BANCO CENTRAL EUROPEO

EUROSISTEMA

DICTAMEN DEL BANCO CENTRAL EUROPEO

de 10 de abril de 2013

sobre el Fondo de Garantía de Depósitos

(CON/2013/25)

Introducción y fundamento jurídico

El 20 de marzo de 2013 el Banco Central Europeo (BCE) recibió de la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa de España una solicitud de dictamen sobre un proyecto de real decreto-ley que modifica el Real Decreto-Ley 21/2012, de 13 de julio de 2012, de medidas de liquidez de las Administraciones públicas y en el ámbito financiero[1] (en adelante, el "proyecto de ley").

La competencia consultiva del BCE se basa en el apartado 4 del artículo 127 y el apartado 5 del artículo 282 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, así como en el sexto guion del apartado 1 del artículo 2 de la Decisión 98/415/CE del Consejo, de 29 de junio de 1998, relativa a la consulta de las autoridades nacionales al Banco Central Europeo acerca de los proyectos de disposiciones legales[2], pues el proyecto de ley afecta a normas aplicables a las entidades financieras que influyen significativamente en la estabilidad de las entidades y los mercados financieros. De acuerdo con la primera frase del artículo 17.5 del Reglamento interno del Banco Central Europeo, el presente dictamen ha sido adoptado por el Consejo de Gobierno.

1. Objeto del proyecto de ley

1.1 *Funciones del Fondo de Garantía de Depósitos*

El proyecto de ley especifica las medidas que el Fondo de Garantía de Depósitos (FGD), además de su función principal de proteger los depósitos garantizados, puede adoptar para facilitar la implementación del programa de asistencia financiera de la Unión para la recapitalización de las entidades de crédito españolas. Conforme al proyecto de ley, el FGD podrá: (a) otorgar garantías en el marco del programa de asistencia financiera; (b) suscribir o adquirir acciones no cotizadas en un mercado regulado emitidas por entidades de crédito nacionalizadas y entidades de crédito sujetas a procesos de reestructuración o resolución en el marco de los ejercicios de responsabilidad subordinada y las acciones de gestión de instrumentos híbridos de capital y de deuda subordinada; (c) suscribir acciones o instrumentos de deuda subordinada emitidos por el mecanismo español de

1 *Boletín Oficial del Estado* núm. 168 de 14 de julio de 2012.

2 DO L 189 de 3.7.1998, p. 42.

gestión de activos deteriorados, es decir, por la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria (SAREB).

1.2 *Máximo coste para el FGD*

El coste de dichas medidas debe ser inferior al que habría registrado el FGD si, en el momento de la apertura del correspondiente proceso de reestructuración o resolución, hubiera desembolsado los importes por él garantizados.

1.3 *Aportación extraordinaria al FGD*

A fin de reforzar el patrimonio del FGD, el proyecto de ley establece que la aportación anual que deban hacer las entidades adheridas sobre la base de sus depósitos al 31 de diciembre de 2012 se incremente con carácter extraordinario por una sola vez en un tres por mil adicional, incremento que se pagará en dos plazos: dos quintos del incremento total, en el plazo de 20 días hábiles desde el 31 de diciembre de 2013, y, los tres quintos restantes, en un plazo máximo de siete años contados desde 2014 conforme al calendario de pago que fije la Comisión Gestora del FGD. Sin perjuicio de este calendario de pago, el importe correspondiente al segundo plazo se registrará como patrimonio del FGD en la fecha en que se liquide el primer plazo.

1.4 *Exenciones*

Respecto del primer plazo, la Comisión Gestora del FGD puede decidir, mediante acuerdo adoptado por mayoría de dos tercios de sus miembros: (a) eximir totalmente del pago del primer plazo a las entidades adheridas nacionalizadas o sujetas a un proceso de reestructuración o resolución; (b) eximir de hasta un máximo del 50 % del pago a las entidades adheridas cuya base de cálculo no exceda de 5 000 millones de euros; (c) eximir de hasta un máximo del 30% del importe que las entidades adheridas hayan invertido al 31 de diciembre de 2013 en la suscripción o adquisición de acciones o instrumentos de deuda subordinada emitidos por la SAREB. Para cada entidad adherida, el importe total de la exención conforme a los puntos (b) y (c) no puede superar el 90 % del importe que la entidad habría pagado con arreglo a los depósitos mantenidos al 31 de diciembre de 2012.

2. Compatibilidad con la legislación de la Unión

2.1 El proyecto de ley especifica las medidas de apoyo financiero que puede tomar el FGD aparte de su función principal de proteger los depósitos garantizados conforme a la Directiva 94/19/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 1994, relativa a los sistemas de garantía de depósitos[3]. Como ya ha señalado con anterioridad, el BCE apoya las normas en virtud de las cuales los recursos financieros disponibles de los sistemas de garantía de depósitos pueden utilizarse para financiar la resolución, pues permiten sinergias entre esos sistemas y esta financiación, pero considera de vital importancia que ello no ponga de ningún modo en peligro la función principal de

3 DO L 135 de 31.5.1994, p. 5. Véase la propuesta de la Comisión Europea COM(2010) 368 final, por la que se refunde la Directiva 94/19/CE.

los sistemas de garantía de depósitos, es decir, la protección de los depósitos garantizados[4]. Además, en la consecución de cualquiera de sus objetivos legales, el FGD debe escoger la medida menos costosa. El BCE celebra la norma que exige que el coste de la participación del FGD en la reestructuración sea inferior al coste del desembolso potencial para cubrir los depósitos garantizados, y espera que esta norma se aplique de un modo transparente que permita la verificación de su cumplimiento en la práctica.

2.2 Para cumplir su función principal de proteger los depósitos garantizados en caso de insolvencia bancaria, es preciso que el FGD pueda contar con un patrimonio de elevada liquidez. El BCE considera que la proyectada adquisición por el FGD de acciones de entidades no admitidas a cotización es contraria a ese principio prudencial y, por lo tanto, desaconseja modificar las normas de inversión de aplicación al FGD que permitan esas adquisiciones. Dado que el proyecto de ley modifica la disposición adicional quinta del Real Decreto-Ley 21/2012, que se refiere específicamente a las medidas a adoptar en el marco del programa de asistencia financiera de la Unión, el BCE entiende que las adquisiciones previstas tendrían lugar en relación con la intervención temporal del FGD en la resolución de entidades de crédito con problemas. Además, el BCE remite a la actual revisión de la Directiva 94/19/CE[5], que puede introducir normas sobre las políticas de inversión de los sistemas de garantía de depósitos. Ello podría requerir la modificación en el futuro del Real Decreto-Ley 21/2012, especialmente en lo tocante a las clases de valores en los que el FGD pueda invertir.

2.3 Puede ser necesario examinar las disposiciones del proyecto de ley desde la perspectiva de las normas sobre ayuda estatal.

3. Compatibilidad con las condiciones de la política sectorial financiera

3.1 Las facultades del FGD conforme al proyecto de ley deben respetar la exigencia del Memorando de Entendimiento sobre Condiciones de Política Sectorial Financiera[6] (en adelante, el "MoU") de minimizar la carga para el contribuyente. En este sentido, el BCE entiende que no se utilizarán recursos públicos para financiar las nuevas facultades del FGD (véase el apartado 1.3). Las medidas que se adopten deben sopesar atentamente sus ventajas (por ejemplo, la posible contribución positiva al valor de la participación del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria en las entidades de crédito, y la atenuación del posible riesgo de litigios por parte de ciertas categorías de acreedores o accionistas de entidades no admitidas a cotización) y sus inconvenientes, en especial, una menor recaudación tributaria como resultado de peores resultados financieros de las entidades que han de hacer la aportación extraordinaria al FGD. Debe examinarse además la

4 Véase el apartado 8.2 del Dictamen del BCE CON/2012/99, de 29 de noviembre de 2012, sobre una propuesta de directiva por la que se establece un marco para el rescate y la resolución de entidades de crédito y empresas de inversión. Todos los dictámenes del BCE se publican en la dirección del BCE en internet: www.ecb.europa.eu.

5 Véase COM(2010) 368 final.

6 Disponible en la dirección de la Comisión en internet: www.ec.europa.eu.

conveniencia de usar los recursos limitados del FGD en beneficio de los inversores minoristas en lugar de destinarlos a otros fines de estabilidad financiera, tales como reponer los recursos del FGD y reforzar así la confianza del mercado en la capacidad del FGD para llevar a cabo su función principal. Por último, debe prestarse la debida atención a la alternativa de que las entidades de crédito, en lugar de aportar recursos al FGD, restablezcan sus reservas de capital.

3.2 Asimismo, deben respetarse los principios de reparto de cargas acordados en el MoU[7]. Es esencial que el precio que pague el FGD por las acciones que adquiera de los inversores minoristas en el marco de los ejercicios de responsabilidad subordinada sea justo. A falta de cotización, el precio debe ser el precio de mercado inferido, es decir, basado en la valoración económica de la entidad solo como punto de partida, de manera que los inversores en entidades admitidas a cotización no resulten desfavorecidos. En este sentido, el BCE observa que la versión final de la ley exige expresamente que: i) el precio de adquisición no sea más alto que el valor de mercado de las acciones; ii) la adquisición cumpla las normas de la Unión sobre ayudas estatales, y iii) el FGD solicite la emisión de un informe de un experto independiente que determine dicho valor de mercado.

4. Aportación extraordinaria y exenciones

En cuanto a las entidades de crédito que hayan invertido directamente en la SAREB, el plan de negocio en que esta se apoya prevé beneficios razonables para los inversores, por lo que no es necesario eximir del pago de la aportación extraordinaria al FGD a entidades que han decidido invertir en la SAREB por razones de negocio.

El presente dictamen se publicará en la dirección del BCE en internet.

Hecho en Fráncfort del Meno el 10 de abril de 2013.

[firmado]

El presidente del BCE

Mario DRAGHI

7 Conforme al apartado 17 del MoU: “Se adoptarán medidas a fin de aligerar la carga para el contribuyente de la reestructuración bancaria”. Según el apartado 18: “Estas modificaciones [legislativas] deberán incluir disposiciones que contemplen la plena participación en tales ejercicios [de responsabilidad subordinada] de los titulares de instrumentos de capital híbrido y de deuda subordinada”. Por último, conforme al apartado 19: “En el caso de los bancos no viables, deberán aplicarse de forma plena los ejercicios de responsabilidad subordinada a fin de minimizar la carga para el contribuyente”.