, de 19 de agosto de 2009, p. 9.

<sup>26</sup> Conviene ver estas iniciativas de la Comisión en el ámbito de las ayudas de Estado en el contexto más amplio de los esfuerzos por la recuperación económica. El Marco europeo de acción se apoya en tres pilares: una nueva arquitectura de los mercados financieros, medidas para responder a los efectos de la crisis sobre la economía real, y una respuesta global a la crisis financiera (*vid.* la Comunicación de la Comisión de 29 de octubre de 2008 «De la crisis financiera a la recuperación: Un marco europeo de acción» [COM(2008) 706 final]). El Plan europeo de recuperación económica resume las líneas generales de un enfoque coordinado europeo basado en estimular con celeridad la demanda, ayudar a las personas más vulnerables, preparar una Europa competitiva con vistas al futuro crecimiento y aprender de este período de incertidumbre para acelerar la transición a una economía más limpia y preocupada por el medio ambiente (*vid.* la Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo de 26 de noviembre de 2008 «Un Plan Europeo de Recuperación Económica» [COM(2008) 800 final]). Asimismo, es oportuno mencionar las iniciativas adoptadas por la Comisión en el ámbito de la regulación y en particular la Comunicación de la Comisión de 29 de mayo de 2009 «Supervisión financiera europea» [COM(2009) 252 final] derivada del informe del Grupo Larosière.

El objetivo principal de estas comunicaciones es garantizar que las medidas estatales adoptadas por razones de estabilidad financiera aseguran igualdad de tratamiento entre entidades financieras situadas en diferentes Estados miembros así como entre bancos que reciben apoyo y aquellos que no.

## 6. LA COMUNICACIÓN BANCARIA

La Comunicación bancaria proporciona orientaciones sobre los criterios pertinentes para la compatibilidad con el Tratado de las ayudas concedidas a las entidades financieras<sup>27</sup>. En sustancia, recoge los principios de las Directrices S&R adaptándolos a la situación particular de la crisis y a las exigencias del art. 87 CE, apartado 3, letra *b*).

La Comunicación bancaria recuerda en su primera parte las exigencias derivadas de la base jurídica elegida y, en particular: el carácter temporal de las medidas [el recurso al art. 87 CE, apartado 3, letra *b*) sólo cabe mientras dure la crisis]; la necesidad de revisar regularmente las medidas (el Estado miembro debe realizar un análisis al menos cada seis meses e informar a la Comisión sobre el resultado de tal análisis); la posibilidad de aprobar medidas excepcionales que no están contempladas en las Directrices S&R; y, finalmente, la necesidad de garantizar que las medidas estatales no generan distorsiones innecesarias (por lo que deben estar limitadas al mínimo, ser proporcionales y minimizar las repercusiones negativas en los competidores).

Se observa además que, debido al carácter excepcional de la base jurídica, el recurso al art. 87 CE, apartado 3, letra *b*) no puede preverse por principio en situaciones de crisis de otros sectores individuales cuando no exista un riesgo comparable de que tengan un impacto inmediato en la economía de un Estado miembro en su conjunto<sup>28</sup>.

La Comunicación bancaria hace una distinción fundamental entre entidades financieras esencialmente sólidas (aquéllas con problemas exógenos debidos a la situación del mercado financiero o a la asunción de riesgos excesivos) y aquéllas con problemas endógenos, que necesitarían de una reestructuración de gran envergadura<sup>29</sup>. Señala además que la Co-

---

<sup>27</sup> La Comunicación bancaria se aplica tanto a los regímenes generales y a los casos individuales de aplicación de estos regímenes como a los casos *ad hoc*.

<sup>28</sup> Sin embargo, como ya se ha mencionado, la Comisión ha admitido que el apoyo de emergencia es necesario más allá del sector financiero y en enero de 2009 ha adoptado el Marco temporal de ayudas a la economía real.

<sup>29</sup> Dado que el Estado miembro debe demostrar que la medida de ayuda estatal es necesaria, apropiada y proporcionada para poner remedio a la grave perturbación de su economía en su conjunto, podría pensarse que sólo las medidas relativas a entidades financieras sistémicas estarían



misión procederá con la rapidez necesaria para garantizar la seguridad jurídica y para restablecer la confianza en los mercados financieros.

Se contemplan cuatro tipos de medidas que pueden declararse compatibles: garantías que cubren las responsabilidades de las instituciones financieras, recapitalización, liquidación y concesión de otras formas de ayuda a la liquidez.

## 7. GARANTÍAS QUE CUBREN LAS RESPONSABILIDADES DE LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS

La Comunicación bancaria expone los criterios necesarios para poder aprobar los regímenes de garantías que, tal como han sido aplicados por la Comisión en sus decisiones, son en sustancia los siguientes:

En cuanto a la elegibilidad de los beneficiarios, se requiere que los criterios de acceso al régimen de garantías sean objetivos y no discriminatorios, a fin de evitar distorsiones indebidas en los mercados vecinos y en el mercado interior en su conjunto. Deben por tanto estar cubiertas por el régimen todas las instituciones constituidas en el Estado miembro en cuestión, con actividades significativas en ese Estado miembro, incluidas las filiales, con independencia de su nacionalidad<sup>30</sup>.

Por lo que se refiere al ámbito material de las garantías (tipos de pasivo cubierto), se admite la mayor parte de la deuda, incluyendo depósitos de los particulares, depósitos interbancarios y títulos de crédito a corto y

---

cubiertas por el art. 87 CE, apartado 3, letra *b*). En este sentido, en un primer momento el enfoque se centró en los bancos más relevantes o sistémicos (*vid.* por ejemplo la decisión de aprobación del régimen francés de recapitalización de bancos —N 613/2008— y en particular su punto 5, donde se indica que el régimen está reservado a las entidades financieras cuya reducción severa y brusca de la actividad tendría un impacto grave sobre la economía francesa). Sin embargo, pronto se hizo patente que se deriva de la propia naturaleza del sector financiero que, en una crisis como la actual, todas las entidades tienen un perfil sistémico. Además, desde el punto de vista de la distorsión de competencia, sería problemático aprobar medidas más generosas para entidades sistémicas, que no podrían ser aprobadas en el caso de bancos de menor tamaño, los cuales estarían sujetos a las reglas más estrictas basadas en el art. 87 CE, apartado 3, letra *c*). De ahí que la Comisión favorezca un enfoque común a las dificultades de las entidades financieras. En este sentido, puede ser interesante apuntar que la cuestión relativa a la «necesidad» de una medida estatal como condición para que pueda ser declarada compatible en aplicación del art. 87 CE, apartado 3, letra *b*) (la medida ha de ser necesaria para poner remedio a la perturbación seria en la economía), es particularmente problemática por lo que respecta a la aplicación del Marco temporal de ayudas a la economía real al tener este instrumento carácter multisectorial y no limitarse a un sector inherentemente sistémico como el financiero.

<sup>30</sup> El régimen de garantía irlandés (NN 48/2008) es ilustrativo en este sentido. El plan inicial contemplaba que sólo seis bancos irlandeses pudieran beneficiarse de la garantía, lo que era susceptible de provocar importantes salidas de capital de los bancos no elegibles con operaciones en Irlanda y, en consecuencia, constituir una violación de las reglas del mercado interior. Tras la solicitud insistente de la Comisión, el gobierno irlandés confirmó finalmente que el sistema estaría disponible para el conjunto de bancos que posean sucursales o filiales con actividades significativas en Irlanda.

medio plazo. Las garantías no deben, en principio, incluir deudas subordinadas o una cobertura indiscriminada de todas las responsabilidades.

En cuanto al ámbito temporal, los regímenes de garantía deben limitarse al mínimo necesario. La aprobación del régimen puede cubrir en principio un período de más de seis meses y hasta un máximo de dos años, pero podría prorrogarse, siempre que la crisis así lo requiera. En cuanto al ámbito temporal de las obligaciones cubiertas, en caso de que el régimen permita que las garantías cubran vencimientos posteriores a la expiración del régimen (con un máximo de cinco años), se exigen salvaguardias adicionales (período de emisión más reducido, condiciones de fijación de precios disuasorias, límites cuantitativos apropiados)<sup>31</sup>.

La ayuda debe estar limitada al mínimo. Para ello, el régimen debe basarse en una remuneración adecuada, lo más próxima a lo que podría considerarse un precio de mercado. En cuanto a la remuneración mínima, la Comunicación bancaria remite a las recomendaciones del Banco Central Europeo<sup>32</sup> (en lo sucesivo «BCE») sobre garantías estatales sobre deuda bancaria de 20 de octubre de 2008<sup>33</sup>.

Para prevenir falseamientos indebidos de la competencia, el régimen de ayudas debería incluir limitaciones en cuanto al comportamiento de los beneficiarios y, en particular, restricciones de la conducta comercial, tales como publicidad que exponga el hecho de que el banco beneficiario es objeto de una garantía<sup>34</sup>.

Se exige la presentación de un plan de reestructuración o la liquidación de la entidad en cuestión en los casos en que deba activarse el régimen de

---

<sup>31</sup> A diferencia de lo previsto en la Comunicación sobre recapitalización y en la Comunicación sobre activos deteriorados, la Comunicación bancaria no requiere el establecimiento de incentivos para que las garantías sean terminadas lo antes posible (ej: cláusulas de ajuste al alza). De ahí la necesidad de que se diseñen estrategias de salida de los regímenes de garantía con el fin de volver a la aplicación normal de la disciplina tan pronto como las condiciones del mercado lo permitan.

<sup>32</sup> [http://www.ecb.eu/pub/pdf/other/recommendations\\_on\\_guarantees\\_en.pdf](http://www.ecb.eu/pub/pdf/other/recommendations_on_guarantees_en.pdf).

<sup>33</sup> Conviene señalar que el modelo de remuneración no toma en consideración los cambios en la calificación crediticia de los bancos a partir de 31 de agosto de 2008. De este modo, las entidades financieras que han visto empeorar su *rating* siguen beneficiándose de su calificación crediticia anterior más beneficiosa. Este tratamiento parece reflejar la idea de que los bancos no deben verse penalizados por la situación excepcional del mercado (*vid.* en este sentido el requisito para la elegibilidad a las medidas del Marco temporal de ayudas a la economía real, según el cual la ayuda se otorga solamente a las empresas que no estaban en crisis el 1 de julio de 2008; son elegibles las empresas que no estaban en crisis en esa fecha, pero que han empezado a estar en crisis después, como consecuencia de la crisis económica y financiera; sin embargo, en este caso, una vez que se comprueba que la empresa en cuestión no estaba en crisis el 1 de julio de 2008, la calificación crediticia que se toma en consideración es la del momento de la concesión de la ayuda).

<sup>34</sup> Es interesante observar que en la Comunicación bancaria se indica que estas limitaciones deberían garantizar que las instituciones financieras beneficiarias no se dedican a una expansión de actividades aprovechando la garantía, en particular con limitaciones al valor del balance de las instituciones beneficiarias. Sin embargo, como se expone más adelante, la Comunicación sobre recapitalización elimina esta restricción (*vid.* apartado 35, nota 4).

garantía<sup>35</sup>. Por último, los Estados miembros deben realizar un análisis del régimen de garantías al menos cada seis meses e informar a la Comisión sobre el resultado de tal análisis.

## 8. LIQUIDACIÓN CONTROLADA DE LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS

En el contexto de la crisis, los Estados miembros pueden pretender realizar una liquidación controlada de determinadas instituciones financieras en conjunción con una contribución de fondos públicos, bien como una segunda fase, después de la concesión de una ayuda de salvamento cuando resulte claro que esta última no puede reestructurarse con éxito, bien a través de una medida única. La liquidación controlada puede también constituir un elemento de un régimen general de garantía.

La Comunicación bancaria establece que la evaluación de este tipo de medidas debe seguir *mutatis mutandis* las orientaciones relativas a los regímenes de garantías. Más específicamente, debe dedicarse una atención particular al riesgo moral, mediante la exclusión de los accionistas y de ciertos tipos de acreedores del beneficio de la ayuda. La fase de liquidación debe limitarse al período estrictamente necesario para efectuar la liquidación ordenada<sup>36</sup>. Para garantizar que no se concede ayuda a los compradores del banco o de partes del mismo, es importante que se respeten ciertas condiciones de venta: proceso abierto y no discriminatorio, venta en condiciones de mercado; obligación de maximizar el precio de venta; en caso de que sea necesario conceder una ayuda a la actividad económica que deba venderse, se evaluará conforme a las Directrices S&R. Por último, cuando se haya concedido una ayuda a los compradores o a las entidades vendidas, la compatibilidad de tal ayuda deberá evaluarse por separado.

## 9. CONCESIÓN DE OTRAS FORMAS DE AYUDAS A LA LIQUIDEZ

La Comunicación bancaria prevé que los Estados miembros pueden acompañar sus intervenciones de formas complementarias de ayuda a la liquidez, mediante la concesión de fondos públicos, incluidos los del

---

<sup>35</sup> Sin embargo, la Comisión puede decidir que no es necesario presentar un plan de reestructuración cuando la institución sea de dimensión pequeña (*vid.* punto 30, nota 1 de la Comunicación bancaria).

<sup>36</sup> *Vid.* la decisión de la Comisión en el Asunto *Roskilde* (NN 39/2008) en la que sin embargo no se fija un plazo límite para la liquidación.

banco central. Este apartado de la Comunicación bancaria presenta la particularidad de que no sólo se dan orientaciones sobre los criterios de compatibilidad de las ayudas a la liquidez, sino que, además, se recuerda bajo qué circunstancias estas intervenciones no constituyen una ayuda de Estado<sup>37</sup>.

Cuando un Estado miembro o un banco central reacciona a una crisis bancaria no con medidas selectivas a favor de determinados bancos, sino con medidas generales abiertas a todos los operadores del mercado comparables (por ejemplo, concediendo préstamos a todo el mercado en igualdad de condiciones), estas medidas generales no suelen entrar en el ámbito de las normas sobre ayudas de Estado. Así, por ejemplo, las actividades de los bancos centrales relacionadas con la política monetaria, como las operaciones de mercado abierto y facilidades permanentes, no se incluyen en las normas sobre ayudas estatales.

En cuanto a las ayudas individuales a una determinada institución financiera, no constituyen ayuda de Estado si se cumplen las siguientes condiciones<sup>38</sup>:

- El beneficiario es solvente y la asistencia no es parte de un paquete de ayudas más amplio;
- La ayuda es objeto de una garantía integral a la que se aplican recortes en la valoración, en función de su calidad y valor de mercado;
- El banco central cobra un tipo de interés penalizador;
- La medida se toma por iniciativa del propio banco central y no está respaldada por ninguna contragarantía del Estado.

Por lo que se refiere a la compatibilidad de estas medidas, se señala en la Comunicación bancaria que pueden ser declaradas compatibles de conformidad con los principios de las líneas Directrices S&R.

## 10. RECAPITALIZACIÓN DE LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS

La Comunicación bancaria da ciertas orientaciones sobre los criterios que la Comisión emplea a la hora de evaluar las ayudas de Estado a la

---

<sup>37</sup> Por lo que respecta a los otros tipos de intervención estatal, en las condiciones de mercado existentes durante la crisis no pueden quedar muchas dudas de que los Estados miembros no están actuando como inversores privados de mercado. Las orientaciones presentadas por la Comisión se centran por tanto en la compatibilidad de las ayudas.

<sup>38</sup> Estos criterios siguen la línea adoptada por la Comisión en el Asunto *Northern Rock* (NN 70/07). En cualquier caso, cabría preguntarse si no queda por hacer para el futuro un análisis más detallado de la naturaleza de ayuda de Estado de las intervenciones de los bancos centrales.

recapitalización de las entidades financieras (criterios de elegibilidad objetivos y no discriminatorios, ámbito temporal, ayudas limitadas al mínimo —en particular, el Estado miembro en cuestión debe recibir derechos de valor correspondiente a su participación en la inyección de capital—, necesidad de salvaguardias contra los posibles abusos y distorsiones indebidas de la competencia, etc.). Sin embargo, tras una serie de casos, se vio que era necesario dar pautas más detalladas, que fueron recogidas en la Comunicación sobre recapitalización.

Los objetivos de las ayudas a la recapitalización son restaurar la estabilidad financiera, abordar el riesgo sistémico de posible insolvencia y garantizar la concesión de préstamos a la economía real<sup>39</sup>. La Comunicación sobre recapitalización resalta los posibles falseamientos de la competencia creados por las inyecciones de capital en tres niveles diferentes: competencia entre Estados miembros<sup>40</sup>, competencia entre entidades financieras<sup>41</sup> y necesidad de garantizar el restablecimiento del funcionamiento normal del mercado<sup>42</sup>.

Dos son los elementos fundamentales de toda recapitalización: remuneración próxima a los precios de mercado como medio de limitar las distorsiones de competencia y carácter temporal, lo que requiere la existencia de incentivos adecuados para que el capital público sea reembolsado y se favorezca así una vuelta rápida al funcionamiento normal de mercado.

El elemento principal para reducir las distorsiones de la competencia es una remuneración adecuada, que refleje el perfil de riesgo del beneficiario: a mayor riesgo, más debe pagar por el capital. El cálculo de la remuneración y, en particular, de la remuneración mínima, debe estar en línea con las recomendaciones del Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo de 20 de noviembre de 2008<sup>43</sup>.

---

<sup>39</sup> Es interesante observar que mientras que en la Comunicación bancaria todo el énfasis está puesto en garantizar la estabilidad financiera, en la Comunicación sobre recapitalización se extiende la preocupación (y por ende el enfoque de la medida) hacia los efectos de la crisis financiera en la economía real.

<sup>40</sup> En sustancia, la inyección de capital no debería dar ventaja competitiva indebida a los bancos beneficiarios sobre los bancos de otros Estados miembros. Ayudas excesivas en un Estado miembro podrían provocar una competición entre los Estados miembros por dar mayores subvenciones y crear dificultades para las economías de los Estados miembros que no hayan aprobado regímenes de inyección de capital (*vid.* el punto 8 de la Comunicación sobre recapitalización).

<sup>41</sup> Si no se diferencia adecuadamente a los beneficiarios del régimen en función de sus perfiles de riesgo, se podría otorgar una ventaja indebida a los bancos en dificultades o menos eficaces, con lo que se falsearía la competencia en el mercado, se distorsionarían los incentivos, se incrementaría el riesgo moral y se debilitaría la competitividad general (*vid.* el punto 9 de la Comunicación sobre recapitalización).

<sup>42</sup> La inyección de capital, y en particular su remuneración, no debe situar en una posición competitiva inferior a los bancos que no recurren a ella pero que busquen capital adicional en el mercado (*vid.* el punto 10 de la Comunicación sobre recapitalización).

<sup>43</sup> [www.ecb.eu/pub/pdf/other/recommendations\\_on\\_pricing\\_for\\_recapitalisationsen.pdf](http://www.ecb.eu/pub/pdf/other/recommendations_on_pricing_for_recapitalisationsen.pdf).

Si la inyección de capital público tiene lugar con una participación significativa (al menos del 30 por 100) de inversores privados, entonces la Comisión acepta la remuneración fijada en el acuerdo.

Aunque las inyecciones de capital están abiertas a todas las entidades<sup>44</sup>, se hace de nuevo una distinción muy importante entre entidades esencialmente sólidas y aquellas que no lo son<sup>45</sup>.

En primer lugar, en cuanto a las recapitalizaciones de bancos esencialmente sólidos, la remuneración adecuada debe tener en cuenta el perfil de riesgo del beneficiario, las características del instrumento elegido (nivel de subordinación, riesgo, modalidades de pago), los incentivos de salida incorporados y el tipo de interés de referencia apropiado para activos sin riesgo. Si bien la remuneración no puede ser tan alta como la que ofrece el mercado, no debe sin embargo distar mucho de los precios de mercado, ya que debe evitar la infravaloración del riesgo anterior a la crisis, reflejar la incertidumbre existente, ofrecer incentivos para salir del régimen y minimizar el riesgo de falseamientos de la competencia. En la práctica de la Comisión, la remuneración mínima parece ir desde el 7 por 100 para acciones preferentes hasta el 9,3 por 100 para acciones ordinarias.

La Comunicación sobre recapitalización hace hincapié en la necesidad de incluir incentivos adecuados para que el capital público sea reembolsado y, en concreto, una remuneración suficientemente elevada y cláusulas de ajuste al alza (que serán más necesarias cuanto menor sea la remuneración). También está prevista la posibilidad de utilizar una política de dividendos restrictiva para garantizar el carácter temporal de la intervención pública.

Con el objetivo de evitar falseamientos de la competencia, se exige que las inyecciones de capital se limiten al mínimo necesario y que no permitan al beneficiario desarrollar estrategias comerciales agresivas. Se eliminan, sin embargo, las restricciones relativas al crecimiento del balan-

---

<sup>44</sup> Los criterios de elegibilidad son los mismos que en el caso de las garantías.

<sup>45</sup> En el anexo a la Comunicación sobre recapitalización se aportan pautas para evaluar el perfil de riesgo de un banco y, en suma, para determinar si puede ser considerado como esencialmente sólido. Cabría preguntarse si los criterios aportados en el anexo son suficientemente determinantes para evitar toda incertidumbre sobre el perfil de riesgo de las entidades financieras y, en definitiva, para saber si constituyen bancos esencialmente sólidos que no necesitan una reestructuración de gran envergadura. Como se verá, esta cuestión se ha resuelto de manera más satisfactoria en la Comunicación sobre activos deteriorados, en la que el criterio establecido para determinar la necesidad de una reestructuración es la relación entre el montante de la ayuda y el total de los activos del banco ponderados en función del riesgo. Más en general, cabría preguntarse si la Comunicación sobre recapitalización motiva suficientemente por qué un banco esencialmente sólido, es decir, aquel que sólo presenta problemas exógenos debidos a la situación del mercado financiero, necesita recurrir a una inyección de capital y por qué no es suficiente para solventar esos problemas exógenos el recurso a ayudas a la liquidez y a garantías que cubran sus responsabilidades (*vid.* el punto 4 de la Comunicación sobre recapitalización).

ce instauradas en la Comunicación bancaria debido a que se considera que las fusiones y las adquisiciones pueden contribuir a la consolidación del sector bancario<sup>46</sup>. Además, la Comisión recomienda determinar un límite *ex ante* al montante que una institución individual puede obtener bajo el régimen de ayudas a la recapitalización.

Por último, se exige que las inyecciones de capital estén sujetas a revisión periódica. Transcurridos seis meses desde su introducción, los Estados miembros deben presentar a la Comisión un informe sobre la aplicación de las medidas adoptadas. Este informe debe incluir información sobre cada banco que ha sido recapitalizado, su modelo de negocio y un análisis prospectivo de la adecuación de su nivel de capitalización. Además, para cada entidad financiera recapitalizada, los Estados miembros deben presentar la estrategia de salida de la dependencia del capital público.

En cuanto a la posibilidad introducida por ciertos Estados miembros de vincular a la inyección de capital salvaguardias nacionales que garanticen que el capital inyectado se utilice para apoyar la concesión de préstamos a la economía real, la Comisión vigila por que los préstamos concedidos en virtud de estas cláusulas se realicen en condiciones de mercado y, sobre todo, por que no discriminen geográficamente, lo que podría resultar en una repatriación *de facto* de préstamos a los Estados miembros en los que reciben ayudas a la recapitalización<sup>47</sup>.

En segundo lugar, en cuanto a las recapitalizaciones de bancos no esencialmente sólidos, se exige una remuneración superior, que refleje su perfil de riesgo mayor. Además, en un plazo de seis meses desde la inyección de capital se debe presentar un plan de reestructuración global o un plan de liquidación. Por último, las salvaguardias relativas a la conducta para los bancos en dificultades deben, en principio, incluir una política de dividendos restrictiva, la limitación de la remuneración de la dirección o

---

<sup>46</sup> Sin poner en duda la importancia de favorecer la consolidación bancaria en el mercado interior, cabría preguntarse si no se debería haber mantenido la restricción relativa al crecimiento del balance, con el fin de garantizar que las ayudas de Estado no sean utilizadas para adquirir otras entidades y que sean los bancos que no han tenido que recurrir a las intervenciones estatales (o al menos aquellos que no han sido recapitalizados o cuyos activos no han sido rescatados) los que pudieran expandir su balance. En este sentido, la Comunicación sobre reestructuración bancaria parece matizar en cierto modo la eliminación de esta restricción al prever que las entidades financieras no deben utilizar la ayuda para la adquisición de empresas competidoras, salvo excepcionalmente cuando la adquisición forme parte de un proceso de consolidación necesario para restablecer la estabilidad financiera (*vid.* los puntos 40 y 41 de la Comunicación sobre reestructuración bancaria).

<sup>47</sup> Este tipo de cláusulas ha recibido ciertas críticas en algunos Estados miembros, por el motivo de que el requisito de aumentar los préstamos a las pequeñas y medianas empresas no sería razonable cuando la demanda de financiación en este segmento del mercado está cayendo (*vid.* la Evaluación de la DG Competencia de los regímenes de garantías y recapitalización en el sector financiero en la crisis actual, punto 23).

[http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/legislation/review\\_of\\_schemes\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/review_of_schemes_en.pdf).

la distribución de bonificaciones, una obligación de restaurar y mantener un ratio de solvencia más elevado y un calendario para el reembolso de la participación del Estado.

## 11. TRATAMIENTO DE LOS ACTIVOS DETERIORADOS

A pesar de las medidas de apoyo financiero (garantías y recapitalizaciones) adoptadas en el otoño de 2008, la evolución de la concesión de préstamos a la economía real desde el anuncio de los planes de rescate es desfavorable. Una de las principales razones esgrimidas para explicar el flujo insuficiente de crédito es la incertidumbre sobre la valoración y la localización de los activos deteriorados. A finales de 2008, varios Estados miembros anuncian su propósito de complementar las medidas de apoyo ya en vigor con un plan de rescate de los activos bancarios cuyo valor ha sufrido un deterioro. Con el objetivo de adoptar un planteamiento comunitario coordinado común, la Comisión, por medio de la Comunicación sobre activos deteriorados, da orientaciones más detalladas sobre la aplicación de las normas en materia de ayudas estatales al rescate de activos<sup>48</sup>. Son en sustancia las siguientes<sup>49</sup>:

1. Transparencia total y revelación plena del deterioro *ex ante* y valoración previa de los bancos elegibles. Por un lado, las solicitudes de ayuda deben estar supeditadas a la transparencia total y a una valoración, certificada por expertos independientes y validada por la autoridad de control pertinente, del deterioro de los activos que vayan a ser objeto de las medidas de rescate, de conformidad con los principios de evaluación indicados en la comunicación. Por otro lado, cada solicitud de ayuda presentada debe ir seguida de un estudio completo de las actividades y balance del banco, para valorar si está suficientemente capitalizado y sus perspectivas de viabilidad futura.
2. Distribución de costes entre el Estado, accionistas y acreedores. Los bancos deberían soportar las pérdidas asociadas a los ac-

---

<sup>48</sup> En la Comunicación bancaria la Comisión ya había previsto la posibilidad de intervenciones en el lado de los activos señalando que en los casos en que un Estado miembro compre o intercambie activos, estas operaciones deberán efectuarse fundamentándose en una evaluación que refleje los riesgos subyacentes, sin discriminaciones indebidas por lo que respecta a los vendedores (*vid.* el punto 40 de la Comunicación bancaria).

<sup>49</sup> Las medidas de rescate de activos son comparables a las inyecciones de capital (*vid.* en este sentido la nota 1 del apartado 21 de la Comunicación sobre activos deteriorados). Por tanto, cabría también preguntarse si está justificado que un banco esencialmente sólido tenga que recurrir a medidas de rescate de activos y si no debería ser suficiente el recurso a las garantías y a las ayudas a la liquidez para solventar los problemas exógenos derivados de las condiciones de mercado. Un enfoque más estricto habría requerido que toda entidad financiera que hubiera recurrido a una recapitalización o a un rescate de activos tuviera que presentar un plan de reestructuración.



- tivos deteriorados en la mayor medida posible. Una valoración correcta de los activos antes de la intervención pública y una remuneración adecuada al Estado por la medida de rescate deben garantizar una distribución equivalente de cargas y responsabilidades. En principio las entidades financieras tienen que soportar la diferencia entre valor contable y de mercado. Cuando no sea posible lograr una distribución plena de cargas *ex ante*, se debe solicitar al banco que contribuya a la cobertura del riesgo mediante cláusulas de reembolso o de responsabilidad por primeras pérdidas. Cuanto menor es la contribución inicial, mayor es la necesidad de que los accionistas realicen una contribución en una fase posterior.
3. Interés común. La posibilidad de inscribirse a los programas de rescate de activos deteriorados debe cesar en un plazo de seis meses desde la apertura del régimen. Puede ser necesario concebir mecanismos para garantizar que los bancos participen en la medida. Por otro lado, el acceso al rescate de activos debe estar supeditado a una serie de limitaciones de comportamiento (el capital debe ser utilizado para facilitar crédito, no para crecer, se debe considerar la posibilidad de establecer restricciones sobre la política de dividendos y de limitar la remuneración de los ejecutivos).
  4. Elegibilidad de los activos. Es necesario realizar una aproximación común a la identificación de los activos elegibles con el fin de impedir los falseamientos de la competencia y limitar los incentivos a que los bancos transfronterizos exploten las diferencias que puedan existir entre las distintas medidas nacionales de rescate. Para garantizar la coherencia se desarrollan categorías de activos («cestas») que reflejen el alcance del deterioro existente<sup>50</sup>.
  5. Valoración de los activos. Debe ajustarse a una metodología general establecida a escala comunitaria y estar estrechamente coordinada *a priori* por la Comisión. Aunque en principio los activos deberían valorarse según su valor actual de mercado, un valor de traspaso que refleje el valor económico subyacente a largo plazo (el «valor económico real») es un indicador aceptable de la compatibilidad del importe de la ayuda como el mínimo necesario. Además, se debe garantizar una remuneración adecuada para el Estado<sup>51</sup>. Un valor de traspaso superior al valor económico real

---

<sup>50</sup> En el anexo III a la Comunicación sobre activos deteriorados, la Comisión ofrece orientaciones más detalladas sobre la definición de las categorías («cestas») de activos elegibles.

<sup>51</sup> En el anexo IV a la Comunicación sobre activos deteriorados, la Comisión da pautas sobre el proceso de cálculo del valor de mercado, del valor económico real y de la remuneración del Estado.

sólo es aceptado si va acompañado de una reestructuración de gran alcance<sup>52</sup>.

6. Gestión de los activos objeto de las medidas de rescate. Se trata de garantizar la igualdad de trato y de impedir los falseamientos indebidos de la competencia. Los regímenes han de garantizar que los bancos beneficiarios soporten las pérdidas en que se incurra en el traspaso de activos. Por añadidura, debe existir una separación organizativa y funcional entre el banco beneficiario y sus activos deteriorados<sup>53</sup>.

## 12. RECUPERACIÓN DE LA VIABILIDAD Y EVALUACIÓN DE LAS MEDIDAS DE REESTRUCTURACIÓN

Cuando una institución financiera haya recibido ayuda estatal, los Estados miembros deben presentar un plan de viabilidad o un plan de reestructuración más radical con el fin de confirmar o restablecer la viabilidad a largo plazo de cada banco sin depender de la ayuda estatal según los criterios establecidos en la Comunicación bancaria, en la Comunicación sobre recapitalización y en la Comunicación sobre activos deteriorados<sup>54</sup>.

El objeto de la Comunicación sobre reestructuración bancaria<sup>55</sup> es exponer cómo examina la Comisión las ayudas a la reestructuración de bancos en la crisis actual, teniendo en cuenta la necesidad de modular las prácticas anteriores a la luz de la naturaleza y la escala global de la crisis

---

<sup>52</sup> También es necesario realizar una reestructuración profunda cuando el banco ya haya recibido cualquier tipo de ayuda estatal que, bien contribuya a la cobertura o la evitación de pérdidas, o bien en conjunto supere el 2 por 100 del total de los activos del banco ponderados en función del riesgo, teniendo debidamente en consideración las características específicas de cada beneficiario, aunque no se tendrá en consideración a estos efectos la participación en un régimen autorizado de garantía del crédito en el que no se haya tenido que ejecutar la garantía para cubrir pérdidas (*vid.* el apartado 55 de la Comunicación sobre activos deteriorados). Ya se ha mencionado que la introducción del criterio del 2 por 100 del total de los activos del banco ponderados en función del riesgo supone un avance en relación con lo previsto para las inyecciones de capital, en las que la Comisión se enfrenta a la dificultad de determinar si la entidad beneficiaria es esencialmente sólida o no.

<sup>53</sup> Parece oportuno observar que la posibilidad de rescate de activos deteriorados ha sido poco utilizada.

<sup>54</sup> En sustancia, es necesario presentar un plan de reestructuración cuando se haya activado la garantía, se haya procedido a la recapitalización de un banco no esencialmente sólido, el valor de traspaso de los activos deteriorados sea superior a su valor económico real, o cuando el banco ya haya recibido cualquier tipo de ayuda estatal que contribuya a la cobertura o la evitación de pérdidas (exceptuando la participación en un régimen de garantía) que en conjunto supere el 2 por 100 del total de los activos del banco ponderados en función del riesgo. Por el contrario, cuando se haya concedido a bancos esencialmente sólidos una ayuda de importe limitado, los Estados miembros deben presentar a la Comisión un informe sobre el uso de los fondos estatales que comprenda toda la información necesaria para evaluar la viabilidad del banco, la utilización del capital recibido y la senda para abandonar la dependencia del capital público.

<sup>55</sup> Que es aplicable a las ayudas notificadas y a las concedidas antes de finales de 2010.

financiera y de la importancia estructural del sector bancario<sup>56</sup>. La Comunicación sobre reestructuración bancaria remite a los principios básicos establecidos en las Directrices S&R. En consecuencia, las ayudas deben conducir al restablecimiento de la viabilidad de la empresa a largo plazo sin ayuda estatal y deben venir acompañadas de un reparto adecuado de las cargas y de medidas que minimicen un falseamiento de la competencia.

En primer lugar, el plan de reestructuración debe incluir un diagnóstico a fondo de los problemas del banco. La Comisión presta especial atención al diseño del plan de reestructuración y, en particular, a que garantice un calendario suficientemente flexible y realista de los pasos necesarios para su ejecución. El plan debe señalar las causas de los problemas del banco y sus deficiencias y exponer de qué manera las medidas de reestructuración propuestas solucionan los problemas subyacentes de la entidad financiera<sup>57</sup>. Asimismo, debe facilitar información sobre el modelo empresarial del beneficiario y la viabilidad de cada actividad empresarial<sup>58</sup>. Aunque el período de reestructuración debe ser lo más breve posible, se puede permitir que algunas medidas estructurales se completen a más largo plazo de lo que es habitual con un máximo de cinco años<sup>59</sup>. Por otro lado, se considera que la venta de un banco también puede contribuir a recuperar la viabilidad. En tal caso, debe garantizarse un proceso de venta transparente, objetivo, incondicional y no discriminatorio. Excepcionalmente puede aceptarse un precio de venta negativo si los costes que fuera a soportar el vendedor fueran superiores. Por último, la liquidación ordenada y la

---

<sup>56</sup> Es interesante observar que el proceso de consulta previo a la adopción de la Comunicación sobre reestructuración ha sido mucho más prolongado que el relativo a las tres comunicaciones anteriores sobre medidas de salvamento. Probablemente la razón no sólo esté en una urgencia menos acuciante, sino también en la convicción de la importancia de la reestructuración para corregir las distorsiones de competencia que las medidas de salvamento hayan podido originar.

<sup>57</sup> La Comisión tiene en cuenta el respeto de los requisitos reglamentarios como indicio de la viabilidad (una dificultad que se está presentando es que algunos de estos requisitos están en fase de reevaluación).

<sup>58</sup> Incluyendo, en particular, su estructura organizativa, su financiación (que demuestre la viabilidad de la estructura de financiación a corto y largo plazo), la gobernanza de la sociedad (que demuestre la prevención de conflictos de intereses así como los necesarios cambios de gestión), la gestión del riesgo (que incluya una provisión prudente para los activos previsiblemente no rentables) y la gestión del activo y del pasivo, la generación de flujos de caja (que deberá alcanzar niveles suficientes sin apoyo estatal), los compromisos al margen del balance (que demuestre su sostenibilidad y consolidación cuando el banco soporte una exposición importante), el apalancamiento, la adecuación actual y previsible del capital en consonancia con la regulación de la supervisión aplicable (basada en una valoración prudente y una provisión adecuada), y la estructura de incentivos basados en la remuneración (que demuestre cómo fomenta la rentabilidad a largo plazo del beneficiario) en consonancia con la Recomendación de la Comisión 2009/384/CE, de 30 de abril sobre las políticas de remuneración en el sector de los servicios financieros (*DO L 120*, de 15 de mayo de 2009, p. 22).

<sup>59</sup> El plazo usual en la práctica habitual de la Comisión es de tres años (*vid.* en este sentido el punto 35 de las Directrices S&R).

creación de un «buen banco» también son consideradas sendas aceptables hacia la viabilidad.

En segundo lugar, se afirma el principio básico de la adecuada distribución de cargas entre los Estados miembros y los bancos beneficiarios. Las ayudas deben limitarse al mínimo y a cubrir los costes necesarios para restablecer la viabilidad. Para ello, los bancos deben utilizar en primer lugar sus propios recursos<sup>60</sup>. Cualquier excepción a una distribución adecuada de las cargas *ex ante* debe compensarse en una fase posterior de la reestructuración. Los bancos deben ser capaces de remunerar el capital, pero no deben utilizar la ayuda estatal para remunerar fondos propios cuando dichas actividades no generen suficientes beneficios. Por último, la concesión de ayudas adicionales durante el período de reestructuración debe seguir siendo una posibilidad si está justificada por razones de estabilidad financiera<sup>61</sup>.

En tercer lugar, el plan debe incluir medidas que limiten el falseamiento de la competencia por parte de un banco salvado. Hay que tener en cuenta que los bancos de la Unión han sido golpeados en grados muy variables y que las diferencias entre Estados miembros en cuanto a recursos disponibles es aún más acusada en una situación de crisis. Además, las intervenciones nacionales podrían producir un repliegue dentro de las fronteras nacionales, fragmentando el mercado único. Por añadidura, la escala de la intervención crea un gran riesgo moral.

Para evaluar las medidas que limiten el falseamiento de la competencia, la Comisión se basa en el cálculo del tamaño, la escala y el ámbito de actividades que tendría el banco en cuestión tras la ejecución del plan de

---

<sup>60</sup> Se atempera por tanto la regla de las Directrices S&R según la cual la contribución de los beneficiarios de la ayuda al plan de reestructuración con cargo a sus propios recursos debe alcanzar al menos el 50 por 100 de los costes de la reestructuración. Es cierto que está previsto en las Directrices S&R que, en circunstancias excepcionales y en caso de dificultades especiales, la Comisión puede aceptar una contribución más baja (*vid.* el punto 44 de las Directrices S&R). Sin embargo, en tales casos excepcionales la Comisión había exigido una contribución propia de al menos en torno al 40 por 100. A pesar de las dificultades que la aplicación del principio de la contribución propia plantea en el sector financiero, cabría preguntarse si con el fin de limitar al mínimo el montante de la ayuda, y en aras de la seguridad jurídica y de la igualdad de tratamiento, no se habría debido exigir en todo caso que los beneficiarios contribuyeran a los costes de reestructuración al menos en cierta medida fijada de antemano.

<sup>61</sup> Se modera en consecuencia uno de los principios fundamentales de las Directrices S&R (denominado usualmente «*one time, last time*») según el cual no se pueden aprobar ayudas al salvamento o a la reestructuración si han transcurrido menos de diez años desde la concesión de la ayuda de salvamento o desde la finalización del período de reestructuración o desde la interrupción de la aplicación del plan (*vid.* el punto 73 de las Directrices S&R). Una de las razones que se han aducido para justificar esta modulación consiste en no perjudicar a las entidades financieras de aquellos Estados miembros que, al principio de la crisis, decidieron ser muy prudentes a la hora de conceder ayudas y para las que la aplicación de este principio podría suponer la imposibilidad de recibir ayudas adicionales.

reestructuración. La naturaleza y la forma de dichas medidas depende de dos criterios: el importe de la ayuda (tanto en términos absolutos como en relación con los activos del banco ponderados en función del riesgo)<sup>62</sup> y las características del mercado<sup>63</sup>. Las medidas no deben sin embargo comprometer las perspectivas de que el banco recupere la viabilidad. Especial atención debe prestarse al posible riesgo de que las medidas socaven el mercado único.

En cuanto a las medidas en particular, se debe fijar un precio adecuado para la ayuda estatal, ya que el retorno adecuado de cualquier intervención estatal es una de las mayores limitaciones del falseamiento de la competencia. Como medidas estructurales, se puede requerir a los beneficiarios que cedan filiales y sucursales, carteras de clientes o unidades de negocio o un límite a la expansión del banco en determinados negocios o zonas geográficas<sup>64</sup>. La Comisión puede ampliar el plazo para la aplicación de estas medidas, aunque el plazo no debe ser superior a cinco años<sup>65</sup>.

Por otro lado, la ayuda estatal no debe ser utilizada en detrimento de competidores que no disfruten de ayudas públicas similares. Las entidades financieras no deben utilizar la ayuda para la adquisición de empresas competidoras, salvo excepcionalmente cuando la adquisición forme parte de un proceso de consolidación necesario para restablecer la estabilidad financiera. La ayuda estatal tampoco puede ser utilizada para ofrecer condiciones con las que no puedan rivalizar los competidores que no reciban ayuda estatal. Los bancos no pueden aducir el apoyo estatal como una ventaja competitiva al comercializar sus productos financieros. Estas res-

---

<sup>62</sup> A la hora de imponer medidas compensatorias efectivas y proporcionales, la Comisión realiza un análisis de conjunto en el que incluye en particular el importe de las distintas ayudas recibidas, la remuneración de éstas, la reducción de balance propuesta (en particular en los «*core markets*» del beneficiario) y las restricciones de comportamiento. Así, cuanto mayor sea la distribución de las cargas y la aportación propia, menores serán las consecuencias negativas ocasionadas por el riesgo moral y, por consiguiente, menor la necesidad de medidas adicionales (*vid.* el punto 31 de la Comunicación sobre reestructuración bancaria).

<sup>63</sup> La Comisión presta mucha atención a la estructura de mercado, y en particular al tamaño y a la importancia relativa del banco beneficiario, a la hora de evaluar las medidas compensatorias (*vid.* el punto 32 de la Comunicación sobre reestructuración bancaria). Este enfoque podría implicar la necesidad de realizar una más cuidadosa definición del mercado relevante.

<sup>64</sup> Estas medidas estructurales no deben conducir a la fragmentación del mercado único. Como se indica en el punto 6 de la Comunicación sobre reestructuración bancaria «[l]a coherencia del mercado interior y el desarrollo de los bancos en toda la Comunidad deben ser un criterio clave en la aplicación de estos principios. La fragmentación y la compartimentación del mercado deben evitarse». La Comisión considera positivamente las medidas que contribuyan a que los mercados nacionales permanezcan abiertos y competitivos (*vid.* el punto 33 de la Comunicación sobre reestructuración bancaria).

<sup>65</sup> Como ya se ha adelantado, esta posibilidad de ampliar el plazo de aplicación de las medidas compensatorias por razones de las circunstancias del mercado (en particular cuando encontrar un comprador para filiales u otras actividades o activos resulte objetivamente difícil), constituye una modulación de las Directrices S&R (*vid.* los puntos 35 y 40 de las Directrices S&R).

tricciones deben mantenerse durante un período entre tres años y la totalidad de la duración de la reestructuración.

Por último, los Estados miembros deben enviar informes regulares detallados. En cuanto al procedimiento, si la Comisión tiene razones para dudar de que el plan de reestructuración cumple con los requisitos pertinentes, debe incoar el procedimiento de investigación formal.

### 13. COMENTARIOS FINALES

A pesar de ciertas presiones para suspender la aplicación de las reglas de las ayudas de Estado, la disciplina constituye una parte importante de la solución a la crisis financiera. En efecto, las reglas sobre ayudas estatales han ayudado a los Estados miembros a encontrar soluciones coordinadas, han dado seguridad jurídica a las medidas estatales adoptadas, han contribuido a que los competidores se encuentren en pie de igualdad y a evitar una carrera por las subvenciones y, en definitiva, a que se respeten las reglas del mercado interior esquivando la trampa del proteccionismo.

La gestión de la crisis muestra que es posible apoyar al sector bancario comunitario y asegurar la estabilidad financiera en circunstancias excepcionales sin suspender la aplicación de las reglas de Estado ni sacrificar los principios que las informan. Esto ha sido posible gracias en particular al rápido desarrollo de un marco de aplicación del art. 87 CE, apartado 3, letra *b*), que permite declarar compatibles las ayudas estatales destinadas a poner remedio a una grave perturbación en la economía de un Estado miembro.

En efecto, mientras que el concepto de ayuda, por su carácter objetivo, no puede verse afectado por el advenimiento de una crisis, el amplio margen de apreciación del que dispone la Comisión en cuanto a la apreciación de la compatibilidad de las medidas estatales permite modular los criterios de apreciación de las ayudas, haciendo posible al mismo tiempo, por un lado, asegurar la estabilidad financiera y la concesión de créditos a la economía real y, por otro, evitar que se generen distorsiones innecesarias de la competencia entre instituciones financieras o entre Estados miembros.

Los principios básicos de la disciplina han sido plasmados en las orientaciones dadas por la Comisión en sus sucesivas comunicaciones y, en concreto, en los límites que éstas han impuesto. Así, las medidas de apoyo deben estar bien enfocadas, a fin de poder lograr eficazmente su objetivo, ser proporcionales al problema en cuestión y no ir más allá de lo que se requiere para lograr este efecto, y estar diseñadas de tal manera

que se minimicen las repercusiones negativas en los competidores, otros sectores y otros Estados miembros.

Por lo que respecta a las medidas de salvamento, se ha exigido en particular:

- Acceso no discriminatorio a los regímenes.
- Limitación en el tiempo.
- Limitación del alcance de las medidas a lo que es necesario para remediar la grave perturbación financiera.
- Contribución apropiada del beneficiario.
- Suficientes limitaciones en cuanto al comportamiento del beneficiario para impedir todo abuso del apoyo estatal.

En cuanto a las medidas de reestructuración, se requiere en sustancia:

- Restablecimiento de la viabilidad del banco a largo plazo sin ayuda estatal.
- Utilización de los recursos del beneficiario para lograr una adecuada distribución de cargas entre el Estado miembro y el banco.
- Medidas compensatorias efectivas y proporcionales, calculadas en función del importe de la ayuda y de las características del mercado.

Es esta segunda fase, la de reestructuración, la que es decisiva para limitar al máximo las distorsiones en el mercado. En este sentido, es clave que la flexibilidad mostrada en cuanto a las medidas de salvamento en aras de la estabilidad financiera se vea contrarrestada por una aplicación estricta de la Comunicación sobre reestructuración bancaria (en particular mediante la imposición de medidas compensatorias suficientes), que logre minimizar las situaciones de falseamiento de la competencia que se hayan ocasionado<sup>66</sup>.

Por último, dado que las medidas de apoyo deben conducir al restablecimiento de la viabilidad de las entidades a largo plazo sin apoyo financiero del Estado, el siguiente desafío será diseñar estrategias de salida de los regímenes de ayuda<sup>67</sup> con el fin de volver a la aplicación normal de la disciplina una vez que las condiciones del mercado lo permitan<sup>68</sup>.

---

<sup>66</sup> Como ya se ha mencionado, quizás un enfoque algo más estricto, en el que todas las entidades financieras que se han beneficiado de una recapitalización o de un rescate de activos deteriorados deberían presentar un plan de reestructuración, podría haber contribuido a limitar aún en mayor medida las distorsiones de competencia.

<sup>67</sup> En este sentido, el Consejo Europeo de octubre de 2009 afirma la necesidad de preparar una estrategia coordinada para salir de las políticas de estímulo generales cuando se haya afianzado la recuperación, en el marco de la aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. El Consejo Europeo invita al Consejo y a la Comisión a que prosigan sus trabajos sobre estrategias de salida y a

(Nota 68 en página siguiente)

---

que le informen en la sesión del Consejo Europeo de diciembre de 2009 (*vid.* las conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas de 29 y 30 de octubre de 2009, punto 27).

<sup>68</sup> En efecto, el mantenimiento de regímenes de apoyo durante un período más largo de lo necesario para preservar la estabilidad financiera sería susceptible de ocasionar una gran distorsión de la competencia: riesgo de retraso en el ajuste de los bancos a las condiciones normales de mercado cuando el apoyo estatal es más beneficioso; riesgo moral, ya que los bancos podrían tomar riesgos inapropiados al disponer de los recursos estatales; graves desequilibrios transfronterizos debido a que los bancos que operan internacionalmente podrían tener acceso a recursos en otro Estado miembro cuando en su Estado miembro el apoyo estatal ya no estaría disponible, etc. En particular, los regímenes de garantía, que tienen un efecto de distorsión elevado ya que el Estado asume el riesgo en lugar de la entidad que emite la deuda, reduciendo en consecuencia el incentivo de reducir el riesgo, no incluyen, al contrario de los regímenes de recapitalización y de los de rescate de activos deteriorados, incentivos adecuados para el abandono de los regímenes y por eso el diseño de estrategias de salida es más urgente.