

LAS AYUDAS ESTATALES AL SECTOR FINANCIERO Y SU SUPERVISIÓN EN EL CONTEXTO DE LA UNIÓN BANCARIA EUROPEA

Altea Asensi

Profesora Ayudante Doctora. Universidad de Alicante

[resumen - abstract](#)

[palabras claves - key words](#)



"ReDCE núm. 23. Enero-Junio de 2015"

La dimensión de la Administración Pública en el contexto de la globaliza

SUMARIO

1. Introducción

2. Las ayudas al sector financiero durante la crisis económica

3. Actualización del régimen aplicable a las ayudas al sector financiero

4. Mecanismos de estabilidad y de supervisión financiera como respuesta a la crisis económica en el contexto de la unión bancaria

5. Conclusión



Volver

1. Introducción. ↓

La interacción entre la crisis económica y financiera ha llevado a la necesidad de que las instituciones europeas y nacionales hayan adoptado un conjunto de medidas dirigidas a apaciguar sus consecuencias. Los acuerdos adoptados se han dirigido, en primera instancia, a evitar el colapso financiero de algunos países que amenazaba con poner en riesgo el funcionamiento de la economía de la Unión Europea mediante el aporte de liquidez a las instituciones financieras cuando los mercados interbancarios habían dejado de funcionar. En segundo lugar, la Unión Europea ha comenzado a dotarse de los instrumentos necesarios para reducir los riesgos, a partir de la supervisión, y facilitar la gestión y la resolución de las crisis financieras en el supuesto de que volvieran a producirse.

El control de las ayudas al sector financiero implica, asimismo, aumentar las responsabilidades de las autoridades de supervisión de los Estados miembros. Las autoridades de supervisión pueden exigir adaptaciones en el ámbito de la gobernanza empresarial y las prácticas en materia de remuneración que, para los bancos que reciben ayuda estatal, se traducen en la necesidad de contar con planes de reestructuración. En tales casos, al mismo tiempo que se preserva la competencia exclusiva de la Comisión en el control de las ayudas estatales y se refuerza el marco de regulación y supervisión financiera de la Unión, se fortalece la coordinación entre la Comisión y las autoridades competentes.

Con la finalidad de fortalecer el sector financiero y mejorar la prevención, la gestión y la resolución de las crisis bancarias, las instituciones comunitarias han articulado un conjunto de medidas normativas tendentes a solventar y prevenir los factores causantes de aquella crisis. La respuesta en el Derecho comunitario ha consistido en adaptar los criterios sobre las condiciones de acceso de las entidades de crédito a las ayudas estatales y emprender nuevas iniciativas encaminadas a consolidar la Unión Económica y Monetaria mediante la creación de una unión bancaria, por medio del establecimiento de un mecanismo único de supervisión y de un mecanismo único de resolución para las entidades de crédito que estén establecidas en un Estado miembro participante en el mecanismo único de supervisión. Los Estados miembros también han acordado establecer un mecanismo de estabilidad a través del cual podrían facilitarse recursos financieros a los Estados participantes en el mismo y a sus bancos en caso necesario.

2. Las ayudas al sector financiero durante la crisis económica. ↓ ↑

2.1. Base jurídica de la concesión de ayudas de Estado al sector financiero durante la crisis económica.

La reacción que experimentaron las hipotecas «subprime» en Estados Unidos a finales de 2007 supuso un fuerte impacto en los mercados financieros internacionales generalizando la desconfianza entre los agentes económicos. La quiebra de bancos de envergadura internacional y supuesta solidez financiera, como el banco norteamericano Lehman Brothers, en septiembre de 2008, víctimas de los créditos de alto riesgo, conocidos como hipotecas basura, revendidos por todo el mundo, contaminaron el sistema financiero norteamericano y europeo.

Esta incertidumbre trajo consigo la paralización del flujo del crédito interbancario y la restricción del acceso a la liquidez por parte de bancos y particulares, extendiéndose lo que inicialmente era un problema exclusivo del sector financiero a otros sectores económicos. Todo lo anterior generó el desplome de la economía real, repercutiendo en los ciudadanos, las empresas y el empleo. A consecuencia de ello, las expectativas sobre el crecimiento se redujeron drásticamente y el comercio y las inversiones se vieron afectados de inmediato[1].

Los riesgos sistémicos que la crisis de las entidades financieras en general y de las entidades de crédito, en particular, tienen sobre la estabilidad financiera, y el objetivo de que el sistema bancario en su conjunto proporcione un flujo de crédito suficiente a la economía real, ha llevado a los Estados miembros de la Unión Europea a conceder ayudas estatales cuantiosas a sus bancos en crisis. En particular, en el caso de España, se ha cifrado en 53 mil millones de euros la inyección de fondos que la banca española ha recibido de los Presupuestos Generales del Estado entre 2010 y 2013[2].

Las anteriores ayudas estatales obligaron a la Comisión a establecer criterios sobre las condiciones de acceso de las entidades de crédito a las ayudas estatales y los requisitos necesarios para que dicha ayuda sea compatible con el mercado interior a la luz de los principios relativos a las ayudas estatales establecidos en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Para ello, la Comisión estableció un marco único aplicable a todos los Estados miembros por medio de una acción coordinada para garantizar la competencia y la igualdad de condiciones entre las entidades rescatadas y los Estados miembros en el mercado único[3].

El marco jurídico comunitario de las ayudas de Estado se establece en el Título VII del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea[4] dedicado a las “Normas comunes sobre competencia, fiscalidad y aproximación de legislaciones”, concretamente en el capítulo sobre “Normas de competencia”. La sección segunda del capítulo mencionado regula en los artículos 107

a 109 TFUE las ayudas otorgadas por los Estados en el ámbito de una política comunitaria diferenciada dirigida a evitar que las distintas formas de intervención económica de los poderes públicos produzcan una distorsión en el desarrollo de la competencia en el mercado interior.

El artículo 107 TFUE dispone concretamente que “salvo que los Tratados dispongan otra cosa, serán incompatibles con el mercado interior, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones”. La inserción de la política de ayudas estatales en el marco de la política de la competencia constituye una opción sistemática coherente, en la medida que la concesión de ayudas por parte de los Estados puede suponer una interferencia frente al objetivo de proteger un sistema de competencia no falseada[5].

A pesar de que el precepto no establece directamente un concepto de ayuda pública, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea[6] ha delimitado los elementos que intervienen en la configuración jurídica del concepto de ayuda estatal[7]. Dicho concepto hace referencia a que las ayudas estatales sean otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales lo que implica que la ayuda deberá ser otorgada por las instituciones de cualquier nivel territorial en que se organice cada Estado miembro[8], otorgándose el mismo criterio a los distintos territorios en que se vertebré el Estado, organismos públicos y entes privados controlados por el poder público.

Asimismo, la ayuda estatal deberá suponer la existencia de una ventaja o beneficio económico para su destinatario de la misma frente al resto de competidores[9] y deberá ser selectiva o específica en el sentido de favorecer sólo a determinadas empresas o producciones sobre otras que desarrollan su actividad en el mercado, siendo considerada como una excepción en la aplicación del esquema general aplicado al resto de las entidades. En este sentido, la Comisión considera selectiva cualquier medida que excluya de su ámbito de aplicación subjetiva a algunos agentes económicos que operen en el mercado interior de la Unión.

La declaración de la incompatibilidad de las ayudas con el mercado interior se conecta, asimismo, a la concurrencia de dos presupuestos de amplia configuración: primero, que las ayudas afecten a los intercambios comerciales entre los Estados miembros y, segundo, que falseen o amenacen falsear la competencia. Si ambos presupuestos se dan conjuntamente, la ayuda será incompatible con el mercado interior y resultará prohibida. Si alguno de los presupuestos falta, la ayuda habrá de ser notificada, pero no será incompatible con el mercado común y, en consecuencia, ni resultará prohibida ni necesitará acogerse a alguna de las salvedades para poder ser concedida.

El artículo 107 TFUE establece, asimismo, en sus apartados segundo y tercero, una serie de excepciones a la incompatibilidad de la concesión de ayudas públicas. El artículo 107.2 TFUE señala

expresamente que son compatibles con el mercado interior las ayudas de carácter social concedidas a los consumidores individuales, las ayudas destinadas a reparar los perjuicios causados por los desastres naturales o por otros acontecimientos de carácter excepcional y las ayudas concedidas con el objeto de favorecer la economía de determinadas regiones de la República Federal de Alemania, afectada por la división de Alemania. El artículo 107.3 TFUE considera que podrán ser compatibles con el mercado interior una serie de ayudas públicas si se cumplen los requisitos que se establecen en las normas de derecho derivado que les resulte de aplicación para declararse dicha compatibilidad.

Precisamente entre las excepciones enumeradas en el artículo 107.3 TFUE se encuentran los supuestos que han servido de base jurídica para justificar la concesión de las ayudas de Estado al sector financiero durante la crisis económica. Por un lado, el apartado b) establece que “podrán considerarse compatibles con el mercado interior: las ayudas para fomentar la realización de un proyecto importante de interés común europeo o destinadas a poner remedio a una grave perturbación en la economía de un Estado miembro”. Por otro lado, el apartado c) del mismo precepto establece que “las ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades o de determinadas regiones económicas, siempre que no alteren las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común”.

En un primer momento, todos los expedientes de autorización de ayudas del Estado a las entidades de crédito en dificultades, previos al inicio de la crisis, fueron analizados considerando la Comunicación de la Comisión Europea por la que se aprobaron las “Directrices Comunitarias sobre Ayudas estatales de Salvamento y Reestructuración de las empresas en crisis”[10]. Con base en dicha Comunicación, la Comisión ha utilizado el artículo 107.3, apartado c) del TFUE para avalar la concesión de ayudas públicas al sector financiero como paliativo durante la crisis económica que establece la posibilidad de que se declare compatible con el mercado interior la concesión de ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades o de determinadas regiones económicas.

Ello, no obstante, la gravedad de la crisis produjo un cambio de orientación, en este sentido. Sin embargo, cuando la crisis se tornó sistémica, la Comisión Europea consideró que las ayudas públicas otorgadas al sector financiero se consideraban destinadas a poner remedio a una grave perturbación en la economía de un Estado miembro. De esta forma, se adopta como base jurídica apropiada para justificar la concesión de ayudas públicas al sector financiero el artículo 107.3 apartado b) TFUE[11] que contempla la posibilidad de considerar compatibles con el mercado interior la concesión de las ayudas cuando estén destinadas a poner remedio a una grave perturbación en la economía de un Estado miembro[12].

A pesar de que hasta el momento este precepto había sido utilizado de forma restrictiva, la

gravedad y la magnitud de la crisis que amenazaba el sistema financiero justificaron que se tomara como base jurídica el artículo 107.3 apartado b) TFUE[13]. Así lo señala la Comisión Europea cuando considera que “habida cuenta del nivel de gravedad que ha alcanzado la crisis económica en los mercados financieros y de su posible impacto en la economía global de los Estados miembros, el artículo 87, apartado 3, letra b), es una base jurídica apropiada para las medidas de ayuda adoptadas para abordar esta crisis sistémica”[14].

2.2. Directrices de la Comisión Europea sobre el rescate del sector financiero durante la crisis económica.

La concesión de cuantiosas ayudas estatales al sector financiero durante la crisis económica global desatada en el año 2007 obligó a la Comisión Europea a establecer los requisitos necesarios para que tales ayudas sean compatibles con el mercado interior a la luz de los principios establecidos en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Desde el año 2008 hasta el momento presente, la Comisión ha adoptado seis “Comunicaciones de Crisis”[15] sobre la base del artículo 107, apartado 3, letra b) del TFUE que permite considerar compatibles con el mercado interior “las ayudas para fomentar la realización de un proyecto importante de interés común europeo destinadas a poner remedio a una grave perturbación en la economía de un Estado Miembro”.

Las Comunicaciones de crisis proporcionan un marco global para una acción coordinada en apoyo del sector financiero con el fin de garantizar la estabilidad financiera, minimizando al mismo tiempo las distorsiones de competencia entre las entidades bancarias y todos los Estados miembros dentro del mercado único[16]. El objetivo común de dicha normativa comunitaria ha consistido en minimizar las distorsiones que las ayudas estatales al sector financiero, concedidas durante la crisis económica, provocan en el mercado interior, tomando en consideración tanto la competencia entre los mercados financieros de los distintos Estados miembros, como la competencia entre las entidades que operan en uno o varios mercados[17].

La primera Comunicación adoptada por la Comisión fue la Comunicación de 2008 sobre la aplicación de las ayudas estatales a las medidas adaptadas en relación a las instituciones financieras en el contexto de la actual crisis mundial[18] (“Comunicación bancaria”) por medio de la cual se fijaron los límites de las ayudas estatales destinadas a las instituciones financieras[19] y se establecieron las circunstancias que debían ser tenidas en cuenta en la aplicación de las normas de ayudas públicas[20].

La Comunicación Bancaria fija los principios generales del marco de orientación y evaluación en su conjunto que fueron recogidos y especificados posteriormente en otras

comunicaciones[21] y que se refieren a los siguientes extremos: el acceso a la ayuda pública por parte de las entidades financieras debe salvaguardar el principio de “no discriminación” con el fin de proteger el funcionamiento del mercado interior[22]; la ayuda debe ser “temporal” y proporcionar apoyo durante el tiempo que sea estrictamente necesario para que la entidad pueda hacer frente a las turbulencias de los mercados financieros[23]; la ayuda debe estar claramente “definida y delimitada en su alcance”[24] y suponer un “reparto de la carga proporcional” entre la entidad que recibe la ayuda y el Estado que la otorga[25], con el objeto de limitar su cuantía al mínimo necesario.

Asimismo, la directriz prevé que la recapitalización debe ir seguida de un “plan de reestructuración” del beneficiario que pruebe su viabilidad a medio plazo[26] y que establezca claramente la diferenciación sobre si se trata de una institución financiera sólida pero que ha resultado afectada exclusivamente por las circunstancias de crisis económica que restringe el acceso a la liquidez o se trata de una entidad que registra problemas de solvencia de carácter estructural[27] relacionados con su modelo empresarial o estrategia de inversión[28]. En este sentido, la Comunicación de 2008 amplía su ámbito de aplicación tanto a las entidades que presentan graves riesgos de solvencia como a las entidades solventes que por causa de la crisis financiera se han visto abocadas a solicitar ayudas públicas[29].

Con posterioridad, la Comisión adoptó otra serie de comunicaciones en la misma línea de la Comunicación bancaria, tales como la Comunicación sobre la recapitalización de las instituciones financieras en la crisis financiera actual que establece la limitación de las ayudas al mínimo necesario y salvaguardias contra los falseamientos indebidos de la competencia (“Comunicación de Recapitalización”)[30]; la Comunicación sobre el tratamiento de los activos cuyo valor ha sufrido un deterioro en el sector bancario comunitario (“Comunicación de activos deteriorados”)[31] y la Comunicación 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 (“Comunicación sobre la Reestructuración”)[32].

En la “Comunicación de recapitalización” de 5 de diciembre de 2008, la Comisión define un conjunto de normas que permiten recapitalizar bancos con el objetivo de asegurar la restauración de la estabilidad financiera, garantizar préstamos a la economía real y abordar el riesgo sistémico de posibles insolvencias futuras. Dicha Comunicación señala que deben tener en cuenta los posibles falseamientos de la competencia en tres niveles[33]: la recapitalización por un Estado miembro de sus bancos no debe darles una ventaja competitiva sobre los de otros Estados miembros; el régimen de recapitalización debe diferenciar si el beneficiario de la ayuda es una entidad financiera solvente pero en dificultades o se trata de una entidad mal gestionada e ineficiente; y la recapitalización pública nunca puede situar a las entidades que no recurran a la ayuda en una situación competitivamente inferior a las entidades rescatadas[34].

Para alcanzar el objetivo de mantener el equilibrio entre no falsear la competencia y restaurar la estabilidad financiera de un Estado miembro, dicha Comunicación señala que es necesario que las intervenciones públicas sean temporales y proporcionadas[35] y estén concebidas de manera que incentiven a los bancos a reembolsar a los Estados los fondos recibidos tan pronto como lo permitan las circunstancias de mercado. Asimismo, resulta esencial la distinción entre los bancos sólidos y eficaces, por un lado, y los bancos en dificultades y menos eficaces, por otro. Así pues, en su evaluación de las medidas de recapitalización, ya sean regímenes o ayudas a bancos concretos, la Comisión prestará especial atención al perfil de riesgo de cada uno de los beneficiarios de las ayudas públicas[36].

En la “Comunicación de activos deteriorados” de 25 de febrero de 2009 la Comisión adoptó orientaciones más detalladas para rescatar los activos que hubieren sufrido un deterioro en el sector bancario como medida destinada a garantizar la estabilidad financiera y sostener el préstamo bancario, las consideraciones a largo plazo sobre la viabilidad del sector bancario y la sostenibilidad presupuestaria[37]. En el marco de tal planteamiento comunitario, dicha Comunicación ofrece orientaciones más concretas centradas en aspectos como obligaciones de transparencia y revelación de información; distribución de las cargas entre el Estado, los accionistas y los acreedores; adaptación de incentivos ofrecidos a los beneficiarios a los objetivos de las políticas públicas; principios que deben guiar las medidas de rescate de activos en términos de elegibilidad, valoración y gestión de los activos deteriorados[38].

En la Comunicación de reestructuración de 19 de agosto de 2009 la Comisión matiza que los principios subyacentes en las anteriores Directrices contenidas en Comunicación bancaria, la Comunicación de recapitalización y la Comunicación de activos deteriorados seguirán vigentes, dado que dichos principios supondrían la restauración de la viabilidad del sistema financiero a largo plazo y el control sobre posibles distorsiones de la competencia en el mercado interior. La Comunicación de reestructuración, cuya finalidad es el restablecimiento de la viabilidad de la empresa a largo plazo sin ayuda estatal[39], no altera esos criterios sino que los complementa con el fin de aumentar su previsibilidad y garantizar un enfoque coherente, explicando los criterios con que la Comisión valorará la compatibilidad de las ayudas de reestructuración concedidas por los Estados miembros a las instituciones financieras en las circunstancias actuales de crisis sistémica, con arreglo al artículo 87, apartado 3, letra b), del Tratado[40].

Dado el difícil panorama económico que prevalecía en toda la Unión Europea, se acordó mantener las medidas de reestructuración necesarias durante el tiempo suficiente para minimizar el riesgo de falseamiento de la competencia. Las medidas de reestructuración atienden a su viabilidad a largo plazo, por lo que el plan de reestructuración, que podría durar hasta cinco años, requería incluir un diagnóstico a fondo[41] de los problemas de la entidad financiera en particular[42]. Para elaborar

estrategias sostenibles para la recuperación, los bancos debían, por tanto, someter su negocio a la prueba de tensión o pruebas de «stress» basadas en parámetros comunes que, en la medida de lo posible, se fundamenten en metodologías adecuadas acordadas a nivel comunitario.

El 1 de diciembre de 2010, la Comisión adoptó una quinta Comunicación relativa a la dilación de las normas sobre medidas de apoyo a los bancos en el contexto de la crisis financiera de 2001, conocida como “Comunicación prerrogativa”[43]. No obstante, la Comisión puso de manifiesto que las Comunicaciones de crisis debían de adaptarse con vistas a preparar la transición al periodo posterior a la crisis. Tal y como señala el artículo 107, apartado 3, letra b), del Tratado, este precepto sólo puede invocarse en “circunstancias verdaderamente excepcionales”[44] en las que esté en peligro el funcionamiento de los mercados financieros.

Debido a su carácter excepcional, el artículo 107.3 b) TFUE no sólo es de interpretación restrictiva, sino que además únicamente puede aplicarse mientras la situación de crisis justifique su aplicación[45]. En consecuencia, los instrumentos deben ser revisados regularmente y quedan inaplicables tan pronto como la situación económica del Estado miembro lo permita[46]. Teniendo en cuenta este objetivo, en el caso de continuar concediéndose ayudas extraordinarias al sector financiero resulta necesario establecer las condiciones necesarias para volver a retomar como base jurídica el artículo 107, apartado 3, letra c) del Tratado, dejando a un lado la aplicación del artículo 107.3 (b) TFUE[47] cuando las circunstancias económicas lo permitan.

3. Actualización del régimen aplicable a las ayudas al sector financiero. ↓ ↑

3.1. La Comunicación bancaria de 2013.

A pesar del despliegue de medidas adoptadas para evitar una mayor agravación de la crisis, en el año 2013 se constata que la recuperación económica sigue siendo débil y desigual en la Unión Europea y que persisten las tensiones en los mercados financieros. La volatilidad de los mercados financieros, así como la incertidumbre de las perspectivas económicas y el persistente riesgo de que esta situación provoque una grave alteración de la economía de los Estados miembros ha obligado a las instituciones comunitarias a adoptar nuevas medidas normativas tendentes a solventar y prevenir los factores causantes de dicha crisis.

La Comunicación bancaria de 2008 permitió a los Estados miembros establecer regímenes de rescate, sin excluir la posibilidad de intervenciones específicas. Sin embargo, en las nuevas condiciones de mercado hay menor necesidad de adoptar medidas de rescate estructurales concedidas únicamente partiendo de una evaluación preliminar basada en la premisa de que prácticamente todos los bancos deben ser rescatados[48]. En este sentido, la Comisión considera que la adaptación de las Comunicaciones de crisis puede contribuir a garantizar un paso armonioso al régimen que prevé el establecimiento de un marco para el rescate y la resolución de entidades de crédito y empresas de inversión[49], proporcionando más seguridad a los mercados.

Con esta finalidad, la Comisión ha adoptado la Comunicación sobre la aplicación a partir de 1 de agosto de 2013 de la normativa sobre ayudas estatales a las medidas de apoyo a favor de los bancos en el contexto de la crisis financiera (Comunicación bancaria)[50] que sustituye a la anterior de 2008. Asimismo, esta comunicación adapta las Comunicaciones sobre recapitalización y rescate de activos deteriorados y complementa la Comunicación sobre reestructuración proporcionando una orientación más detallada sobre el reparto de cargas entre los accionistas y los acreedores subordinados.

El objetivo general de dicha norma consiste en preservar la estabilidad financiera garantizando, a su vez, que se mantenga en el nivel mínimo compatible con dicho objetivo la ayuda estatal. Y este objetivo determina no sólo la posibilidad de los bancos de acceder a la ayuda financiera cuando sea necesario para la estabilidad financiera, sino también la forma en que se evalúan los planes de reestructuración bancaria[51]. En particular, la Comisión considera que, durante los periodos de crisis, debe seguir aplicándose el principio general de control de las ayudas estatales, consistente en que sus beneficiarios han de contribuir de forma adecuada a soportar los costes correspondientes; principio que, proyectado en el sector financiero, lleva a que los bancos, sus accionistas y los tenedores de instrumentos financieros híbridos y deuda subordinada deban soportar las cargas, antes de trasladárselas a los contribuyentes.

3.2. Las medidas de recapitalización y rescate de activos deteriorados.

La irreversibilidad de las medidas sobre recapitalización y rescate de activos deteriorados y las implicaciones fiscales para los Estados miembros que las adoptan conllevan a que la Comisión sólo pueda adoptar dichas medidas una vez que el Estado miembro afectado haya demostrado que se han explotado todas las posibilidades encaminadas a limitar la ayuda al mínimo necesario. Este enfoque permitirá que el importe de la ayuda se determine con mayor precisión y que las causas de

los problemas de los bancos se detecten y se combatan en una fase inicial con el objetivo de no agravar la situación financiera.

Tan pronto como se haya detectado un déficit de capital que probablemente dará lugar a una petición de ayuda estatal, habrán de aplicarse todas las medidas tendentes a minimizar el coste de corrección de éste para el Estado miembro. Con este fin, los Estados miembros deberán de notificarle a la Comisión un plan de obtención de capital establecido por el Estado miembro y el banco y aprobado por la autoridad de supervisión competente. Dicho plan deberá, por un lado, enumerar las medidas de obtención de capital que ha de tomar el banco y las medidas de reparto de cargas entre los accionistas y los acreedores subordinados, y por otro lado, conceder salvaguardias que impidan la salida de fondos del banco.

Respecto de las medidas de obtención de capital, se prevé que el beneficiario deberá indicar cuáles va a adoptar para, en la medida de lo posible, y sin poner en peligro su viabilidad, obtener el máximo beneficio. Entre dichas medidas deben incluirse las relativas a las políticas estrictas de remuneración del personal directivo y de los miembros del consejo de administración, de forma que dicha cuantía no pueda ser superior a 15 veces el salario medio nacional en el Estado miembro en el que el beneficiario se ha constituido en sociedad ni a 10 veces el salario medio de los empleados del banco beneficiario[52]. Asimismo, la ayuda sólo puede concederse sujeta a condiciones que impliquen un reparto de cargas adecuado entre los inversores existentes.

Tras la presentación del plan de obtención de capital y la incorporación de los resultados del examen de calidad de los activos y una evaluación prospectiva de la adecuación del capital, el Estado miembro debe determinar el déficit de capital residual que ha de cubrirse con ayuda estatal. La Comunicación bancaria de 2013 establece, en este sentido que, sólo si tras la aplicación de las medidas contenidas en el plan de restructuración relativa a la obtención de capital y de reparto de cargas persiste un déficit de capital, dicho déficit podrá cubrirse con medidas de recapitalización con fondos públicos y/o con medidas de rescate de activos deteriorados[53].

Toda medida de recapitalización y de rescate de activos financieros tendrá que ser notificada y aprobada por la Comisión, de conformidad con las normas que rigen la remuneración y el reparto de cargas en la Comunicación de recapitalización, la Comunicación prorrogativa de 2011 y, en su caso, en la Comunicación sobre rescate de activos deteriorados. Por otra parte, las ayudas de rescate en forma de medidas de recapitalización y de rescate de activos deteriorados no deben impedir el cumplimiento de los requisitos establecidos para llevar a cabo el reparto de cargas. Por consiguiente, o bien las medidas de reparto de cargas requeridas deben aplicarse como parte de la ayuda de rescate, o bien las medidas de recapitalización o de rescate de activos deteriorados deben adaptarse de una forma que permita la aplicación «ex post» de las medidas de reparto de cargas.

Por último, la Comunicación bancaria en relación con las consideración específicas relativas a las ayudas a la liquidación establece que los Estados miembros fomentarán la liquidación de los operadores que no sean viables, desde el punto de vista económico, permitiendo al mismo tiempo que el proceso de salida se produzca de una forma ordenada que permita preservar la estabilidad financiera. El objetivo de una liquidación ordenada debe ser el cese de la actividad de la entidad de crédito en dificultades durante un periodo de tiempo limitado, de forma que todos los ingresos procedentes de la venta de activos contribuyan a cubrir los costes de liquidación[54].

4. Mecanismos de estabilidad y de supervisión financiera como respuesta a la crisis económica en el contexto de la unión bancaria. ↓ ↑

4.1. El fortalecimiento de los mecanismos de la estabilidad financiera como respuesta a la crisis económica.

A partir de las tensiones producidas durante la crisis económica en los mercados de deuda de algunos de los países miembros de la UE como Grecia, Portugal, España, Irlanda e Italia, los jefes de Estado y de Gobierno de la zona euro en el Consejo de Economía y Finanzas (Ecofin) que tuvo lugar el 9 y el 10 de mayo de 2010 aceptaron la creación de un mecanismo europeo de estabilización financiera de la zona euro por un importe total de hasta 500.000 millones de euros[55].

Mediante el Reglamento 407/2010 de 11 de mayo de 2010, el Consejo estableció el Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera (MEEF)[56] con el objetivo de precisar las condiciones y procedimientos en los que se podría conceder ayuda financiera a un Estado que reuniese los requisitos previstos en el art. 122.2 TFUE que prevé que “en caso de dificultades o en caso de serio riesgo de dificultades graves en un Estado miembro, ocasionadas por catástrofes naturales o acontecimientos excepcionales que dicho Estado no pudiese controlar, el Consejo, a propuesta de la Comisión, podrá acordar, en determinadas condiciones, una ayuda financiera de la Unión al Estado miembro en cuestión”.

El Consejo Europeo en su reunión de 28 y 29 de octubre de 2010 decidió que era necesario, para garantizar la estabilidad financiera de la zona euro, que se creara un mecanismo permanente para hacer frente a las posibles crisis venideras[57]. Las características generales del nuevo instrumento fueron definidas en su Declaración del 28 de noviembre de 2010, y confirmadas

por el Consejo Europeo en su reunión del 17 de diciembre de 2010. En esencia se acordó que el nuevo mecanismo permanente para hacer frente a las posibles crisis financieras fuera el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE). El MEDE se constituyó mediante un Tratado celebrado entre los Estados participantes en la Unión Monetaria el 2 de febrero de 2012[58], que entró en vigor el 27 de septiembre de 2012 y empezó sus operaciones el 8 de octubre de 2012.

El MEDE es una organización internacional, con sede en Luxemburgo y cuyo objetivo principal es “movilizar fondos y proporcionar apoyo a la estabilidad bajo una estricta condicionalidad, adaptada al instrumento de asistencia financiera elegido, a los miembros del MEDE que experimenten o corran el riesgo de experimentar graves problemas de financiación, cuando ello sea indispensable para salvaguardar la estabilidad financiera de la zona del euro en su conjunto y de sus Estados miembros” [59]. Para ello se dota a dicha organización de un conjunto de instrumentos que permiten la concesión de préstamos con la finalidad específica de recapitalizar las entidades financieras de un Estado miembro, siempre y cuando los países que pretendan beneficiarse de los fondos de dichas ayudas hubieran aceptado previamente, un programa de ajuste de su política económica y presupuestaria[60].

Precisamente, éste es el tipo de asistencia financiera que solicitaron las autoridades españolas el 25 de junio de 2012 para llevar a cabo la reestructuración y recapitalización de determinadas entidades financieras españolas por un montante máximo de 100.000 millones de euros. De este importe se han utilizado aproximadamente unos 40.000 millones destinados principalmente al rescate de algunas entidades financieras (BFA Bankia, Catalunya Banc, NCG Banco y Banco de Valencia) que se encontraban en situación crítica al haber agotado sus recursos propios y mostrarse incapaces de recurrir a los mercados para capitalizarse.

Ante dichas circunstancias, se planteó la posibilidad de que la UE adoptase las medidas necesarias para que esta financiación pueda llevarse a término directamente desde las instancias comunitarias a las entidades en crisis, sin la intermediación de los Estados miembros. Ahora bien, para que ello fuera posible, las instituciones europeas debían ser capaces de fiscalizar todo el proceso de vida de las entidades, examinando su idoneidad para poder ejercer una actividad de intermediación, el cumplimiento de las condiciones que permitan un ejercicio prudencial de su actividad y el establecimiento de las consecuencias que se derivarían de su incumplimiento.

4.2. Mecanismos de supervisión financiera en el contexto de la unión bancaria.

4.2. a) El Sistema Europeo de Supervisión Financiera.

Las consecuencias de los rescates al sector financiero para los erarios públicos han puesto de relieve las limitaciones de los sistemas nacionales de supervisión financiera y la conveniencia de una regulación supranacional[61]. El régimen de supervisión aplicado durante la crisis ha mostrado su total inadecuación para prevenir, gestionar o resolver las dificultades de una parte de las entidades financieras[62], ya que la aplicación de dichos modelos de supervisión nacionales ha evidenciado graves carencias del sistema de supervisión aplicado[63].

El 25 de febrero de 2009 un grupo de expertos presentó el denominado Informe De Larosière sobre la supervisión financiera en la Unión Europea[64]. Éste tenía su origen en el mandato realizado por la Comisión Europea, en octubre de 2008, solicitando la presentación de propuestas para constituir un sistema europeo de supervisión más eficiente, integrada y sostenible. En el contenido del documento se subraya las dificultades que afloran por la falta de cooperación entre los supervisores nacionales que conduce a la existencia de diferencias muy importantes en la prevención, gestión y solución de las crisis financieras así como la necesidad de que la Unión Europea acelere su integración jurídica en este ámbito desarrollando marcos legislativos comunes entre los Estados miembros[65].

El resultado del informe consistió en la elaboración de un conjunto de recomendaciones que debían ser desarrolladas por la UE y sus Estados miembros con vistas a la creación de un sistema europeo de supervisión financiera. La orientación general de las recomendaciones sugeridas fue respaldada por la Comisión que propuso un plan de acción para reformar la regulación y la supervisión de los mercados financieros, que preveía la creación de un marco de supervisión europeo que detectase con rapidez los posibles riesgos y los pudiera hacer frente con eficacia[66]. En definitiva, dicho informe sugería la conveniencia de modificar el marco de actuación de los Estados miembros en lo que se refiere a la supervisión de las entidades financieras[67].

En 2010, se articula el Sistema Europeo de Supervisión Financiera (SESF) como una red integrada de autoridades de supervisión nacionales y de la Unión cuya principal tarea consiste en garantizar la correcta aplicación de la normativa correspondiente al sector financiero con el objetivo de “preservar la estabilidad financiera y garantizar la confianza en el sistema financiero en su conjunto y una protección suficiente para los consumidores de los servicios financieros”[68]. Por medio de la creación de este sistema se pretende, en la medida de lo posible, prever respuestas de actuación ante el surgimiento de nuevas crisis y subsanar los graves fallos de supervisión de los mercados financieros de la UE que se han constatado con ocasión de la crisis financiera global[69].

El SESF cuenta con dos instrumentos para realizar la supervisión financiera tanto en el ámbito macroprudencial, destinado a examinar las interacciones entre las instituciones, los mercados financieros y la economía real[70], como en el ámbito microprudencial, dirigido garantizar la

solvencia de las entidades financieras individualmente consideradas. El primero se encomienda a la Junta Europea de Riesgo Sistémico (JERS) creada por el Reglamento n° 1092/201039[71]; mientras que el segundo es competencia de las autoridades supervisoras nacionales en coordinación con tres Autoridades Europeas de Supervisión: la Autoridad Bancaria Europea (ABE), Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación (AESP), y la Autoridad Europea de Valores y Mercados (AEVM)[72] que cubre cada uno de los sectores típicos del mercado financiero (bancario, asegurador y el de los instrumentos financieros)[73].

La JERS es un órgano específico, independiente y sin personalidad jurídica, que asume la supervisión macroprudencial de todo el sistema financiero de los países de la Unión Europea[74], y tiene como misión específica detectar los riesgos sistémicos que puedan amenazar a la estabilidad financiera del sistema y hacer frente, en su caso, mediante la emisión de avisos y la formulación de recomendaciones de actuación. El desempeño de estas tareas de prevención o mitigación de los riesgos sistémicos requiere recopilar y analizar toda la información necesaria para evaluar el alcance de los posibles riesgos. El conjunto de estas funciones requiere también la capacidad de adoptar medidas en situaciones de perturbación del funcionamiento del mercado o en el supuesto de inestabilidad del sistema financiero[75].

La supervisión macroprudencial ejercida por la JERS sobre el sistema financiero contiene unos rasgos específicos que la definen. En primer lugar, tiene un carácter general, en el sentido de que su competencia comprende todos los sectores que integran el mercado financiero y sus respectivos componentes en la medida en que sea necesaria para prevenir o mitigar el riesgo sistémico para la estabilidad financiera de la UE[76]. Además, tiene un carácter indirecto ya que el objeto de la función supervisora, en principio, no identificará a las entidades financieras individuales, y la calidad de la información recibida se fundamentará en la colaboración y coordinación con las autoridades nacionales y con las Autoridades Europeas de Supervisión (AES).

Las Autoridades Europeas de Supervisión (AES) se han configurado como entidades con personalidad jurídica propia utilizando como base jurídica el artículo 114 TFUE que prevé que “el Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social, adoptarán las medidas relativas a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que tengan por objeto el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior”. Entre las funciones atribuidas a las Autoridades Europeas de Supervisión (AES) se encuentran: proteger el interés público mediante su contribución a la estabilidad y eficacia del sistema financiero; la mejora del funcionamiento del mercado interior y garantizar la aplicación coherente, eficiente y efectiva de la normativa comunitaria sobre cada uno de los sectores que cubren la acción de las AES[77].

En el caso concreto de la ABE, cuya sede se sitúa en Londres, los objetivos específicos se centran en la mejora del mercado interior; y para ello debe garantizar un nivel “elevado, efectivo y coherente” de regulación y supervisión de las entidades financieras; protegiendo además valores públicos como “la estabilidad del sistema financiero, la transparencia de los mercados y los productos financieros y la protección de los depositantes e inversores”. Asimismo, debe poder prohibir, limitar o restringir temporalmente actividades financieras que “amenacen el funcionamiento correcto y la integridad de los mercados financieros o la estabilidad de la totalidad o parte del sistema financiero”[78]. En este sentido la ABE se centra en proteger el interés público, contribuyendo a la estabilidad y eficacia del sistema financiero, reservándose un papel especial en la protección de los consumidores promoviendo la transparencia, la sencillez y la integridad de los productos y servicios financieros de los que sean destinatarios[79].

4.2. b) El Mecanismo Único de Supervisión y la asunción de nuevas funciones por el BCE.

La denominada unión bancaria se integra por tres mecanismos principales: el Código Normativo Único (Single Rule Book); el Mecanismo Único de Resolución (que conlleva un fondo único de resolución) y el Mecanismo Único de Supervisión. Estos dos últimos instrumentos están íntimamente vinculados ya que no puede existir un sistema efectivo centralizado de supervisión y que simultáneamente el poder de resolución de bancos se mantenga en los Estados miembros[80].

El denominado Código Normativo Único es el que regula los requisitos de capital y las condiciones de supervisión prudencial que deben satisfacer las entidades de crédito y las empresas de inversión. Está integrado por la Directiva 2013/36 que regula el acceso a la actividad de las entidades de crédito y el Reglamento 575/2013 sobre los requisitos prudenciales que deben satisfacer las entidades de créditos y las empresas de inversión[81]. Tales instrumentos constituyen conjuntamente el marco jurídico que regula el acceso a la actividad, el marco de supervisión y las disposiciones prudenciales de las entidades de crédito y las empresas de inversión.

El Mecanismo Único de Resolución se crea para abordar preventivamente las posibles causas de las crisis bancarias y minimizar las consecuencias para el contribuyente en caso de insolvencia de las crisis financieras[82]. Tras un complicado y laborioso proceso de elaboración, dicho instrumento ha sido regulado por la Directiva, de 15 de mayo de 2014, por el Parlamento Europeo y el Consejo por la que se establece un marco para la reestructuración y resolución de las entidades de crédito[83]. Asimismo, el 17 de julio de 2013, se acordó el Reglamento que contiene las normas y procedimientos uniformes en el marco de un Mecanismo Único de Resolución (MUR) y un Fondo Único de Resolución Bancaria (FUR)[84].

Por último, el 15 de octubre de 2013, mediante el Reglamento del Consejo 1024/ 2013, se constituyó el denominado Mecanismo Único de Supervisión (MUS)[85] considerado como el primer paso de la denominada unión bancaria, ya que fija las bases para proceder a una supervisión adecuada de las entidades de crédito[86]. El MUS está integrado por el Banco Central Europeo (BCE) y por las autoridades nacionales competentes que están sujetas a un deber de cooperación leal y a la obligación de intercambiar información[87]. Esta cooperación se ha manifestado en la adopción del Reglamento 468/2014 de 16 de abril que regula el marco de cooperación entre el BCE y las autoridades nacionales (Reglamento Marco MUS)[88].

La supervisión es dual, ya que el BCE sólo vigila a las denominadas “entidades de carácter significativo”, mientras que aquéllas que no tengan esta cualidad serán fiscalizadas por la correspondiente autoridad nacional. En este sentido una entidad se considerará que tiene “carácter significativo” si alcanza, alternativamente, alguno de los siguientes requisitos: el valor total de sus activos es superior a los 30 mil millones de euros; la ratio de activos totales en relación al PIB supere el 20% del Estado miembro participante siempre que sus activos superen los 5 millones de euros; o por la relevancia de las actividades transfronterizas desarrolladas[89]. Asimismo, asumirá dicha condición toda entidad que haya recibido ayuda financiera pública directa del FEEF o del MEDE, ocupe un lugar significativo en las ordenaciones nacionales o su supervisión sea necesaria para garantizar la aplicación coherente de las normas de supervisión.

No obstante, el BCE no es totalmente ajeno al ejercicio de un cierto control, aunque sea indirecto, de aquellas entidades cuya supervisión recaiga en las autoridades competentes nacionales. En estos supuestos tiene la capacidad de emitir directrices, reglamentos o instrucciones generales a partir de las cuales, las autoridades nacionales ejercerán sus funciones y adoptarán sus correspondientes decisiones de supervisión[90]. De esta forma, el sistema previsto en el MUS se asienta sobre una fórmula mixta entre la supervisión directa del BCE para las entidades de crédito de mayor importancia sistémica y la dirección de aquellas entidades cuya supervisión recaiga en las autoridades competentes nacionales[91].

El Reglamento 1024/2013 del Consejo de 15 de octubre de 2013 que encomienda al Banco Central Europeo tareas específicas respecto de políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito concede al BCE una base legal para ejercer funciones en el ámbito de la supervisión macroprudencial relativas a la autorización, o revocación de la autorización, de las entidades de crédito; la evaluación y la notificación de la adquisición y de venta de participaciones cualificadas de crédito; y la realización de supervisiones para determinar si las estructuras, estrategias, procesos y mecanismos establecidos por las entidades de crédito, y los fondos propios de éstas garantizan la gestión y la cobertura adecuada de sus riesgos[92].

El BCE tiene atribuidas funciones de actuación que le permiten adoptar las medidas necesarias para subsanar los riesgos sistémicos o de carácter macroprudencial e incrementar las condiciones requeridas para alcanzar dicha finalidad[23]. Para ello, el BCE asumirá un conjunto de competencias de investigación, incluyendo la capacidad para solicitar información pertinente a los Estados, autoridades nacionales competentes, así como personas jurídicas y físicas (entidades de crédito, sociedades de cartera, sociedades mixtas de cartera establecidas en los Estados miembros participantes, y las personas que trabajen en estas entidades o terceros que hayan sido subcontratados) para poder desempeñar las funciones que tiene asignadas por el Reglamento 1024/2013[24].

Asimismo, las competencias de supervisión del BCE se ejercen también sobre las entidades financieras de un Estado miembro participante que incumple con las obligaciones de prudencia en la asunción de riesgos o sobre la que el BCE tenga pruebas de un posible incumplimiento en un plazo de doce meses[25]. Como resultado del ejercicio de estas competencias, el BCE puede adoptar un conjunto de medidas de diversa naturaleza entre las que destacan a título ilustrativo: el mantenimiento de fondos propios superiores a las necesidades de capital establecido y la limitación, o el abandono, de las actividades y las operaciones que planteen riesgos excesivos para la solidez de la entidad[26].

Las nuevas funciones atribuidas al BCE ha cuestionado la conveniencia de separar las competencias que dicha institución ejerce relativas a la supervisión del resto de actividades que desarrolla, especialmente en el ámbito de la política monetaria[27]. El personal que interviene en el ejercicio de las funciones concernientes a la política monetaria o relacionada con su participación en la JERS debe estar separado e integrarse en una estructura jerárquica diferente del personal que se dedica a ejercer las funciones de supervisión. En este sentido se ha creado, dentro de la estructura organizativa del BCE, un Consejo de Supervisión, integrado por representantes del BCE y de las autoridades competentes de cada Estado miembro participante[28].

Asimismo, la asignación de funciones prudenciales a la BCE ha comportado también la necesidad de precisar la relación que éste tiene con las Autoridades Europeas de Supervisión ya existentes en la Unión Europea. Los términos de esta vinculación se han incluido en el Reglamento n° 1022/2013 de 22 de octubre de 2013[29] que reforma las agencias de supervisión europea, especialmente la Autoridad Bancaria Europea (ABE). Dado que el BCE se ha convertido en una autoridad competente en la supervisión prudencial, resulta necesario dotar a la ABE de nuevos instrumentos para el cumplimiento de sus funciones relativas al refuerzo de la convergencia de las prácticas de supervisión dentro de la UE.

En este sentido, tal y como señala el preámbulo del Reglamento 1022/2013, la atribución

de funciones de supervisión al BCE en relación con las entidades de crédito de algunos Estados miembros no debe obstaculizar en modo alguno el funcionamiento del mercado interior de servicios financieros; y en consecuencia la ABE “debe seguir desarrollando el código normativo único aplicable a todos los Estados miembros, contribuyendo a una aplicación coherente del mismo, así como continuar mejorando la convergencia de las prácticas de supervisión en toda la Unión”.

5. Conclusión.

Desde el inicio de la crisis en 2007, la Comisión Europea ha sido consciente del fuerte impacto que la crisis económica ha tenido para el sector bancario y para la economía de los Estados miembros ya que el límite del acceso a la liquidez y a los préstamos interbancarios ha repercutido en los ciudadanos, las empresas y el empleo. Ante la posibilidad de un colapso real, la Comisión autorizó que los Estados miembros rescataran con dinero público a las entidades de crédito. No obstante, y dado el riesgo de dichas ayudas estatales pudiera afectar a la competencia, la Comisión ha promovido una serie de medidas coordinadas en el seno de la Unión Europea mediante la adopción de un marco único aplicable a todos los Estados miembros para garantizar la transparencia y la igualdad de condiciones entre las entidades rescatadas y los Estados miembros en el mercado único, mediante el control de las ayudas estatales otorgadas.

Las consecuencias de la crisis económica han permitido evidenciar la necesidad de contar con mecanismos de supervisión a nivel supranacional que vayan dirigidos tanto a las entidades bancarias individualmente consideradas, como a los instrumentos que examinan el sector financiero en su conjunto y la interacción que existe entre las entidades con los mercados financieros y sus repercusiones en la economía real. La medida más significativa se ha llevado a cabo por medio de la creación de un Mecanismo Único de Supervisión que se constituye en una pieza esencial para la creación de una futura unión bancaria ya que su función va a consistir en garantizar que la política comunitaria de la supervisión de las entidades de crédito se aplique de forma eficaz y de manera homogénea en todos los Estados miembros.

A partir de la creación del Mecanismo Único de Supervisión, al Banco Central Europeo le corresponderá la supervisión directa de las entidades que tengan «relevancia significativa», teniéndose en cuenta para determinar ese carácter su tamaño, la importancia para la economía de la Unión o de un Estado miembro, y el carácter significativo de sus actividades transfronterizas. A los supervisores nacionales les corresponderá la realización material de la supervisión directa sobre las

entidades que el Banco Central no supervise directamente, bajo las instrucciones de aquél, así como la realización de otras tareas delegadas del Banco Central y de estudio y propuesta de asuntos al mismo. Adicionalmente conservarán funciones sobre el establecimiento y supervisión de sucursales de entidades de terceros países, la supervisión de los medios de pago, la de las normas de conducta y la de la protección de la clientela.

A pesar de que el control ejercido por el BCE se limita a las entidades de crédito que tengan una relevancia significativa, quedando el resto bajo la supervisión de las autoridades nacionales, las nuevas funciones asignadas al BCE en relación al control de los rescates bancarios, ha supuesto que dicha institución adquiera mayores competencias en las decisiones de política económica de algunos Estados miembros. Dado que el BCE se ha convertido en una autoridad competente en la supervisión prudencial, ha resultado necesario dotar a la ABE de nuevos instrumentos para el cumplimiento de sus funciones relativas al refuerzo de la convergencia de las prácticas de supervisión dentro de la UE.

Resumen: La normativa comunitaria regula las ayudas otorgadas por los Estados miembros y su control para evitar el falseamiento de la competencia en el mercado interior. La excepción temporal aplicada como base jurídica para llevar a cabo el rescate de las entidades bancarias como consecuencia de la crisis económica ha impulsado la necesidad de reforzar los sistemas nacionales de supervisión financiera y la conveniencia de contar con una regulación supranacional. Como respuesta a la crisis económica, la Unión Europea ha emprendido una serie de cambios institucionales y reglamentarios encaminados a fortalecer la estabilidad del sector financiero partiendo de un mecanismo único de supervisión y de un mecanismo único de resolución para las entidades de crédito.

Palabras clave: Ayudas estatales, sector financiero, supervisión financiera, unión bancaria.

Abstract: Community rules governing aid granted by Member States and their control to avoid distortions of competition in the internal market. The temporary derogation applied as a legal basis for carrying out the rescue of banks as a result of the economic crisis has highlighted the need for the limitations of national systems of financial supervision and the convenience of a supranational regulation. In response to the economic crisis, the European Union has undertaken a number of institutional and regulatory changes aimed at strengthening the stability of the financial

sector based on a single monitoring mechanism and a single resolution mechanism for credit institutions.

Key words: Governing aid, banking sector, financial supervision, banking union.

Recibido: 18 de enero de 2015

Aceptado: 5 de marzo de 2015

[1] P. LAMPREAVE MÁRQUEZ “El control de las ayudas del Estado (con especial incidencia de las ayudas otorgadas al sector financiero y las ayudas a la fiscalidad de las empresas)”, *Impuestos: Revista de doctrina, legislación y jurisprudencia*, núm. 3, 2014, p. 15 y ss.

[2] A. J. TAPIA HERMIDA, “Mercado interior, ayudas estatales y sector financiero”, *RDCP*, núm. 20, 2013, p. 549.

[3] P. LAMPREAVE MÁRQUEZ, *op. cit.*, p. 19 y ss.

[4] Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE, consolidado según Tratado de Lisboa) de 25 de marzo 1957, ratificado por Instrumento de 13 de diciembre 2007).

[5] J. QUIJANO GONZÁLEZ, “Las ayudas públicas: evolución y situación actual”; *Revista de Competencia y Distribución*, núm. 11, 2012, p. 51 y ss.

[6] Sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Cuarta ampliada) de 15 de junio de 2005. Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 22 de marzo de 2001.

[7] P. LAMPREAVE MÁRQUEZ, *op. cit.*, p. 15 y ss.

[8] J. QUIJANO GONZÁLEZ, *op. cit.*, p. 58.

[9] P. LAMPREAVE MÁRQUEZ, *op. cit.*, p. 16 y ss.

[10] Comunicación de la Comisión (2004/244/02) por la que se aprobaron las “Directrices Comunitarias sobre Ayudas Estatales de Salvamento y Reestructuración de empresas en crisis” publicada en el DOUE de 1 de octubre de 2004.

[11] J.A RODRÍGUEZ MÍGUEZ, “Una revisión crítica de las medidas comunitarias para hacer frente a la crisis económica y financiera global en un mercado global”, *Anuario de la Competencia*, núm. 1, 2010, p. 92.

[12] J.A RODRÍGUEZ MÍGUEZ, “Una aproximación a los rescates bancarios desde la perspectiva del control comunitario sobre las ayudas estatales ¿Un crimen sin castigo?”, *El Cronista del Estado social y democrático de Derecho*, núm. 35, p. 62.

[13] P. LAMPREAVE MÁRQUEZ, *op. cit.*, p. 20 y ss.

[14] DO C 270 de 25.10.2008, p. 9.

[15] Comunicación de la Comisión relativa a 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 («Comunicación bancaria de 2008») (DO C 270 de 25.10.2008, p. 8); Comunicación de la Comisión — La recapitalización de las

instituciones financieras en la crisis financiera actual: limitación de las ayudas al mínimo necesario y salvaguardias contra los falseamientos indebidos de la competencia («Comunicación de recapitalización») (DO C 10 de 15.1.2009, p. 2); Comunicación de la Comisión sobre el tratamiento de los activos cuyo valor ha sufrido un deterioro en el sector bancario comunitario («Comunicación sobre activos deteriorados») (DO C 72 de 26.3.2009, p. 1); 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 («Comunicación de reestructuración») (DO C 195 de 19.8.2009, p. 9); Comunicación de la Comisión relativa a la aplicación, a partir del 1 de enero de 2011, de las normas sobre ayudas estatales a las medidas de apoyo a los bancos en el contexto de la crisis financiera («Comunicación prorrogativa de 2010») (DO C 329 de 7.12.2010, p. 7) y Comunicación de la Comisión sobre la aplicación, a partir del 1 de enero de 2012, de las normas sobre ayudas estatales a las medidas de apoyo a los bancos en el contexto de la crisis financiera («Comunicación prorrogativa de 2011») (DO C 356 de 6.12.2011, p. 7).

[16] DOUE C 216 de 30.07.2013, p. 1.

[17] A. J. TAPIA HERMIDA, *op. cit.*, p. 549.

[18] DO C 270, 25.10.2008, pp. 8-14.

[19] J. I. SIGNES DE MESA, “Instituciones financieras y Derecho de la competencia en el contexto actual de crisis”; *RDBB*, núm. 115, julio-septiembre 2009, p. 143.

[20] L. BOURGEIZ, “Ayudas estatales y crisis financiera. La rápida reacción de la Comisión Europea y su posible impacto futuro: España como estudio de caso”; *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia*, núm.16, 2010; p. 32.

[21] J. I. SIGNES DE MESA, *op. cit.*, p. 143.

[22] DO C 270 de 25.10.2008, p. 18.

[23] DO C 270 de 25.10.2008, p. 24.

[24] DO C 270 de 25.10.2008, p. 15.

[25] DO C 270 de 25.10.2008, p. 39.

[26] DO C 270 de 25.10.2008, p. 31.

[27] J.A RODRÍGUEZ MÍGUEZ, “Rescate de entidades financieras y ayudas Estatales. Una necesaria relectura del caso Credit Lyonnais a la luz de la actual crisis mundial”; *RDBB*, núm. 117, enero-marzo 2013, p. 169.

[28] DO C 270 de 25.10.2008, p. 2.

[29] P. LAMPREAVE MÁRQUEZ, *op. cit.*, p. 24 y ss.

[30] DO C 10, 15.01.2009, p. 2-10.

[31] DO C 72, 26.03.2009, p. 1.

[32] DO C 195, 19.8.2009, p. 9-20.

[33] J.A RODRÍGUEZ MÍGUEZ, *op. cit.*, p. 174.

[34] DO C 10, 15.01.2009, p. 8-11.

[35] J.A RODRÍGUEZ MÍGUEZ, *op. cit.*, p. 62.

[36] DO C 10, 15.01.2009, p. 12-13.

[37] P. LAMPREAVE MÁRQUEZ, *op. cit.*, p. 26 y ss.

- [38] DO C 72, 26.03.2009, p. 4.
- [39] J.A RODRÍGUEZ MÍGUEZ, *op. cit.*, p. 185.
- [40] DO C 195, 19.8.2009, p. 5.
- [41] J.A RODRÍGUEZ MÍGUEZ, *op. cit.*, p. 62.
- [42] DO C 195, 19.8.2009, p. 7.
- [43] Comunicación de la Comisión sobre la aplicación a partir del 1 de enero de 2011, de las normas sobre ayudas estatales a las medidas de apoyo a los bancos en el contexto de la crisis financiera (2010/C 356) publicado por el DOUE de fecha de 7 de diciembre de 2010.
- [44] J.I. SIGNES DE MESA, *op. cit.*, p. 152.
- [45] L. BOURGEIZ, *op. cit.*, p. 35.
- [46] J.A RODRÍGUEZ MÍGUEZ, *op. cit.*, p. 62.
- [47] P. LAMPREAVE MÁRQUEZ, *op. cit.*, p. 26 y ss
- [48] DOUE 30.07.2013 (2013/C 216/01).
- [49] Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un marco para el rescate y la resolución de entidades de crédito y empresas de inversión, de 6 de junio de 2012, COM(2012) 280 final.
- [50] Comunicación de la Comisión sobre la aplicación, a partir del 1 de agosto de 2013, de la normativa sobre ayudas estatales a las medidas de apoyo en favor de los bancos en el contexto de la crisis financiera («Comunicación bancaria») (2013/C 216/01).
- [51] A. J. TAPIA HERMIDA, *op. cit.*, p. 549.
- [52] DOUE 30.07.2013 (2013/C 216/01)
- [53] DOUE 30.07.2013 (2013/C 216/01)
- [54] DOUE 30.07.2013 (2013/C 216/01)
- [55] A. OLESTI RAYO, “La estabilidad financiera en la Unión Europea y la supervisión prudencial de las entidades de crédito”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 48, 2014, p. 404.
- [56] DO L 118 de 12 de mayo de 2010, p. 1.
- [57] A. OLESTI RAYO, *op. cit.*, p. 404.
- [58] Tratado Constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad entre el Reino de Bélgica, la República Federal de Alemania, la República de Estonia, Irlanda, la República Helénica, el Reino de España, la República Francesa, la República Italiana, la República de Chipre, el Gran Ducado de Luxemburgo, Malta, el Reino de los Países Bajos, la República de Austria, la República Portuguesa, la República de Eslovenia, la República Eslovaca y la República de Finlandia, hecho en Bruselas el 2 de febrero de 2012. Tratado ratificado por España el 21 de junio de 2012 (BOE nº 239 de 4 de octubre de 2012).
- [59] Artículo 3 del Tratado MEDE.
- [60] A. OLESTI RAYO, *op. cit.*, p. 410.
- [61] J.C FERNANDEZ ROZAS, “El complejo entramado del supervisor bancario de la Unión Europea”; *Diario La Ley*; núm. 8013; 31 de enero 2013; p. 5.

- [62] A.J. TAPIA HERMIDA, “El sistema europeo de Supervisión Financiera”, *RDBB*, núm. 121, 2011, p. 16.
- [63] Comunicación de la Comisión sobre la Supervisión financiera europea, en COM (2009) 252 final de 27 de mayo de 2009, p. 2.
- [64] El Informe lleva por título *The High Level Group on financial supervision in the EU Report* chaired by Jacques de Larosière.
- [65] A. OLESTI RAYO, *op. cit.*, p. 415.
- [66] Comunicación de la Comisión para el Consejo Europeo. Gestionar la recuperación europea. Vol 1, en COM (2009) 114 final de 4 de marzo de 2009, pp. 6 a 8.
- [67] A. OLESTI RAYO, *op. cit.*, p. 415.
- [68] Artículo 2.1 del Reglamento 1093/2010.
- [69] A.J. TAPIA HERMIDA, *op. cit.*, p. 25.
- [70] A.F MUÑOZ PÉREZ, “El nuevo marco de supervisión financiera europea”, *RDBB*, núm. 118; abril-junio 2013; p. 126.
- [71] Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo n° 1092/2010 de 24 de noviembre de 2010 relativo a la supervisión macroprudencial del sistema financiero en la Unión Europea y por el que se crea una Junta Europea de Riesgo Sistémico (*DO L* 331 de 15 de diciembre de 2010, p. 1).
- [72] Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo n° 1093/2010 de 24 de noviembre de 2010, por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Bancaria Europea) se modifica la Decisión n° 716/2009 y se deroga la Decisión n° 2009/78/ CE de la Comisión (*DO L* 331 de 15 de diciembre de 2010, p. 12); Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo n° 1094/2010 de 24 de noviembre de 2010, por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación), se modifica la Decisión n° 716/2009/CE y se deroga la Decisión 2009/79/CE de la Comisión (*DO L* 331 de 15 de diciembre de 2010, p. 48); y Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo n° 1095/2010 de 24 de noviembre de 2010 por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Europea de Valores y Mercados), se modifica la Decisión n° 716/2009/CE y se deroga la Decisión 2009/77/CE de la Comisión (*DO L* 331 de 15 de diciembre de 2010, p. 84).
- [73] A.J. TAPIA HERMIDA, *op. cit.*, p. 58.
- [74] A.F MUÑOZ PÉREZ, *op. cit.*, p. 126.
- [75] A. OLESTI RAYO, *op. cit.*, p. 417.
- [76] A.F MUÑOZ PÉREZ, *op. cit.*, p. 127.
- [77] A.J. TAPIA HERMIDA, *op. cit.*, p. 36.
- [78] Apartados 11 y 12 del Preámbulo del Reglamento 1093/2010.
- [79] Artículo 8 del Reglamento 1093/2010.
- [80] A. OLESTI RAYO, *op. cit.*, p. 423.
- [81] Reglamento 575/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013, sobre los requisitos prudenciales de las entidades de crédito y las empresas de inversión, y por el que se modifica el Reglamento 648/2012 (*DO L* 176 de 27 de junio de 2013, p. 1).
- [82] M. LARREINA DÍAZ, “La reforma del sistema financiero un año después del rescate: un éxito, pero ¿para quién?” , *Boletín de Estudios económicos* ; núm. 209, agosto de 2013; p. 238.
- [83] Directiva 2014/59 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de mayo de 2014 por la que se establece un marco para la reestructuración y la resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión, y por la que se

modifican la Directiva 82/891/CEE del Consejo, y las Directivas 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE y 2013/36/UE, y los Reglamentos (UE) n° 1093/2010 y (UE) n° 648/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 173 de 12 de junio de 2014, p. 190).

[84] Reglamento (UE) núm. 806/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de julio de 2014 por el que se establecen normas uniformes y un procedimiento uniforme para la resolución de entidades de crédito y de determinadas empresas de servicios de inversión en el marco de un Mecanismo Único de Resolución y un Fondo Único de Resolución y se modifica el Reglamento (UE) núm.1093/2010 (DO L 225 de 30.7.2014, p. 1).

[85] Reglamento 1024/2013 del Consejo de 15 de octubre de 2013 que encomienda al Banco Central Europeo tareas específicas respecto de políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito (DO L 287 de 29 de octubre de 2013, p. 63).

[86] J.C FERNANDEZ ROZAS, *op. cit.*, p.4.

[87] J. A PÉREZ RIVARES, “Instrumentos de coordinación en la Unión Europea en materia de rescate y resolución de entidades financieras”, *RDBB*, núm. 131, 2013, p. 101.

[88] Reglamento 468/2014 del Banco Central Europeo de 16 de abril de 2014 por el que se establece el marco de cooperación en el Mecanismo Único de Supervisión entre el Banco Central Europeo y las autoridades nacionales competentes y con las autoridades nacionales designadas (Reglamento Marco del MUS), *DO L* 141 de 14 de mayo de 2014, p. 1.

[89] Art. 6.4 Reglamento 468/2014.

[90] Artículos 4, 6.4, 14 y 15 del Reglamento 1024/2013.

[91] A. OLESTI RAYO, *op. cit.*, p. 432.

[92] Artículos 4 Reglamento 1024/2013.

[93] Artículo 5 Reglamento 1024/2013.

[94] Artículos 10 a 12 del Reglamento 1024/2013.

[95] I. RAMOS HERRANZ; “Unión Europea: supervisión bancaria. Legislación española: modificación del reglamento interno del Banco de España; normas de Ley de Emprendedores que afectan a las entidades de crédito. Jurisprudencia: TJUE, servicios de inversión; TS, juicio cambiario y cumplimiento defectuoso del contrato” *Derecho de los Negocios*, núm. 272, noviembre-diciembre 2013; p. 40.

[96] Artículo 16 del Reglamento 1024/2013.

[97] A. OLESTI RAYO, *op. cit.*, p. 437.

[98] Artículo 26 del Reglamento 1024/2013.

[99] Reglamento del Parlamento Europeo y el Consejo núm. 1022/2013 de 22 de octubre de 2013 que modifica el Reglamento n° 1093/2010, por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Bancaria Europea), en lo que se refiere a la atribución de funciones específicas al Banco Central Europeo en virtud del Reglamento n° 1024/2013 (DO L 287 de 29 de octubre de 2013, p. 5).