

D. Francisco Uría Fernández

Vicesecretario General y Jefe de la Asesoría Jurídica de la Asociación Española de la Banca

Abogado del Estado exc.

“Reestructuración bancaria y Derecho de la Competencia”

En primer lugar, quisiera expresar mi agradecimiento a la Abogacía General del Estado y al Gabinete de Estudios, en la persona de Pilar Cancer, tanto por su amable invitación a participar en esta jornada, como por haberme permitido anticipar en un día mi presentación para hacerla compatible con una reunión en la que debo participar mañana en Bruselas. Quiero decirles que, como Abogado del Estado, me hacía mucha ilusión participar en esta jornada y hacerlo en esta sala, en la que un marzo del año 91 juré el cargo de Abogado de Estado.

No quiero tampoco dejar de felicitar a la Abogacía General, al Banco de Santander, como patrocinador, y al Gabinete de Estudios, por el acierto de convocar una jornada, que me consta que se había convocado con bastante antelación, sobre los temas que tienen que ver con la regulación financiera, porque realmente es difícil pensar en un tema de mayor actualidad. Todos los temas que se abordarán en estas jornadas y, particularmente, los que se tratan en esta mesa, se encuentran en la agenda de todos los operadores y organismos europeos, y confirmo, por supuesto, las palabras de Cristina Serrano, en el sentido de que son temas de una enorme importancia.

Frente a estos temas, debo comenzar por decirles que España parte de una posición bastante singular porque la situación de las entidades españolas, sobre todo de los grandes bancos y cajas, más favorable que la de muchas grandes entidades financieras internacionales. La crisis de estas entidades sistémicas ha creado graves problemas en muchos Estados y no en el caso de España en que entre las entidades que han afrontado mejor una situación difícil, se encuentran las de mayor tamaño.

Para tratar de cumplir con las limitaciones de tiempo, y sobre todo teniendo en cuenta que ustedes ya estarán cansados después de asistir durante la mañana a intervenciones de un gran interés, lo que voy a hacer es decirles al principio lo que quisiera transmitirles para explicárselo posteriormente con un mayor detalle.

Lo que ha ocurrido en Europa en los últimos meses –como Cristina Serrano, en su excelente intervención, ha narrado anteriormente- puede dividirse en dos fases: una primera fase se produce a partir del verano de 2007, que es que empiezan lo que se supone que son problemas de liquidez y empiezan a manifestarse problemas en algunas entidades de crédito, básicamente no sistémicas. Frente a estos problemas, la respuesta de los Estados es la tradicional: el respaldo con fondos públicos, el recurso a las ayudas de Estado. El alcance de esta respuesta no es del todo conocido ya que, por ejemplo, hoy se ha conocido que en el Reino Unido se otorgaron ayudas a entidades que no fueron divulgadas en su momento, aunque se sospechaba su existencia.

Frente a las ayudas de Estado otorgadas a entidades de crédito por parte de sus respectivas autoridades nacionales, la respuesta de la Comisión Europea fue también bastante tradicional: la apertura de un expediente de ayuda de Estado y la aplicación de

las normas tradicionales de ayuda de Estado, que básicamente -para decirlo desde ya- implicaban la reestructuración de las entidades beneficiarias de las ayudas.

Esta reestructuración, en el acervo tradicional del Derecho de la Competencia Europea implicaba o bien una minoración sustantiva de la capacidad productiva de la entidad en dificultades o, si no era viable sin ayudas públicas, su liquidación ordenada. La alternativa entre la reestructuración sustantiva y la liquidación ordenada era el escenario que debía afrontar tradicionalmente una entidad receptora de ayudas de Estado.

Sin embargo, en septiembre de 2008, y coincidiendo con la caída de Lehman Brothers, se inicia una segunda etapa, bien distinta de la anterior, en la que todos los observadores coinciden en señalar que se estuvo a punto de sufrir un colapso de los mercados financieros internacionales.

Los problemas que surgieron en ese momento no afectaron ya de forma aislada a entidades de crédito poco relevantes en algunos Estados europeos sino que se vivió una crisis que afectó de forma importante a grandes instituciones financieras europeas, con la singularidad de que su actividad bancaria se proyectaba sobre diversos Estados.

Ante las dificultades de entidades tan relevantes, en algunos mercados se hace necesario dar ayudas generalizadas a todo el sistema bancario a a sus instituciones más importantes.

Mi planteamiento es que, en ese momento la Comisión, y es una tarea jurídica verdaderamente admirable, crea un nuevo derecho de la competencia aplicable a las ayudas de Estado, sobre una base jurídica nueva, que ya no es el tradicional 87.3 c) del Tratado, que permite la reestructuración de entidades en dificultades, sino que es el 87.3 b), que es el que permite apoyar a economías nacionales en dificultades.

Este artículo, el 87.3.b) del Tratado, sólo se había utilizado una vez desde su aprobación, y fue con ocasión de las ayudas concedidas por el Gobierno griego en los años 80.

Es decir, van a analizarse las ayudas a partir de un fundamento jurídico novedoso y la Comisión –como veremos- crea, a través de cuatro comunicaciones explicativas unos criterios de aplicación de las normas sobre competencia en esta situación de crisis, que son diferentes de los que ya habían existido hasta ese momento. Y esto ya de por sí nos parece relevante.

Esos criterios permitieron otorgar ayudas públicas sin precedentes, a sistemas bancarios y a entidades de crédito europeas. El volumen de estas ayudas –que, como Cristina ha explicado muy bien anteriormente, no se lo detallo- ha sido muy importante.

Además, de su volumen, estas ayudas han tenido también como elemento diferencial respecto de precedentes anteriores, el hecho de que, salvo en el caso de algunas entidades concretas, no han ido precedidas ni acompañadas de planes de reestructuración relevantes de las entidades beneficiarias. De hecho, ha habido muchas entidades financieras europeas que han recibido ayudas muy importantes y que no se han sometido a día de hoy, y en algunos casos no se van a someter, a procesos de reestructuración.

Por decirlo con total claridad, ha habido entidades de crédito europeas muy importantes, que se consideran, por utilizar la terminología de la propia Comisión, “fundamentalmente solventes” que han recibido ayudas públicas, que se ha recapitalizado en excelentes condiciones financieras con fondos públicos y que no van a pagar el peaje de la reestructuración.

Todo ello ha determinado, como no se les escapará, problemas relevantes de distorsión de la competencia en Europa. Esta distorsión era inevitable puesto que ha habido entidades que han recibido ayudas públicas y otras que no las han recibido e, incluso, entre las que han recibido ayudas, las condiciones en que las han obtenido han sido diferentes con lo que también su situación competitiva ha sido diversa.

El hecho de que se haya producido una distorsión competitiva o, por decirlo de otro modo, una alteración en las condiciones objetivas de la competencia entre entidades de crédito en Europea no es sólo, aunque lo es, una opinión de la AEB, sino que, como luego diré, han existido observadores objetivos y desde luego bien informados que lo han acreditado plenamente, con los graves efectos que ello provoca en el funcionamiento de un mercado interior de servicios financieros.

Y es que al final, a pesar de que es cierto que se ha realizado un esfuerzo de coordinación muy importante de las ayudas y de que la Comisión ha tratado de salvaguardar las reglas de competencia, ha habido holgura suficiente para que los Estados establecieran marcos de ayuda diferentes, diferentes en sus condiciones y en los supuestos en los que se concedían, todo lo cual ha terminado produciendo –como digo– una distorsión de la competencia.

Es verdad que ese marco temporal va a estar vigente hasta diciembre de 2010, pero eso para las entidades de crédito españolas, y no necesariamente para los bancos asociados a la AEB, entraña a su vez un motivo de preocupación añadido.

La realidad es que por las circunstancias de nuestra economía, y esto es tradicional en todas las crisis, más el efecto amortiguador de las provisiones anticíclicas, etc..., las entidades de crédito españolas han entrado en situaciones de dificultad más tarde, en una segunda oleada, respecto de las europeas, y probablemente la aplicación del Decreto Ley, 9/2009 de creación del FROB, se produzca ya –por lo que vamos viendo– entrado el 2010.

Sería deseable que a las entidades de crédito españolas que terminen recibiendo ayudas públicas se les aplique exactamente el mismo régimen jurídico del que se han beneficiado las entidades europeas en los meses anteriores, y no se produzca un cambio en la aplicación de los criterios.

Insisto, en que digo esto pensando en un principio razonable de justicia, no por defender a los bancos asociados a la AEB, que entiendo no van a ser los receptores fundamentales de esas ayudas.

Dicho lo anterior, quisiera explicar un algo más detenimiento por qué sostengo unas afirmaciones tan categóricas como las que he realizado anteriormente.

El punto de partida obligado es que, como bien conocen, el Tratado parte de una prohibición general de las ayudas públicas, siempre y cuando puedan producir un efecto distorsionador de la competencia, aunque reconoce también una serie de excepciones, que justifica la concesión de la ayuda o la compatibilidad de las ayudas con el Tratado, en determinadas ocasiones, de interpretación restrictiva, son excepcionales.

Al margen de lo anterior, el Tratado contiene también reglas frente a conductas que implican abuso de posición dominante y frente a monopolios y derechos exclusivos.

Sobre la base de todo ello se ha ido desarrollando un derecho europeo, tanto de ayudas de Estado o de control de las ayudas de Estado, como también, y es una pieza que no hay que dejar de poner sobre la mesa, del control de concentraciones, básicamente de fusiones entre entidades de crédito y otras instituciones.

Puede ser conveniente realizar un recordatorio, tal vez innecesario, como es el del que en materia de ayudas públicas hay un gran protagonismo de la Comisión Europea. De hecho, la decisión sobre si existe ayuda de Estado o no, no puede ser lógicamente de las autoridades nacionales, sino que corresponde a la decisión.

A la hora de decidir sobre si existe una ayuda de Estado incompatible con el Tratado, la Comisión cuenta con un amplio margen de discrecionalidad reconocido por la jurisprudencia del Tribunal Europeo.

En cambio, en el control de conductas y el control de concentraciones hay una mayor participación de las autoridades nacionales de competencia, siempre y cuando estemos hablando de entidades que desarrollen su actividad en un único mercado nacional.

De acuerdo con lo anterior, si estuviéramos en presencia de fusiones o acuerdos similares entre entidades de crédito cuya actividad se desarrollase exclusivamente en España, la competencia para la adopción de las decisiones relevantes corresponde a las autoridades españolas de competencia y no de las europeas.

En definitiva, desde el punto de vista de procedimiento o competencia, y también desde el punto de vista del régimen jurídico sustantivo aplicable, no es exactamente igual un procedimiento de ayuda de Estado que un procedimiento de control de concentraciones.

¿Qué es relevante, desde el punto de vista del Derecho Europeo de la Competencia, en las reestructuraciones?. Pues básicamente son aquellos casos en los cuales la reestructuración se realiza con una financiación por parte de los poderes públicos, que adopte cualquier forma y ya se produzca de manera directa o indirecta.

En principio nosotros, aplicando ya este principio en nuestro ordenamiento, deberíamos considerar que si la entidad es capaz de reestructurarse por sí misma, o fusionándose con otra, sin recibir ningún tipo de ayuda, evidentemente ahí no hay ninguna ayuda de Estado, ninguna ayuda pública, y por lo tanto no se aplican las reglas de competencia.

También entiendo que si se utilizan exclusivamente los fondos privados o de origen privado, aportados por las entidades para financiar al Fondo de Garantía de Depósitos, pues tampoco habría ayuda de Estado.

Éste es un tema que a día de hoy, lo digo con franqueza, es un tema debate en la Comisión, en la que hay tesis confrontadas, pero la tesis que nosotros mantenemos es que el Fondo de Garantía de Depósitos se nutre de aportaciones de las entidades privadas y, como tales, entendemos que no pueden constituir ayuda pública.

Si el proceso de reestructuración pasa por la realización de fusiones, acuerdos de cooperación o cesión total o parcial de activos, etc..., etc..., podrían estar sujetas o estarían sujetas al régimen de control de concentraciones.

En todo caso insisto en que los procesos de reestructuración bancaria, ya impliquen utilización de recursos públicos, ya pasen por la concentración, por la realización de fusiones u operaciones de sentido similar, terminan siendo objeto de procedimientos de control, aplicándose el Derecho de la Competencia Europeo o el español, según los casos.

Quisiera insistir un poco en la idea, ya expuesta al comienzo de mi intervención, de que hasta septiembre u octubre del 2008 se aplicó el Derecho tradicional de la competencia. Así se hizo en el caso de la entidad británica Northern Rock, a la que se aplicó sin matices lo dispuesto en el 87.3.c) del Tratado y las directrices comunitarias sobre salvamento y reestructuración de empresas en crisis, que en síntesis lo que vienen a decir es que las ayudas tienen que ser mínimas, temporales, etc..., y apoyar un proceso de reestructuración o, en su caso, una liquidación ordenada.

No era pensable, y esto es lo más relevante, en el marco tradicional de ayudas, que una entidad solvente pudiera recibir una ayuda pública y no someterse a ningún tipo de reestructuración. Esto en el Derecho tradicional de competencia europea nunca se había producido.

A partir de octubre del 2008, efectivamente hay una situación económicamente muy complicada, hay entidades muy relevantes europeas que empiezan a tener dificultades. Estos acontecimientos, han sido ya brillantemente explicados en ponencias anteriores, por lo que creo que no hace falta entrar en detalles sobre ellos. Sí quisiera decirles respecto de las medidas adoptadas por los Estados a las que se refirieron los Acuerdos adoptados en el Consejo Europeo en octubre del 2008 que, efectivamente, hubo coordinación en la tipología, pero que eso no significa que las medidas fueran europeas ni que fueran iguales. Simplemente, se acordó que todos podrían garantizar las emisiones, pero no se concretó cuál eran las condiciones en que se garantizaban las emisiones. Esto de las emisiones, lo digo de pasada, pero para que veamos que todo es importante, aunque parece un tema menor porque si uno da activos buenos y recibe liquidez pues parece que no es una ayuda tan importante como las de capital, pero, claro, esto produce un efecto en competencia muy importante.

Trataré de explicarlo gráficamente: imaginen una entidad de crédito española indiscutiblemente solvente y, por otro lado, una gran entidad extranjera con dificultades conocidas por los mercados.

No cabe ninguna duda de que, de no mediar intervención alguna de los poderes públicos, las condiciones en las que podría apelar a los mercados para buscar financiación cada una de esas entidades sería muy distinta y favorecería a la entidad en mejor situación.

Sin embargo, y a través del mecanismo de garantía pública de las emisiones de las entidades de crédito, la comparación deja de hacerse entre las entidades individuales y pasa a realizarse en función de los Estados soberanos que prestan la garantía.

Si ese fenómeno se produce, en lugar de compararse un banco británico o un banco alemán, que puede estar notoriamente en dificultades, con un banco español que no lo está, pasa a compararse el rating de los Estados. Y resulta, por azares de la vida, que el bono español y el bono alemán tienen un cierto diferencial terminará sucediendo que la financiación que puede tener obteniendo en el mercado una entidad española, a través de esos instrumentos pues es más cara que la que pueden recibir sus competidores, a pesar de que son ellos los que están peor. Lo digo porque al final todas estas cuestiones terminan siendo relevantes.

Sin duda, esta circunstancia ha hecho que algunos bancos españoles muy relevantes hayan optado por no utilizar el instrumento que suponía la emisión respaldada con la garantía pública.

Volviendo a los procedimientos de competencia, en el Consejo Europeo de octubre de 2008 se le pidieron a la Comisión dos cosas, en materia de ayudas de Estado: se le pidió rapidez, con toda la razón, pues no era pensable que los expedientes de ayudas se eternizaran y pasaran meses examinándose como era tradicional. En estos casos el tiempo era fundamental y la Comisión estuvo a la altura de las circunstancias. Yo he constatado que hay expedientes que se aprobaron en veinticuatro o en cuarenta y ocho horas. Y quiero decir que se examinaron, o sea, no fue una aprobación automática, sino que realmente se hizo un gran esfuerzo, incluso en fines de semana, por analizar los expedientes, ver hasta qué punto se cumplían los criterios de las comunicaciones y poder autorizarlas.

Y lo segundo que se le pidió a la Comisión fue flexibilidad, y esa flexibilidad ¿qué significaba?. Pues básicamente no aplicar el derecho de ayudas tradicional, sino que se establecieran unos criterios adaptados a la gravedad de la situación. Estos criterios pasaron básicamente por la aprobación de cuatro comunicaciones, que contienen los criterios de aplicación del Derecho de la Competencia de la situación de crisis de las entidades financieras. Se las cito: la comunicación general sobre mecanismos de ayuda al sector bancario, de 13 de octubre de 2007, la comunicación sobre ayudas de recapitalización, de 5 de diciembre de 2007, la comunicación sobre adquisición de activos dañados, de valor deteriorado, de 25 de febrero de 2009, y la comunicación sobre reestructuración, de 22 de julio del 2009.

Cuando les digo que estas Comunicaciones constituyen un Derecho excepcional de la competencia, aparte de que sea mi opinión personal después de analizar la evolución de la normativa europea en la materia, encuentro el respaldo de la propia Comisión, que ha publicado un informe sobre las ayudas de Estado, aplicadas hasta la primavera del año 2009, en la que ha dicho textualmente, que “la erosión general de la confianza en el sector bancario, en octubre de 2008, llevó a serias dificultades para acceder a la liquidez. La crisis se había convertido en sistémica y afectó por igual a instituciones financieras, cuyas dificultades tenían su origen exclusivamente en las condiciones generales de los mercados que habían restringido de forma severa el acceso a la liquidez”. Y aquí viene lo importante, “se hizo entonces dudoso si las directrices de salvamento y reestructuración continuaban proporcionando un marco jurídico adecuado

para responder a la crisis, una vez que ésta había golpeado también a bancos que no podrían haber sido normalmente considerados como entidades en dificultades”. O sea, aquí ya se dice expresamente que se crea un derecho nuevo, es verdad que temporal, hasta diciembre del 2010, que permite conceder ayudas a bancos que se consideran solventes, que simplemente están teniendo dificultades transitorias, no por culpa suya sino por el cierre de los mercados.

En la presentación que había preparado para comentarles había previsto entrar con un cierto detalle en el contenido de cada una de las cuatro comunicaciones, pero tratando de cumplir con el horario, especialmente siendo el último, e invitado, además, a esta mesa con un cierto carácter sobrevenido, trataré de contarle con la mayor brevedad.

La primera comunicación es la general, también llamada, por ello, la “comunicación bancaria”. Su objetivo fundamental era el de establecer ese nuevo marco jurídico que parte del 87.3.b) y no del artículo 87.3.c) del Tratado.

Se trata, evidentemente, de una comunicación muy importante que establece algunas delimitaciones conceptuales que van a ser muy importantes; una de ellas es decir que hay que tratar de diferente manera a lo que llaman las entidades fundamentalmente solventes, las “fundamentally sound” y las que no lo son. Lo que no aclara la comunicación es con qué base o de acuerdo con la opinión de quién, se va a considerar qué entidad es o no fundamentalmente solvente.

Es un concepto básico, porque si la entidad se considera solvente no se le exigirá una reestructuración de envergadura, aunque hubiera recibido ayudas públicas de importancia, mientras que, si no se la considera solvente o viable a medio plazo sin ayudas públicas, habrá de afrontar un proceso relevante de reestructuración o, incluso, su liquidación.

La segunda comunicación no es menos interesante puesto que, frente a la comunicación anterior, que abordaba genéricamente el tema de las ayudas públicas a las entidades financieras, ésta se centra en un tipo concreto de ayudas: las ayudas de recapitalización.

Esta comunicación tiene la importancia añadida de que abrió el camino a un tipo de ayudas hasta ese momento inéditas: las ayudas dirigidas al conjunto de las entidades de un sistema bancario que, por considerarse fundamentalmente solventes, no se ven abocadas a la exigencia de un proceso de reestructuración.

La comunicación vino a dar respuesta a las peticiones de algunos Estados de que se autoriza un marco general de recapitalizaciones a todas las entidades de un sistema, como manera de garantizar que el crédito llegara a la economía.

La aprobación de este tipo de esquemas por parte de la Comisión, en aplicación de los criterios contenidos en la primera comunicación, planteaba muchas dudas. Y, de hecho, apareció un artículo en el Financial Times, el fin de semana anterior a la celebración del Consejo ECOFIN de diciembre, que anticipaba que se iban a denegar las ayudas que habían sido programadas o respecto de las que se había solicitado autorización por algún Estado. Y, sin embargo, en ese Consejo ECOFIN, se hace un llamamiento a la Comisión para que flexibilice los criterios que estaban en la primera comunicación al

objeto de permitir un respaldo al sector financiero que posibilite el mantenimiento del flujo del crédito.

De acuerdo con ese llamamiento, y en su segunda comunicación, la de recapitalización, de diciembre de 2008, se abre definitivamente la puerta para que determinados Estados puedan recapitalizar con fondos públicos a todas las entidades relevantes de su sistema, sin exigirles reestructuración.

No puede dejar de reconocerse también que en esa comunicación la Comisión hace un gran esfuerzo por acotar las condiciones en que se produce la recapitalización con fondos públicos y ello porque la Comisión es consciente de los riesgos que estas ayudas plantean para la competencia entre las entidades de crédito europeas.

En cualquier caso, el dato cierto es que al cabo de unos días desde la publicación de esta segunda comunicación fueron aprobados esquemas de recapitalización de entidades con fondos públicos que, hasta el momento, no habían sido autorizados. Esta circunstancia evidencia la importancia de esta segunda comunicación.

Me detengo un momento, abusando de la paciencia de Uds. , para explicar la importancia de las ayudas de recapitalización con fondos públicos y por qué son distintas de otros tipos de apoyo, que pueden haber existido en España.

En primer lugar, una entidad que recibe ayudas públicas elude un proceso de reestructuración o de liquidación, o sea, sigue existiendo como tal. Es decir, frente al resultado de la situación que se vivía en septiembre u octubre que hubiera sido naturalmente que hubiera habido bancos europeos relevantes que hubieran desaparecido, bien porque hubieran sido absorbidos por otros, bien porque se hubieran tenido que liquidar, ello no se produce porque reciben ayudas públicas de recapitalización.

En segundo término, esas entidades en dificultades, al margen de que tuvieran que reestructurarse, liquidarse, etc., lo que claramente no hubieran podido hacer es captar financiación en los mercados, puesto que estarían cerrados para ellos. Es decir, que, a través de esta vía de las recapitalizaciones consiguen financiación.

En tercer lugar, además, las entidades beneficiarias consiguen financiación en mejores condiciones de las que hubieran podido conseguir en el supuesto de que hubieran podido conseguirla en el mercado, o sea, además se produce un efecto añadido de distorsión competitiva, que es que consiguen financiación en mejores condiciones que las demás. Y claro, una entidad de crédito que recibe financiación en mejores condiciones que otras puede ofrecer productos en mejores condiciones que aquéllas, por lo tanto se crea una distorsión competitiva.

Además de lo anterior, la última circunstancia que concurre en estos casos es que cuando se han autorizado los mecanismos de ayuda a entidades concretas o sistemas, la Comisión ha publicado una breve nota de prensa sobre la autorización, que describe genéricamente la autorización, y que acaba con un párrafo que viene a decir que por razones de confidencialidad la resolución no se hace pública, y la versión íntegra de la resolución se publicará en el momento oportuno, cuando esos problemas hayan quedado superados.

Lo cierto es que, salvo error por mi parte, esas resoluciones completas no han sido todavía publicadas, y lo relevante de eso que las limitaciones y las condiciones que se les exigen en cuanto a su capacidad para competir y para realizar ofertas y de publicidad, etc., etc., a las entidades que reciben ayudas, no son conocidas, las conoce su supervisor, sí, su supervisor nacional, pero cuando opera en un contexto transfronterizo no son conocidas.

Por este motivo, la AEB, ya en enero de 2009, se dirigió a la Comisión Europea, a través de una carta dirigida a la Comisaría, solicitándole o manifestándole su preocupación por la existencia de este tipo de ayudas y sus efectos potencialmente distorsionadores de la competencia.

No era solamente una posición de parte. En febrero de aquel año, se publicó un informe del Consejo Europeo de Supervisores Bancarios, de 5 de febrero de 2009, “que reconocía que existen ventajas competitivas.. –estoy citando textualmente- potenciales para los bancos que se han beneficiado de inyecciones de capital, por parte de sus autoridades nacionales”. Es decir, los supervisores bancarios europeos reconocían que efectivamente había habido una distorsión competitiva.

La tercera comunicación de la Comisión se refiere a la adquisición de activos deteriorados.

El problema que afrontaban las recapitalizaciones con fondos públicos es que, en determinados casos, y por efecto de las reglas contables, cuando una entidad cuenta con activos deteriorados en su activo, ese deterioro no ocasiona pérdidas por una sola vez sino que, a medida en que se va produciendo de la mano de una disminución del valor de los activos en el mercado, se van produciendo nuevas pérdidas con lo que el proceso de recapitalización con fondos públicos no tiene fin.

Por tanto, la única manera de resolver el problema de muchas entidades era sacar de sus balances los activos deteriorados.

A tal fin, se pone sobre la mesa otro nuevo instrumento, que era la adquisición de activos deteriorados, en el que de nuevo la comunicación de la Comisión, y hay que reconocerlo, hace un enorme esfuerzo por homogeneizar las condiciones de precio y la tipología de los activos que se pueden adquirir intentando minimizar los efectos distorsionadores de la competencia.

Sin embargo, una vez más, las posibilidades de actuación que mantienen las autoridades nacionales hacen que estas operaciones se produzcan en condiciones muy diversas con lo que el efecto distorsionador de la competencia no puede evitarse.

Por último, me referiré brevemente a la cuarta y última comunicación de la Comisión, publicada en julio de 2009, relativa a los proceso de reestructuración.

No les oculto que, desde la AEB, nos hubiera gustado que hubiera sido la primera comunicación publicada, y que desde el primer momento hubiera quedado clara la exigencia de reestructuración, y su alcance, para las entidades receptoras de las ayudas.

Esta comunicación establece unos criterios que ya empiezan a recordar a las Directrices de Saneamiento y Reestructuración, de forma que puede verse cómo se plantea la salida de este régimen de derecho excepcional de la competencia en el que habíamos vivido en los meses anteriores.

No representa, sin embargo, un cambio radical respecto de las comunicaciones anteriores ya que, de nuevo en esta cuarta comunicación se vuelve a decir que la exigencia de reestructuración solo se aplica a las entidades que no son solventes. O sea, las entidades solventes que han recibido ayudas públicas no tienen que pasar por ningún proceso de reestructuración, sino que reciben las ayudas y al cabo del tiempo, a medida que puedan habrán de devolverlas.

En cuanto al otro sistema de protección de la competencia, el control de las concentraciones, simplemente me gustaría decir que, como las ayudas públicas han sido tan intensas, la realidad es que las concentraciones transfronterizas europeas han sido muy escasas. De acuerdo con esta tesis, una de las consecuencias lógicas que hubieran debido producirse, como consecuencia de una crisis de estas características, hubiera sido pues un movimiento de consolidación del sistema bancario europeo, que hubiera sido positivo.

Las crisis producen muchos efectos negativos pero también algunos positivos y, entre ellos, se hubiera encontrado el que en Europa se hubiera producido un proceso, como en España se ha vivido muchas veces, que hubiera permitido crear entidades de crédito europeas más grandes, más sólidas, capaces de competir internacionalmente con los grandes bancos norteamericanos y asiáticos que van a salir de esta crisis.

La importancia de las ayudas públicas ha impedido que así fuera de modo que las soluciones han sido básicamente soluciones nacionales; cada Estado ha mantenido sus bancos nacionales en dificultades y ha tratado de resolver sus problemas nacionalmente. En ese sentido, estamos hasta el momento ante una cierta oportunidad perdida, pero la verdad es que no quiero dejar de expresar el deseo de que el final de la crisis termine mejorando esta situación.

En España tenemos un instrumento singular, el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria, creado por el Decreto Ley 9/2009, y de él solamente quisiera decir una cosa, un poco por contrastar con el escenario europeo que acabo de describirles; el FROB exige, antes de realizar aportaciones, antes de hacer ayudas, la presentación de un plan de reestructuración, el plan de reestructuración va por delante o va a la vez que la recepción de las ayudas públicas. Y esto es un cambio muy importante y que nos parece positivo y acertado, o sea, en ese sentido hacemos una valoración positiva.

En cuanto al control de concentraciones, al que también se refiere el Real Decreto-Ley de creación del FROB simplemente dejar abierto una pregunta, que se refiere a cuáles serán los niveles de concentración admisibles cuando el mercado relevante no sea equivalente al del territorio nacional sino al de una Comunidad Autónoma. Ello constituirá, sin duda, un reto para las autoridades nacionales de competencia.

Y con esto, y pidiendo excusas al moderador por exceso de tiempo, les dejo. Muchas gracias.