

EL PROYECTO DE LEY DE MEDIDAS DE REFORMA DEL SISTEMA FINANCIERO: LA DIVERSIDAD COMO ARGUMENTO

Fernando Pampillón(*)

1. Introducción

El pasado día 8 de marzo el Boletín Oficial de las Cortes Generales publicaba el proyecto de ley de medidas de reforma del sistema financiero, que había sido aprobado una semana antes por el Consejo de Ministros.

Termina así un largo proceso de elaboración de un proyecto denominado inicialmente, y de forma un tanto ambiciosa, ley financiera, tal vez porque pretendía incorporar un conjunto más amplio de normas o regulaciones que, posiblemente por no haber sido suficientemente maduras o consensuadas, no han sido incorporadas, por lo menos en el proyecto, aunque en estos momentos existe una opinión bastante generalizada de que algunas podrían ser incluidas en el trámite parlamentario que ahora se inicia.

El proyecto consta de 54 artículos agrupados en cinco capítulos, que responden a los siguientes títulos:

1. Fomento de la eficiencia del sistema financiero;
2. Impulso a la competitividad de la industria financiera;
3. Financiación de las pequeñas y medianas empresas;
4. Impulso al empleo de técnicas electrónicas, y
5. Protección de los clientes de servicios financieros.

El articulado se completa con cuatro disposiciones adicionales, ocho transitorias, una dero-

gatoria y cuatro finales. En su amplia exposición de motivos se señalan tres objetivos básicos del proyecto:

1. Aumentar la eficiencia y mejorar la competitividad de la industria financiera española;
2. Reforzar los mecanismos de protección a la clientela de servicios financieros; y
3. Facilitar la canalización del ahorro hacia la economía real, en especial hacia las pequeñas y medianas empresas.

La fórmula de ley "omnibus" que presenta el proyecto, afecta a numerosas disposiciones, bien por modificación parcial de su articulado, bien por la introducción de apartados con cambios ligeros, bien por incorporación de regulaciones novedosas o, simplemente, por sistematizar y concentrar en una disposición la legislación dispersa en numerosas normas.

Conocer el alcance de las medidas de reforma requiere, en muchos casos, proceder a la lectura del apartado o artículo que incorpora el proyecto, compararlo con la parte de la norma derogada y enmarcarlo en el resto del articulado, un trabajo que resulta un tanto engorroso, por lo menos para un no jurista, porque muchos de los añadidos son modificaciones técnicas de carácter jurídico que tratan de concentrar una normativa dispersa o de dar una coherencia al entramado que están reformando y que suponen un adelanto al trabajo necesario de elaboración de tres textos refundidos que, tal como prevé el proyecto, el Gobierno deberá acometer en el plazo máximo de un año a partir de la entrada en vigor de la nueva Ley.

Al tratar tal diversidad de contenidos, e introducir un articulado tan amplio y variopinto, es di-

fácil que el proyecto muestre una coherencia completa y sistematizada que responda a la consecución de unos objetivos concretos. En términos generales, más parece dirigirse a introducir pequeños retoques o "arreglos en el traje" de la regulación financiera española, con el fin de transponer algunas directivas comunitarias, buscar una mayor protección para los usuarios de servicios financieros —que no resulta ajena a sucesos acaecidos recientemente—, actualizar el importe de las sanciones aplicables a las entidades financieras o a sus administradores, crear nuevos órganos, reforzando el papel y el nivel de otros ya existentes —o simplemente suprimiéndolos—, regular la utilización de nuevos instrumentos financieros o la actividad de las entidades de dinero electrónico, y un largo etcétera de medidas que modifican y derogan parcialmente 17 disposiciones legales vigentes. Hay que señalar como mérito del proyecto, que se tramite de manera independiente y no siga la vía, que se ha hecho tradicional y un tanto abusiva, de incluir todo tipo de modificaciones en las leyes de acompañamiento a los presupuestos.

El objeto del presente trabajo consiste en examinar el alcance del proyecto de ley, tal como ha sido publicado por el Boletín Oficial de las Cortes, y, más en concreto, sintetizar y ordenar los puntos más relevantes de los cambios que pretende introducir.

Con el fin de facilitar a los lectores la comprensión de un proyecto de ley con un contenido tan amplio y diverso, se han agrupado las normas contenidas en él, sin que el orden suponga la aplicación de un criterio de relevancia, en cinco bloques:

1. Aplicables a instituciones financieras.
2. Sobre organismos públicos de carácter financiero.
3. Dirigidas a la mejora de los sistemas de supervisión.
4. De protección a la clientela; y
5. Otras regulaciones.

En los próximos párrafos procederemos a examinar, de manera individualizada, las medidas incluidas en estos cinco bloques.

2. Medidas que afectan a la operativa de instituciones financieras

Es la agrupación que incorpora un mayor número de regulaciones. Comenzaremos examinando las que afectan, en primer lugar, a instituciones cuyo órgano de control es el Banco de España, para pasar a continuación, a las que dependen de la Comisión Nacional del Mercado de Valores:

a) Entidades de crédito en general

Relaja las condiciones que deben reunir los créditos hipotecarios para poder ser traspasados como participaciones hipotecarias a los fondos de titulización de activos. De esta manera, se amplían las posibilidades de movilización de las carteras de préstamos hipotecarios, por la vía de su titulización..

En relación con las operaciones de *factoring*, se autoriza a las entidades a suscribir contratos de cesión de las carteras de créditos, derivadas del tráfico mercantil, que tengan las empresas frente a las Administraciones Públicas. Se abre, por tanto, la posibilidad de que los servicios de *factoring*: control de riesgos, gestión de deudores y financiación, que hasta ahora sólo podían realizarse sobre la facturación a agentes privados, se amplíen a los créditos que tengan por deudor una administración pública.

Con ambas medidas se posibilita un mayor acceso a la financiación empresarial, del que saldrán beneficiadas todas las empresas y, en especial, las pequeñas y medianas que son las que suelen tener más dificultades a la hora de obtener créditos.

El proyecto contempla, así mismo, la creación de un nuevo instrumento financiero, la cédula territorial, que permitirá a las entidades de crédito titular los créditos constituidos con las Administraciones Públicas, de forma similar a lo que se viene haciendo con las emisiones de cédulas hipotecarias, con las que tienen una enorme semejanza, en el mercado hipotecario. Se pretende con este nuevo instrumento financiero, de una parte, allegar fondos a las Administraciones Públicas, especialmente a las Autonómicas y Locales, y de otra, la apertura a una operativa en la que las entidades españolas están discriminadas respecto a las de otros paí-

ses, como es el caso de Alemania, y que les permitirán entrar en los planes territoriales de financiación privada en inversiones públicas.

b) Cooperativas de crédito

De un lado, amplía las posibilidades operativas de estas entidades de crédito al permitirles superar el límite del 50 por 100 de los recursos totales en las operaciones activas con terceros no socios; de otro, les autoriza a aumentar las participaciones en el capital social de empresas no cooperativas, si bien, en conjunto, no deben superar la mitad de sus recursos propios. Finalmente, podrán obtener recursos por la vía de la financiación subordinada.

La exposición de motivos indica que la toma de participaciones industriales permitirá a las cooperativas adquirir un mayor tamaño, sin hacer demasiadas precisiones dada la obligada síntesis, sobre el camino que seguirá la ampliación de su dimensión. No debe olvidarse, sin embargo, que el aumento de la cartera de valores industriales supone un mayor riesgo para las entidades, cuyo tamaño, reducido en muchos casos, hace más compleja la diversificación de las inversiones.

c) Entidades de dinero electrónico

El proyecto de ley sirve, así mismo, para transponer dos directivas comunitarias relativas a las entidades de dinero electrónico y a su consideración como entidades de crédito, aunque con un cierto retraso respecto al calendario previsto(1).

Las entidades de dinero electrónico, en adelante EDE, tienen como actividad principal la emisión de medios de pago en forma de dinero electrónico. Al igual que la directiva 2000/46/CE, el proyecto de ley define este tipo de dinero como "el valor monetario representado por un crédito exigible a su emisor:

- a) almacenado en un soporte electrónico,
- b) emitido al recibir fondos de un importe cuyo valor no será inferior al valor monetario emitido,

c) aceptado como medio de pago por empresas distintas del emisor."

Las EDE tendrán estatuto de entidad de crédito y los fondos que reciban serán tratados como depósitos a los efectos de cobertura por los fondos de garantía de depósitos.

d) Instituciones de inversión colectiva

El proyecto autoriza a estas instituciones a que concedan préstamos de valores sobre sus carteras, tanto en mercados organizados como en los que no lo son (mercados *over the counter* u OTC), con el fin de servir de garantía en las operaciones que realicen. En cualquier caso, se prevé que reglamentariamente se establezcan las cautelas necesarias para asegurar el buen fin de estas operaciones.

e) Sociedades y fondos de capital riesgo

La normativa actual dispone que el objeto principal de estas entidades es la promoción de empresas no financieras, siempre que no coticen en el primer mercado de la Bolsa de Valores, mediante la adquisición temporal de participaciones en su capital social.

El proyecto se propone eliminar algunas de las restricciones a las que están sometidas estas entidades. En concreto, podrán:

1. Mantener la participación en empresas coticen en Bolsa, cuando se cumpla el requisito de que no lo hacían en el momento de producirse la inversión;
2. Tomar participaciones en empresas de su propio grupo, siempre que se cumplan los requisitos de transparencia exigidos;
3. Realizar, una vez constituidas, aportaciones en especie al capital social;
4. Invertir en valores de empresas cuyo activo esté constituido en más del 50 por 100 por inmuebles, cuando sean necesarios para desarrollar su actividad. Éste sería el caso, por ejemplo, de una cadena de restaurantes, cafeterías, hoteles, etcétera.

3. Regulaciones que afectan a organismos públicos de carácter financiero

En este apartado se recogen una serie de medidas heterogéneas, cuya característica común es que afectan a entes públicos. El proyecto, que sigue un criterio de clasificación diferente, incluye a la mayoría de ellas en el capítulo I bajo el título de fomento de la eficiencia del sistema financiero.

a) Creación de la Sociedad de Sistemas

La integración de los sistemas de compensación y liquidación existentes en los mercados financieros españoles es una condición necesaria para el futuro desarrollo de estos mercados. La medida permitirá reducir costes, facilitar las operaciones desde el exterior y homologar a los sistemas españoles con los de la UE, posibilitando así la interconexión y la integración futura con los mercados europeos.

La Sociedad de Sistemas nacerá como resultado de la fusión de la Central de Anotaciones en Cuenta de Deuda Pública Española —un servicio público sin personalidad jurídica, dependiente del Banco de España que se encarga del registro, compensación y liquidación de las operaciones realizadas en ese mercado— y del Servicio de Liquidación y Compensación de Valores —una sociedad anónima con funciones de gestión de los registros contables de valores y de la compensación y liquidación de las operaciones realizadas en las Bolsas de Valores y en el mercado AIAF—, al tiempo que permitirá la integración de otros sistemas ya existentes en España.

La Sociedad de Sistemas, cuya denominación completa es "Sociedad de Gestión de los Sistemas de Registro, Compensación y Liquidación de Valores", se constituirá como sociedad anónima dedicada al registro contable de los valores representados en anotaciones en cuenta y admitidos a cotización en los mercados de Deuda Pública, de la AIAF y de las Bolsas de Valores, y en los que en el futuro deseen adherirse a este sistema, como puede ser el caso de los mercados de derivados financieros o los gestionados por las Bolsas de Barcelona, Bilbao y Valencia.

La nueva sociedad permitirá la integración

de los servicios de compensación y de liquidación europeos, al posibilitar el acceso a su capital social de otras instituciones no residentes que desempeñen actividades similares en sus países.

b) Refuerzo de la Central de Información de Riesgos

El proyecto dedica el capítulo VI a la Central de Información de Riesgos (CIR) a la que eleva al rango de servicio público, aunque, en esencia, mantiene sus fines básicos de centralizar la estadística crediticia y ponerla a disposición de las entidades, así como ser un medio de información para los organismos supervisores.

c) Consorcio de Compensación de Seguros

Esta entidad dedicada a cubrir los riesgos de carácter extraordinario sobre personas y bienes, así como otros riesgos especiales, asumirá, de conformidad con lo previsto en el proyecto, las funciones que viene desarrollando en la actualidad la Comisión Liquidadora de Entidades Aseguradoras (CLEA) como organismo liquidador de las compañías de seguros en situación de crisis.

La *absorción de facto* de la CLEA por el Consorcio tiene por finalidad abaratar costes y una mayor eficacia en la gestión.

4. Medidas para la mejora de la supervisión y control de las entidades financieras

Dentro de este grupo se incluyen una serie de regulaciones dirigidas a:

a) Posibilitar el acceso a la información por parte de los supervisores

En primer término, facilitando el intercambio de información, en el ámbito de seguros, valores e instituciones de inversión colectiva, entre los organismos de control de la Unión Europea, e incluso con otros países y siempre que se garantice la confidencialidad en el tratamiento de la información. De esta forma se transpondrá a la legislación española la Directiva 2000/64/CE,

relativa al intercambio de información con terceros países.

En segundo lugar, permitiendo a los organismos de supervisión —Banco de España, Comisión Nacional del Mercado de Valores y Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones— el acceso, bajo determinadas condiciones, a la documentación de la auditoría de cuentas, incluidos los papeles de trabajo que elaboran los auditores en el ejercicio de su actividad.

b) Actualizar el régimen sancionador

Las medidas son aplicables a las entidades de crédito, a las empresas de servicios de inversión y a las aseguradoras y se orientan en tres direcciones:

— Tipificación de nuevas infracciones, graves o muy graves, por deficiencias administrativas que den lugar a una incorrecta organización contable o a procedimientos de control interno inadecuados;

— Actualización del cuadro de sanciones. En primer lugar, se multiplican por 10 los importes de las multas que, además se redennominan a euros, y, en segundo término, se incorpora como sanción la amonestación pública, con obligación de publicación en el BOE cuando se trate de faltas graves o muy graves.

— Régimen sancionador de la Central de Información de Riesgos, que incorpora nuevas infracciones graves y muy graves, entre otras, por incumplimiento del deber de veracidad o de confidencialidad y por uso de datos para fines distintos a los establecidos en el proyecto.

c) Reforzar el control sobre los establecimientos de cambio de moneda

Se pretende fortalecer el régimen de recursos propios de las casas de cambio y reforzar el sistema de supervisión, exigiendo la auditoría de cuentas en las casas autorizadas a gestionar transferencias con el exterior y aumentando las facultades que sobre ellas tiene el Banco de España.

Dentro de las medidas dirigidas al logro de

una mejor supervisión y control de las entidades, pueden incluirse también las de racionalización del régimen de autorizaciones para las instituciones de inversión colectiva y de la exigencia de honorabilidad empresarial y profesional a los apoderados con facultades generales de representación de la empresa de servicios de inversión.

5. Medidas dirigidas a la protección de la clientela

Bajo el título de protección de clientes de servicios financieros, el capítulo V del proyecto incorpora una serie de normas dirigidas al logro de este objetivo. Con el fin de ordenarlas, las clasificaremos en cuatro grupos:

a) Creación de los comisionados y defensores del cliente

Con la denominación genérica de "Comisionados para la defensa de los clientes de servicios financieros" se crean tres Comisionados: para la Defensa del Cliente de Servicios Bancarios, para la Defensa del Inversor y para la Defensa del Asegurado y del Partícipe en Fondos de Pensiones, adscritos respectivamente, al Banco de España, a la CNMV y a la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones.

El proyecto prevé como funciones de estos comisionados atender las quejas y reclamaciones de los clientes, remitiendo a los servicios de supervisión aquellos casos en que se aprecien actuaciones incorrectas, así como asesorarles en aspectos relacionados con la protección a la clientela.

Por otra parte, las entidades de crédito y aseguradoras, así como las empresas de servicios de inversión, estarán obligadas a crear servicios de atención al cliente para recoger sus reclamaciones, y deberán designar a un defensor del cliente que las atienda y resuelva.

El hecho de que una decisión del defensor favorable al cliente vincule a la entidad, constituye una novedad respecto a la situación actual. También lo es, aunque ello no se traduzca en una transformación de gran calado, la creación

de los comisionados, que supone una institucionalización de esta figura en comparación con los servicios de reclamaciones existentes en la actualidad.

b) Derechos del perjudicado en accidentes de circulación fuera de su país

Con el fin de transponer la Cuarta Directiva de seguro de vehículos automóviles (2000/26/CE), el proyecto regula, en los artículos 29, 30 y 31, los derechos del perjudicado en accidentes de circulación acaecidos en países de la UE que no sean el de su residencia. Con este fin, las compañías de seguros nacionales que cubran este ramo deberán contar con un representante en los demás países de la UE para tramitar y liquidar los siniestros ocurridos en ellos, comunicando su existencia a los organismos de información de todos los estados. Por su parte, el perjudicado español en accidentes ocasionados en otro Estado, podrá reclamar directamente a la entidad aseguradora o al representante designado por esa compañía en España.

c) Transparencia de los mercados de valores

Partiendo de que la transparencia en los mercados de capitales es un requisito fundamental para su correcto funcionamiento y que, en consecuencia, la información debe afluir a los inversores y no ser manejada de manera restringida por grupos o personas individuales, el proyecto entre otros puntos:

— Impone una mayor transparencia a las operaciones vinculadas para evitar abusos de los directivos sobre los accionistas;

— Refuerza la regulación de la información privilegiada y de la relevante;

— Previene contra la filtración de información entre distintas áreas de una entidad o entre entidades pertenecientes a un mismo grupo, en lo que se conoce como "murallas chinas";

— Extiende la obligación de actuar con transparencia a los directivos, administradores y empleados; y

— Refuerza las facultades de protección a la clientela de la CNMV.

6. Otras medidas

En este último grupo se incluyen algunas medidas del proyecto consideradas como relevantes, sin pretender seguir un criterio de clasificación definido, sino más bien incluirlos en una especie de cajón de sastre. Sin que el orden implique mayor o menor importancia, señalaremos las tres siguientes:

1. Con el fin de obtener una mayor rentabilidad en la gestión de tesorería del Estado, el Tesoro podrá, con autorización del Ministro de Economía, realizar operaciones de adquisición temporal de valores de renta fija.

2. Se dota de una mayor seguridad jurídica a los acuerdos de compensación contractual frente a posibles situaciones de quiebra de las partes.

3. Para facilitar la tendencia que se está observando a la integración de los mercados, en especial en los de derivados, se modifica el régimen de control sobre participaciones cruzadas de sociedades rectoras de mercados secundarios.

7. A modo de conclusión

El lector paciente que haya llegado hasta aquí, habrá podido hacerse cargo del número tan amplio de medidas que incluye el proyecto, y ello teniendo en cuenta que, en el repaso realizado, sólo se ha pretendido recoger las normas que ofrecen una mayor relevancia económica.

Habrà podido darse cuenta también de que el proyecto no se caracteriza precisamente por su sistemática y tiene como argumento central una enorme diversidad de temas que procede, en muchos casos, de la necesidad de incorporar modificaciones ligeras a textos legales ya existentes.

En algunos puntos de su articulado se nota una cierta preocupación por taponar posibles vías de escape, utilizadas no hace mucho tiempo por algunos operadores de escasos es-

crúpulos y aún presentes en la memoria colectiva. Establecer normas de conducta es siempre conveniente, pero no debe olvidarse que la supervisión y el control son indispensables y que el respeto a la independencia de las instituciones y el refuerzo de los servicios técnicos constituye una condición necesaria, aunque desgraciadamente no siempre suficiente, para asegurar la transparencia de los mercados, la solvencia de las entidades financieras y la fortaleza del sistema financiero, rasgos imprescindi-

bles para la estabilidad y el correcto funcionamiento de la economía de un país.

NOTAS

(*) Uned y Funcas.

(1) El 27 de abril del presente año es la fecha tope para la transposición de estas directivas a las legislaciones nacionales.