

# La respuesta de la Comisión Europea ante la crisis económica: El papel de la política de competencia

*Nadia Calviño*

Directora General Adjunta.  
Dirección General de la Competencia.  
Comisión Europea

---

La Comisión Europea está sin duda viviendo uno de los periodos más intensos y complejos de su historia. En los últimos años ha tenido que enfrentarse a retos muy importantes en asuntos críticos para su futuro como la ampliación hacia el Este, la aprobación y puesta en marcha del Tratado de la Unión o la redefinición de la estrategia de Lisboa para lograr un crecimiento sostenible generador de empleo en las próximas décadas. Estos retos, que hubiesen sido suficientes para llenar el programa estratégico de la nueva Comisión, se han visto superados por una crisis económica sin parangón con ninguna otra en la historia de la Unión, que ha puesto en tela de juicio muchos de los principios por los que nos habíamos venido rigiendo durante décadas.

En efecto, los últimos dos años han estado marcados por el riesgo de una crisis sistémica del sector financiero mundial, proyectada más tarde en una caída en picado de la actividad económica «real» y más recientemente en una crisis de las finanzas públicas de la que todavía no hemos salido. Todo ello ha generado importantes debates sobre el papel de los mercados y de los gobiernos, sobre la regulación y la coordinación internacional de políticas económicas, sobre el euro y el papel de Europa en el mundo.

La Comisión Europea ha jugado un papel clave en todo este proceso. Aunque en muchas ocasiones no haya aparecido en primera línea bajo los focos, eclipsada por el protagonismo de dirigentes económicos y políticos mundiales o nacionales, desde el primer momento en Bruselas se tuvo claro que la Unión necesitaba respuestas comunes para la crisis. Respuestas que, además, no podían basarse en el abandono de los principios que han regido la construcción europea sino, por el contrario, en un refuerzo de los instrumentos comunitarios y del proceso de integración.

Para ello, la Comisión ha trabajado muy intensamente, manteniendo el rumbo del proyecto, impulsando propuestas ambiciosas en terrenos que van

desde la regulación financiera a la coordinación de la política fiscal y defendiendo una aplicación firme y consistente de sus propios instrumentos, incluida la defensa de la competencia.

En efecto, en circunstancias especialmente complejas, la política de competencia y muy especialmente el control comunitario de las ayudas públicas se ha revelado como clave para disciplinar las respuestas nacionales ante la crisis y evitar una deriva que la hubiese agravado y, además, puesto en riesgo los principios del mercado único.

Así, el papel de la Comisión como árbitro exclusivo en la autorización de las ayudas públicas ha pasado en muy poco tiempo de ser un terreno poco conocido y de escaso atractivo fuera de los círculos directamente afectados a estar en las primeras páginas de todos los periódicos. Además, este control de ayudas ha jugado, está jugando, un papel clave en el rescate y reestructuración del sector bancario europeo.

En tiempos normales, el control de ayudas es un instrumento importante para la solidaridad entre los Estados Miembros y para el establecimiento de un marco de actuación comparable y equitativo, protegiendo a las empresas de países con menos capacidad financiera de la competencia ilegítima de aquellas que cuentan con gobiernos de bolsillos más llenos. Con ello es, además, una garantía esencial del buen funcionamiento del mercado interior. Esto explica que el Tratado de Roma ya otorgara a la Comisión un control exclusivo en este terreno e incluyera una prohibición expresa, bajo ciertas condiciones, de las ayudas de estado, que se ha venido aclarando y delimitando con el tiempo a través de normas, decisiones y sentencias.

En tiempos de crisis como los que estamos viviendo, este control es fundamental para minimizar las distorsiones derivadas del salvamento de operadores menos eficientes o que siguieron estrategias más arriesgadas en perjuicio de aquellos que hicieron bien sus deberes, en el mismo u otros Estados miembros.

Aunque parezca extraño desde la perspectiva de la situación actual, es preciso recordar que tras la caída de Lehman y los primeros casos de rescates bancarios en Europa, hubo voces en distintos ámbitos que clamaron por el abandono de las reglas de competencia. Para algunos, toda ayuda pública resulta legítima en estos momentos y se debería dar «barra libre» a los Estados para rescatar a sus instituciones financieras, y a sus empresas en general. De la misma manera, se podría argumentar que no es éste el momento de obstaculizar con el control de concentraciones la creación de campeones nacionales o europeos; o de luchar contra los carteles, los acuerdos secretos de fijación de precios, control de la producción o reparto de mercados.

En estas circunstancias, desde el otoño de 2008, la Comisión ha tratado de evitar que se produjera una escalada indiscriminada en el volumen de las ayudas otorgadas (una «carrera de subsidios», por así decirlo), que necesariamente terminaría penalizando a las empresas de los Estados más pequeños o menos ricos. El mensaje enviado a Gobiernos y bancos fue alto y claro

desde el primer momento: el control de ayudas es parte de la solución y no del problema. Es preciso facilitar el rescate de las instituciones financieras para evitar una crisis sistémica en toda la Unión, sí, pero no a cualquier precio.

Siguiendo estos principios, la Comisión hizo uso de la previsión del artículo 107.3.b del Tratado, en atención al cual la Comisión puede permitir ayudas estatales «destinadas a poner remedio a una grave perturbación en la economía de un Estado miembro», y autorizó con gran agilidad los programas nacionales de rescate y las ayudas individuales para el salvamento de instituciones financieras. A veces durante el fin de semana, al mismo tiempo que los gobiernos afectados ponían en pie los instrumentos para salvar al banco (y al país) de una probable huida de depósitos y un hundimiento descontrolado tras la apertura de los mercados financieros el lunes por la mañana.

Pero, al mismo tiempo, toda autorización se sujetó desde el principio a condiciones, para garantizar que los programas generales nacionales de ayuda (como el Fondo de Adquisición de Activos Financieros español) seguirían principios comunes y evitar un trato discriminatorio de las entidades dependiendo de su nacionalidad, distorsiones de la competencia desproporcionadas o irreversibles, así como una remuneración insuficiente de los recursos públicos inyectados. Estos mismos principios guiaron las decisiones individuales autorizando el rescate de bancos, que incluyeron una cláusula de revisión semestral para permitir una revisión de la necesidad y proporcionalidad de las ayudas y, sobre todo, para garantizar que se realizaría una valoración en profundidad de las necesidades de reestructuración de las entidades una vez pasada la situación de emergencia.

Más allá de las decisiones en casos individuales, a medida que se hacía claro que el problema tenía un ámbito europeo y se multiplicaban los bancos necesitados de ayudas de distinto tipo, se hizo preciso publicar directrices para que los Gobiernos y los operadores económicos supiesen a qué atenerse en este ámbito. Así, en un plazo muy corto de tiempo, la Comisión elaboró cuatro Comunicaciones explicando los principios que guiarían su evaluación de las ayudas. Dando respuesta a las progresivas actuaciones e instrumentos utilizados por los Estados miembros para ayudar a los bancos, se publicaron la «Comunicación Bancaria» en octubre de 2008, la de «Recapitalización» en diciembre de 2008, la de «Tratamiento de Activos Depreciados» o «tóxicos» en febrero de 2009 y la de «Reestructuración» en julio de 2009.

En mi opinión, estas Comunicaciones han sido fundamentales para proporcionar un marco de actuación claro para el rescate. Con ello, se han puesto las bases para la posterior reestructuración de los bancos y, sobre todo, para una respuesta coherente en toda la Unión que permita la salida de la crisis.

En efecto, la recuperación de la actividad precisa de un sector financiero capaz de cumplir su función de canalización de recursos a la economía real, basado en instituciones sólidas, viables, sin necesidad de ayudas públicas.

Además, es preciso luchar contra el cambio radical de los incentivos de los operadores económicos que puede generar una estrategia de rescate totalmente incondicionada; esto es, que se rompa con la regla básica de los mercados de remunerar las estrategias acertadas y penalizar las fallidas. Especialmente cuando estos fallos ponen en riesgo la estabilidad económica y el bienestar del conjunto de la sociedad. Para evitar este riesgo moral derivado del salvamento de operadores que se embarcaron en estrategias arriesgadas y tratar de prevenir la repetición de una crisis financiera como la vivida, es preciso que la carga de la reestructuración sea asumida por los accionistas, directivos y acreedores de los bancos afectados, y no sólo o principalmente por el sector público.

Es más, la reestructuración debe llevar a una compensación de los efectos anticompetitivos que de otra forma podría generar el rescate, de forma que las entidades ayudadas reduzcan su tamaño en los mercados y no puedan abordar estrategias competitivas agresivas aprovechando el colchón o la garantía de los recursos públicos.

Estos tres principios –viabilidad a medio plazo, reparto adecuado de los costes (lo que en inglés se conoce como «*burden sharing*») y compensación de los efectos anticompetitivos– han guiado las decisiones de la Comisión, adecuadas a las circunstancias de cada entidad y de cada mercado. Aunque se trata de conceptos claros, que son aceptados con carácter general por los agentes implicados, su aplicación práctica no es precisamente fácil y exige, en todo caso, una colaboración estrecha entre la Comisión y los gobiernos e instituciones nacionales.

Pese a que la situación en los mercados financieros parece haber mejorado, el impacto de la crisis financiera sobre la economía real está dejándose sentir con fuerza. Y las tímidas perspectivas de recuperación de algunos países se han visto ensombrecidas por la tremenda crisis de la deuda pública que tanto ha puesto en riesgo en los últimos meses.

En efecto, en paralelo a la mejora de los indicadores de solvencia de los bancos, los números rojos se han trasladado al sector público. El aumento del déficit y el endeudamiento en gran parte de los Estados miembros, debido a los gastos derivados del salvamento de los bancos en algunos países o simplemente a la caída de la recaudación y el aumento del gasto por la recesión económica en otros, ha llevado a un aumento espectacular de los tipos de interés y a una importante inestabilidad en los mercados de capitales.

Una vez más, es preciso trabajar intensamente para buscar una solución que ponga fin a esta inestabilidad y sienta las bases de la recuperación. La creación de un mecanismo común de ayuda financiera, la actuación decidida del Banco Central Europeo y las propuestas de mayor rigor en el control de la política fiscal de los Estados, en mi opinión, son progresos tremendamente positivos que ponen las bases de una verdadera política económica europea. Pero cualquier instrumento financiero, cualquier disciplina fiscal,

serán inútiles si no recuperamos la senda de un crecimiento económico lo suficientemente fuerte como para generar recursos fiscales y empleo.

Lamentablemente, nadie parece disponer de una única respuesta simple y perfecta a la pregunta de qué hacer para que Europa vuelva a crecer de forma significativa y mantenga su papel económico en un mundo cada vez más complejo. Pero, en mi opinión, es probable que, al igual que ha ocurrido a lo largo del siglo pasado, una vez más debamos mirar a la construcción europea como fuente de crecimiento y bienestar. Y, en concreto, que debamos volver a los principios de base y, en línea con las propuestas del recientemente publicado informe Monti<sup>1</sup>, relanzar el proceso de integración económica; el desarrollo del mercado interior con libre circulación de bienes, servicios, personas y capitales.

La discusión de las diferentes medidas necesarias para eliminar las barreras que persisten en estos ámbitos claramente excede el ámbito de este artículo. Pero parece claro que cualquier propuesta ha de ser consistente con los principios de la política de competencia; con el mantenimiento de unas reglas de juego equitativas para las empresas europeas, que impidan distorsiones en los mercados que, en aras de beneficiar a algunos, sacrifiquen a otros; ya sean competidores, clientes, proveedores o el consumidor en general.

El objetivo prioritario de la Comisión Europea en la actualidad, como lo ha sido en los dos últimos años, es hacer frente a la crisis económica. Ello requiere de actuaciones en muchos terrenos, que van desde la coordinación de políticas fiscales hasta el impulso de reformas estructurales que pongan las bases de un nuevo modelo de crecimiento.

La política de competencia necesariamente ha de jugar un papel importante en este proceso. Más allá de los casos concretos, su tarea principal consiste, en este ámbito, en asegurar la reestructuración de los bancos y que éstos recuperen la viabilidad necesaria a medio y largo plazo para desempeñar plenamente su papel, financiando la economía real sin necesidad de apoyo público.

Las medidas excepcionales adoptadas en materia de ayuda pública, a las que he hecho referencia con anterioridad, no pueden ni deben mantenerse de manera indefinida. Cuando la crisis finalice y tanto la estabilidad financiera como la recuperación de nuestras economías sean un hecho, tales medidas no tendrán ya sentido. Es por ello importante pensar en la «estrategia de salida» adecuada, con la cautela necesaria para no anticipar la retirada de tales medidas en tanto en cuanto la recuperación siga siendo frágil, pero con la firmeza apropiada para no mantenerlas en vigor más allá de lo que resulte estrictamente necesario.

<sup>1</sup> «Una nueva estrategia para el mercado único: al servicio de la economía y de la sociedad europea». Informe elaborado por Mario MONTI por encargo del presidente de la Comisión Europea, Jose Manuel DURAO BARROSO, y publicado el 9 de mayo de 2010. <http://www.ec.europa.eu/bepa/pdf/monti—report—final—10—05—2010—en.pdf>.

Y más allá de dicha estrategia de salida, no hay que perder de vista que el gran desafío al que nos enfrentamos es que Europa emerja de esta crisis mejor preparada para conseguir un crecimiento equilibrado y sostenible, para lo que es preciso contar con un marco que favorezca el desarrollo de empresas innovadoras y eficientes; competitivas a nivel global.

Todavía no hemos salido del túnel, queda un camino largo por recorrer, los retos son globales, los riesgos grandes, y la «mano invisible» de los mercados poderosa y hasta cierto punto autónoma. En este contexto, está claro que ningún país, ni siquiera los más grandes y ricos, puede salir de la crisis en solitario. Es preciso dar un paso adelante en la construcción europea, avanzando sustancialmente en el desarrollo de normas e instituciones que refuercen la integración, no sólo en el terreno económico sino también en el político. Más y mejor Europa, en suma. La Comisión, consciente de que es mucho lo que está en juego, ha de continuar trabajando firme, haciendo frente a los retos y liderando el proceso del que saldrá la nueva arquitectura institucional y económica de Europa. Y del mundo.