



DICTAMEN DEL BANCO CENTRAL EUROPEO

de 26 de mayo de 2017

sobre la Comisión de seguimiento del procedimiento alternativo de solución de controversias y
sobre el fondo de reserva de las fundaciones bancarias

(CON/2017/19)

Introducción y fundamento jurídico

El 25 de abril de 2017 el Banco Central Europeo (BCE) recibió del Banco de España, en nombre del Secretario de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa de España, una solicitud de dictamen sobre el Real Decreto por el que se crea y regula la Comisión de seguimiento, control y evaluación del procedimiento extrajudicial establecido por el Real Decreto-ley 1/2017, de 20 de enero, de medidas urgentes de protección de consumidores en materia de cláusulas suelo¹ (en lo sucesivo, el “proyecto de real decreto”).

La competencia consultiva del BCE se basa en el artículo 127, apartado 4, y el artículo 282, apartado 5, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, así como en los guiones tercero y sexto del artículo 2, apartado 1, de la Decisión 98/415/CE del Consejo², pues el proyecto de real decreto se refiere al Banco de España, a normas aplicables a las entidades financieras que influyen significativamente en la estabilidad de las entidades y los mercados financieros, y a las tareas encomendadas al BCE conforme al artículo 127, apartado 6, del Tratado, respecto de la supervisión prudencial de las entidades de crédito. De conformidad 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 real decreto

1.1. Comisión de seguimiento, control y evaluación del cumplimiento por las entidades de crédito del Real Decreto-ley 1/2017 (cláusulas suelo)

1.1.1. El real decreto ley crea la Comisión de seguimiento, control y evaluación del cumplimiento por las entidades de crédito de lo dispuesto en el Real Decreto-ley, el cual estableció un cauce extrajudicial para resolver las reclamaciones de los consumidores y facilitar la devolución de las cantidades indebidamente satisfechas por estos a las entidades de crédito en aplicación de determinadas cláusulas suelo contenidas en los préstamos hipotecarios. Las cláusulas suelo no transparentes fueron declaradas nulas con carácter retroactivo según el fallo del Tribunal Supremo

¹ Real Decreto-ley 1/2017, de 20 de enero, de medidas urgentes de protección de consumidores en materia de cláusulas suelo, BOE nº 18, 21.01.2017, p. 5379.

² 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 (DO L 189 de 3.7.1998, p. 42).

de España en su sentencia nº STS 1916/2013 de 9 de mayo de 2013, y el fallo del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en su sentencia de 21 de diciembre de 2016 en los asuntos acumulados C-154/15, C-307/15 y C-308/15³.

- 1.1.2. La Comisión dependerá formalmente del Ministerio de Economía, por lo que participará de la personalidad jurídica del Estado español. La Comisión la integrarán ocho miembros, a saber, el subgobernador del Banco de España, que la presidirá, más otros siete miembros en representación de ciertos ministerios (Economía, Justicia y Sanidad) e intereses sociales (incluidos los de consumidores, abogados y jueces).
- 1.1.3. El Banco de España se encargará además de nombrar al secretario de la Comisión y a los técnicos que fueran necesarios, y, en general, de preparar los documentos de la Comisión y dirigir su funcionamiento
- 1.1.4. La Comisión comprobará si las entidades de crédito cumplen debidamente lo dispuesto en el Real Decreto-ley 1/2017. Las entidades de crédito deben informar a sus clientes de la existencia del procedimiento extrajudicial para solicitar la devolución de las cantidades que hayan pagado indebidamente con relación a las cláusulas suelo de sus hipotecas. Con esa finalidad, las entidades de crédito informarán mensualmente a la Comisión del número de solicitudes recibidas de clientes, de cuántas han terminado con acuerdo y por qué importe, y de qué otras medidas compensatorias han acordado. Además, el Ministerio de Justicia facilitará estadísticas del número de procedimientos judiciales relativos a las cláusulas suelo.
- 1.1.5. La Comisión no conllevará incremento alguno del gasto público. Por tanto, serán las entidades en ella representadas las que atenderán los gastos de personal y materiales de su representación con cargo a sus presupuestos ordinarios.

1.2. *Modificación del fondo de reserva de las fundaciones bancarias*

Conforme a la Ley 26/2013, de 27 de diciembre, de cajas de ahorros y fundaciones bancarias, las fundaciones bancarias con participaciones en entidades de crédito que alcancen un 30 % están sujetas a obligaciones importantes que incluyen, entre otras, elaborar un protocolo de gestión de sus participaciones financieras, así como un plan financiero anual, que deben presentar al Banco de España. Además, mantener participaciones en entidades de crédito que alcancen un 50 % o permitan su control resulta gravoso por las obligaciones de incluir en el plan financiero un plan de diversificación de inversiones y gestión de riesgos y dotar un fondo de reserva para hacer frente a posibles necesidades de recursos propios de las entidades participadas.

El proyecto de real decreto reduce del 50 % al 30 % el porcentaje mínimo de los importes recibidos de las entidades de crédito participadas en concepto de reparto de dividendos en efectivo que las fundaciones bancarias deben destinar al fondo de reserva, y amplía además de cinco a ocho años el plazo del que disponen las fundaciones bancarias para alcanzar el volumen objetivo de sus fondos de reserva. Además, el proyecto de real decreto da las fundaciones bancarias un plazo de tres meses para actualizar sus planes financieros.

³ *Gutiérrez Naranjo*, asuntos acumulados C-154/15, C-307/15 y C-308/15, ECLI:EU:C:2016:980.

2. Atribución de nuevas funciones al Banco de España

- 2.1 El proyecto de real decreto atribuye al Banco de España la nueva función de dotar a la Comisión de un secretario, y de técnicos si fueran necesarios, que apoyen el funcionamiento de la Comisión y el desempeño de las funciones que se le atribuyen. Además, el subgobernador del Banco de España preside la Comisión, y el Banco de España ha de atender con cargo a su presupuesto ordinario los gastos de los recursos personales y materiales que destine a la Comisión.

En caso de atribución de nuevas funciones a un banco central nacional (BCN) del Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC), es preciso examinar si esa atribución es compatible con lo establecido en el artículo 123 del Tratado. A efectos de la prohibición de la financiación monetaria, el artículo 1, apartado 1, letra b), inciso ii), del Reglamento (CE) nº 3603/93 del Consejo⁴, considera que “toda financiación de obligaciones del sector público con respecto a terceros” es un mecanismo de crédito de los BCN del Eurosistema a favor del Estado, y, por consiguiente, prohibido por el artículo 123 del Tratado.

- 2.2 Uno de los objetivos de la prohibición de la financiación monetaria, que no puede eludirse, es velar por que los Estados miembros mantengan una política presupuestaria sólida. Por lo tanto, la función de financiar procedimientos extrajudiciales, que corresponde normalmente a los Estados miembros y debe sufragarse con sus recursos presupuestarios y no con los de los BCN, no debe atribuirse por ley a estos últimos. Para determinar qué constituye una forma de financiación de obligaciones del sector público respecto de terceros, hay que examinar caso por caso si la función atribuida a un BCN es una función de banca central o es una función estatal. Dicho de otro modo, debe haber garantías suficientes de que no se eluden los objetivos de la prohibición de la financiación monetaria.

- 2.3 En el marco de la discreción de que goza en el ejercicio de sus funciones en virtud del artículo 271, letra d), del Tratado, y del artículo 35.6 de los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo (en lo sucesivo, los “Estatutos del SEBC”), y para velar por que los BCN cumplan sus obligaciones conforme a los Tratados, el Consejo de Gobierno ha aprobado una serie de garantías con ese fin, en forma de criterios por los que se determina qué constituye una obligación del sector público en el sentido del artículo 1, apartado 1, letra b), inciso ii), del Reglamento (CE) nº 3603/93 del Consejo, o, en otras palabras, qué es una obligación estatal, a saber:

Primero: Son funciones de banca central en particular las relacionadas con las funciones atribuidas al BCE y a los BCN por el Tratado y los Estatutos del SEBC. Estas funciones se establecen principalmente en el artículo 127, apartados 2, 5 y 6, y en el artículo 128, apartado 1, del Tratado, así como en los artículos 22 y 25.1 de los Estatutos del SEBC.

Segundo: Puesto que el artículo 14.4 de los Estatutos del SEBC autoriza a los BCN a ejercer “funciones distintas de las especificadas en el presente Estatuto”, no se excluye sin más el

⁴ Reglamento (CE) nº 3603/93 del Consejo, de 13 de diciembre de 1993, por el que se establecen definiciones para la aplicación de las prohibiciones a que se refieren el artículo 104 y el artículo 104 B, apartado 1, del Tratado (DO L 332 de 31.12.1993, p. 1).

ejercicio de funciones nuevas, esto es, no relacionadas con funciones atribuidas al BCE y los BCN. Sin embargo, las funciones nuevas desempeñadas por los BCN que no son sus funciones normales y que claramente se ejercen en nombre y en interés exclusivo del Estado o entidades del sector público, deben considerarse funciones estatales.

Tercero: Un criterio importante para calificar una nueva función de un BCN como atípica, o como ejercida claramente en nombre y en interés exclusivo del Estado o entidades del sector público, es su repercusión en la independencia institucional, financiera y personal de ese BCN.

Concretamente, deben tenerse en cuenta las cuestiones siguientes:

- (a) Si el desempeño de la nueva función no complementa otras funciones existentes de banca central o incluso provoca con estas conflictos de intereses no resueltos adecuadamente. En caso de conflicto de intereses entre las nuevas funciones y las existentes, debe haber mecanismos suficientes que lo atenúen. La complementariedad entre una nueva función y las funciones existentes de banca central debe interpretarse restrictivamente para que no provoque una cadena infinita de funciones accesorias. Dicha complementariedad debe examinarse además respecto de la financiación de las funciones.
- (b) Si, en ausencia de nuevos recursos económicos, el desempeño de la nueva función es desproporcionado con relación a la capacidad financiera u organizativa del BCN y puede perjudicar a la capacidad de este para desempeñar debidamente las funciones existentes de banca central.
- (c) Si el desempeño de la nueva función encaja en la estructura institucional del BCN desde el punto de vista de la independencia del banco central y de la contabilidad.
- (d) Si el desempeño de la nueva función conlleva riesgos financieros significativos.
- (e) Si el desempeño de la nueva función expone a los miembros de los órganos rectores del BCN a riesgos políticos desproporcionados que pueden también afectar a su independencia personal y, en particular, a la garantía de su inamovilidad conforme al artículo 14.2 de los Estatutos del SEBC.

2.4 En los apartados que siguen se examina conforme a los criterios expuestos si las funciones nuevas que se atribuyen al Banco de España respetan la prohibición de la financiación monetaria.

2.4.1 *Nuevas funciones relacionadas con las atribuidas al BCE y a los BCN por el Tratado y los Estatutos del SEBC*

La vigilancia del cumplimiento por las entidades de crédito de procedimientos extrajudiciales no se cuenta entre las funciones de banca central enumeradas en el artículo 127, apartados 2 o 5, del Tratado, o atribuidas a los BCN por los Estatutos del SEBC. Además, esta nueva función carece de dimensión supervisora, pues no se refiere al análisis de cómo afecte el procedimiento extrajudicial a la solvencia de las entidades de crédito. En este sentido, la nueva función atribuida al Banco de España por el proyecto de real decreto no es una función de las atribuidas al BCE y los BCN por el Tratado y los Estatutos del SEBC. Por lo tanto, la atribución de esta función al Banco de España debe examinarse con cautela para determinar si es una función estatal y si su financiación plantea cuestiones de financiación monetaria.

2.4.2 Funciones distintas de las normales de los BCN

Conforme al derecho bancario español⁵, el Banco de España tiene el mandato de proteger a los clientes de las entidades de crédito, especialmente por lo que respecta al funcionamiento del mercado y su transparencia, y tiene además la función, como autoridad competente, de atender las reclamaciones de esos clientes por supuestas infracciones de las normas de transparencia y publicidad o de las buenas prácticas bancarias. Sin embargo, la nueva función atribuida al Banco de España respecto de las labores de la Comisión conforme al proyecto de real decreto tiene distinta naturaleza. El Real Decreto-ley 1/2017 ha establecido un procedimiento extrajudicial especial destinado a aplicarse antes del procedimiento judicial y, caso de fructificar, a sustituirlo. La finalidad de este procedimiento es resolver las reclamaciones de los clientes y evitar que se acumulen las causas en los tribunales por el elevado número de demandas interpuestas contra las entidades de crédito, dado el gran número de personas potencialmente afectadas por la nulidad retroactiva de las cláusulas suelo de las hipotecas. En este contexto, es preciso analizar si la nueva función que se propone atribuir al Banco de España, consistente en vigilar el cumplimiento por las entidades de crédito de un procedimiento extrajudicial relacionado con la utilización de cláusulas injustas o abusivas en contratos de consumo, es una función normal en otros BCN del Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC). Aunque no parece que a la mayoría de los BCN del SEBC se hayan atribuido nunca funciones de esta naturaleza, el BCE observa que, en varios Estados miembros, los BCN han participado o participan en mecanismos alternativos de resolución de controversias a disposición de los clientes de las entidades de crédito. Ciertos Estados miembros atribuyen a los BCN la función de gestionar directamente esos mecanismos alternativos de resolución de controversias a disposición de los consumidores⁶. Es más relevante aún para las funciones específicas cuya atribución al Banco de España se propone, el dato de que son varios los BCN a los que se han atribuido diversas funciones en organismos externos encargados de gestionar esos mecanismos alternativos de resolución de controversias. Entre estas funciones se encuentran las de designar a miembros del órgano rector del organismo de

⁵ Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito, BOE nº 156, 27.6.2017, p. 49412. Véase en particular el artículo 5.

⁶ Pueden citarse los ejemplos siguientes. En Italia, el artículo 128 *bis* de la versión revisada del Decreto legislativo nº 385 de 1 de septiembre de 1993 creó el *Arbitro bancario financiero* (ABF u ómbudsman bancario y financiero) para conocer de las controversias surgidas con relación a servicios y operaciones bancarias y, en general, de la equidad en las relaciones entre clientes e intermediarios, inclusive por lo que respecta al crédito al consumo y los servicios de pago. La Banca d'Italia alberga la secretaría técnica del ABF y la dota de personal. En Chipre, las leyes de servicios de pago 2009-2010 (que ya no están en vigor) encomendaron al Central Bank of Cyprus la función de gestionar un procedimiento extrajudicial de liquidación respecto de los servicios de pago. En Lituania, el artículo 22(1)(2) de la Ley de protección del consumidor, atribuye al Lietuvos bankas la función de resolver las controversias entre los consumidores y las instituciones financieras, incluidas las entidades de crédito. En Hungría, el artículo 4(10) de la Ley del Magyar Nemzeti Bank (NMB) encarga a este la función de procurar, por medio de una junta de arbitraje financiero, organismo independiente gestionado por el NMB, la resolución extrajudicial de las controversias que surjan entre los consumidores y las entidades supervisadas respecto de los servicios bancarios o los contratos de préstamo.

resolución de controversias, prestar a este organismo servicios de secretaría y personal, y gestionar el propio organismo⁷.

Los procedimientos extrajudiciales en los que participan los BCN se refieren a sistemas de pago, reclamaciones de consumidores acerca de la prestación de servicios financieros, transparencia en documentos contractuales y precontractuales, contratos de préstamo al consumo, y reestructuración de deudas de familias en dificultades.

Sin embargo, en ninguno de estos ejemplos se atribuyen a los BCN funciones en procedimientos alternativos de resolución de controversias específicamente referidas a la utilización de cláusulas contractuales injustas o abusivas conforme a la Directiva 93/13/CEE del Consejo⁸. El BCE entiende que, en vista de sus responsabilidades de secretaría de la Comisión, el Banco de España puede tener que examinar las decisiones de las entidades de crédito a fin de determinar en qué medida cumplen el Real Decreto-ley 1/2017. Puede aducirse sobre este punto que la función especial atribuida al Banco de España no es una función normal de un banco central.

2.4.3 *Funciones ejercidas claramente en nombre y en interés exclusivo del Estado*

El proyecto de real decreto atribuye la función de vigilar el procedimiento extrajudicial a la Comisión, la cual se adscribe al Ministerio de Economía y, por lo tanto, participa de la personalidad jurídica del Estado español. Además, el preámbulo del Real Decreto-ley 1/2017 dice expresamente que uno de los objetivos de la norma es evitar el aumento de los litigios en la jurisdicción civil y los elevados costes consiguientes para la administración de justicia. El BCE entiende en este sentido que el procedimiento extrajudicial y la creación de la Comisión pretenden aliviar la carga de trabajo de la administración de justicia, lo cual es función del Estado. Por lo tanto, las nuevas funciones atribuidas al Banco de España, que facilitan el desempeño de las funciones de la Comisión, se ejercen en interés exclusivo del Estado.

2.4.4 *Repercusión de las funciones en la independencia del Banco de España*

Debe tenerse en cuenta asimismo la posible repercusión de las nuevas funciones que el proyecto de real decreto atribuye al Banco de España en la independencia institucional y financiera de este y en la independencia personal de los miembros de sus órganos rectores.

⁷ En Bulgaria, la Comisión de conciliación sectorial para servicios financieros (SRCFS) es un organismo de resolución alternativa de controversias que se encarga de las surgidas a nivel nacional y transfronterizo entre consumidores y operadores en materia de servicios financieros. El Българска народна банка (Banco Nacional de Bulgaria) tiene atribuida, en virtud de los artículos 183 *bis* y 183 *ter* de la Ley de protección del consumidor, la función de designar al presidente y vicepresidente de la SRCFS. En Portugal, conforme a la Ley 58/2012, de 9 de noviembre, de régimen extraordinario, el Banco de Portugal está representado en el Comité de seguimiento del procedimiento extrajudicial para familias con graves dificultades financieras en situación de mora en sus préstamos para vivienda, y presta servicios de secretaría a dicho comité. En Rumanía, la Banca Națională a României designa a uno de los cinco miembros del comité que coordina la actividad general del Centro alternativo de resolución de controversias bancarias, persona jurídica que facilita la resolución extrajudicial de las reclamaciones de los consumidores de banca.

⁸ Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores (DO L 95 de 21.4.1993, p. 29).

2.4.4.1 Conflictos de intereses entre el ejercicio de las nuevas funciones y el de las funciones existentes de banca central

Puesto que la responsabilidad del seguimiento del procedimiento extrajudicial corresponde a la Comisión, los objetivos básicos del mandato de esta no tiene que perseguirlos el Banco de España como tal. Por ello, es improbable que el ejercicio de las nuevas funciones que el proyecto de real decreto atribuye al Banco de España dé lugar a conflictos de intereses con las funciones de banca central que este desempeña.

2.4.4.2 Proporción entre el ejercicio de las nuevas funciones y la capacidad financiera u organizativa del Banco de España

El principio de independencia financiera exige que los Estados miembros eviten poner a sus BCN en situación de no disponer de los recursos financieros suficientes para llevar a cabo no solo sus funciones relacionadas con el SEBC sino también sus funciones nacionales, tanto desde el punto de vista operativo como financiero. Además, cuando se atribuyan nuevas funciones específicas a los BCN, estos deben disponer de recursos financieros complementarios de modo que puedan desempeñarlas sin que resulte afectada su capacidad operativa o financiera, incluidos recursos humanos suficientes, para ejercer sus funciones relacionadas con el SEBC. En esta fase previa, es difícil predecir qué recursos adicionales habrá de asignar el Banco de España a la Comisión. No obstante, por ahora el proyecto de real decreto solo establece los requisitos mínimos para el funcionamiento de la Comisión, lo que significa que los trabajos preparatorios necesarios para establecerla incumbirán a su secretario designado por el Banco de España. Además, es probable que el Banco de España deba destinar recursos humanos, técnicos y financieros complementarios para recopilar, procesar y analizar los datos pertinentes que permitan a la Comisión vigilar el cumplimiento por las entidades de crédito interesadas de los requisitos del procedimiento extrajudicial. El procesamiento de la información presentada por las entidades de crédito conforme al proyecto de real decreto puede, por tanto, suponer una carga adicional a las actuales funciones de banca central que desempeña el Banco de España. En todo caso, cabe esperar que el ejercicio de las nuevas funciones suponga un volumen de trabajo sustancial para el Banco de España. Sobre este particular, el proyecto de real decreto no dispone que se reembolsen al Banco de España los gastos que efectúe al desempeñar este trabajo adicional, e incluso dispone expresamente que la creación de la Comisión no suponga un incremento del gasto público. Por consiguiente, el Banco de España tendrá que financiar con cargo a su presupuesto ordinario el personal y los recursos materiales que destine a la Comisión.

2.4.4.3 Encaje del desempeño de las nuevas funciones en la estructura institucional del Banco de España desde el punto de vista de la independencia del banco central y de la contabilidad

Aunque el Banco de España designa al secretario de la Comisión y dirige su funcionamiento, la Comisión es parte del Ministerio de Economía, Industria y Competitividad. Si los técnicos nombrados para la Comisión han de asignarse a esta para trabajar a tiempo completo y ejercer funciones estatales, el BCE considera que el Banco de España debería estar exento de

responsabilidad por las acciones y omisiones de ese personal en el desempeño de sus funciones⁹.

2.4.4.4 Riesgos financieros significativos aparejados al desempeño de las nuevas funciones

No parece que el Banco de España se exponga a riesgos financieros significativos en el desempeño de las nuevas funciones que se le atribuyen, pues se entiende que es la Comisión la que responde de sus actos y, por tanto, en última instancia, el Estado español, pero no el Banco de España.

2.4.4.5 Exposición de los miembros de los órganos rectores del Banco de España a riesgos políticos desproporcionados que pueden afectar a su independencia personal

Debe atenderse debidamente a la protección de la independencia personal de los miembros de los órganos rectores del Banco de España¹⁰. Esta cuestión es importante tanto porque participan en un órgano colegiado como la Comisión, que es parte del Ministerio de Economía, Industria y Competitividad, como, en mayor medida incluso, porque la presidencia de la Comisión se destina al subgobernador del Banco de España.

2.4.5 Conclusión acerca de la compatibilidad del proyecto de real decreto con la prohibición de la financiación monetaria

Como la Comisión desempeña una función estatal, al proveer los recursos necesarios que permitan a esta funcionar, el Banco de España asume una función estatal. Según opinión constante del BCE, son incompatibles con la prohibición de la financiación monetaria las normas nacionales que obliguen al BCN a financiar órganos independientes de él que funcionen como una extensión del Estado. En este sentido, plantea dudas el papel destacado atribuido al Banco de España en la Comisión. Para garantizar el cumplimiento de la prohibición de la financiación monetaria, toda nueva función que se encomienda al BCN ha de estar adecuadamente remunerada si está relacionada con una función del Estado y se desempeña en aras del interés del Estado¹¹. Por lo tanto, el BCE recomienda encarecidamente que se reconsidere la función atribuida al Banco de España en la Comisión y que, en todo caso, se reembolsen íntegramente al Banco de España todos los gastos que efectúe en el desempeño de sus nuevas funciones relacionadas con la Comisión, a fin de garantizar el cumplimiento de la prohibición de la financiación monetaria.

3. Modificación del fondo de reserva de las fundaciones bancarias

- 3.1. El BCE considera que reducir del 50 % al 30 % el porcentaje mínimo de dividendos que las fundaciones bancarias deben destinar al fondo de reserva, y ampliar de cinco a ocho años el plazo del que estas disponen para alcanzar el volumen objetivo de dicho fondo, cambia la estructura de

⁹ Véase al respecto el apartado 3.2 del Dictamen CON/2009/70.

¹⁰ Véanse el apartado 5 del Dictamen CON/2012/106 y el apartado 3.5 del Dictamen CON/2010/94. Todos los dictámenes del BCE se publican en la dirección del BCE en internet, www.ecb.europa.eu.

¹¹ Véase al respecto el Informe de Convergencia del BCE de 2016, p. 46.

incentivos establecida en la Ley 26/2013 de cajas de ahorros y fundaciones bancarias¹² y contradice el espíritu de la reforma original de las cajas de ahorros. El fundamento de la reforma original del sector de las cajas de ahorros era incentivar la reducción de las participaciones de control de las fundaciones bancarias en los bancos, imponiendo costes adicionales a las primeras. Modificar esas disposiciones reduce notablemente los incentivos de las fundaciones bancarias para reducir sus participaciones de control en entidades de crédito. La reforma de las entidades del sector de las cajas de ahorros es uno de los pilares esenciales del programa de asistencia al sector financiero español, y estos cambios parecen reducir su alcance indebidamente. El BCE considera que la base económica de las medidas no se explica suficientemente en el proyecto de real decreto, que alude simplemente a “la situación actual de los mercados financieros” sin más aclaración de los motivos sustanciales de la modificación o de la manera en que esta será de utilidad, en la situación actual de los mercados, para las fundaciones bancarias o las entidades de crédito participadas. Actualmente España experimenta un crecimiento económico muy fuerte y generalizado, del cual se beneficia el sector financiero. No es obvio, por tanto, qué significa la referencia a “la situación actual de los mercados financieros” y cómo, a partir de ella, se propone ampliar el plazo para dotar el fondo de reserva y reducir el porcentaje que debe destinarse a él.

- 3.2. El BCE considera además que la reducción podría afectar a la igualdad de condiciones, pues pondría en situación de desventaja a las fundaciones bancarias que ya hayan optado por reducir sus participaciones de control en entidades de crédito. Por ello, el BCE recomienda que se reconsidere la modificación propuesta del fondo de reserva de las fundaciones bancarias.

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

Hecho en Fráncfort del Meno el 26 de mayo de 2017.

[firmado]

El presidente del BCE

Mario DRAGHI

¹² Ley 26/2013 de cajas de ahorros y fundaciones bancarias, BOE nº 311, 28.12.2013, p. 105878.