ES

BANCO CENTRAL EUROPEO

DICTAMEN DEL BANCO CENTRAL EUROPEO

de 31 de mayo de 2001

solicitado por el Ministerio de Economía de España, acerca de un anteproyecto de ley por el que se modifican varias leyes que regulan el mercado financiero español

(CON/2001/12)

1. El 23 de abril de 2001 el Banco Central Europeo (BCE) recibió de la Secretaría de Estado de Economía, de la Energía y de la Pequeña y Mediana Empresa de España, una solicitud de dictamen sobre un anteproyecto de ley por el que se modifican varias normas del marco jurídico financiero (en lo sucesivo denominado "el anteproyecto de ley").

2. La competencia del BCE de emitir dictamen sobre el anteproyecto de ley no alcanza a la totalidad de éste sino sólo a algunas de las materias que en él se regulan: los sistemas de liquidación de valores (artículo 1, disposición adicional cuarta, y disposiciones transitorias primera y segunda), las garantías de las operaciones del Eurosistema (artículos 11, 12 y 15), el dinero electrónico (artículo 19), la supervisión prudencial de las entidades de crédito (artículo 30), y los poderes del Banco de España (capítulo sexto, sobre la Central de Información de Riesgos, y disposición derogatoria). La enumeración de esas materias se basa en los guiones tercero, quinto y sexto 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[1]. Además, de acuerdo con el apartado 2 del artículo 1 de la Decisión del Consejo, no es preciso consultar al BCE acerca de proyectos de disposiciones legales cuya única finalidad sea trasponer las directivas comunitarias en el ordenamiento jurídico de los Estados miembros. No obstante, si se le consulta voluntariamente sobre un asunto directamente relacionado con las funciones del SEBC, el BCE está dispuesto a dar su dictamen. Esto es lo que sucede, en la presente solicitud, con las disposiciones relativas al dinero electrónico. Los artículos del anteproyecto de ley distintos de los mencionados son ajenos a la competencia consultiva del BCE. De acuerdo con

---

[1] DO L 189 de 3.7.1998, p. 42.

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 del BCE.

3. El BCE aplaude el procedimiento legislativo escogido para abordar las diversas exigencias de modernización y mejora del régimen financiero en España. La utilización de una ley horizontal sobre las diversas exigencias de perfeccionamiento de la legislación en vigor es un método que han seguido varios Estados miembros para responder a la evolución de los mercados financieros. Las transformaciones de estos mercados en Europa obedecen a la introducción del euro y la consiguiente tendencia a sustituir los mercados nacionales por el mercado del euro, la globalización de algunos mercados financieros, los efectos de las nuevas tecnologías, y otros factores. Puesto que es muy probable que estos mercados sigan evolucionando, quizás incluso con mayor rapidez, parece que la mejor técnica legislativa en tiempos de cambio es realizar ajustes periódicos en el régimen financiero.

4. El artículo 1 del anteproyecto de ley tiene por finalidad dar base legal a la constitución como sociedad anónima de los servicios de depositario central e integrar los diversos sistemas de liquidación de distintos tipos de valores en un único sistema central de liquidación de valores. El BCE apoya toda medida destinada a favorecer la consolidación de los sistemas de liquidación de valores en euros y, por consiguiente, el objetivo general de la reforma propuesta. Sin perjuicio de ese apoyo general, debe hacer las observaciones siguientes:

   a) El régimen que se establece en el anteproyecto de ley parece conceder al sistema consolidado resultante ("la Sociedad de Sistemas") derechos exclusivos de registro central de los valores admitidos a negociación: i) en el mercado de deuda pública, y ii) en las bolsas nacionales. Para las bolsas regionales y para los valores que se negocien en mercados no organizados se ofrecen otras opciones. El BCE entiende que esos derechos exclusivos se limitan a la función registral primaria o central que desempeñará la Sociedad de Sistemas, que antes desempeñaban dos sistemas de liquidación de valores y que en el ordenamiento español se considera una "función pública", y observa que: i) no hay derechos exclusivos para los registros secundarios que se lleven con arreglo al libre mercado, y ii) se permite la participación extranjera en el capital de la Sociedad de Sistemas. El BCE apoya la integración de los mercados financieros europeos tras la introducción del euro, y observa que en la exposición de motivos del anteproyecto de ley se advierte ese propósito de integración y se justifica el anteproyecto de ley por las repercusiones de dicha integración. Parece, pues, importante que las leyes internas favorezcan la integración de los mercados financieros europeos en lugar de contribuir a que se perpetúe su fragmentación. El BCE celebra la propuesta legislativa de unificar la función registral central en España en un sistema principal con unas condiciones que mejoren la seguridad y eficiencia de la liquidación de valores y, en consecuencia, contribuyan a la estabilidad financiera en España. La propuesta legislativa prepara el camino a nuevos procesos de integración de los mercados españoles de valores con otros

de la zona del euro, ya que sus soluciones están más próximas a la estructura de la mayoría de los sistemas de liquidación de valores de esa zona. El BCE observa que el anteproyecto de ley no pone fin al proceso de fusión de los sistemas de liquidación de valores en España, pues se mantienen los sistemas autonómicos. La persistencia de la fragmentación interior no ayuda a mejorar la eficiencia de las estructuras posteriores a la negociación.

b) En el anteproyecto de ley se faculta al Ministerio de Economía para autorizar y regular el establecimiento de una o, excepcionalmente, varias entidades de contrapartida central para los mercados de valores. El BCE celebra esa facultad, ya que las entidades de contrapartida central, debidamente reguladas, fomentan la eficiencia de los mercados de valores. Sin embargo, es necesario advertir lo siguiente:

- El anteproyecto de ley sujeta la prestación en España de los servicios de contrapartida central a autorización estatal. Dicha autorización tiene por finalidad velar por que los servicios de contrapartida central se regulen y supervisen debidamente, pero no debe considerarse un impedimento para la prestación de esos servicios, debidamente regulados y supervisados, por otras entidades de contrapartida central constituidas en la UE, con carácter transfronterizo o remoto. Como ya se ha dicho, el derecho interno no debería perpetuar la fragmentación de los mercados financieros después de la introducción del euro.

- Las entidades de contrapartida central son esenciales para la estabilidad de los mercados financieros. Actúan en el centro de la negociación, y deberían estar en condiciones de hacer frente a los fallos de los participantes en el mercado a fin de evitar los riesgos sistémicos. Hay que velar por la solvencia y liquidez de las entidades de contrapartida central. Deberían ser objeto de supervisión y tener acceso a la liquidez de los bancos centrales y a los sistemas de pago en tiempo real. El BCE recuerda que, al decidir acerca de la creación de una entidad de contrapartida central, debería seguirse siempre la Recomendación 4 del CPSS-IOSCO, según la cual, si se establece una entidad de contrapartida central, hay que exigirle rigurosamente que controle los riesgos que asuma. En cuanto al régimen que deba adoptarse para las entidades de contrapartida central, puede que convenga tener en cuenta las ventajas de requerir que las nuevas entidades de esa clase adopten la forma de entidades de crédito, que se ajusta a esas exigencias. Este requisito básico podría establecerse en el anteproyecto de ley en lugar de dejarse a la regulación ministerial.

- El anteproyecto de ley asigna la supervisión de la entidad de contrapartida central a la Comisión Nacional del Mercado de Valores y al Banco de España sin especificar cuáles son sus competencias respectivas. Hay que recordar al respecto que, según la Recomendación 18 del CPSS-IOSCO: i) las entidades de contrapartida central

deberían ser objeto de regulación y supervisión públicas; ii) deberían establecerse claramente las funciones y los objetivos de los reguladores de los valores y de los bancos centrales respecto de las entidades de contrapartida central; iii) deberían publicarse sus funciones y sus principales directrices, y iv) deberían tener las facultades y los recursos necesarios para desempeñar sus funciones, incluidas la evaluación y el fomento de la aplicación de las recomendaciones del CPSS-IOSCO. En relación con lo expuesto, debería tenerse en cuenta que los riesgos de solvencia y liquidez, el acceso a la liquidación bruta en tiempo real, y los riesgos sistémicos resultantes, significan que los bancos centrales están directamente interesados en el buen funcionamiento y supervisión de las entidades de contrapartida central. Por ello el BCE aconsejaría que se siguiera la Recomendación 18 del CPSS-IOSCO tal como ha sido enunciada.

5. El anteproyecto de ley modifica el apartado b) del número 7 del artículo 36 de la Ley del Mercado de Valores de manera que sólo se permite la entrega en préstamo de valores que sean propiedad del prestamista. El BCE considera que esta disposición prohíbe las actividades de représtamo e introduce así una importante limitación en el mercado de préstamo de valores. Debería recordarse también al respecto que, según la Recomendación 5 del CPSS-IOSCO, debería fomentarse el préstamo de valores como medio de acelerar la liquidación de las operaciones de valores y deberían eliminarse los obstáculos contra la entrega en préstamo de valores con ese fin.

6. El artículo 12 añade a la Ley 13/1994, de Autonomía del Banco de España, una disposición adicional sexta sobre el régimen jurídico de las garantías de las operaciones del SEBC. El BCE celebra la propuesta, cuya finalidad es simplificar las formalidades exigidas para constituir y ejecutar las garantías, incluidas las garantías en efectivo, proporcionando base jurídica para las disposiciones sobre márgenes de mantenimiento y reposición, y para la cesión de préstamos bancarios con menos requisitos formales. Aunque estos cambios mejoran el régimen vigente, cabe hacer una observación: el régimen de cesión de los préstamos bancarios parece seguir incluyendo demasiadas formalidades, tales como la utilización de un modelo oficial, la inscripción en dos registros públicos y la entrega del contrato de préstamo. El BCE preferiría, si fuera posible jurídicamente, que se simplificara aún más el procedimiento aprovechando mejor los sistemas informáticos.

7. El artículo 12 añade además a la Ley 13/1994 una disposición adicional séptima sobre las garantías de las operaciones de gestión de tesorería del Tesoro Público. Esta disposición es complementaria del artículo 11 del anteproyecto de ley, que prevé la realización de operaciones de adquisición temporal o de préstamo por el Tesoro Público en la gestión de la tesorería. El artículo 12 establece un procedimiento especial de constitución a favor del Tesoro Público de garantías constituidas a favor del Banco de España por entidades de crédito en el marco de las operaciones de política monetaria, según el cual, los activos correspondientes quedarían de

nuevo afectos en garantía frente al Banco de España una vez satisfechas las obligaciones frente al Tesoro Público. El BCE celebra el procedimiento propuesto para garantizar las cesiones temporales a las entidades de crédito de los saldos de liquidez mantenidos hasta ahora por el Tesoro Público con el Banco de España, que contribuye a optimizar el uso de los activos de garantía disponibles.

8. El artículo 13 introduce una nueva clase de valor, la cédula territorial. Se trata de valores garantizados por activos frente a las administraciones públicas. El BCE celebra esta novedad, cuyo propósito es introducir en los mercados de capitales un nuevo y sólido instrumento, equiparable a los utilizados con éxito en otros Estados miembros, que servirá para aumentar la cantidad de activos de garantía disponibles en España.

9. El artículo 15 del anteproyecto de ley modifica la disposición adicional décima de la Ley 37/1998 de reforma de la Ley del Mercado de Valores de 1988, que establecía la validez y aplicabilidad de las disposiciones sobre resolución anticipada y liquidación por compensación incluidas en la documentación estándar de los mercados de repos, préstamos de valores y otras operaciones de valores. La nueva redacción satisface la necesidad de claridad que plantea la disposición vigente y, por consiguiente, es bienvenida.

10. El artículo 19 del anteproyecto de ley se refiere al dinero electrónico. El BCE entiende que la finalidad principal de dicho artículo es aplicar la Directiva 2000/28/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de septiembre de 2000, por la que se modifica la Directiva 2000/12/CE relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a su ejercicio[2] (esta última denominada en lo sucesivo "la Directiva sobre banca"), y la Directiva 2000/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de septiembre de 2000, sobre el acceso a la actividad de las entidades de dinero electrónico y su ejercicio así como la supervisión cautelar de dichas entidades[3] (en lo sucesivo denominada "la Directiva sobre el dinero electrónico"). El BCE desea hacer las observaciones siguientes:

    - Según el apartado 5 del artículo 19, corresponde al Ministerio de Economía, previo informe del Banco de España, autorizar la creación de entidades de dinero electrónico. El Banco de España se encargará del control e inspección de todas esas entidades y de su inscripción en el registro que se creará al efecto. El BCE celebra que se confieran esas facultades al Banco de España. El BCE desea subrayar el interés del Eurosistema en el dinero electrónico. Este interés nace de consideraciones de política monetaria y del objetivo primordial de mantener la estabilidad de los precios, así como de la función del Eurosistema de contribuir a la buena aplicación de las directrices de las autoridades competentes en relación con la supervisión prudencial de las entidades de crédito y la estabilidad del sistema financiero. Dicho interés deriva también de la función esencial del Eurosistema de promover el buen

---

2 DO L 275 de 27.10.2000, p. 37.
3 DO L 275 de 27.10.2000, p. 39.

funcionamiento de los sistemas de pago, de acuerdo con lo que se establece en el apartado 2 del artículo 105 del Tratado[4] y en el artículo 3.1 de los Estatutos del SEBC[5]. Esas disposiciones son la base legal de las actividades de supervisión del Eurosistema. Dentro de su función supervisora, el Eurosistema vela por la solvencia y eficiencia de los sistemas de dinero electrónico y atiende especialmente a su seguridad técnica, a fin de garantizar la confianza en la moneda. En este marco general, el BCE sugiere que la competencias del Banco de España establecidas en el artículo 19 del anteproyecto de ley se extiendan también al funcionamiento y la seguridad de los sistemas de dinero electrónico como algo distinto de las entidades de dinero electrónico.

- El apartado 7 del artículo 19 del anteproyecto de ley aplica el artículo 8 de la Directiva sobre el dinero electrónico, según el cual, los Estados miembros podrán autorizar a sus autoridades competentes a eximir de la aplicación de todas o alguna de las disposiciones de dicha directiva y de la Directiva sobre banca. El apartado 7 permite la exención respecto de las entidades de dinero electrónico que se especifican en la letra b) del apartado 1 del artículo 8 de la Directiva sobre el dinero electrónico. El apartado 7 se refiere al supuesto de que el dinero electrónico emitido por la entidad sea aceptado como medio de pago únicamente por cualquier filial de la entidad que realice funciones operativas u otras funciones auxiliares relativas al dinero electrónico emitido o distribuido por la entidad, por la empresa matriz de la entidad o por cualquier filial de dicha empresa matriz. En el apartado 7 se dice que esas entidades de dinero electrónico podrán quedar eximidas de la aplicación de las disposiciones de esa ley y sus normas de desarrollo "*según el procedimiento que establezca el Gobierno*". Como se ha señalado anteriormente, la creación de dinero electrónico plantea cuestiones relacionadas con la política monetaria, la supervisión de los sistemas de pagos y la supervisión prudencial de los intermediarios financieros. A fin de que el marco normativo que actualmente se construye en la UE ofrezca suficientes garantías, el BCE considera que es importante que la exención de los requisitos normativos del artículo 8 de la Directiva sobre el dinero electrónico se aplique con prudencia y de manera restrictiva en el derecho interno. A este respecto, el BCE recomendaría que en el derecho interno no se permitiera la dispensa del artículo 3 de la Directiva sobre el dinero electrónico, relativo al reembolso.

- Finalmente, el último párrafo del apartado 1 del artículo 8 de la Directiva sobre el dinero electrónico dice así: "Las cláusulas contractuales deberán estipular que el dispositivo electrónico de almacenamiento a disposición de los portadores a los efectos de realizar pagos estará sujeto a un importe máximo de aprovisionamiento que no excederá de 150 euros." El BCE advierte que esta disposición preventiva de la Directiva sobre el dinero

---

4 "Las funciones básicas que se llevarán a cabo a través del SEBC serán: […] promover el buen funcionamiento de los sistemas de pago."

5 "De conformidad con el apartado 2 del artículo 105 del Tratado, las funciones básicas que deberá desarrollar el SEBC serán las siguientes: […] promover el buen funcionamiento del sistema de pagos."

electrónico, que es de aplicación cuando una autoridad nacional permite una exención en virtud del artículo 8, no figura en el anteproyecto de ley.

11. El artículo 30 del anteproyecto de ley autoriza al Banco de España, como supervisor prudencial de las entidades de crédito (y a la Comisión Nacional del Mercado de Valores respecto de las sociedades de inversión), a encargar a auditores externos la ejecución de funciones específicas de supervisión en atención a la complejidad de un grupo de entidades, la actividad internacional de una entidad de crédito, u otras consideraciones. En el desempeño de sus funciones, los auditores externos se consideran análogos a los inspectores del Banco de España. El BCE celebra la posibilidad de que se refuerce la capacidad de supervisión prudencial del Banco de España, especialmente en la actualidad, cuando el aumento de los conglomerados de empresas como consecuencia de la internacionalización de los mercados financieros da una nueva dimensión a la función de supervisión.

12. En el capítulo sexto del anteproyecto de ley se modifica el régimen de la Central de Información de Riesgos (CIR) del Banco de España. El BCE apoya en general el régimen propuesto, sobre todo por lo que respecta a, entre otros, los fines de facilitar la utilización, a efectos de supervisión, de la información registrada en la CIR, y fomentar la cooperación transfronteriza, tanto con las autoridades de otros Estados miembros como con terceros países, en materia de supervisión. El BCE aplaude también el artículo 43, que favorecerá la cooperación entre la CIR y los registros centrales de crédito de otros países. El artículo 43 permitirá que la CIR intercambie información sobre prestatarios a nivel transfronterizo, dentro de un régimen de reciprocidad y en los términos que establezca el Banco de España. Esta posibilidad es especialmente útil respecto de los Estados miembros de la UE que tengan registros centrales de crédito de naturaleza y funciones análogas a las de la CIR. Sin embargo, el intercambio de información sólo será posible si los registros centrales de crédito y las entidades declarantes están sujetas a reglas de uso, confidencialidad y protección de datos equiparables a las establecidas en la normativa española. El BCE espera que surjan soluciones prácticas de la cooperación en curso entre los registros centrales de crédito de la UE.

13. En la disposición derogatoria del anteproyecto de ley se deroga el artículo 15.3 de la Ley 13/1994, de Autonomía del Banco de España. El artículo 15.3 establece el régimen de los billetes de banco retirados de la circulación pero aún no devueltos al Banco de España. La derogación propuesta permite al BCE establecer el régimen aplicable a esos billetes de manera uniforme en todo el Eurosistema, en particular en el marco del próximo cambio de moneda, y, por consiguiente, se acoge con gran satisfacción.

14. El BCE confirma que no tiene inconveniente en que las autoridades nacionales competentes publiquen el presente Dictamen.

Hecho en Fráncfort del Meno, el 31 de mayo de 2001.

El Presidente del BCE

[firmado]

Willem F. DUISENBERG