



DICTAMEN DEL BANCO CENTRAL EUROPEO
de 23 de julio de 2013
sobre cajas de ahorros y fundaciones bancarias
(CON/2013/52)

Introducción y fundamento jurídico

El 2 de julio 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 ley de cajas de ahorros y fundaciones bancarias (en adelante, el “proyecto de ley”).

La competencia consultiva del BCE se basa en el apartado 4 del artículo 127 y en el apartado 5 del artículo 282 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea así como 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 legales¹, pues el proyecto de ley afecta al Banco de España y 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 apartado 5 del artículo 17 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 *Diseño general y contenido del proyecto de ley*

1.1.1 El proyecto de ley redefine la composición del sector de las cajas de ahorro y regula el gobierno de las entidades que forman parte de dicho sector. En particular, las cajas de ahorros quedarán sujetas a estrictos límites geográficos y de volumen. Si sobrepasan esos límites, tendrán que (i) traspasar todo el patrimonio afecto a su actividad financiera a otra entidad de crédito a cambio de acciones de esta, y (ii) transformarse en *fundaciones bancarias* si su participación en la entidad de crédito es significativa, o en *fundaciones ordinarias* si no lo es. Las fundaciones perderán en todo caso la autorización para actuar como entidad de crédito. El proyecto de ley establece un periodo de seis meses para la conversión de cajas de ahorros en fundaciones. En lo que respecta a las cajas de ahorros que ya ejerzan su actividad como entidad de crédito a través de una entidad bancaria, deberán transformarse en fundación ordinaria o bancaria en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la ley. Se observa que el proyecto de ley establece el régimen básico para cajas de ahorros, sin perjuicio de la normativa de la Comunidad Autónoma en la que estén establecidas que les resulte aplicable.

¹ DO L 189 de 03.07.98, p. 42.

- 1.1.2 En virtud del Memorando de Entendimiento sobre Condiciones de Política Sectorial Financiera² (el MoU), firmado por España y la Comisión Europea el 23 de julio de 2012, las autoridades españolas se comprometieron a: (i) reforzar las normas de idoneidad de los órganos rectores de las cajas de ahorros e introducir requisitos de incompatibilidad respecto de los órganos rectores de las cajas de ahorros y los bancos comerciales bajo su control, y (ii) clarificar el papel de las cajas de ahorros en su calidad de accionistas de las entidades de crédito con vistas a una eventual reducción de su participación a niveles no mayoritarios.³
- 1.1.3 Conforme a los compromisos asumidos por las autoridades españolas en virtud del MoU, el proyecto de ley refuerza la independencia y la experiencia que se exige a los miembros de los órganos rectores tanto de las cajas de ahorros como de las fundaciones bancarias, incluidos en algunos casos el requisito de profesionalidad. Los miembros de esos órganos rectores no pueden desempeñar cargos ejecutivos en partidos políticos, sindicatos o asociaciones empresariales, cargos políticos electos o altos cargos en el sector público. También de conformidad con el MoU, el proyecto de ley establece una serie de incentivos negativos para que las participaciones de las fundaciones bancarias en las entidades de crédito se reduzcan con el tiempo a niveles que no permitan a las primeras controlar a las segundas.

1.2 *Cajas de ahorros*

El proyecto de ley limita el modelo de negocio de las cajas de ahorros. A fin de evitar que adquieran proporciones sistémicas, se impone a las cajas de ahorros las limitaciones siguientes: (i) solo actuarán en el territorio de una comunidad autónoma o un total de 10 provincias limítrofes entre sí, y (ii) no podrán sobrepasar cierto volumen de actividad (activo total de hasta 10 000 millones de euros o cuota de hasta el 35% en el mercado de depósitos de su ámbito territorial de actuación). Se refuerza el gobierno corporativo de las cajas de ahorros, pues solo el 25% de los miembros de la asamblea general podrán ser designados por administraciones públicas y entidades y corporaciones de derecho público, mientras que la mayoría de los miembros del consejo de administración serán independientes.

1.3 *Fundaciones ordinarias*

Las cajas de ahorros que sobrepasen los límites establecidos en el proyecto de ley pero no tengan una participación en una entidad de crédito que alcance al menos el 10% del capital o los derechos de voto de la entidad (o que permita nombrar o destituir a un miembro de su órgano rector) tendrán que transformarse en fundaciones ordinarias. A la inversa, las fundaciones ordinarias que adquieran una participación de esa clase en una entidad de crédito tendrán que transformarse en fundaciones bancarias. Las fundaciones ordinarias se regirán por la Ley de Fundaciones.

1.4 *Fundaciones bancarias*

- 1.4.1 Este es un concepto nuevo introducido por el proyecto de ley. Una fundación bancaria es una fundación que tiene una participación en una entidad de crédito que alcanza al menos un 10% del capital o de los derechos de voto de la entidad o que permite nombrar o destituir a un miembro de

² Disponible en la dirección de la Comisión en internet: www.ec.europa.eu.

³ MoU, anexo 2, medidas 18 y 20.

ECB-PUBLIC

su órgano rector. Su objeto es llevar a cabo su actividad social y gestionar su participación en la entidad de crédito con arreglo al régimen reforzado establecido en el proyecto de ley. En cuanto a su gobierno corporativo, solo el 25% de los miembros del órgano de gobierno de la fundación bancaria (los “patronos”) pueden ser designados por administraciones públicas y entidades y corporaciones de derecho público. Las fundaciones bancarias presentarán un informe anual de gobierno corporativo a su supervisor.

- 1.4.2 El proyecto de ley limita la influencia de la fundación bancaria en la entidad de crédito correspondiente declarando incompatible el cargo de miembro del órgano rector de la fundación bancaria con cargos equivalentes en la entidad de crédito; sometiendo el reparto de dividendos en la entidad de crédito controlada a requisitos reforzados de quórum y mayoría, y privando a la fundación bancaria con una participación mayoritaria o con control efectivo de sus derechos políticos en algunos casos.
- 1.4.3 En virtud del proyecto de ley, tener una participación especialmente significativa (de al menos el 30%) será gravoso, por las obligaciones de elaborar un protocolo de gestión de la participación y un plan financiero anual, y presentarlos para su aprobación al Banco de España.
- 1.4.4 Del mismo modo, tener una participación de control (al menos el 50%, o el control efectivo de la entidad) será caro, debido a las obligaciones de elaborar, además del plan financiero, un plan de diversificación de inversiones y de gestión de riesgos y de crear un fondo de reserva para hacer frente a posibles necesidades de capital de la entidad de crédito controlada. En el plan financiero se especificarán las dotaciones mínimas necesarias para alcanzar el volumen objetivo que determine el Banco de España sobre la base, entre otras cosas, de las necesidades de capital de la entidad participada conforme al plan financiero, el valor de sus activos ponderados por riesgo, y el volumen de la participación de la fundación bancaria en la entidad. Las fundaciones bancarias con una participación de control no podrán ejercer los derechos políticos correspondientes a aquella parte del capital adquirido que les permita mantener una posición igual o superior al cincuenta por ciento o de control.
- 1.4.5 El Banco de España controlará el cumplimiento de las obligaciones relativas al protocolo de gestión de la participación, el plan financiero anual, el plan de diversificación de inversiones y de gestión de riesgos y el fondo de reserva. El incumplimiento de estas obligaciones tendrá la consideración de infracción grave o muy grave.

2. Valoración del BCE

2.1 Observaciones generales

El BCE apoya la iniciativa del Gobierno de España de reformar el sector de las cajas de ahorros, en tanto que cumple con los compromisos asumidos por las autoridades españolas en virtud del MoU. La reforma aborda varias deficiencias del gobierno de las cajas de ahorros españolas que, entre muchos otros factores, contribuyeron en cierta medida de la crisis del sector financiero español, y por tanto constituye un pilar importante del esfuerzo general de reconstruir la estabilidad financiera en España. El BCE considera adecuado para el objetivo perseguido por la reforma el periodo de un año contemplado para la

ECB-PUBLIC

transformación en fundaciones de las cajas de ahorros que actualmente ejercen su actividad como entidad de crédito a través de una entidad bancaria. Dada la importancia y complejidad de la reforma, el BCE considera que las autoridades correspondientes deben vigilar estrechamente la eficacia de la reforma una vez empiece a aplicarse, y estar preparadas para revisar el proceso si fuese necesario.

2.2 *Cajas de ahorros*

El BCE apoya la iniciativa del Gobierno de España de volver al modelo tradicional de cajas de ahorros mediante la limitación del alcance territorial y el tamaño de las cajas de ahorros, puesto que también contribuye a evitar que puedan hacerse sistémicas. En este sentido, el BCE observa que la actividad financiera de las cajas se orientará principalmente a la captación de fondos reembolsables y a la prestación de servicios bancarios y de inversión para clientes minoristas y pequeñas y medianas empresas.

2.3 *Fundaciones bancarias*

El BCE apoya también el nuevo concepto jurídico de la “fundación bancaria” y su regulación por el proyecto de ley, que es congruente con las condiciones para el sector financiero acordadas en 2012 con los socios europeos y con el FMI. Hará falta tiempo para confirmar, en particular, en qué medida es eficaz la estructura de incentivos establecida en el proyecto de ley para lograr a la larga la desinversión por las fundaciones bancarias de sus participaciones de control en entidades de crédito, o, en el caso de las fundaciones bancarias que opten por mantener sus participaciones de control, en qué medida son eficaces las obligaciones reforzadas que establece el proyecto de ley para velar por la gestión sana y prudente por las fundaciones bancarias de las entidades de crédito bajo su control. En este punto, el BCE observa que el proyecto de ley habilita al Banco de España para especificar el contenido mínimo del protocolo de gestión de la participación, así como aspectos importantes del plan de diversificación de inversiones y de gestión de riesgos y del fondo de reserva, incluido el volumen objetivo de este. En cuanto a dicho volumen, el BCE celebra que la decisión del Banco de España se base en la aplicación de criterios generales que tengan en cuenta la situación particular de cada entidad: (i) las necesidades de capital de la entidad participada conforme al plan financiero; (ii) el valor de sus activos ponderados por riesgo y el volumen de la participación de la fundación bancaria; (iii) si las acciones de la entidad participada cotizan, y (iv) cuál es el nivel de concentración en el sector financiero de las inversiones de la fundación bancaria.

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

Hecho en Fráncfort del Meno, el 23 de julio de 2013.

[firmado]

El presidente del BCE
Mario DRAGHI