ES

BANCO CENTRAL EUROPEO

EUROSISTEMA

DICTAMEN DEL BANCO CENTRAL EUROPEO

de 9 de marzo de 2011

sobre el reforzamiento del sistema financiero

(CON/2011/21)

Introducción y fundamento jurídico

El 3 de marzo de 2011 el Banco Central Europeo (BCE) recibió de la Secretaría de Estado de Economía de España una solicitud de dictamen acerca del Real Decreto-ley 2/2011, de 18 de febrero, para el reforzamiento del sistema financiero (en adelante, el "Real Decreto-ley").

La competencia consultiva del BCE se basa en el apartado 4 del artículo 127 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea y en los guiones tercero 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], pues el Real Decreto-ley afecta al Banco de España y a normas aplicables a la 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 Real Decreto-ley

El Real Decreto-ley afirma tener dos objetivos. El primero es reforzar la solvencia de las entidades de crédito españolas mediante el establecimiento de un exigente requisito de capital de máxima calidad que disipe cualquier duda sobre esa solvencia. El segundo es acelerar la fase final de los procesos de reestructuración de esas entidades a través del marco creado por el Real Decreto-ley 11/2010 de órganos de gobierno y otros aspectos del régimen jurídico de las cajas de ahorros. El Real Decreto-ley afirma además que estos objetivos garantizarán la función del sector financiero de generar crédito en la economía, la cual, en el caso de las cajas de ahorros, se compagina con el objetivo indispensable de mantener su obra social.

El Real Decreto-ley se articula en torno a dos conjuntos de normas: el primero establece requisitos de capital más estrictos, y el segundo adapta el fondo español de resolución de crisis bancarias, el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (en adelante, el "FROB"), creado por el Real Decreto-ley 9/2009, de

1 DO L 189 de 3.7.1998, p. 42.

26 de junio, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito[2], para proporcionar recapitalización en caso necesario a fin de facilitar el cumplimiento de los requisitos de capital.

En concreto, el Real Decreto-ley establece para todas las entidades de crédito una ratio de capital principal del 8% de los activos ponderados por riesgo a 31 de diciembre de 2010. La ratio es del 10% para entidades con menor capacidad de acceder a los mercados de capital puesta de manifiesto por una dependencia de la financiación mayorista superior al 20% de los empréstitos netos y una colocación de su capital a inversores privados inferior al 20%. Las entidades que no cumplan los requisitos de capital a 10 de marzo de 2011 deben presentar al Banco de España una estrategia y un calendario de cumplimiento, así como un plan de recapitalización si pretenden recibir el apoyo del FROB. Estas entidades deben cumplir los requisitos de capital a más tardar el 30 de septiembre de 2011 o, previa autorización motivada del Banco de España, al final de 2011, o, si planean una oferta pública de acciones, el primer trimestre de 2012. El incumplimiento de los requisitos de capital se considera infracción grave o muy grave de la Ley 26/1988 de disciplina e intervención de las entidades de crédito.

Para los casos en que las necesidades de capital no puedan cubrirse acudiendo a los mercados, el FROB actúa de mecanismo de apoyo con sujeción a las normas internas y de la Unión en materia de competencia y ayuda estatal. Las cajas de ahorros que soliciten recapitalización a través del FROB deben traspasar su actividad financiera a un banco comercial. Las inversiones del FROB, limitadas a un plazo máximo de cinco años y efectuadas por procedimientos que aseguren la competencia, se supeditan a un plan de recapitalización basado, entre otras cosas, en objetivos concretos de reducción de costes estructurales, cumplimiento de buenas prácticas de gobierno corporativo y concesión de crédito a empresas y hogares. La validez de cada plan de recapitalización está sujeta a las normas de la Unión en materia de ayuda estatal.

2. Observaciones generales

2.1 El Gobierno de España ya ha aprobado y publicado el Real Decreto-ley con carácter urgente, dándole eficacia normativa inmediata. Por tanto, el presente dictamen se orienta al debate parlamentario para la convalidación del Real Decreto-ley, a cualquier enmienda del mismo y a su ulterior desarrollo. En relación con lo último, el BCE espera ser consultado sobre todo proyecto de norma de desarrollo que vaya a adoptarse conforme al Real Decreto-ley e influya sustancialmente en la estabilidad de las instituciones y mercados financieros.

2.2 El BCE recuerda una vez más a las autoridades españolas su obligación, conforme al artículo 4 de la Decisión 98/415/CE, de velar por el cumplimiento efectivo del deber de consultar al BCE, en particular formulando sus consultas en una fase apropiada del proceso legislativo.

2 Véase el Dictamen CON/2009/62.

2.3 El BCE celebra que el Real Decreto-ley se ajuste en general a las conclusiones y recomendaciones del memorándum del personal del Fondo Monetario Internacional (FMI) sobre España de 29 de junio de 2010[3] y del examen entre iguales de la Junta de Estabilidad Financiera (JEF) sobre España de 27 de enero de 2011[4]. El BCE celebra asimismo que el Real Decreto-ley establezca normas que siguen el Acuerdo de Basilea III, como una definición de capital principal acorde con el "common equity tier 1", y la introducción de una técnica de reservas de capital, que son similares a las disposiciones pertinentes del nuevo marco de Basilea. Aunque el cálculo de las ratios de capital difiere del establecido en el Acuerdo de Basilea III, el BCE celebra que los nuevos requisitos de capital son un paso en la buena dirección que mejora la fortaleza de las entidades financieras.

3. Observaciones particulares

3.1 *Medidas de capitalización*

El Real Decreto-ley establece varias posibilidades de capitalización para todas las entidades de crédito y medidas específicas de capitalización para las cajas de ahorros, y contiene unas normas de aplicación con un calendario muy exigente. El BCE celebra estas medidas y formula dos observaciones al respecto: a) los métodos exactos de capitalización del sector bancario requieren una valoración crítica del activo del balance de las entidades de crédito en la actual fase recesiva del ciclo económico y en situación de excepcionalidad para parte del mercado, en particular el sector inmobiliario: aunque hasta ahora el Banco de España ha sido conservador en esa valoración, debería aprovecharse la oportunidad que brinda el Real Decreto-ley para abordar con determinación cualquier duda que persista sobre la misma; b) sobre la base de medidas de capitalización adecuadas que aborden de manera creíble las vulnerabilidades del balance de las entidades de crédito relacionadas con las difíciles condiciones cíclicas de la economía española, el adelanto de unos dos años respecto del calendario global de aplicación del Acuerdo de Basilea III sobre el capital de las entidades de crédito podría ser complicado para estas e incrementar el riesgo de efectos negativos transitorios en los flujos de crédito a la economía real. Debe tenerse en cuenta que los estudios del Comité de supervisión bancaria de Basilea y del Grupo de evaluación macroeconómica de la JEF han concluido que la introducción del Acuerdo de Basilea III con el planteamiento gradual previsto tiene unos costes macroeconómicos transitorios relativamente modestos. Este no sería el caso de la introducción acelerada prevista en el Real Decreto-ley. Los efectos mencionados deberían, no obstante, examinarse detenidamente en vista de la especial situación de la economía española. Además, debe tenerse en cuenta que el Comité de Basilea optó por medidas transitorias precisamente para conciliar las necesidades de mayor estabilidad financiera y disponibilidad de crédito.

---

3 Disponible en inglés en la dirección del FMI en internet: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2010/cr10254.pdf>.

4 Disponible en inglés en la dirección de la JEF en internet: <http://www.financialstabilityboard.org/search/?sp_q=peer+review+of+Spain&adv=1>.

3.2 *Facultades del Banco de España*

El BCE subraya que, para lograr su objetivo básico fundamental de restaurar la confianza de los mercados en la solidez del sistema financiero español, el Real Decreto-ley debe dotar al Banco de España de todos los poderes necesarios para garantizar que la base de toda intervención necesaria para reforzar la situación financiera de las entidades de crédito será una correcta evaluación técnica de supervisión. En este sentido, el BCE celebra las facultades del Banco de España de exigir requisitos de capital aún mayores que los establecidos por el Real Decreto-ley en el contexto de próximas pruebas de estrés para toda la Unión que efectúe la Autoridad Bancaria Europea en cooperación con el BCE. Asimismo, el BCE celebra que las entidades de crédito que vayan a solicitar la intervención del FROB deban preparar un plan de recapitalización sujeto a la aprobación del Banco de España, y que este pueda además vigilar periódicamente el cumplimiento del plan de recapitalización por las entidades de crédito e intervenir en caso necesario.

3.3 *Recapitalización por medio del FROB*

El FROB tiene una dotación inicial de 9 000 millones de euros, una capacidad de deuda de 27 000 millones de euros, y el aval expreso, incondicional e irrevocable del Reino de España. Su capacidad de deuda puede ampliarse a 90 000 millones de euros. Por tanto, la capacidad total de 99 000 millones de euros de que el FROB puede hacer uso debería bastar para cubrir las necesidades de recapitalización del sector de las cajas de ahorros incluso con una valoración muy conservadora de su activo. Asimismo, para que el FROB emita deuda por encima de 27 000 millones de euros precisa el acuerdo del Ministerio de Economía y Hacienda.

3.4 *Gobierno corporativo de las cajas de ahorros*

El BCE celebra el desarrollo de las reformas del gobierno de las cajas de ahorros iniciadas con el Real Decreto-ley 11/2010 de 9 de julio, dirigido a mejorar la profesionalidad y dedicación de los miembros de sus órganos rectores. Un requisito esencial para mantener la seguridad y confianza públicas en el sistema bancario, decisivas para el buen funcionamiento del sector bancario en su conjunto, es el establecimiento de prácticas eficaces de gobierno corporativo. El Real Decreto-ley contiene dos normas sobre el particular: a) impone a los órganos rectores de todas las cajas de ahorros los deberes legales aplicables a los miembros de los consejos de administración de las sociedades anónimas y cotizadas, y b) declara obligatorio para las cajas de ahorros que se capitalicen por medio del FROB el código de gobierno actualmente aplicable a las sociedades cotizadas. Deben evitarse las influencias externas en el gobierno y la gestión profesionales y dedicados de las cajas de ahorros, con independencia de las opciones de capitalización que ofrezca el Real Decreto-ley. El Banco de España, como supervisor bancario, es la autoridad competente para exigir a las cajas de ahorros que adopten medidas para un gobierno corporativo sólido, y, en aras de la independencia de la política, podría dotársele de más poderes para asegurar esa incuestionable competencia. En este sentido, debería utilizarse la experiencia supervisora para obtener toda la información necesaria y decidir sobre los niveles de conocimiento e integridad adecuados de consejeros y directivos superiores, niveles que deberían ser objeto de revisión

periódica. Con este fin, el Banco de España debería tener la facultad estatutaria y la capacidad de evaluar la aptitud e integridad de los consejeros y directivos superiores de las cajas de ahorros con carácter periódico.

Las medidas de gobierno corporativo deberían además garantizar una función de gestión de riesgos independiente y con acceso al órgano rector respectivo. Estas medidas deberían velar por que la función de gestión de riesgos tenga los recursos adecuados y se ejecute de modo independiente y eficaz. En conjunto, los parámetros mundiales y de la Unión posteriores a la crisis referidos al buen gobierno de las entidades de crédito son complemento necesario de las medidas de capitalización, sea cual sea su modalidad conforme a la nueva ley, a fin de lograr el acceso a los mercados de capital.

3.5 *Gobierno del FROB*

El Real Decreto-ley modifica el órgano rector del FROB de manera que pone fin a la mayoría que en él hasta ahora tenían los representantes de la autoridad supervisora. El FMI en su Programa de evaluación del sector financiero, y la JEF en sus exámenes entre iguales, muestran la necesidad de reforzar la independencia de los supervisores del sector financiero, aislándolos de todo objetivo distinto de la estabilidad financiera y la integridad del mercado. La modificación pertinente del Real Decreto-ley introduce la presencia en el órgano rector del FROB de personas designadas políticamente. Aunque el uso de fondos públicos por el FROB justifica la participación del Ministerio de Economía y Hacienda, su derecho de veto anteriormente existente ya proporcionaba un equilibrio adecuado entre la decisión prudencial autónoma por el FROB y la protección de la hacienda pública. Todo aumento de una posible intervención política en el proceso de capitalización, nacionalización temporal y gestión de las entidades de crédito, y en su eventual venta, es incompatible con las recomendaciones que anteceden en un campo donde solo proceden las razones prudenciales y de estabilidad. El BCE observa, no obstante, que el subgobernador del Banco de España es quien preside el órgano rector del FROB, y que el Banco de España desempeña importantes funciones en todo el proceso, como son: aprobar o revisar la estrategia y el calendario de cumplimiento; exigir mayores ratios de capital a determinadas entidades como resultado de pruebas de estrés efectuadas para el conjunto del sistema; autorizar la prórroga del cumplimiento un máximo de seis meses; decidir restricciones al reparto de dividendos, a la retribución de directivos y otras, en caso de incumplimiento temporal de los requisitos de capital, y aprobar el plan de recapitalización que se requiere antes de la suscripción de capital por el FROB. Además, dicha suscripción es temporal, y la desinversión debe producirse en un plazo máximo de cinco años.

3.6 *Ofertas públicas de adquisición*

Por último, el BCE celebra que se exima de la obligación de presentar una oferta pública de adquisición a aquella entidad que se haga con el control de una sociedad cotizada como consecuencia de un proceso de reestructuración o integración conforme al Real Decreto-ley del FROB, o de un proceso de intervención del Fondo de Garantía de Depósitos (FGD), cuando estos procesos se financien por el FROB o el FGD. El BCE considera esta norma acorde con el principio

de que la reestructuración debe efectuarse al menor coste posible para el contribuyente, pues la presentación de una oferta pública de adquisición incrementaría ese coste.

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

Hecho en Fráncfort del Meno, el 9 de marzo de 2011.

[firmado]

El presidente del BCE

Jean-Claude TRICHET