ES

BANCO CENTRAL EUROPEO

EUROSISTEMA

DICTAMEN DEL BANCO CENTRAL EUROPEO

de 22 de julio de 2009

sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito

(CON/2009/62)

Introducción y fundamento jurídico

El 3 de julio de 2009 el Banco Central Europeo (BCE) recibió de la Secretaría de Estado de Economía de España una solicitud de dictamen acerca del Real Decreto-ley 9/2009, de 26 de junio, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito (en adelante, el "Real Decreto-ley").

La competencia consultiva del BCE se basa en el apartado 4 del artículo 105 del Tratado constitutivo de la Comunidad 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 está motivado por la actual crisis de los mercados financieros y por la necesidad de proceder a una reestructuración ordenada del sistema bancario español que evite posibles riesgos sistémicos y preserve así la confianza en el sistema financiero nacional e incremente su fortaleza y solvencia, de manera que las entidades que subsistan sean sólidas y puedan proveer crédito con normalidad.

El modelo de reestructuración bancaria se basa en los tres fondos de garantía de depósitos existentes y en la utilización de una nueva institución creada al efecto: el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (en adelante, el "FROB"). En una primera fase, se adopta un plan de actuación con la participación de los fondos de garantía de depósitos. Si falla dicho plan de actuación, comienza una segunda fase con la intervención del FROB. El FROB sustituye temporalmente a los administradores de la entidad afectada y

1 DO L 189 de 3.7.1998, p. 42.

somete a la aprobación del Banco de España un plan de reestructuración con objeto de fusionar a la entidad afectada con otra o cederle total o parcialmente sus activos y pasivos. El FROB puede otorgar financiación a la entidad afectada o adquirir sus activos o acciones. Puede también apoyar procesos de integración entre entidades mediante la adquisición, sujeta a recompra, de los títulos emitidos por dos o más entidades de crédito en el marco de un plan de integración sometido a la aprobación del Banco de España. El FROB puede captar financiación adicional en los mercados de valores emitiendo títulos de renta fija con el aval del Estado. Por último, puede apoyar los planes de actuación otorgando financiación a los fondos de garantía de depósitos.

2. Observaciones generales

2.1 El Gobierno de España ya ha aprobado y publicado el Real Decreto-ley con carácter urgente, dándole así eficacia normativa, y el Congreso ya lo ha convalidado. Por tanto, el presente dictamen se orienta a futuras modificaciones del Real Decreto-ley y a su ulterior desarrollo.

2.2 El BCE recuerda 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.

2.3 El BCE entiende que el Real Decreto-ley se detallará mediante normas de desarrollo[2]. En consecuencia, 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[3].

2.4 El BCE ha emitido varios dictámenes, a solicitud de las autoridades españolas y también de otros Estados miembros, sobre medidas nacionales adoptadas en respuesta a la crisis financiera mundial[4]. El BCE solicita a la Secretaría de Estado de Economía de España que tenga en cuenta las observaciones formuladas en dictámenes recientes del BCE sobre proyectos de disposiciones legales análogos adoptados por otros Estados miembros. En concreto, el BCE recuerda la importancia de la orientación facilitada por el Consejo Ecofin a los Estados miembros en las conclusiones de su reunión de 7 de octubre de 2008[5], además de la Declaración formulada por los Jefes de Estado de la zona del euro el 12 de octubre de 2008 (en adelante, la "Declaración")[6]. El

2 Véase la disposición final séptima del Real Decreto-ley.

3 Véase la definición de "proyecto de disposición legal" del apartado 1 del artículo 1 de la Decisión 98/415/CE, así como el sexto guión del apartado 1 de su artículo 2.

4 Todos los dictámenes del BCE pueden consultarse en el sitio web del BCE: www.ecb.europa.eu.

5 Véase el documento "Respuestas inmediatas a la crisis financiera", conclusiones del Consejo Ecofin de 7 de octubre de 2008, disponible en el sitio web de la ex Presidencia francesa: www.ue2008.fr. El Consejo Ecofin recomendó que: i) las intervenciones fueran oportunas y el apoyo, en principio, temporal; ii) los intereses de los contribuyentes fueran protegidos; iii) los accionistas existentes soportaran debidamente las consecuencias de la intervención; iv) el Gobierno pudiera cambiar la dirección; v) la dirección no retuviera beneficios indebidos; vi) los gobiernos pudieran estar facultados para intervenir en la remuneración; vii) se protegieran los legítimos intereses de los competidores, en particular mediante las normas sobre ayuda estatal, y viii) se evitaran efectos indirectos negativos.

6 El texto de la Declaración puede consultarse en el sitio web de la ex Presidencia francesa: www.ue2008.fr. Los Estados miembros acordaron: i) garantizar a las instituciones financieras unas condiciones de liquidez adecuadas; ii) facilitar la financiación de los banos; iii) inyectar capital a las instituciones financieras para que sigan financiando adecuadamente a

BCE subraya en particular que todas las iniciativas adoptadas por las autoridades nacionales competentes para devolver la confianza en los mercados financieros deben coordinarse y orientarse a poner en práctica los principios comunes pertinentes, con un espíritu de estrecha cooperación con otros Estados miembros y con las instituciones comunitarias[7]. El Consejo Europeo de 15 y 16 de octubre de 2008[8] hizo suyos los principios contenidos en la Declaración y en las conclusiones del Consejo Ecofin. Además, las medidas adoptadas por las autoridades nacionales competentes respecto de las instituciones financieras en el contexto de la actual crisis financiera mundial han sido objeto de ulterior coordinación a nivel de la Unión Europea[9]. Como observación general en este contexto y conforme a dictámenes anteriores[10], el BCE señala la importancia de establecer un marco transparente y previsible definiendo tanto las condiciones requeridas para que las instituciones financieras recurran a él como los parámetros y límites del ejercicio por las autoridades de su facultad de decidir la aplicación de ayudas.

3. Observaciones particulares

3.1 *Participación financiera del Banco de España*

En virtud de lo dispuesto en el apartado 6 del artículo 2 del Real Decreto-ley, el BCE entiende que la responsabilidad del Banco de España se limita al servicio de caja del FROB conforme a un convenio suscrito al efecto. El BCE espera que la participación financiera del Banco de España no exceda de la función de agente fiscal, y, en particular, que cumpla plenamente la prohibición de financiación monetaria establecida en el Tratado.

3.2 *Plan de recapitalización*

Conforme a las observaciones generales precedentes, el BCE recuerda que las medidas de recapitalización que adopten los Estados miembros deben encaminarse a reforzar el nivel de recursos propios de instituciones financieras básicamente solventes con objeto mejorar el funcionamiento y la estabilidad del sistema bancario y asegurar la adecuada financiación de la economía. En particular, deben definirse de manera coherente las condiciones de las recapitalizaciones y la valoración de los instrumentos destinados a proporcionar capital del Tramo 1 a instituciones financieras. El BCE subraya la importancia de determinar adecuadamente el precio

---

la economía; iv) permitir una recapitalización eficaz de los bancos con problemas; v) permitir una mayor flexibilidad en la aplicación de las reglas contables, y vi) reforzar los mecanismos de cooperación entre países europeos.

7 Véase el Dictamen CON/2009/12.

8 Véase el apartado 3 de las conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas de 15 y 16 de octubre de 2008.

9 Comunicación de la Comisión — La aplicación de las normas sobre ayudas estatales a las medidas adoptadas en relación con las instituciones financieras en el contexto de la actual crisis financiera mundial (DO C 270 de 25.10.2008, p. 8); Comunicación de la Comisión — La recapitalización de las instituciones financieras en la crisis financiera actual: limitación de las ayudas al mínimo necesario y salvaguardias contra los falseamientos indebidos de la competencia (DO C 10 de 15.1.2009, p. 2); Recomendaciones del Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo sobre garantías estatales para deudas bancarias, y Recomendaciones del Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo sobre la valoración de los instrumentos de recapitalización, ambos conjuntos de recomendaciones disponibles en inglés en el sitio web del BCE: www.ecb.europa.eu.

10 Véase el apartado 3.1.2 del Dictamen CON/2009/18.

de las recapitalizaciones para favorecer la estabilidad del sistema financiero, facilitar el retorno a las condiciones normales de mercado y garantizar la igualdad de condiciones y la financiación adecuada de la economía.

En este contexto se publicaron las recomendaciones del Consejo de Gobierno del BCE sobre la valoración de los instrumentos de recapitalización[11]. El BCE subraya que el precio del capital proporcionado debe basarse en el riesgo y determinarse según el coste de mercado de las garantías correspondientes, teniendo en cuenta el riesgo específico tanto del instrumento escogido para inyectar capital como de la institución recapitalizada. Deben seleccionarse adecuadamente las características concretas de los instrumentos utilizados para inyectar capital, tales como las participaciones preferentes, de manera que, al tiempo que favorezcan la pronta expiración del reforzamiento de los recursos propios de los bancos por el Estado, no provoquen un aumento excesivo del coste del capital.

3.3 *Temporalidad del plan*

Conforme a las observaciones generales precedentes, armonizar el plazo de expiración de los planes nacionales de apoyo al sector financiero en toda la UE, y en particular en la zona del euro, es esencial también en relación con las inversiones de capital estatal en las instituciones financieras. En este sentido, la Declaración señala claramente la necesidad de que todo plan nacional de apoyo sea temporal, aunque pueda prorrogarse o renovarse. Por ello deberían adoptarse claramente disposiciones expresas sobre el vencimiento de la reestructuración bancaria y el reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito conforme al Real Decreto-ley[12].

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

Hecho en Fráncfort del Meno, el 22 de julio de 2009.

[firmado]

El vicepresidente del BCE

Lucas D. PAPADEMOS

11 Formuladas el 20 de noviembre de 2008 y disponibles en inglés en el sitio web del BCE: www.ecb.europa.eu.

12 Véase el apartado 3.5 del Dictamen CON/2008/76 o el apartado 3.2 del Dictamen CON/2009/6.