

PLAN DE REESTRUCTURACIÓN ORDENADA BANCARIA

1.- OBJETIVOS Y FUNDAMENTOS DE LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA

A comienzos de la actual crisis financiera internacional, las entidades de crédito españolas gozaban de una buena salud financiera y una prácticamente nula exposición a los llamados activos tóxicos. No obstante, **el sistema bancario español no ha sido inmune a esta crisis**, en la medida que supuso, desde sus comienzos, un drástico endurecimiento del acceso a la financiación de mercado y a la liquidez, a lo que se fue uniendo, a medida que la crisis se prolongaba en el tiempo, un deterioro de activos, especialmente de aquellos relacionados con la exposición al sector de promoción inmobiliaria

La interacción de estos dos elementos, endurecimiento del acceso a la financiación y deterioro de activos, produjo a lo largo de 2008 una restricción generalizada en las condiciones de concesión de crédito, con especial incidencia en las pymes y en los hogares. Esta reacción de las entidades al cambio en el entorno financiero y en las perspectivas económicas ha sido probablemente uno de los factores explicativos de la profundidad de la recesión en la actividad real, que se acentuó además con el agravamiento de la crisis internacional en octubre de 2008. En ese momento la magnitud del potencial problema sistémico que esta dinámica engendraba, propició la adopción de medidas excepcionales por parte del Gobierno, en el marco de la respuesta coordinada de la Unión Europea. La creación del Fondo de Adquisición de Activos Financieros, el programa de avales a la financiación de las entidades de crédito y el aumento del importe máximo garantizado por los Fondos de Garantía de Depósitos han contenido los costes del agravamiento de la crisis.

Casi dos años después del inicio de la crisis internacional, **la capacidad de resistencia del sector bancario español, tradicionalmente sujeto a una regulación y supervisión basadas en una aplicación prudente y rigurosa de los estándares internacionales, ha sido notable**, en particular en relación a la de los países de nuestro entorno. Las entidades que podrían considerarse como más determinantes para la salud del sistema por su tamaño, mantienen una sólida posición que les puede permitir, con un grado de certeza razonable, seguir afrontando la crisis sin necesidad de apoyo público. Este punto es esencial, porque sitúa al sector bancario español en una posición muy favorable respecto a los de las grandes economías avanzadas. No obstante, **entre las entidades de tamaño mediano o pequeño hay algunas que podrían llegar a ver comprometida su viabilidad en los próximos meses**, debido a la interacción de la persistencia de problemas de liquidez y financiación con el deterioro relativo de sus activos, aumento notable de la dudosidad y disminución de su negocio, consecuencia tanto de la duración, intensidad y extensión de la crisis, como de la fuerte caída de la actividad económica provocada por la misma.

En circunstancias normales, los Fondos de Garantía de Depósitos de Bancos, Cajas de Ahorro y Cooperativas de Crédito, junto al Banco de España, tienen a su disposición herramientas suficientes para afrontar crisis individuales de un determinado número de entidades que han sido utilizadas con éxito en el pasado. Sin embargo, la situación actual no puede calificarse de normal y aunque es previsible que las entidades susceptibles de entrar en dificultades no tengan carácter sistémico individualmente debido a su tamaño, la consideración conjunta de sus problemas de viabilidad sí podría llegar a generar un potencial riesgo sistémico que

justifica tener previstos instrumentos adicionales y la utilización de recursos públicos, en caso de que se diesen las circunstancias que hicieran necesaria su utilización. Renunciar a la ordenación pública de este proceso, si se dieran las circunstancias, podría entrañar un quebranto difícil de asumir para el sector a través de los tres Fondos de Garantía de Depósitos en entidades de crédito, a pesar de ser los mejor dotados de la Unión Europea. En definitiva, una resolución desordenada podría producir contagio, pérdida de confianza y una restricción adicional del crédito, afectando a la capacidad del sistema financiero de cumplir sus funciones económicas y produciendo, finalmente, lo que se conoce como riesgo sistémico.

Se hace por tanto necesario implantar una estrategia que favorezca la solución de los problemas mediante una reestructuración ordenada del sistema bancario español, con el objetivo de mantener la confianza en el sistema financiero nacional y de incrementar su fortaleza y solvencia de manera que las entidades que subsistan sean sólidas y puedan proveer crédito con normalidad una vez que la economía se recupere. El cumplimiento de estos objetivos exigirá en muchos casos adecuar la capacidad instalada y las estructuras de costes de las entidades a un entorno en el que la demanda de servicios financieros será más moderada. En este contexto, cabe incluir también el apoyo a la integración de entidades que, sin encontrarse en una situación de dificultad, pretendan asegurar su viabilidad futura mediante procesos de racionalización que mejoren su eficiencia a medio plazo y sus perspectivas futuras, lo que contribuiría, en definitiva, a incrementar la fortaleza y solvencia, así como la estabilidad del sistema bancario español en su conjunto.

La estrategia debe adaptarse a las circunstancias españolas y a los principios establecidos en la Proposición No de Ley aprobada el 17 de marzo de 2009 por el Congreso de los Diputados. Según estos principios, la reestructuración debe llevarse a cabo conservando en lo posible los mecanismos tradicionales de tratamiento de crisis, especialmente, los Fondos de Garantía de Depósitos en Entidades de Crédito, que tan buenos resultados han dado en el pasado. Asimismo, debe realizarse agotando en primer lugar las soluciones privadas, minimizando el coste para el contribuyente cuando sea necesario utilizar fondos públicos (evitando recapitalizaciones generalizadas tendentes a mantener entidades no viables), y favoreciendo la asunción de responsabilidad por parte de los accionistas y gestores, la transparencia del proceso así como la protección de los depositantes. Estos principios son plenamente coherentes con los Principios Comunes de gestión de crisis acordados en junio de 2009 por los Ministros de Finanzas, bancos centrales y autoridades de supervisión de la Unión Europea.

2.- MODELO DE REESTRUCTURACIÓN PROPUESTO

El modelo de reestructuración bancaria propuesto se articula en torno a los tres Fondos de Garantía de Depósitos (FGD), y a la utilización de una nueva institución creada al efecto, el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB).

La actuación de los FGD en estos procesos de reestructuración se sustenta en las funciones que estos pueden desempeñar en base a la legislación actualmente en vigor. En efecto, tal y como establece Real Decreto 2606/1996, de 20 de diciembre, los FGD tienen por objeto no solo garantizar los depósitos en dinero y en valores constituidos en las entidades de crédito, sino que también pueden realizar actuaciones para reforzar la solvencia y el funcionamiento de entidades de crédito que se encuentren en situación de dificultad, con objeto de evitar situaciones de riesgo sistémico y aminorar el coste que pudiera suponer la ejecución de la garantía de los depósitos afectados.

Por su parte, el FROB se crearía con dos funciones básicas: la gestión de los procesos de reestructuración de entidades de crédito y el reforzamiento de los recursos propios en determinados procesos de integración. Su régimen jurídico sería el mismo que el de los FGD de entidades de crédito. El FROB contaría con un capital de nueve mil millones, aportados en dos terceras partes por fondos públicos y en la tercera parte restante por los FGD, y una capacidad de endeudamiento de tres veces su capital, ampliable hasta diez veces con autorización previa de la Ministra de Economía y Hacienda. La dotación pública se cargaría presupuestariamente contra los fondos no utilizados previstos para el Fondo de Adquisición de Activos Financieros (FAAF).

Por lo que se refiere a su gobernanza, el FROB se regiría y administraría por una Comisión Rectora compuesta, en la propuesta, por 8 miembros, 5 propuestos por el Banco de España (uno de ellos es el Subgobernador que preside la Comisión Rectora) y 3 corresponden a los FGD. Todos ellos son nombrados por la Ministra de Economía y Hacienda, con un mandato de 4 años renovable y con unas causas de cese iguales que las de los miembros de los FGD.

Con relación a los procesos de reestructuración cabe distinguir tres fases: (I) la búsqueda de una solución privada por parte de la propia entidad de crédito, (II) la adopción de medidas para enfrentar debilidades que puedan afectar a la viabilidad de las entidades de crédito con participación de los FGD y (III) los procesos de reestructuración con intervención del FROB.

En ausencia de una solución puramente privada por parte de la propia entidad se entraría en la fase (II) que se describe a continuación:

▪ **Medidas para enfrentar debilidades que pudieran afectar a la viabilidad (utilización de los FGD sectoriales).**

El supuesto de hecho es que existan debilidades en la situación económico-financiera de una entidad que pudieran poner en riesgo la viabilidad o determinaran la conveniencia de acometer un proceso de reestructuración. En estos casos, ya sea a iniciativa de la entidad o de oficio por el Banco de España, debería presentarse un **plan de viabilidad** para superar la situación. El plan tendría que ser aprobado por el Banco de España, que podría modificarlo en lo que fuera necesario. El Plan podría contemplar tres actuaciones:

- Reforzar el patrimonio y la solvencia.
- Fusión o absorción.
- Traspaso total o parcial del negocio o unidades del mismo.

Las medidas que pueden adoptarse son las medidas preventivas y de saneamiento¹ a cargo del FGD sectorial que prevé el Real Decreto 2606/1996, de 20 de diciembre, del Fondo de

¹ a) Ayudas financieras, que podrán consistir en ayudas a fondo perdido, concesión de garantías, préstamos en condiciones favorables, financiaciones subordinadas, adquisición por el fondo de activos dañados o no rentables que figuren en el balance de la entidad y cualesquiera otros apoyos financieros.

b) Reestructuración del capital de la entidad, que podrá conllevar, entre otras medidas, la adecuada aplicación de los recursos propios de la entidad para absorber sus pérdidas, atendiendo a la singularidad de cada caso; facilitar procesos de fusión o absorción con otras entidades de reconocida solvencia o el traspaso de su negocio a otra entidad de crédito; suscripción por el fondo en establecimientos bancarios de ampliaciones de capital y la adopción por los órganos correspondientes de la entidad afectada de todos

Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito, si bien el FROB podría otorgar financiación, en las condiciones que éste estipule, a los FGD para que estos puedan acometer las funciones de apoyo financiero a los planes de viabilidad.

▪ **Procesos de reestructuración con intervención del FROB**

Si persistiera la situación de debilidad que determinara una grave situación económico-financiera que planteara dudas sobre la viabilidad futura de la entidad, y se produjeran una serie de supuestos tasados² se entraría en la fase (III), en la que se produciría una intervención de las recogidas en la Ley de Disciplina e Intervención de las entidades de crédito. Esta intervención implicaría necesariamente la sustitución de administradores de la entidad por parte del Banco de España, que designaría como administrador al FROB. Este elaboraría un informe de situación y sometería a la aprobación del Banco de España un **plan de reestructuración**. Desde la designación del FROB como administrador y, en tanto se elaborara el plan de reestructuración, el FROB podría, temporalmente, suministrar los apoyos financieros que se precisaran.

El plan de reestructuración tendría por objeto:

- o la fusión de la entidad o
- o el traspaso total o parcial del negocio mediante la cesión global o parcial de activos y pasivos

El plan podría contemplar medidas de apoyo financiero (ayudas a fondo perdido, concesión de garantías, préstamos, suscripción o adquisición de valores representativos de recursos propios, etc.) y medidas de gestión (organización y procedimiento y control interno de la entidad). También consideraría los siguientes elementos:

- o En el caso de las Cajas de Ahorro, si el FROB adquiriera cuotas participativas adquiriría un derecho de representación en la Asamblea General igual al porcentaje que las cuotas representen sobre el patrimonio neto de la Caja. Es decir, se dotaría de derechos políticos a las cuotas participativas suscritas por el FROB. Este derecho de representación se conceptúa como un derecho excepcional que solo puede mantenerse mientras que el FROB mantenga la titularidad de estos valores y, en ningún caso, es transmisible a posteriores adquirentes de las cuotas.
- o En las operaciones de fusión u operaciones de escisión o cesión global o parcial de activos o pasivos que pudiera conllevar un plan de reestructuración y en las adquisiciones de participaciones significativas que resulten de su ejecución, las

aquellos acuerdos que aseguren la adecuada aplicación de las ayudas prestadas por el fondo de garantía de depósitos respectivo.

c) Medidas de gestión que mejoren la organización y los sistemas de procedimiento y control interno de la entidad.

² Falta de presentación del plan de viabilidad o imposibilidad de encontrar una solución; que se trate de un plan inviable a juicio del BdE o que la entidad no acepte los cambios exigidos por el BdE o que sea un plan condicionado a la intervención del FGD en términos no admitidos por el propio FGD; incumplimiento del plazo de ejecución del plan o incumplimiento grave de las medidas del artículo 75 del Real Decreto de recursos propios (son medidas para retornar al cumplimiento de las normas de solvencia).

autorizaciones administrativas necesarias para tales operaciones societarias se entenderían implícitamente otorgadas en el momento de la aprobación de tales planes por el Banco de España. Con carácter previo a aprobar el plan correspondiente, el Banco de España solicitaría informe de la CCAA correspondiente (en el caso de cajas de ahorros) o de la Ministra de Economía y Hacienda (en el caso de bancos).

Por otra parte, el FROB estaría facultado para ceder total o parcialmente los depósitos en cuenta corriente o a plazo constituidos en una entidad administrada por el mismo a otra u otras entidades de crédito, satisfaciendo a éstas su importe y subrogándose legalmente en la posición de sus titulares frente a la entidad cedente.

Asimismo, podría disponer el traslado de los valores depositados en la entidad administrada por el mismo por cuenta de sus clientes a otra entidad habilitada para desarrollar esta actividad.

A las inversiones que realice el FROB en ejecución de un plan de reestructuración les resultaría aplicable la exención de determinadas limitaciones u obligaciones legales tales como las limitaciones estatutarias del derecho de asistencia a las Juntas Generales o del derecho a voto respecto de las acciones que dicho Fondo adquiera o suscriba o las limitaciones a la tenencia de cuotas participativas previstas en el apartado 7 del artículo 7 de la Ley 13/1985, de 25 de mayo, de Coeficientes de Inversión, Recursos Propios y Obligaciones de Información de los Intermediarios Financieros.

▪ **Reforzamiento de los recursos propios por el FROB**

Además de la función relativa a los procesos de reestructuración de entidades de crédito, se prevé también la posibilidad de que el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria apoye procesos de integración entre entidades de crédito dirigidos a mejorar su eficiencia a medio plazo.

La capitalización transitoria de entidades de crédito que, sin encontrarse en una situación que exija llevar a cabo un proceso de reestructuración como los descritos anteriormente, inicien un proceso de integración se hace necesaria en un contexto como el actual, caracterizado por la considerable dificultad de obtener recursos propios en los mercados mayoristas lo que puede obstaculizar la acometida de operaciones que podrían suponer un avance en la racionalización de la estructura productiva bancaria y en el grado de eficiencia de la misma lo que contribuiría, en definitiva, a incrementar la fortaleza y solvencia del sistema en su conjunto. Tales procesos pueden estar dirigidos, entre otros objetivos, a reducir costes operativos para aumentar su eficiencia sin poner en peligro la competencia o para participar con volumen suficiente en los mercados de capitales.

Las entidades que opten a este reforzamiento de recursos propios con apoyo del FROB, tendrán que elaborar un plan que prevea procesos de integración que comporten una mejora de su eficiencia y perspectivas futuras que deberá ser aprobado por el Banco de España. Los títulos que puedan ser adquiridos por el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria serán participaciones preferentes convertibles en acciones, en cuotas participativas y en aportaciones al capital social. La emisión de tales títulos se considera excepcional y deberá llevarse a efecto en unas condiciones tales que tengan en cuenta, en todo caso, el plazo y riesgo de la operación, la necesidad de minimizar el riesgo de una distorsión competitiva, así como el aseguramiento de que tal adquisición facilita e incentiva la ejecución y cumplimiento del plan de integración. Además, los emisores de estas participaciones preferentes tendrán

que comprometerse a recomprarlas, en los términos comprometidos en el plan de integración, tan pronto como puedan, y siempre en un plazo máximo de tres años, prorrogable hasta dos años adicionales previo informe favorable del Banco de España. Transcurridos tres años desde el desembolso, o cinco en caso de informe favorable del Banco de España para tal prórroga sin que las participaciones preferentes hayan sido recompradas por la entidad, el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria podría solicitar su conversión en acciones, cuotas participativas o aportaciones sociales del emisor. No obstante lo anterior, el acuerdo de emisión deberá contemplar, asimismo, la convertibilidad de las participaciones preferentes a instancias del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria si, antes del transcurso del plazo máximo para la recompra, el Banco de España considerara improbable que dicha recompra se realizara en ese plazo. La conversión supondría que, en el caso de las cuotas participativas, el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria adquiriría ese derecho excepcional de representación en la Asamblea General de la caja de ahorros.

Se prevén intensos mecanismos de seguimiento y control de la ejecución de estos planes de integración. Así, en primer lugar, se prevé que con una periodicidad semestral, la entidad designada por las entidades involucradas en el proceso de integración o la entidad resultante del mismo deba remitir al Banco de España un informe sobre el grado de cumplimiento de las medidas contempladas en el plan de integración aprobado. El Banco de España podrá requerir la adopción de las acciones que sean necesarias para asegurar que el plan de integración se lleva efectivamente a término.

En segundo lugar, se prevé que si, como consecuencia de la evolución de la situación económico-financiera de la entidad resultante del proceso de integración o del desenvolvimiento de las condiciones de los mercados, se advirtiera que el plan de integración no puede cumplirse en los términos en que fue aprobado, la entidad podrá solicitar al FROB una modificación de dichos términos, que podrá incluir, entre otros aspectos, una extensión máxima de dos años del plazo de recompra de los títulos suscritos por el FROB. La modificación del plan de integración acordada con el FROB deberá ser aprobada por el Banco de España.

Finalmente si, como consecuencia de la evolución de la situación económico-financiera de la entidad resultante del proceso de integración o del desenvolvimiento de las condiciones de los mercados, el plan de integración no pudiera llevarse a cabo y la entidad presentara debilidades en la situación económico-financiera que pudieran poner en riesgo su viabilidad o determinaran la conveniencia de acometer un proceso de reestructuración deberá presentarse un plan de viabilidad debiendo preverse en el mismo lo que proceda respecto de los títulos suscritos por el FROB.

» **Otras modificaciones legislativas**

Se prevé la modificación de los apartados 7 y 8 del artículo 7 de la Ley 13/1985, de 25 de mayo, de coeficientes de inversión, recursos propios y obligaciones de información de los intermediarios financieros, que establece el **régimen jurídico de las cuotas participativas**. Las modificaciones propuestas son dos:

- o A la posibilidad, hoy vigente, de que el Fondo de Garantía de Depósitos u otras entidades del sector de cajas de ahorro, previamente autorizadas por el Banco de España, puedan superar el límite del 5 por 100 de cuotas participativas emitidas por

una Caja de Ahorros en situaciones de excepcional gravedad, se añade la figura del FROB, por lo que este último también podría superar el citado límite de tenencia. Además se añade que en todos estos supuestos tampoco será de aplicación el límite relativo a que el volumen de cuotas participativas en circulación, no pueda superar el 50 por ciento del patrimonio de la Caja.

- o Actualmente está establecido que el órgano competente para acordar cada emisión de cuotas participativas sea la Asamblea General, que podrá delegar esta competencia en el Consejo de Administración de la Caja. A ello se propone añadir que tal competencia se entenderá delegada, en todo caso, en los administradores provisionales designados por el Banco de España al amparo de lo dispuesto en el Título III de la Ley 26/1988, de 26 de julio, sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de crédito.