

II

(Comunicaciones)

COMUNICACIONES PROCEDENTES DE INSTITUCIONES Y ÓRGANOS DE LA
UNIÓN EUROPEA

COMISIÓN

**Comunicación de la Comisión — 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**

(2008/C 270/02)

1. INTRODUCCIÓN

1. La crisis financiera mundial se ha intensificado notablemente, y ahora ha afectado gravemente al sector bancario de la UE. Aparte de los problemas específicos relacionados en particular con el mercado hipotecario de EE.UU. y los activos hipotecados o vinculados a pérdidas derivadas de estrategias excesivamente arriesgadas de bancos individuales, se ha producido una erosión general de la confianza dentro del sector bancario en las últimas semanas. La aguda incertidumbre sobre el riesgo de crédito de las instituciones financieras individuales ha secado el mercado de los préstamos interbancarios, dificultando progresivamente el acceso a la liquidez para las instituciones financieras en general.

2. La situación actual supone una amenaza para la existencia de las instituciones financieras con problemas que son resultado de su modelo empresarial o de prácticas comerciales particulares, cuyas deficiencias se ven expuestas y exacerbadas por la crisis de los mercados financieros. Para que tales instituciones retornen a la viabilidad a largo plazo en vez de liquidarse, será necesaria una reestructuración de gran envergadura de sus operaciones. En las circunstancias actuales, la crisis afecta igualmente a las instituciones financieras sólidas cuyas dificultades se derivan exclusivamente de las condiciones generales del mercado, que han restringido gravemente el acceso a la liquidez. La viabilidad a largo plazo de estas instituciones puede requerir una reestructuración menos importante. En cualquier caso, sin embargo, las medidas adoptadas por un Estado miembro para apoyar a (determinadas) instituciones que operan en su mercado financiero nacional pueden favorecer a estas instituciones en detrimento de otras que funcionan en ese o en otros Estados miembros.

3. El Consejo de Economía y Finanzas (Ecofin) de 7 de octubre de 2008 adoptó 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. La recapitalización de las instituciones financieras vulnerables sistémicamente relevantes se consideró como un medio, entre otros, de proteger debidamente los intereses de los depositantes y la estabilidad del sistema. Además, se acordó que la intervención pública debe decidirse a nivel nacional pero en un marco coordinado y sobre la base de varios principios comunes de la UE ⁽¹⁾. En la misma ocasión, la Comisión ofreció dar unas orientaciones en cuanto al amplio marco en el que puedan evaluarse rápidamente la compatibilidad con las reglas de ayudas estatales de los regímenes de recapitalización y garantía, y los casos de aplicación de tales regímenes.

4. Dada la escala de la crisis, que ahora ha puesto también en peligro a bancos esencialmente sólidos, el alto grado de integración e interdependencia de los mercados financieros europeos y las drásticas repercusiones del fracaso potencial de una institución financiera sistémicamente relevante que exacerben más la crisis, la Comisión reconoce que los Estados miembros pueden considerar necesario adoptar medidas adecuadas para proteger la estabilidad del sistema financiero. Debido a la naturaleza específica de los

⁽¹⁾ Las conclusiones del Consejo de Economía y Finanzas (Ecofin) enumeran los siguientes principios:

- las intervenciones deberán ser oportunas y la ayuda debe ser en principio temporal,
- los Estados miembros se mantendrán vigilantes por lo que respecta a los intereses de los contribuyentes,
- los accionistas deberán soportar las consecuencias de la intervención,
- los Estados miembros deberán estar en condiciones de realizar un cambio de la dirección,
- la dirección no deberá retener beneficios indebidos — los Gobiernos tendrán, entre otras cosas, poder para intervenir en la remuneración,
- el interés legítimo de los competidores debe protegerse, en especial a través de las normas sobre ayudas estatales,
- deben evitarse las repercusiones negativas.

problemas actuales del sector financiero, tales medidas pueden tener que ir más allá de la estabilización de instituciones financieras individuales e incluir a los regímenes generales.

5. Si bien hay que tener debidamente en cuenta las circunstancias excepcionales que prevalecen en la actualidad al aplicar las normas sobre ayudas estatales a las medidas dirigidas a abordar la crisis en los mercados financieros, la Comisión debe garantizar que tales medidas no generan distorsiones innecesarias de la competencia entre instituciones financieras que operan en el mercado, ni repercusiones negativas en otros Estados miembros. El propósito de esta Comunicación es proporcionar una orientación sobre los criterios pertinentes para la compatibilidad con el Tratado, tanto de los regímenes generales como de los casos individuales de aplicación de tales regímenes y casos particulares de importancia sistémica. Al aplicar estos criterios a las medidas adoptadas por los Estados miembros, la Comisión procederá con la rapidez necesaria para garantizar la seguridad jurídica y para restablecer la confianza en los mercados financieros.

2. PRINCIPIOS GENERALES

6. La ayuda estatal a las empresas en dificultades se evalúa normalmente al amparo del artículo 87, apartado 3, letra c) del Tratado y de las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales de salvamento y de reestructuración de empresas en crisis ⁽¹⁾ (en lo sucesivo, «directrices S&R») que articulan la interpretación por parte de la Comisión del artículo 87, apartado 3, letra c) del Tratado para este tipo de ayudas. Estas directrices S&R son de aplicación general, si bien prevén determinados criterios específicos para el sector financiero.
7. Por otro lado, de conformidad con el artículo 87, apartado 3, letra b) del Tratado, la Comisión puede permitir ayudas estatales «destinadas a poner remedio a una grave perturbación en la economía de un Estado miembro».
8. La Comisión reafirma que, de conformidad con la jurisprudencia y con su práctica de toma de decisiones ⁽²⁾, el artículo 87, apartado 3, letra b), del Tratado debe interpretarse de forma restrictiva respecto a lo que puede considerarse una perturbación grave de la economía de un Estado miembro.
9. Habida cuenta del nivel de gravedad que ha alcanzado la crisis actual en los mercados financieros y de su posible impacto en la economía global de los Estados miembros, la Comisión considera que el artículo 87, apartado 3, letra b), en las actuales circunstancias, es una base jurídica apropiada para las medidas de ayuda adoptadas para abordar esta crisis sistémica. Esta afirmación es especialmente aplicable a las ayudas concedidas mediante un régimen general para varias o todas las instituciones financieras de un Estado miembro. En caso de que las autoridades del Estado miembro responsables de la estabilidad financiera declaren a la Comisión que existe tal riesgo de perturbación grave, tendrá una importancia particular para la evaluación de la Comisión.
10. Las intervenciones específicas de los Estados miembros no están excluidas de las circunstancias que cumplen los criterios del artículo 87, apartado 3, letra b). En el caso tanto de los regímenes como de las intervenciones puntuales, si bien la evaluación de la ayuda debe seguir los principios generales establecidos en las directrices S&R adoptadas de conformidad con el artículo 87, apartado 3, letra c) del Tratado, las circunstancias actuales pueden permitir la aprobación de medidas excepcionales tales como intervenciones estructurales de urgencia, protección de derechos de terceros (por ejemplo, acreedores), y medidas de rescate que potencialmente pueden superar los 6 meses.
11. No obstante, cabe subrayar que las consideraciones anteriores implican que el recurso al artículo 87, 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. Por lo que se refiere al sector financiero, sólo puede invocarse esta disposición en circunstancias verdaderamente excepcionales en las que esté en peligro el funcionamiento de los mercados financieros.
12. En los casos en que exista una perturbación grave de la economía de un Estado miembro con arreglo a lo expuesto anteriormente, es posible recurrir al artículo 87, apartado 3, letra b), pero no de forma ilimitada, sino solamente mientras la situación de crisis justifique su aplicación.
13. Esto implica la necesidad de que todos los regímenes generales creados sobre esta base, por ejemplo en forma de régimen de garantía o recapitalización, se revisen regularmente y finalicen tan pronto como la situación económica del Estado miembro en cuestión lo permita. Si bien se reconoce que actualmente es imposible predecir la duración de los problemas extraordinarios actuales en los mercados financieros, y que para restablecer la confianza puede ser imprescindible señalar que una medida durará mientras la crisis continúe, la Comisión considera necesario para establecer la compatibilidad de cualquier régimen general que el Estado miembro realice un análisis al menos cada seis meses e informe a la Comisión sobre el resultado de tal análisis.
14. Además, la Comisión considera que el tratamiento de las instituciones financieras que no tienen liquidez pero que por lo demás son esencialmente sólidas, en ausencia de las circunstancias excepcionales actuales, debe distinguirse del tratamiento de las instituciones financieras caracterizadas por problemas endógenos. En el primer caso, los

⁽¹⁾ DO C 244 de 1.10.2004, p. 2.

⁽²⁾ Véase en principio los asuntos acumulados T-132/96 y T-143/96 Freistaat Sachsen and Volkswagen AG Commission, [1999] Rec. II-3663, considerando 167. Confirmado en la Decisión 94/490/CE de la Comisión en el asunto C 47/96, *Crédit Lyonnais* (DO L 221 de 8.8.1998, p. 28), considerando 10.1, Decisión 2005/345/CE de la Comisión en el asunto C 28/02 *Bankgesellschaft Berlin* (DO L 116 de 4.5.2005, p. 1), considerandos 153 y ss. y Decisión 2008/263/CE de la Comisión en el asunto C 50/06 *BAWAG* (DO L 83 de 26.3.2008, p. 7), considerando 166. Véase la Decisión de la Comisión en el asunto NN 70/07, *Northern Rock* (DO C 43 de 16.2.2008, p. 1), Decisión de la Comisión en el asunto NN 25/08, *Rescue aid to WestLB* (DO C 189 de 26.7.2008, p. 3), y Decisión de la Comisión de 4 de junio de 2008 en el asunto C 9/08 *SachsenLB*, pendiente de publicación.

problemas de viabilidad son intrínsecamente exógenos y están relacionados con la actual situación extrema del mercado financiero y no con la ineficacia o la asunción de riesgos excesivos. Como consecuencia, las distorsiones de la competencia resultantes de regímenes que apoyen la viabilidad de tales instituciones serán más limitadas y requerirán normalmente una reestructuración menos importante. Por el contrario, otras instituciones financieras que puedan verse especialmente afectadas por pérdidas derivadas por ejemplo de la ineficacia, la mala gestión de activos y obligaciones o estrategias arriesgadas, encajarían en el marco normal de las ayudas de salvamento, y necesitarían una reestructuración de gran envergadura, así como medidas compensatorias destinadas a limitar las distorsiones de la competencia ⁽¹⁾. En todos los casos, sin embargo, a falta de salvaguardias apropiadas, las distorsiones de la competencia pueden ser considerables a raíz de la aplicación de regímenes de garantía y recapitalización, pues podrían favorecer indebidamente a los beneficiarios en detrimento de sus competidores o podrían agravar los problemas de liquidez de instituciones financieras situadas en otros Estados miembros.

15. Por otra parte, en línea con los principios generales que subyacen en las normas del Tratado sobre ayudas estatales, se requiere que la ayuda concedida no exceda de lo que sea estrictamente necesario para lograr su objetivo legítimo y que las distorsiones de la competencia se eviten o minimicen en la medida de lo posible, y teniendo en cuenta las circunstancias actuales, todas las medidas generales de apoyo deben:

- estar bien enfocadas, a fin de poder lograr eficazmente el objetivo de solucionar una perturbación grave en la economía,
- 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.

16. La observancia de estos criterios, de conformidad con las normas sobre ayudas estatales y con las libertades fundamentales consagradas en el Tratado, incluido el principio de no discriminación, es necesaria para la preservación del buen funcionamiento del mercado interior. En su evaluación, la Comisión tendrá en cuenta los siguientes criterios que se enumeran a continuación para decidir sobre la compatibilidad de las medidas de ayuda estatal.

3. GARANTÍAS QUE CUBREN LAS RESPONSABILIDADES DE LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS

17. Los principios establecidos anteriormente se traducen en las siguientes consideraciones por lo que se refiere a los regímenes de garantía que cubren el pasivo establecido a través de una declaración, legislación o un régimen contractual, teniendo en cuenta que estas consideraciones son de naturaleza general y deben adaptarse a las circunstancias particulares de cada caso.

⁽¹⁾ Debe entenderse que la naturaleza exacta y la oportunidad de la reestructuración que deba efectuarse pueden verse afectadas por la actual turbulencia de los mercados financieros.

Elegibilidad para un régimen de garantía

18. Puede producirse una distorsión significativa de la competencia si algunos actores del mercado se ven excluidos del beneficio de la garantía. Los criterios de elegibilidad de las instituciones financieras para la cobertura por tal garantía deben ser objetivos, teniendo debidamente en cuenta su papel en el sistema bancario en cuestión y en la economía global, y no discriminatorios, a fin de evitar efectos distorsionadores indebidos en los mercados vecinos y en el mercado interior en su conjunto. En aplicación del principio de no discriminación por razón de la nacionalidad, deben 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.

Ámbito material de la garantía — tipos de pasivo cubiertos

19. En las actuales circunstancias excepcionales, puede ser necesario tranquilizar a los titulares de depósitos en las instituciones financieras, garantizándoles que no sufrirán pérdidas, a fin de limitar la posibilidad de retirada de fondos y de repercusiones negativas indebidas en bancos sanos. En principio, por tanto, en el contexto de una crisis sistémica, las garantías generales que protegen los depósitos de los particulares (y la deuda de los clientes al por menor) pueden ser un componente legítimo de la respuesta de los gobiernos.

20. Por lo que se refiere a las garantías que exceden de los depósitos de los particulares, la selección de los tipos de deuda y obligaciones cubiertos debe, en la medida de lo posible, centrarse en la fuente específica de dificultades y restringirse a lo que pueda considerarse necesario para hacer frente a los aspectos relevantes de la crisis financiera actual, pues de otro modo podrían retrasar el proceso de ajuste necesario y generar riesgos morales perjudiciales ⁽²⁾.

21. En aplicación de este principio, el agotamiento de los préstamos interbancarios debido a la erosión de la confianza entre las instituciones financieras puede también justificar que se garanticen determinados tipos de depósitos interbancarios e incluso títulos de crédito a corto y medio plazo, en la medida en que tales obligaciones no estén protegidas ya adecuadamente a través de acuerdos existentes entre inversores u otros medios ⁽³⁾.

22. La extensión de la cobertura de cualquier garantía a otros tipos de deuda, más allá de este ámbito relativamente amplio, requeriría un análisis más profundo de su justificación.

23. Tales garantías no deben, en principio, incluir deudas subordinadas (capital de nivel 2) o una cobertura indiscriminada de todas las responsabilidades, pues tenderían simplemente a salvaguardar los intereses de los accionistas y de otros inversores de capital de riesgo. Si se cubrieran tales deudas, permitiendo así una expansión del capital y por tanto de las actividades de crédito, podrían ser necesarias restricciones específicas.

⁽²⁾ La limitación del importe de la garantía disponible, posiblemente en relación con el valor del balance del beneficiario, puede constituir igualmente un elemento de salvaguarda de la proporcionalidad del sistema a este respecto.

⁽³⁾ Como por ejemplo, bonos garantizados y deudas y depósitos garantizados por bonos del Estado o bonos garantizados.

Ámbito temporal del régimen de garantía

24. La duración y el alcance de cualquier régimen de garantía que vaya más allá de los regímenes de garantía de depósitos de particulares deben limitarse al mínimo necesario. De conformidad con los principios generales establecidos anteriormente, teniendo en cuenta la duración actualmente imprevisible de las deficiencias fundamentales en el funcionamiento de los mercados financieros, la Comisión considera un elemento necesario para la compatibilidad de cualquier régimen general que el Estado miembro realice un análisis cada seis meses, que cubra la justificación para seguir aplicando el régimen y su capacidad de ajuste a la evolución de la situación de los mercados financieros. Los resultados de este análisis se presentarán a la Comisión. A condición de que su análisis se haga regularmente, la aprobación del régimen puede cubrir en principio un período de más de seis meses y hasta un máximo de dos años. Puede prorrogarse, previa aprobación de la Comisión, siempre que la crisis de los mercados financieros así lo requiera. En caso de que el régimen permita que las garantías continúen cubriendo la deuda hasta una fecha de vencimiento posterior al término del período de emisión al amparo del régimen, serán necesarias salvaguardias adicionales para impedir una distorsión excesiva de la competencia. Tales salvaguardias podrán incluir un período de emisión más reducido del autorizado en principio al amparo de la presente Comunicación, condiciones de fijación de precios disuasorias y límites cuantitativos apropiados respecto de la deuda cubierta.

Ayuda limitada al mínimo — contribución del sector privado

25. En aplicación del principio general de las ayudas estatales según el que la cantidad e intensidad de la ayuda deben limitarse al mínimo estricto, los Estados miembros deben tomar medidas adecuadas para garantizar una contribución significativa de los beneficiarios y/o el sector al coste de la garantía y, cuando sea necesario, al coste de la intervención del Estado en caso de que deba recurrirse a la garantía.

26. El cálculo exacto y la composición de esta contribución depende de las circunstancias particulares. La Comisión considera que una combinación adecuada de alguno o de todos los siguientes elementos ⁽¹⁾ satisfaría el requisito de mantener la ayuda al mínimo:

- el régimen de garantía debe basarse individualmente en una remuneración adecuada por parte de las instituciones financieras beneficiarias y/o el sector financiero en su conjunto ⁽²⁾. Teniendo en cuenta la dificultad de determinar un tipo de mercado para garantías de esta naturaleza y dimensión, a falta de una referencia comparable, y teniendo en cuenta las dificultades potenciales, en las circunstancias actuales, de que los beneficiarios soporten los importes que podrían cargarse correctamente, los importes cobrados en el ámbito del régimen deben aproximarse lo más posible a lo que podría considerarse un precio de mercado. La

⁽¹⁾ Ésta es una lista no exhaustiva de herramientas que contribuyen al objetivo de mantener la ayuda al mínimo.

⁽²⁾ Por ejemplo, a través de una asociación de bancos privados.

introducción de mecanismos adecuados de fijación de precios que reflejen los diversos niveles de riesgo y los distintos perfiles y necesidades de crédito de los beneficiarios constituirá una contribución importante para garantizar el carácter proporcional de la medida,

- si hubiera que activar la garantía, otra contribución importante del sector privado podría consistir en cubrir al menos una parte considerable de las cantidades debidas por la empresa beneficiaria (si continúa existiendo) o por el sector, limitándose la intervención del Estado miembro a los importes que excedan de esta contribución,
- la Comisión es consciente de que los beneficiarios pueden no ser capaces de pagar inmediatamente una remuneración adecuada en su totalidad. Por tanto, para complementar o sustituir parcialmente los elementos anteriores, los Estados miembros podrían introducir una cláusula de recuperación/prosperidad que exija que los beneficiarios paguen una remuneración adicional por la mera prestación de la garantía (en caso de que no haya que activarla) o reembolsen al menos una parte los importes pagados por el Estado miembro con arreglo a la garantía (en caso de que deba recurrirse a ella) tan pronto como estén en condiciones de hacerlo.

Prevención de falseamientos indebidos de la competencia

27. Dados los riesgos inherentes de que cualquier régimen de garantía tenga repercusiones negativas en los bancos no beneficiarios, incluidos los de otros Estados miembros, el régimen debe incluir mecanismos adecuados para minimizar tales distorsiones y el abuso potencial de las situaciones preferenciales de los beneficiarios adquiridas mediante la garantía del Estado. Tales salvaguardias, que son también importantes para evitar los riesgos morales, deberían incluir una combinación adecuada de alguno o de todos los elementos siguientes ⁽³⁾:

- limitaciones en cuanto al comportamiento que garanticen que las instituciones financieras beneficiarias no se dedican a una expansión agresiva aprovechando la garantía, en detrimento de los competidores no cubiertos por tal protección. Esto puede hacerse, por ejemplo, mediante:
 - restricciones de la conducta comercial (tales como publicidad que expongan el hecho de que el banco beneficiario es objeto de una garantía), de los precios aplicados o de la expansión de las actividades, por ejemplo a través de la introducción de un límite máximo de cuota de mercado ⁽⁴⁾,
 - limitaciones al valor del balance de las instituciones beneficiarias en relación con una referencia adecuada [por ejemplo, el Producto Interior Bruto o crecimiento del mercado monetario ⁽⁵⁾],

⁽³⁾ Ésta es una lista no exhaustiva de herramientas que contribuyen al objetivo de evitar distorsiones indebidas de la competencia.

⁽⁴⁾ La retención de beneficios a fin de garantizar una recapitalización adecuada también puede constituir un elemento a considerar en este contexto.

⁽⁵⁾ Mientras que se salvaguarda la disponibilidad de crédito para la economía, especialmente en caso de recesión.

- prohibición de comportamientos irreconciliables con el objetivo de la garantía, como por ejemplo readquisición de participaciones por instituciones financieras beneficiarias o emisión de nuevas opciones de compra de acciones para sus directivos,
- disposiciones adecuadas que permitan que el Estado miembro en cuestión garantice la aplicación de estas restricciones en cuanto al comportamiento, incluida la sanción de retirar la garantía concedida a una institución financiera beneficiaria, en caso de incumplimiento.

Seguimiento a través de medidas de ajuste

28. La Comisión considera que, para evitar en la medida de lo posible las distorsiones de la competencia, los regímenes generales de garantía deben considerarse medidas de urgencia temporales destinadas a hacer frente a los síntomas agudos de la crisis actual de los mercados financieros. Tales medidas no pueden, por definición, representar una respuesta satisfactoria a las causas profundas de esta crisis ligadas a los defectos estructurales de funcionamiento de la organización de los mercados financieros, o a problemas específicos de las instituciones financieras individuales o a una combinación de ambos.
29. Por tanto, un régimen de garantía debe ir acompañado, a su debido tiempo, de medidas de ajuste necesarias para el sector en su conjunto y/o por la reestructuración o liquidación de beneficiarios individuales, en especial aquéllos para los que deba recurrirse a la garantía.

Aplicación del régimen a casos individuales

30. En los casos en que deba activarse el régimen de garantía en beneficio de determinadas instituciones financieras, es imprescindible que esta medida de salvamento de urgencia destinada a garantizar la supervivencia de una institución insolvente, que provocará una distorsión adicional de la competencia por encima de la resultante de la introducción general del régimen, vaya seguida tan pronto como la situación de los mercados financieros lo permita, de medidas adecuadas que conduzcan a la reestructuración o a la liquidación del beneficiario. Esta situación va a desencadenar el requisito de notificación de un plan de reestructuración o de liquidación para los beneficiarios de pagos efectuados al amparo de la garantía, que será evaluado por separado por la Comisión por lo que se refiere a su adecuación a las normas sobre ayudas estatales ⁽¹⁾.
31. En la evaluación de un plan de reestructuración, la Comisión se guiará por la necesidad de garantizar:
- el restablecimiento de la viabilidad a largo plazo de la institución financiera en cuestión,

- que la ayuda se mantenga al mínimo y que exista una participación privada sustancial a los costes de la reestructuración,
- que no se produzcan distorsiones indebidas de la competencia ni beneficios injustificados derivados de la activación de la garantía.

32. En esta evaluación, la Comisión podrá basarse en la experiencia obtenida en la aplicación de las normas sobre ayudas estatales a instituciones financieras en el pasado, teniendo en cuenta las características particulares de una crisis que ha alcanzado una dimensión tal que puede considerarse una perturbación grave de la economía de los Estados miembros.

33. La Comisión tendrá también en cuenta la distinción entre medidas de ayuda que son necesarias debido exclusivamente al actual bloqueo en el acceso a la liquidez de instituciones financieras pero que en todos los demás aspectos son fundamentalmente sólidas, y la ayuda proporcionada a beneficiarios que, además, tienen problemas de solvencia estructurales relacionados, por ejemplo, con su modelo empresarial específico o su estrategia de inversión. En principio, la ayuda prestada a la última categoría de beneficiarios es susceptible de plantear mayores preocupaciones en materia de competencia.

4. RECAPITALIZACIÓN DE LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS

34. Una segunda medida sistémica en respuesta a la crisis financiera en curso sería el establecimiento de un régimen de recapitalización que se utilizaría para apoyar a las instituciones financieras que son fundamentalmente sólidas pero que pueden verse afectadas debido a las condiciones extremas registradas en los mercados financieros. El objetivo consistiría en proporcionar fondos públicos a fin de reforzar directamente la base de capital de las instituciones financieras, o facilitar la inyección de capital privado por otros medios, a fin de evitar repercusiones sistémicas negativas.
35. En principio, las consideraciones anteriores relativas a los regímenes generales de garantía se aplican, *mutatis mutandis*, también a los regímenes de recapitalización. En concreto, se trata de:

- criterios de elegibilidad objetivos y no discriminatorios,
- ámbito temporal del régimen,
- limitación de la ayuda a lo estrictamente necesario,
- la necesidad de salvaguardias contra los posibles abusos y distorsiones indebidas de la competencia, teniendo en cuenta que la naturaleza irreversible de las inyecciones de capital implica la necesidad de incluir en el régimen disposiciones que permitan al Estado miembro controlar y garantizar la observancia de estas salvaguardias y tomar medidas que eviten distorsiones indebidas de la competencia, en su caso, en una fase posterior ⁽²⁾, y

⁽¹⁾ La Comisión considera, por principio, que en caso de que deban efectuarse pagos a la institución financiera beneficiaria, el pago debe ir seguido, en el plazo de seis meses, por un plan de reestructuración o liquidación, según los casos. A fin de facilitar el trabajo de los Estados miembros y de la Comisión, la Comisión estará dispuesta a examinar notificaciones agrupadas de casos similares de reestructuración/liquidación. La Comisión puede decidir que no es necesario presentar un plan cuando se trata de la mera liquidación de una institución, o cuando la institución sea de dimensión reducida.

⁽²⁾ Según los principios de las Directrices comunitarias S&R.

- la exigencia de que la recapitalización, como medida de urgencia para apoyar la institución financiera durante la crisis, vaya seguida de un plan de reestructuración del beneficiario, que será examinado separadamente por la Comisión, teniendo en cuenta tanto la distinción entre las instituciones financieras fundamentalmente sólidas afectadas exclusivamente por las actuales restricciones de acceso a la liquidez y los beneficiarios que, además, registran problemas de solvencia de carácter más estructural relacionados por ejemplo con su modelo empresarial específico o su estrategia de inversión, como el impacto de esa distinción en el nivel de reestructuración necesario.
36. La naturaleza específica de las medidas de recapitalización suscita las siguientes consideraciones.
37. La elegibilidad deberá basarse en criterios objetivos, tales como la necesidad de garantizar un nivel suficiente de capitalización por lo que se refiere a los requisitos de solvencia, que no den lugar a un tratamiento discriminatorio injustificado. La evaluación de la necesidad de apoyo realizada por las autoridades de supervisión financiera constituiría un elemento positivo.
38. La inyección de capital debe limitarse al mínimo necesario y no debe permitirse al beneficiario que inicie estrategias comerciales agresivas, una expansión de sus actividades u otros comportamientos que impliquen distorsiones indebidas de la competencia. En ese contexto, se evaluará positivamente el mantenimiento de requisitos mínimos de solvencia reforzados, y/o la limitación del valor total del balance de la institución financiera. Los beneficiarios deberían contribuir todo lo posible, teniendo en cuenta la crisis actual, con sus propios medios, incluida la participación privada ⁽¹⁾.
39. Las inyecciones de capital en instituciones financieras deben hacerse en términos que minimicen el importe de la ayuda. Según el instrumento elegido (por ejemplo, acciones, garantías, capital subordinado, etc.), el Estado miembro en cuestión debe, en principio, recibir derechos de valor correspondiente a su participación en la recapitalización. El precio de emisión de las nuevas acciones deberá fijarse sobre la base de una evaluación orientada por el mercado. Con el fin de garantizar que la ayuda estatal sólo se conceda a cambio de una contrapartida adecuada, los instrumentos como las acciones privilegiadas con una remuneración correcta se considerarán positivamente. Alternativamente, deberá considerarse la introducción de mecanismos de reembolso y cláusulas de prosperidad.
40. Consideraciones similares se aplicarán a otras medidas y regímenes destinados a hacer frente al problema desde la perspectiva de los activos de las instituciones financieras, susceptibles de contribuir al refuerzo de los requisitos de capital de las instituciones. En especial, 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.
41. La aprobación del régimen de ayudas no exime a los Estados miembros de presentar a la Comisión un informe semestral sobre la utilización del régimen, y los planes individuales para las empresas beneficiarias en el plazo de 6 meses a partir de la fecha de la intervención ⁽²⁾.
42. Como en el caso de los regímenes de garantía, pero teniendo en cuenta la naturaleza intrínsecamente irreversible de las medidas de recapitalización, la Comisión evaluará estos planes de manera que se garantice la coherencia de los resultados globales de la recapitalización realizada al amparo del régimen con los resultados de una medida de recapitalización tomada fuera de tal régimen, según los principios de las Directrices comunitarias S&R, tomando en consideración las características específicas de una crisis sistémica en los mercados financieros.

5. LIQUIDACIÓN CONTROLADA DE LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS

43. En el contexto de la crisis financiera actual, los Estados miembros pueden también pretender realizar una liquidación controlada de determinadas instituciones financieras en el ámbito de su competencia. Tales liquidaciones controladas podrán realizarse en conjunción con una contribución de fondos públicos y podrán aplicarse en casos individuales, bien como una segunda fase, después de que se conceda una ayuda de salvamento a una determinada institución financiera cuando resulte claramente que esta última no puede reestructurarse con éxito, o a través de una medida única. La liquidación controlada puede también constituir un elemento de un régimen general de garantía, por ejemplo, en los casos en que un Estado miembro se comprometa a iniciar la liquidación de las instituciones financieras respecto de las cuales sea necesario activar la garantía.
44. Una vez más, la evaluación de un régimen de este tipo y de las medidas de liquidación individuales tomadas al amparo de tal régimen debe seguir, *mutatis mutandis*, las orientaciones anteriormente expuestas relativas a los regímenes de garantía.
45. La naturaleza específica de una medida de liquidación suscita las siguientes consideraciones.
46. En el contexto de una liquidación, debe dedicarse especial atención a la necesidad de minimizar el riesgo moral, especialmente mediante la exclusión de accionistas y en alguna manera de ciertos tipos de acreedores del beneficio de cualquier ayuda en el contexto de un procedimiento de liquidación controlado.
47. A fin de evitar distorsiones indebidas de la competencia, la fase de liquidación deberá limitarse al período estrictamente necesario para efectuar una liquidación ordenada. Mientras la institución financiera beneficiaria continúe operando, no deberá realizar nuevas actividades, sino limitarse a las ya existentes. La autorización bancaria deberá retirarse lo más rápidamente posible.

⁽¹⁾ Una medida inicial de pago de una determinada cantidad podrá tener que reforzarse con otras medidas que permitan la imposición de contribuciones adicionales en una fase posterior.

⁽²⁾ A fin de facilitar el trabajo de los Estados miembros y de la Comisión, la Comisión estará dispuesta a examinar notificaciones agrupadas de casos similares de reestructuración. La Comisión también puede decidir que no es necesario presentar un plan cuando se trata de la mera liquidación de una institución, o cuando la institución sea de dimensión reducida.

48. Al garantizar que el importe de la ayuda se mantenga al nivel mínimo necesario teniendo en cuenta el objetivo perseguido, debe tenerse en cuenta que la protección de la estabilidad financiera en el actual clima de agitación financiera pueda forzar que el reembolso a determinados acreedores del banco objeto de liquidación se haga a través de medidas de ayuda. La elección de criterios para la selección de los tipos de pasivo con este fin debería seguir las mismas normas que se aplican a los pasivos cubiertos por un régimen de garantía.
49. Para garantizar que no se concede ayuda a los compradores de la institución financiera o de partes de la misma, o a las entidades vendidas, es importante que se respeten determinadas condiciones de venta. Para determinar la existencia potencial de ayuda, la Comisión tendrá en cuenta los siguientes criterios:
- el proceso de venta deberá ser abierto y no discriminatorio,
 - la venta deberá realizarse en condiciones de mercado,
 - la institución financiera o el Gobierno, dependiendo de la estructura escogida, deberá maximizar el precio de venta de los activos y pasivos en cuestión,
 - en caso de que sea necesario conceder una ayuda a la actividad económica que deba venderse, se efectuará una evaluación individual con arreglo a los principios establecidos en las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales S&R.
50. En los casos en que tras la aplicación de estos criterios se concluya que se ha concedido una ayuda a los compradores o a las entidades vendidas, la compatibilidad de tal ayuda deberá evaluarse por separado.

6. CONCESIÓN DE OTRAS FORMAS DE AYUDA A LA LIQUIDEZ

51. Al abordar los problemas graves de liquidez de determinadas instituciones financieras, los Estados miembros pueden pretender que los regímenes de garantía o recapitalización vayan acompañados de formas complementarias de ayuda a la liquidez, mediante la concesión de fondos públicos (incluidos fondos del banco central). La Comisión ya ha aclarado que cuando un Estado miembro/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 entran, muchas veces, en el ámbito de las normas en materia de ayudas estatales y no necesitan notificarse a la Comisión. La Comisión considera, por ejemplo, que 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 determinadas

circunstancias, puede también considerarse que la ayuda específica a una determinada institución financiera no constituye ayuda estatal. La Comisión considera ⁽¹⁾ que, en este caso, la concesión de fondos del banco central a la institución financiera puede no constituir ayuda si se cumplen varias condiciones, por ejemplo:

- la institución financiera es solvente en el momento de la concesión de liquidez y esta última no forma parte de un paquete de ayuda más amplio,
- la facilidad 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 al beneficiario un tipo de interés penalizador,
- la medida se toma por iniciativa del propio banco central, y no está respaldada por ninguna contragarantía del Estado.

52. La Comisión considera que en las circunstancias excepcionales actuales un régimen de apoyo a la liquidez con recursos públicos (incluidos los del banco central) puede, si constituye una ayuda, ser compatible de conformidad con los principios de las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales S&R. A condición de que se asegure una revisión regular de tal régimen de liquidez cada seis meses ⁽²⁾, la aprobación del régimen puede cubrir un período superior a seis meses y, en principio, hasta dos años. Podrá prorrogarse, previa aprobación de la Comisión, en caso de que la crisis en los mercados financieros así lo requiera.

7. TRATAMIENTO RÁPIDO DE LAS INVESTIGACIONES EN MATERIA DE AYUDAS ESTATALES

53. Al aplicar las normas sobre ayudas estatales a las medidas objeto de la presente Comunicación, de manera que tengan en cuenta las actuales condiciones del mercado financiero, la Comisión, en cooperación con los Estados miembros, debe asegurar tanto que cumplen su objetivo como que las distorsiones de la competencia a que den lugar tanto en el interior de los Estados miembros como entre éstos, se mantengan en un nivel mínimo. Para facilitar esta cooperación y proporcionar a los Estados miembros y a los terceros la seguridad jurídica necesaria por lo que respecta al cumplimiento de las medidas adoptadas con el Tratado (que es un componente significativo para restablecer la confianza en los mercados), es de vital importancia que los Estados miembros informen a la Comisión de sus intenciones y notifiquen los planes para introducir tales medidas de la forma más completa posible y cuanto antes, y en cualquier caso antes de que se aplique la medida. La Comisión ha tomado medidas adecuadas para garantizar una adopción rápida de decisiones tras la notificación completa de las medidas, en caso necesario en el plazo de 24 horas y durante un fin de semana.

⁽¹⁾ Véase por ejemplo Northern Rock (DO C 43 de 16.2.2008, p. 1).

⁽²⁾ A esta revisión se aplicarían los principios expuestos en el punto 24.