

EL PROYECTO DE LEY SOBRE DISCIPLINA E INTERVENCION DE LAS ENTIDADES DE CREDITO.

Introducción

Tras un proceso relativamente largo de preparación, el Gobierno ha remitido a las Cortes el Proyecto de Ley sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito.

Su necesidad era bien conocida por el sector crediticio y, especialmente, el Banco de España había mostrado en numerosas ocasiones su insatisfacción con la -todavía- actual situación. Un respaldo legalmente endeble para sus actuaciones, un cuadro normativo disperso, en función del tipo de entidad, y un conjunto de sanciones anticuadas y, en muchos casos, escasamente ejemplificadoras y coercitivas eran las causas básicas de la señalada insatisfacción. De otra parte, el reforzamiento de los poderes en esta materia de las autoridades monetarias resulta necesario justamente en un período de liberalización de actividades que precisa potenciar la propia / responsabilidad individual de las entidades de crédito al asumir nuevas funciones y actividades que acarreen mayores riesgos / para sí mismas y, correlativamente, también para su clientela.

Como señala la exposición de motivos del proyecto, la supervisión financiera implica, en los momentos actuales:

1. La posibilidad de disponer de una completa información sobre la situación y evolución de las entidades financieras.
2. La existencia de un conjunto de normas tendentes a limitar o prohibir aquellas prácticas u operaciones que incrementen los riesgos de insolvencia o iliquidez. Y habría que matizar: por encima de aquel grado de prudencia que debe presidir la actuación de las entidades financieras.

3. El reforzamiento de los recursos propios con que pueden, en su caso, atenderse esos riesgos evitando perjuicios para los depositantes.

Todo ello supone que las autoridades supervisoras dispongan de facultades correctivas suficientes y de los poderes sancionatorios adecuados para el cumplimiento de sus fines.

El proyecto tiene, pues, un contenido fundamentalmente sancionador. Pero es algo más, pues junto a las normas de este carácter ha extendido notoriamente su ámbito a materias que ha entendido conexas pero que, en puridad, hubieran tenido un mejor acomodo en una ley más general que regulara el régimen jurídico de las entidades financieras, o mejor aún, de la actividad crediticia. De esta tacha es bien consciente el propio proyecto, que se justifica a sí mismo exponiendo que "en defecto de una ley general sobre ordenación de la actividad de las entidades / de crédito, cuya necesidad se deja sentir, pero que, por su complejidad, no puede abordarse con premura, se ha considerado conveniente aprovechar la aprobación de esta Ley para resolver ciertos problemas sustantivos del régimen legal de las diversas categorías de entidades financieras".

Esta situación de hecho -la falta de ley general de ordenación del crédito- debe ser claramente subrayada precisamente por que es determinante de la técnica utilizada en el proyecto de ley. No habrá de faltar quien afirme que la Ley de Disciplina hubiera debido venir precedida por la reguladora de las actividades crediticias, precisamente para enmarcar con claridad lo que puede / y no puede hacerse en el ámbito de este sector, dejando para un momento lógicamente posterior la sanción de las conductas infractoras de tal ordenamiento.

Desgraciadamente, ha de reconocer que la elaboración del ordenamiento jurídico no suele corresponderse con los dictados estrictos de la lógica jurídica y que es mucho más frecuente que / sean los imperativos cotidianos, e incluso coyunturales, los que vayan enmarcando la secuencia legislativa. En todo caso, la evi-

dente necesidad de este proyecto no solo no excusa, sino que más bien proclama, la no menor urgencia de abordar el "otro" proyecto: el de ordenación de la actividad crediticia, que no puede ser sustituido -si se desea, en verdad, la clarificación de nuestro ya excesivamente confuso ordenamiento crediticio- por retoques normativos puntuales, Urgencia no significa precipitación sino necesidad de iniciar el análisis previo y completo de las líneas básicas por las que se pretende que discurra/ nuestro sistema financiero con pretensiones de estabilidad.

Estructura del Proyecto

El texto del proyecto consta de 50 artículos, divididos / en cuatro títulos: el primero destinado a regular el "régimen / sancionador de las entidades de crédito", aparece subdividido en cinco capítulos ("disposiciones generales", "infracciones", "sanciones", "competencias en la materia" y "normas de procedimiento"); el segundo se ocupa del "ejercicio de actividades y uso de denominaciones reservadas a las entidades de crédito"; el tercero, de las "medidas de intervención y sustitución"; el cuarto y último, bajo la rúbrica "disposiciones complementarias" comprende un conjunto heterogéneo de normas que van desde adaptaciones terminológicas (sustitución de la denominación de "establecimientos de crédito" por la de "entidades de crédito", / por considerarla más conforme con nuestra tradición) a la tipificación de infracciones de los miembros de las comisiones de/ control de las Cajas de Ahorros pasando por normas relativas a atribución de competencias y modificaciones de preceptos incluídos en otras leyes.

Incluye, además, trece disposiciones adicionales, tres transitorias y una derogatoria.

El régimen sancionador

Lo primero que llama la atención, tras la lectura del pro-

yecto, es que no existe una definición directa y concreta de que será la infracción en materia de crédito. El apartado 1 del artículo 1° se limita a señalar que "las entidades de crédito, así como quienes ostenten cargos de administración o dirección de las mismas, que infrinjan normas de ordenación y disciplina incurrirán en responsabilidad administrativa sancionable con arreglo a lo dispuesto en el presente título", / precisando a continuación, en los siguientes apartados del artículo 1° lo que debe entenderse por "entidades de crédito", / "cargos de administración y dirección" y "normas de ordenación y disciplina".

Con esta técnica parece pretenderse aplicar la teoría de la responsabilidad objetiva, es decir, que cualquier incumplimiento del ordenamiento crediticio sea considerado infracción, con independencia de su voluntariedad. El tema es, desde luego, complejo y delicado, pero puede suscitarse en la discusión parlamentaria del proyecto, por cuanto ya se cuenta con un precedente importante: el debate que tuvo lugar con ocasión de la modificación parcial realizada en 1985 de la Ley General Tributaria, al definirse las infracciones de esta naturaleza, y que ha llegado hasta el Tribunal Constitucional, encontrándose pendiente de fallo.

Aún reconociendo las dificultades de tal tarea parece que sería necesaria una definición de qué infracción es la que se propone sancionar esta Ley, pues de no ser así se desembocaría necesariamente en la técnica del "tipo en blanco", es decir, sería infracción todo incumplimiento. Y efectivamente, esto es lo que ocurre en el proyecto que se comenta. La tipificación de las infracciones se realiza al hilo de su clasificación en muy graves, graves y leves y estas últimas son, en efecto, las infracciones de preceptos de obligada observancia para las entidades de crédito comprendidas en normas de ordenación y disciplina / que no constituyan infracciones graves o muy graves, al margen de su voluntariedad -aunque esta sea su mínima.

No parece, pues, posible compartir plenamente la afirmación contenida en la Exposición de Motivos que se refleja en el párrafo que sigue:

" Se tipifican las infracciones, tratando de obtener un equilibrio entre la imprescindible concreción de las conductas sancionables, atendiendo a su gravedad, y la definición de aquellas con el grado necesario de generalidad que evite el posible vaciamiento futuro de la ley así como el exceso de casuismo o la exhaustividad de su relación, tan imposible como inútil en una actividad sujeta a rápida evolución".

De un lado, porque el casuismo ha resultado inevitable(11 infracciones muy graves, 16 graves y un número indeterminado -por su forma de tipificación- de infracciones leves) y de otro, porque la generalidad tampoco se consigue al faltar la definición genérica de infracción.

Siguiente nota que merece destacarse en el plano general es la forma en que ha quedado regulada la prescripción. En primer lugar, porque se ha fijado el mismo plazo de prescripción / para las infracciones muy graves y para las graves y, en cambio, se ha reducido para las leves, siguiendo un criterio intermedio entre la fijación de un plazo común, para todo tipo de infracciones, y un plazo propio para cada una de ellas. En segundo lugar, porque se han limitado las causas de interrupción de la prescripción ya que parece que este efecto solo se produciría por la iniciación del procedimiento sancionador. Es esta una medida que ha de recibir una crítica favorable en la medida en que resulta garantizadora de la seguridad jurídica.

En lo que a sanciones se refiere su cuadro se ajusta a la naturaleza de las infracciones que castigan. Van desde la amonestación privada a la imposición de multas pecuniarias (fijas o / proporcionales a los recursos propios de la entidad) pudiendo / llegar hasta la revocación de la autorización de la entidad y / extendiendo a la suspensión y separación del cargo de administradores y directores. La nota quizá, más destacada, en esta materia es, aparte de la actualización cuantitativa de las sanciones, la extensión con la que podrán aplicarse en el futuro a las personas físicas, responsables de la marcha y actuación de las entida

des de crédito, posibilidad que, hasta el presente, se encontraba fuertemente dificultada. Es este, también, un aspecto positivo de la nueva regulación que contribuirá a potenciar la prudencia en la adopción de decisiones que impliquen la posibilidad de incurrir en sanción.

Igualmente resulta importante la inclusión en el proyecto / de un conjunto de criterios -enumerados en el artículo 14- para ponderar la aplicación de las sanciones. En cierta medida no deja de resultar sorprendente que, habiéndose tratado de objetivar la responsabilidad, sin embargo, el propio proyecto trate de culificar la sanción aplicable atendiendo, en el caso de la entidad -entre otros criterios a la conducta anterior en relación con las normas de ordenación y disciplina que le afecten y, en lo que respecta a los directivos, atendiendo al grado de responsabilidad en los hechos que concurren en el interesado. Importa destacar estos principios porque suponen, al menos, un cierto / grado de voluntariedad en la comisión de la infracción que, a / nuestro juicio, resulta en todo caso necesaria para su propia / existencia.

En el supuesto de aplicación de sanciones de suspensión, separación o separación con inhabilitación de cargos directivos se prevé la posibilidad de nombramiento provisional de los miembros que se precisen para que los órganos colegiados puedan adoptar / sus acuerdos o de uno o más administradores, señalando sus fun--ciones. Estas personas ejercerán los cargos hasta su cobertura por la propia entidad o hasta el transcurso del plazo de suspensión, pero el proyecto no dicta ninguna norma respecto de las condiciones que hayan de reunir los provisionalmente designados. / Aún aceptando que sea materia que pueda ser objeto de reglamentación, parece que sería prudente fijar los criterios básicos para la designación de estos cargos provisionales en la propia Ley.

Un tema que ha venido siendo objeto de discusiones en la fase de elaboración del proyecto es el correspondiente a las competencias para la instrucción de expedientes y aplicación de sancio

nes. La cuestión se ha zanjado atribuyendo al Banco de España la competencia para la instrucción de todos los expedientes y la imposición de sanciones por infracciones graves y leves y reservando las de las infracciones muy graves al Ministro de Economía y Hacienda, a propuesta del Banco de España, salvo / la de revocación de la autorización que se impondrá por el Consejo de Ministros. En este último caso nada se indica respecto de si la propuesta corresponde al Banco de España o al Ministro de Economía y Hacienda.

Igualmente se dictan normas de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, atendiendo tanto a la materia en que consista la infracción como a criterios de orden territorial.

En cuanto a las normas procedimentales, siguen en términos generales, las directrices de la Ley de Procedimiento Administrativo, aclarándose los aspectos específicos que derivan de especialidad de la materia, dadas sus peculiaridades: extensión de la responsabilidad a quienes ejerzan cargos de administración, suspensión en el ejercicio de sus funciones, que puede ser decreta provisionalmente cuando resulte aconsejable para la protección del sistema financiero o de los sistemas económicos afectados y formas de cumplimiento de las sanciones impuestas, entre otras.

Ejercicio de actividades y uso de denominaciones reservadas a las entidades de crédito.

El Título II del Proyecto se ocupa, con carácter general para todas las entidades de crédito, de esta materia, actuando como norma refundidora de los preceptos específicos en que se regula el uso de denominaciones reservadas y tipifica una nueva infracción, con carácter de muy grave: la no atención al requerimiento que, en su caso, formule el Banco de España a una entidad que ejerza indebidamente actividades de crédito o uso de una denominación para la que no exista la previa y necesaria autorización. Quizá hubiera resultado técnicamente más correcta la inclusión de la tipificación de esta infracción en el título anterior.

Medidas de intervención y sustitución

Las materias reguladas en el Título III exceden, sin duda, de las propias de un texto de carácter punitivo. Nos remitiremo, por ello, al comentario general que, al principio, se ha hecho respecto de la significación del Proyecto. Comentario que estimamos especialmente válido en este punto por cuanto las medidas que pueden adoptarse en caso de crisis de entidades de crédito se encuentran en la actualidad dispersas en una pluralidad de textos legislativos y reglamentarios. Por ello, es - - esta una ocasión propicia para depurar el ordenamiento y fijar una regulación única, o al menos homogénea, aplicable, si no a todas, por sus peculiares características, sí al mayor número posible de entidades, derogando expresamente, y por vía tácita, las regulaciones anteriores.

De acuerdo con el artículo 32 del Proyecto, cuando una entidad de crédito se encuentre en una situación de excepcional / gravedad que ponga en peligro la efectividad de sus recursos propios o de su estabilidad, liquidez o solvencia, podrá acordarse, de oficio o a petición fundada de la propia entidad, la intervención de la misma o la sustitución provisional de sus órganos de administración o dirección. Estas medidas se mantendrán hasta / que se supere la situación mencionada.

Se trata, pues, de medidas precautorias (intervención o sustitución provisional de órganos) que proceden sólo en circunstancias excepcionales, que habrán de apreciarse bien por la propia entidad, bien por las autoridades monetarias.

Cuando sea la propia entidad, corresponde indistintamente a los administradores, al órgano de fiscalización interna o a la minoría de socios capacitada para instar la convocatoria de una Asamblea o Junta General Extraordinaria. La legitimación de los órganos fiscalizadores parece referirse, fundamentalmente a la / Comisión de Control de las Cajas de Ahorros.

La competencia para acordar las medidas precautorias se / atribuye al Ministro de Economía y Hacienda, pero, en casos de excepcional urgencia, se faculta al Banco de España para su / acuerdo provisional, que habrá de ratificar por el Ministro en un plazo muy breve (tres días).

En el supuesto de intervención o sustitución de oficio ha brá de darse audiencia a la entidad interesada, salvo que el / retraso pudiera comprometer gravemente la efectividad de la medida o los intereses económicos afectados. Si fuese recurrido el acuerdo, en reposición o alzada, se habrá de resolver en 15 días, pero el Proyecto no expresa cuáles serían las consecuen-- cias jurídicas del incumplimiento de este plazo..

La intervención supone que los actos y acuerdos de cualquier órgano de la entidad no serán válidos ni podrán llevarse a efecto sin aprobación expresa de los interventores, con excepción / del ejercicio de acciones o recursos por la entidad de crédito.

La sustitución, por su parte, supone que los administrado-- res designados tendrán el carácter de interventores respecto de los actos o acuerdos de la Junta General o Asamblea de la enti-- dad de crédito.

Supuesto distinto de los anteriores es el contenido en el artículo 39 del Proyecto en el que se faculta al Ministro de / economía y Hacienda, a propuesta del Banco de España, para acordar la intervención, en caso de disolución de una entidad de / crédito, de las operaciones de liquidación si por el número de afectados o por la situación patrimonial de la entidad tal medida resultare aconsejable.

Disposiciones complementarias

Dentro de este título se comprende un conjunto muy variado de disposiciones.

1. Se introducen, en el Real Decreto legislativo 1298/1986, sobre adaptación del derecho vigente en materia de Estableci--

de crédito al de las Comunidades Europeas, la locución "entidades de crédito" en sustitución de la de "establecimiento de crédito", por entenderla más conforme con nuestra terminología financiera.

- 2.- Se modifican algunos preceptos de la Ley de Ordenación Bancaria para adecuarlos a la nueva Ley.
- 3.- Se dictan disposiciones de adaptación de la nueva Ley a la Caja Postal de Ahorros.
- 4.- Se regula, con carácter especial, la responsabilidad de los miembros de la Comisión de Control de las Cajas de Ahorros, tipificando sus infracciones, normas éstas que, quizá, tuvieron un más correcto encuadre en el Título I.
- 5.- Se someten expresamente a responsabilidad administrativa sancionable a las Sociedades de Garantía Recíproca y a las Sociedades de Reafianzamiento.
- 6.- Se aclaran las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de tipificación de infracciones y se declaran básicos determinados preceptos del Proyecto.
- 7.- Se reordenan competencias entre el Ministerio de Economía y Hacienda y el Banco de España, atribuyendo a este último el control e inspección de todas las entidades de crédito y de las Sociedades de Garantías Recíprocas y de Reafianzamiento potenciando de esta forma sus facultades supervisoras del conjunto del sistema financiero.
- 8.- Se da nueva redacción a preceptos de la Ley General Tributaria y de la Ley sobre Régimen Jurídico de Control de Cambios.
- 9.- Se atribuyen facultades reglamentarias al Gobierno para:
 - establecer y modificar el capital social mínimo de las Entidades de crédito.

- Extender a todas las entidades financieras los coeficientes de Caja, inversión, y recursos propios así como las obligaciones de información propias de los intermediarios financieros.
- Fijar y modificar normas de contabilidad y modelos de balances y cuentas de resultados.
- Obligar a las entidades de crédito a realizar un conjunto de actividades de carácter contractual formal que permitan a su clientela el mejor conocimiento de sus derechos y -- obligaciones.

Las disposiciones adicionales

También comprenden un importante conjunto de novedades que resumidamente enumeramos:

- 1.- Adaptación de la Ley de Ordenación del Seguro Privado al nuevo texto.
- 2.- Aplicación formal de la nueva Ley a las Instituciones de Inversión Colectiva y adaptación de sus normas a la nueva situación legal.
- 3.- Obligación de que las entidades de crédito tengan en todo caso representado su capital por acciones nominativas.
- 4.- Modificación de la Ley de Ordenación Bancaria sometiendo a deber de información toda participación en un banco español que, directa o indirectamente, suponga titularidad o control del 5% o más del capital social, y a previa autorización la participación del 15% o más del capital social.
- 5.- Necesidad de autorización, en todo caso, para las absorciones y fusiones bancarias, modificando Ley de Ordenación Bancaria que sólo la exigía cuando llevaran anexo el control.

- 6.- Suspensión, para las entidades de crédito, de los límites establecidos por la Ley de Sociedades Anónimas y por la Ley 211/1964, para la emisión de obligaciones y ampliación de la posibilidad de emisión de cédulas hipotecarias.
- 7.- Modificación de las condiciones de captación de pasivo de las Entidades de Financiación, Sociedades de Arrendamiento Financiero y Sociedades de Crédito Hipotecario.
- 8.- Nueva regulación general de las operaciones de arrendamiento financiero, modificando su tratamiento fiscal para limitar el régimen de las amortizaciones.
- 9.- Atribución de facultades reglamentarias al Banco de España, con carácter general, pero exigiendo en todo caso habilitación expresa.
- 10.- Modificación de la Ley de Régimen Fiscal de determinados activos financieros en el caso que se retribuyeran parcialmente con rendimientos implícitos.
- 11.- Sometimiento al deber de información propio de las entidades de crédito de aquellas otras que, no ostentando esta condición, ni la de Instituciones de Inversión Colectiva, Agente de Cambio y Bolsa, Corredor de Comercio o Sociedad Instrumental de Agentes Mediadores, ofrezcan al público la prestación de servicios financieros o la realización de operaciones financieras de activo o de pasivo.
- 12.- Se modifican los preceptos del Real Decreto 1885/1978, sobre sociedades de Garantías Recíprocas, relativas al derecho de voto y a los miembros del consejo de administración.
- 13.- Se modifica la Ley de coeficientes de inversión, recursos propios y obligaciones de información de los intermediarios financieros en cuanto a la consideración, a efectos de recursos propios, del capital, dando entrada a un nuevo concepto:

el de cuotas participativas de las Cajas de Ahorros cuyo diseño definitivo se deja al poder reglamentario gubernamental.

* * *

Este es, someramente expuesto, el contenido básico de un importante proyecto de ley en el que, es de esperar, el debate parlamentario resultará fructífero, dada su gran trascendencia para la adecuación de nuestro sistema financiero a la nueva situación de libertad y correlativa responsabilidad en la que ya se está moviendo. Son muchos los puntos que se brindan a más / amplios comentarios pero la extensión de los mismos ha debido ser sacrificada a la necesidad de dar una pronta noticia general sobre su contenido.