

**ESTUDIOS  
DE LA FUNDACIÓN**

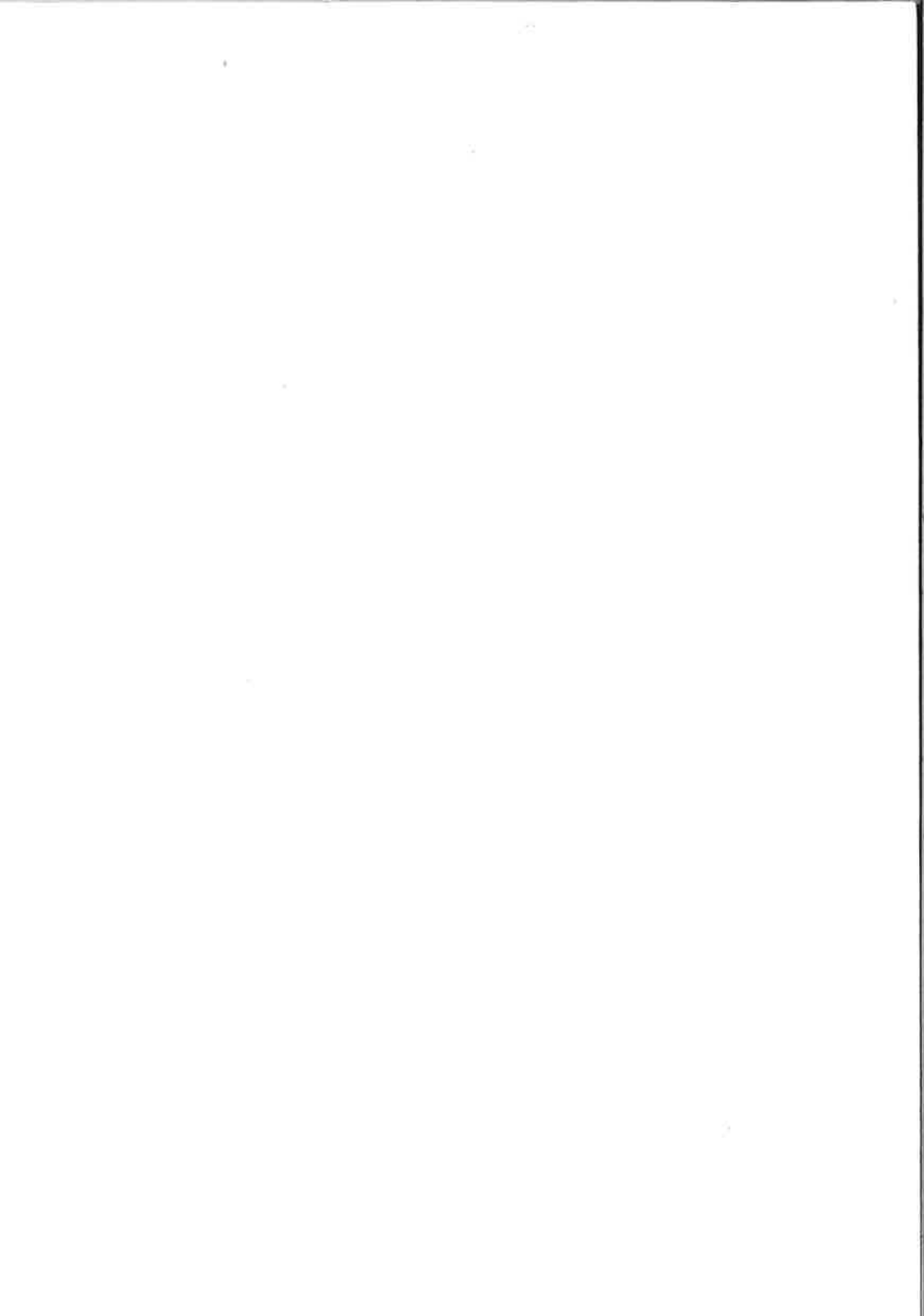
**REGULACIÓN  
DE LAS  
ENTIDADES  
DE CRÉDITO  
EN ESPAÑA.**

**JOAQUÍN LATORRE DÍEZ**

**PRÓLOGO:  
RAIMUNDO POVEDA**



FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS CONFEDERADAS  
PARA LA INVESTIGACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL









# REGULACIÓN DE LAS ENTIDADES DE CRÉDITO EN ESPAÑA

ESTUDIOS DE LA FUNDACIÓN  
DE LAS CAJAS DE AHORROS CONFEDERADAS  
PARA LA INVESTIGACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL

- N.º 1. *La política agraria común y su aplicación en España*,  
por Carlos Tió Saralegui y José María Sumpsi Viñas.
- N.º 2. *El debate sobre la flexibilidad del mercado de trabajo*,  
edición dirigida por José Luis Malo de Molina.
- N.º 3. *Comentarios a la Ley de disciplina e intervención de las entidades de crédito*,  
edición dirigida por Tomás-Ramón Fernández.
- N.º 4. *La localización industrial en España. Factores y tendencias*,  
edición dirigida por Joaquín Auriol Martín y Juan Ramón Cuadrado Roura.
- N.º 5. *Comentarios a la Ley de disciplina e intervención de las entidades de crédito*,  
2.ª edición, revisada, dirigida por Tomás-Ramón Fernández.
- N.º 6. *Las áreas deprimidas de España*,  
por José María Mella Márquez.
- N.º 7. *Regulación de las entidades de crédito en España*,  
por Joaquín Latorre Díez.

# REGULACIÓN DE LAS ENTIDADES DE CRÉDITO EN ESPAÑA

Joaquín Latorre Díez



FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS CONFEDERADAS  
PARA LA INVESTIGACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL

FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS CONFEDERADAS  
PARA LA INVESTIGACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL

**Patronato**

BRAULIO MEDEL CÁMARA (*Presidente*)

JOSÉ JOAQUÍN SANCHO DRONDA (*Presidente de Honor de la CECA*)

JOSÉ LUIS ARRIBA URRUTIA

LUIS CARRERA PÁSARO

LUIS CORONEL DE PALMA

DIEGO FUENTES TALAVERA

TOMÁS MARTÍN-PEÑATO ALONSO

MARTÍN OLLER-SOLER

JUAN RAMÓN QUINTÁS SEOANE

ATILANO SOTO RÁBANOS

FRANCISCO TUDELA SALVADOR

AVELINO VILA OTERO

**Presidente de Honor**

ENRIQUE FUENTES QUINTANA

Edita: FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS CONFEDERADAS  
PARA LA INVESTIGACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL  
Padre Damián, 48, 28036 - Madrid

© FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS CONFEDERADAS. Todos los derechos reservados. Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta publicación, así como la edición de su contenido por medio de cualquier proceso reprográfico o fónico, electrónico o mecánico, especialmente imprenta, fotocopia, microfilm, *offset* o mimeógrafo, sin la previa autorización escrita del editor.

Depósito Legal: M. 25.414. - 1997

ISBN: 84-922918-0-X

Imprime: LAXES, S. L. Ediciones. Castaño, 11 - 28500 ARGANDA DEL REY (Madrid)

## PRÓLOGO

*Las actividades financieras, y entre ellas, de forma destacada, la de las entidades de crédito, están sometidas a una intensa tutela del Estado que se traduce, entre otras cosas, en una abundante normativa específica. La que afecta a las entidades de crédito apunta, con distinta atención según países y momentos históricos a, por lo menos, cinco objetivos cuya justificación no es cosa de analizar aquí. Esos objetivos son: proteger el ahorro de la clientela, forzada por las circunstancias a prestar a unas entidades cuya situación financiera no puede valorar por sí misma; reforzar la eficacia de los sistemas generales gestionados por las entidades bancarias, y en especial el sistema de pagos, salvaguardándolos en lo posible de los llamados riesgos sistémicos; asegurar la transparencia y equidad de unos mercados bancarios donde los intermediarios profesionales pueden disfrutar de una posición privilegiada frente a la clientela; ejercer el control monetario, regulando el mecanismo multiplicador del dinero bancario, si no las condiciones generales de los mercados financieros; e influir selectivamente en la canalización de los flujos financieros, favoreciendo determinados instrumentos de ahorro que se consideran más sanos para la economía, o dirigiendo la financiación hacia determinados sectores o actividades que se suponen más útiles para el crecimiento económico o para el equilibrio social.*

*No es de extrañar que una normativa que responde a tantos y tan diversos objetivos políticos, que, además, pueden perseguirse con instrumentos técnicos muy diversos, haya producido un cuerpo de normas extenso, disperso, y de límites imprecisos que llamaremos, a falta de mejor denominación, regulación bancaria. Si algo da unidad doctrinal a ese cuerpo, además de tener como sujeto pasivo específico a las entidades de crédito es, precisamente, su continua motivación por uno o varios de los objetivos indicados.*

*La regulación bancaria presenta algunas características que pueden alejarla del campo de interés habitual de los juristas académicos, y que incluso llegan a despertar en ellos una actitud doctrinal poco receptiva, si no abiertamente crítica.*

*Por una parte, esa regulación invade no menos de cuatro áreas tradicio-*

nales del derecho. En primer lugar, por supuesto, el derecho administrativo, con toda una teoría propia de licencias, autorizaciones, prohibiciones, y con la introducción de una fuerte tutela del Estado, para la que es difícil encontrar paralelos fuera del mundo financiero, a través de unas autoridades administrativas especializadas. En segundo lugar el derecho mercantil, ya que las entidades de crédito se someten a obligaciones societarias propias, a normas contables especiales, y a una particularmente intensa regulación de los grupos consolidables, a los que se considera sujetos de obligaciones antes de pararse a pensar si tal sujeto existe realmente; esas especialidades societarias también se presentan en las entidades de crédito acogidas a figuras no mercantiles (cooperativas o fundaciones), llegando a configurarse, en el caso de las fundaciones de cajas de ahorros, personas morales de características singulares, sin paralelo o aplicación en otros sectores de la economía. La regulación bancaria también afecta al derecho de procedimientos, cuando genera un sistema sancionador especial, al menos en una primera fase. Y al derecho de los consumidores, que en este área presenta matices claramente diferenciados por la peculiaridad de las materias tratadas.

Se trata, pues, de una regulación multidisciplinar, si atendemos a las divisiones tradicionales de la ciencia jurídica. Lo cual crea la tentación de considerarla una disciplina propia, tentación a la que es lícito ceder; pero también el riesgo de que este enfoque pueda traer peligrosas desconexiones con los principios y formas básicos que ofrece el ordenamiento jurídico. Probablemente esas desconexiones constituyen, por ejemplo, el trasfondo de la inestabilidad histórica que parece acechar, según la experiencia de otros países de nuestro entorno, a la figura singular de las cajas de ahorros.

Por otra parte, la regulación bancaria tiende a dejar mucho campo abierto a la discreción de la autoridad financiera, hasta extremos que resultan sorprendentes, por no decir rechazables, para un jurista educado en otras disciplinas. No debe olvidarse que la regulación bancaria es un instrumento de la política monetaria y financiera, y no su único instrumento. La perentoriedad de los objetivos políticos perseguidos puede determinar cierta impaciencia con las formas jurídicas, cuya consecuencia es la introducción de esquemas normativos muy abiertos, que no limiten demasiado la libertad de actuación de las autoridades financieras. Esto es evidente, y no suele precisar mayor explicación, en el terreno del control monetario. En el terreno más espinoso de la regulación prudencial (la que busca la solvencia de las entidades, para proteger a los ahorradores y a los sistemas de pagos) también hay razones de eficacia que justifican una amplia discrecionalidad de la autoridad supervisora; por ejemplo, al evaluar la «idoneidad» y, por tanto, la admisibilidad, de los gestores de una entidad bancaria o de sus accionistas im-



*portantes; o al evaluar la «viabilidad» de una entidad con problemas, argumento determinante a la hora de imponer unas soluciones a esa situación que pueden ser tan drásticas como la remoción de los administradores o el cierre de la entidad. Esas evaluaciones son, con frecuencia, opinables y subjetivas. Ello abre campos de conflicto entre la responsabilidad de las autoridades supervisoras, tutoras de los intereses generales, y la seguridad jurídica de los directamente afectados por sus actuaciones: los especialistas de otras ramas del derecho pueden, como antes decía, sentirse incómodos con las soluciones de la regulación bancaria.*

*Las mismas razones de eficacia, combinadas con la circunstancia de que el mundo financiero que se trata de regular es un mundo en constante y rápida evolución (y no hay que excluir, entre las muchas razones de esa evolución, reacciones defensivas de los intermediarios financieros frente a las constricciones de la propia regulación), llevan a un esquema normativo que tampoco es del gusto de juristas educados en otras disciplinas jurídicas. Frecuentemente la legislación bancaria básica no es mucho más que una habilitación reglamentaria a favor de autoridades administrativas, incluyendo el banco central (regulación monetaria) o la autoridad supervisora (regulación prudencial). En nuestro país, que no es excepción, son comunes cadenas normativas compuestas por una ley, un decreto, una orden y una circular del Banco de España en las que las obligaciones de las entidades de crédito no se concretan realmente hasta que se completa el último escalón de la cadena. Sólo de esta forma la regulación puede aspirar a adaptarse sin demasiado retraso a la rápida evolución de las circunstancias, a riesgo de teñirse ella misma de circunstancial.*

*Citemos, por último, un par de razones «ad hominem» del extrañamiento de la regulación bancaria, secundarias pero no menos reales. La primera es que la especialidad técnica de las cuestiones financieras tratadas lleva a veces a soluciones reglamentarias complejas y oscuras para quien no está muy al tanto de la realidad bancaria y de la técnica de sus operaciones. Por ejemplo, es una paradoja que para hacer transparentes (comparables) los costes financieros de una operación de crédito haya que imponer la presentación de esos costes según unas fórmulas matemáticas totalmente incomprensibles para la clientela bancaria que tratan de proteger y, seguramente, para la mayoría de los legisladores que las adoptaron y de los juristas que las han de aplicar (los cuales, por supuesto, no se abstendrán de ironizar sobre ellas). A veces esa oscuridad de las normas bancarias nace de la dificultad técnica de los razonamientos económicos que subyacen en los esquemas convencionales consagrados en la reglamentación. Otras veces deriva de un casuismo interminable, forzado por la complejidad del negocio regulado, casuismo que sólo*

cobra sentido para los iniciados. O de la jerga técnica que inevitablemente desarrolla cualquier campo profesional.

La segunda razón «ad hominem» es que en nuestro país, a diferencia de otros, esa regulación no se organiza a partir de una norma central, de una «ley bancaria», sino que anda desperdigada por multitud de disposiciones, con dos tercios de siglo de distancia entre las más antiguas todavía vigentes, y las más modernas. A falta de ese esfuerzo legal de síntesis, el estudioso de la regulación bancaria se encuentra con el incómodo problema previo de decidir hasta dónde alcanza su campo, cuáles de las muchas normas que de alguna manera afectan a las entidades de crédito merecen la distinción de incorporarse a ese cuerpo doctrinal especial. Un problema de establecimiento de fronteras al que ciertamente no escapan los compendios al uso sobre regulación bancaria, sin exceptuar al muy completo del Banco de España.

La regulación bancaria es en ocasiones incoherente, cuando no contradictoria, porque el abandono de un determinado objetivo político, o de una determinada técnica instrumental para alcanzarlo, no siempre se acompañan de la oportuna derogación de las normas que han quedado obsoletas. Ni siempre la superposición de sucesivos instrumentos tendentes a conseguir el mismo objetivo comporta el obligado ejercicio de coordinación de los instrumentos viejos y nuevos. En efecto, otra característica incómoda de la regulación bancaria es que su contenido es cambiante; en las últimas dos décadas, fuertemente cambiante. El cambio ha afectado tanto a los objetivos políticos perseguidos como a las técnicas instrumentales utilizadas. Mirando las cosas más de cerca, se saca la conclusión de que quizá hayan cambiado más estas últimas que los objetivos del regulador.

Es evidente que en los últimos quince o veinte años se tiende a utilizar instrumentos técnicos que sean compatibles con el libre funcionamiento del mercado financiero. Ello hace, por ejemplo, que el control monetario haya renunciado prácticamente al uso de métodos regulatorios coactivos, tales como los controles directos del crédito, o la fijación legal de los tipos de interés; cierto que subsiste en muchos países el coeficiente de caja, pero con carácter cada vez más vestigial, no faltando voces que defienden su supresión, por su escasa utilidad y por las distorsiones que introduce. Ese cambio de instrumentación, esa desregulación, no supone, evidentemente, que se haya renunciado al control monetario, el cual se consigue, con mayor eficacia, mediante la intervención de los bancos centrales con operaciones de mercado abierto.

También se han dejado de manipular los canales de financiación bancarios en sus dos vertientes (pasivos privilegiados regulatoriamente, activos dirigidos por coeficientes de inversión o por diversas prohibiciones estatuta-

rias); es notorio el abandono del control de cambios, un bloque regulatorio que también pertenece a esta familia de intervenciones. Pero también aquí podemos estar más ante un cambio de técnicas que de objetivos. Hay razones para temer que no se ha perdido la vieja querencia política a influir en la economía real por la vía financiera, pero pesa el recuerdo de los errores, arbitrariedades y distorsiones que trajeron en su día el redescuento especial, los coeficientes de inversión, o los bancos públicos, al tiempo que la fuerte competencia, nacional e internacional, del mundo financiero no permitiría ya tales intervenciones, como no permite tampoco el mantenimiento de compartimentaciones regulatorias artificiales entre diferentes clases de entidades que se van a tropezar en los mismos mercados. Esa querencia, con su desconfianza implícita en la eficiencia de los mercados libres, se manifiesta aquí y allá en forma de esquemas crediticios subvencionados, en apoyos fiscales a tales o cuales pasivos financieros, o en la ilusionada impulsión pública (y legislativa) de entidades financieras especiales que cubrirán supuestas deficiencias de los intermediarios tradicionales, o que abrirán mercados necesarios que la iniciativa privada no se ha molestado en abrir. Por fortuna, esos esquemas ya no suelen utilizar como instrumento la regulación bancaria.

En el terreno de la regulación prudencial, la preocupación pública por la solvencia bancaria es casi contemporánea del nacimiento de los primeros intermediarios fiduciarios, los bancos nacionales emisores de billetes, hace más de dos siglos, y no ha cedido ni un punto desde entonces. Pero sí ha cambiado profundamente la forma en que se trata hoy día de dar solución a esa vieja preocupación. El intervencionismo a ultranza en la vida estatutaria de las entidades de crédito, en la estructura de su negocio, y en las condiciones de las operaciones bancarias, que eliminó durante muchas décadas del siglo XX el riesgo de insolvencia con el expediente de eliminar la competencia en los mercados bancarios, ha dado paso, en parte por convicción y en parte por necesidad, a esquemas regulatorios más amistosos con el mercado libre. El esquema actual, de uso universal, se basa en tres pilares: primero, un control del acceso a la profesión bancaria centrado en la idea de la idoneidad del banquero; segundo, unas reglas de buen comportamiento bancario (capitalización suficiente, desconcentración de riesgos, liquidez, control interno de los riesgos) inspiradas posiblemente en la buena práctica profesional, o en todo caso fácilmente incorporables a esa buena práctica, aunque elevadas a rango de normas de obligado cumplimiento; y tercero, una supervisión continua de las entidades, con amplias posibilidades de intervención de la autoridad supervisora cuando una entidad se tuerce. El intervencionismo del segundo pilar no resulta incompatible con el mercado, sobre todo teniendo en cuenta que en sus aspectos importantes responde hoy día a criterios compartidos por

la mayoría de las regulaciones nacionales; además, en ciertas áreas la regulación empieza a reconocer explícitamente como normas de conducta las normas internas de las entidades, sin más traba que unos controles de calidad reglamentados. Los otros dos pilares incorporan los elementos de discrecionalidad en la actuación de las autoridades supervisoras a que antes aludíamos, pero esa discrecionalidad necesaria se compara favorablemente con la que contenían antes el «statu quo» bancario y la denegación arbitraria de licencias, los planes de expansión, las compartimentaciones artificiales en las actividades permitidas a unos u otros, o la fijación de techos convencionales a los tipos de interés (tan difíciles por otra parte de hacer respetar).

El objetivo «defensa del consumidor» parece haberse incorporado recientemente a la regulación bancaria, y sin embargo está presente en ella desde hace mucho tiempo. El fomento de los montes de piedad en el siglo pasado, o de las cooperativas de crédito en éste son intentos de proteger a las categorías de prestatarios más débiles contra la usura, proporcionándoles acceso al crédito en condiciones razonables. Sin embargo durante el casi medio siglo de fuerte intervención de la actividad de las entidades de crédito, ese objetivo no requirió una instrumentación propia. El problema resurgió al desregular la actividad bancaria, centrándose en áreas en que la competencia puede resultar menos eficaz. Y ha dado lugar a dos líneas de regulación: una normativa, inobjetable en sus propósitos, orientada a fomentar la transparencia de los mercados bancarios; y, recientemente, algunas intervenciones sobre determinados precios (las comisiones de cancelación), que desentonan de la tendencia general de la regulación moderna.

No es casualidad que el estudio de este vasto, peculiar, mal definido, y cambiante cuerpo doctrinal que es la regulación bancaria haya interesado particularmente a gentes del Banco de España que han tenido que administrarla en su vida profesional, o enseñarla a los inspectores que controlan su aplicación por las entidades, o interpretar sus oscuridades para beneficio de los administrados. Durante muchos años las sucesivas ediciones del manual de legislación bancaria de Gonzalo Pérez Armiñán, alto funcionario del Banco, fueron, sin duda, la obra de consulta más útil para los interesados en la materia. El repertorio de legislación que publica su Asesoría Jurídica nace de esos mismos intereses. El presente libro continúa esa tradición.

Joaquín Latorre Díez ha centrado la mayor parte de su vida profesional en el Banco de España en el estudio de la regulación bancaria. Primero como inspector de entidades de crédito, luego como alto funcionario con responsabilidades en la concesión de licencias y en otras autorizaciones administrativas, así como en el control de la transparencia de las operaciones bancarias, y siempre como profesor de legislación de varias generaciones de inspectores

*y otros funcionarios del Banco de España. El libro que ahora nos ofrece es el fruto de esa larga experiencia. Libro tanto más útil cuanto que no se limita al estudio de la regulación vigente en la actualidad, sino se acompaña de una descripción suficiente del cuadro de instituciones y operaciones sobre el que actúa la regulación, hace un repaso de sus antecedentes históricos y estudia la normativa bancaria de la Unión Europea, que condiciona cada vez más las normativas nacionales, elementos todos ellos imprescindibles para comprender una materia en continua evolución.*

RAIMUNDO POVEDA ANADÓN

*Director General de Regulación  
del Banco de España*



Cuando se cierra este libro se cumplen cincuenta años de la publicación de la Ley de Ordenación Bancaria de 31 de diciembre de 1946. Esta Ley, que era la segunda de tales características en lo que iba de siglo, ha sido la última con voluntad integradora de las normas de ordenación bancaria, aunque lo fuese en un contexto muy diferente, por su simplificación, de lo que ha ido conformándose posteriormente como una regulación no sólo de los bancos, sino de los intermediarios financieros en general.

La publicación sucesiva de normas legales con contenidos monográficos, desde las derivadas de los desarrollos de las bases de la reforma del crédito y la banca de 1962, pasando por las Leyes de crédito oficial, incompatibilidades de los altos cargos, coeficiente de caja, coeficientes de inversión y recursos propios, hasta la Ley de disciplina e intervención de 1988, entre otras, ha ido configurando un marco regulador peculiar que, con sus desarrollos reglamentarios y delegaciones de competencias, ha desembocado en un conglomerado de normas que, sin menospreciar su contenido sustantivo, no puede calificarse precisamente como una «ordenación» de las entidades de crédito.

Esta proliferación de disposiciones mantiene su supervivencia, en muchos casos, por el uso y abuso de nuestros legisladores del procedimiento de nuevas redacciones y adición o supresión de contenidos en normas anteriores, lo que da lugar, en ocasiones, a situaciones que pueden considerarse, al menos, como curiosas: que la Ley de Ordenación Bancaria de 1946 —con artículos todavía vigentes que hacen imprescindible su consulta— haga alusión a la Comunidad Europea o al mercado único financiero; que la regulación legal de la solvencia aplicable a partir de 1993 esté contenida en una Ley de 1985; que en la Ley de disciplina de 1988, que bien pudiera constituir una auténtica Ley de Ordenación de las Entidades de Crédito, no se defina qué es una entidad de crédito y qué entidades tienen esta consideración, extremos que hay que buscar en un Decreto Legislativo de 1986; y que, conteniendo esta misma Ley los requisitos exigibles para creación de una entidad de crédito, haya que retroceder a la Ley de 1946 para conocer los supuestos que puedan dar lugar a la revocación de la autorización otorgada.

Debido a todas estas consideraciones, he pretendido hacer un recorrido por la regulación de las entidades de crédito y de sus operaciones, tratando de articular y hacer comprensible —y fácilmente localizable— la dispersión normativa que sufre nuestro sistema financiero, ya que, a pesar del proceso desregulador iniciado en los años ochenta, todavía se hace necesaria la consulta de más de un centenar de disposiciones de distinto rango, entre normas legales, reglamentarias o administrativas total o parcialmente vigentes, para conocer la regulación específica que afecta

a bancos, cajas de ahorros, cooperativas de crédito o los recientes establecimientos financieros de crédito.

Este recorrido por la regulación se inicia con una descripción de la estructura institucional de nuestro sistema financiero, separando los ámbitos propios de la actividad crediticia, de valores y de seguros, para iniciar, a continuación, el análisis de las entidades de crédito desde el momento de su creación, con las peculiaridades derivadas de su configuración jurídica, continuando con sus operaciones más características y su actividad transfronteriza, hasta las situaciones de crisis que pueden llevar a su desaparición.

Como una referencia obligada, se exponen los aspectos más relevantes del ordenamiento jurídico bancario de la Unión Europea y se analizan las Directivas comunitarias cuyo contenido está ya incorporado a nuestra regulación, sin olvidar una reflexión sobre las tendencias y avances en el seno de la Comunidad en estas materias que condicionarán nuestra propia normativa y exigirán constantes adaptaciones en la misma.

La desregulación operada en los últimos años, que ha eliminado un excesivo casuismo en la normativa intervencionista, ha traído, sin embargo, como contrapartida nuevas exigencias que afectan a aspectos significativos como la regulación de la solvencia de las entidades y la transparencia en las relaciones con sus clientes, que han ido generando un amplio catálogo de disposiciones de importancia capital para las entidades de crédito. A estos dos aspectos y a las distintas formas de control y supervisión de estas entidades por el Banco de España, determinando el ámbito y alcance de su actuación inspectora, se dedican varios capítulos del texto.

Por último, se cierra esta obra con unas consideraciones sobre la situación de las entidades de crédito en el Estado de las autonomías derivado del modelo constitucional español, analizando las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas, que tienen una especial incidencia por lo que se refiere a las cajas de ahorros y a las cooperativas de crédito.

Como resumen, cabe una reflexión final: la regulación de las entidades de crédito en España no responde a lo que pudiera considerarse como una auténtica ordenación de las mismas y, en muchos casos, la estructura formal de las normas en que se recoge esa regulación no resistirían un examen riguroso bajo los criterios de calidad que la Comunidad Europea establece para la redacción de su propia legislación. ¿Sería deseable la articulación de un texto refundido de normas o una Ley general de las entidades de crédito? Algún intento en esta dirección, en los últimos años, no prosperó o no tuvo respaldo suficiente. Sin necesidad de ello, la actual Ley 26/1988, de 29 de julio, con la incorporación de normas de otras Leyes y una adecuada estructuración de su contenido, bien pudiera ser la Ley general de entidades de crédito que se echa en falta.

*JOAQUÍN LATORRE DÍEZ*

Madrid, 31 de diciembre de 1996



	<i>Página</i>
Capítulo 1. ORDENAMIENTO JURÍDICO DE LA COMUNIDAD EUROPEA	
I. Introducción.....	1
1. Contenido del derecho comunitario .....	1
2. Principios del Tratado de Roma .....	2
3. Las instituciones de la Comunidad Europea.....	2
4. Normas relativas a entidades de crédito en el momento de la adhesión de España .....	4
A) Directiva 73/183/CEE: Supresión de restricciones .....	4
B) Directiva 77/780/CEE: Acceso a la actividad y su ejercicio .....	4
C) Directiva 83/350/CEE: Vigilancia sobre una base consolidada....	5
II. Adhesión de España a la CEE.....	5
1. Proceso de adaptación de las normas españolas sobre entidades de crédito al ordenamiento jurídico de la CEE.....	6
2. Adaptación de normas legales.....	7
3. Adaptación de normas reglamentarias.....	10
III. Hacia un único mercado interior bancario .....	10
1. El Acta Única Europea .....	10
2. Instrumentos preparatorios.....	11
A) Cuentas anuales.....	11
B) Grandes riesgos .....	12
C) Sistemas de garantía de depósitos.....	12
D) Documentos contables de las sucursales.....	12
E) Otras disposiciones .....	13
IV. La realización del mercado interior bancario.....	13
1. La licencia bancaria única .....	13
2. Control por el país de origen .....	16
3. Coeficiente de solvencia comunitario .....	17
V. Transposición a la normativa española.....	19
1. Recursos propios y coeficiente de solvencia .....	19
2. Libertad de establecimiento y actividad transfronteriza .....	20
3. Supervisión por el país de origen.....	21
4. Transposición de otras Directivas comunitarias .....	21
VI. Directivas pendientes de transposición .....	22
VII. Propuestas de Directivas en tramitación o en estudio .....	23

Capítulo 2. ESTRUCTURA INSTITUCIONAL  
DEL SISTEMA FINANCIERO ESPAÑOL

I.	Estructura institucional: áreas diferenciadas .....	25
1.	Área crediticia .....	27
2.	Área de valores .....	28
3.	Área de seguros .....	29
II.	Entidades de crédito y entidades financieras .....	29
1.	Concepto de entidad de crédito .....	30
2.	Entidades financieras y sus grupos .....	33
A)	Concepto de entidad financiera .....	33
B)	Grupos de entidades financieras .....	34
III.	Organismos supervisores del sistema financiero .....	35
1.	Banco de España .....	35
2.	Comisión Nacional del Mercado de Valores .....	37
3.	Dirección General de Seguros .....	39
IV.	Capacidad normativa del Banco de España .....	39

Capítulo 3. REGULACIÓN DE LAS ENTIDADES DE CRÉDITO

I.	Ámbito de aplicación de la normativa de las entidades de crédito .....	43
II.	Normas de ordenación y disciplina .....	45
1.	Normas de las Comunidades Autónomas .....	46
2.	Circulares del Banco de España .....	46
III.	Dispersión de normas reguladoras .....	47
IV.	Textos básicos .....	48
1.	Ley de Ordenación Bancaria de 1946 .....	49
2.	Ley de coeficientes de inversión, recursos propios y obligaciones de información .....	49
3.	Adaptación de normas legales al ordenamiento jurídico de la CEE ...	50
4.	Ley de disciplina e intervención de las entidades de crédito .....	50
5.	Ley de adaptación a la Segunda Directiva de Coordinación Bancaria ...	51
6.	Ley de autonomía del Banco de España .....	51
V.	Procedimiento para el otorgamiento de autorizaciones .....	51

Capítulo 4. CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LAS ENTIDADES

I.	Definición legal del comercio de banca .....	53
1.	Clases de bancos .....	54
A)	Lo que queda de la especialización de 1962 .....	56
B)	Bancos extranjeros .....	56

2. Naturaleza jurídica y órganos de gobierno.....	57
3. Referencia al extinguido Consejo Superior Bancario .....	58
II. Las cajas de ahorros como intermediarios financieros .....	60
1. Naturaleza jurídica.....	60
A) El <i>status</i> actual y los procesos de cambio .....	61
B) La adquisición de bancos por cajas de ahorros .....	61
2. Órganos de gobierno .....	63
3. La Confederación Española de Cajas de Ahorros.....	65
4. Referencia a la Caja Postal de Ahorros.....	65
III. Entidades de crédito cooperativo.....	66
1. Naturaleza jurídica .....	67
2. Órganos sociales .....	67
IV. Los establecimientos financieros de crédito .....	68
1. Antecedentes: las entidades de crédito especializadas .....	68
2. Evolución en los últimos años .....	71
3. Regulación actual .....	73
A) Consideración como entidades de crédito .....	74
B) La emisión y gestión de tarjetas de crédito.....	75
V. El Instituto de Crédito Oficial.....	75
1. Evolución del crédito oficial.....	76
A) De la banca pública a las entidades oficiales de crédito .....	76
B) Formación de un <i>holding</i> bancario especializado .....	77
C) Hacia un nuevo concepto de la banca de titularidad pública.....	77
2. Definición actual del Instituto de Crédito Oficial.....	79
VI. Incompatibilidades de los altos cargos de las entidades de crédito.....	79
1. Bancos .....	80
2. Cajas de ahorros .....	81
3. Cooperativas de crédito .....	82

## Capítulo 5. EJERCICIO DE LA ACTIVIDAD

I. Actividades propias de las entidades de crédito .....	85
1. La actividad de las entidades de crédito en la Comunidad Europea ..	85
2. Reserva de actividad y uso de denominaciones .....	86
A) Planteamiento general .....	86
B) Consideraciones sobre las actividades «legalmente reservadas» a las entidades de crédito.....	87
II. Creación de entidades en España.....	89
1. Antecedentes.....	89
2. Adaptación al ordenamiento de la CEE .....	90

3.	Regulación actual. Normas generales y específicas .....	91
	A) Entidades sometidas a control extranjero .....	92
	B) Causas de denegación .....	92
4.	Creación de entidades bancarias .....	93
	A) Requisitos de la solicitud .....	94
	B) Requisitos para ejercer la actividad bancaria .....	94
	C) Limitaciones temporales a la actividad de los nuevos bancos .....	96
5.	Creación de cajas de ahorros .....	97
6.	Creación de cooperativas de crédito .....	98
	A) Requisitos de la solicitud .....	99
	B) Requisitos para obtener y conservar la autorización .....	99
	C) Limitaciones temporales de la actividad .....	100
7.	Creación de establecimientos financieros de crédito .....	101
III.	Inscripciones registrales. Inicio de la actividad .....	102
	1. Antecedentes .....	102
	2. Regulación actual .....	103
IV.	Apertura de nuevas oficinas .....	104
	1. Normas limitativas anteriores .....	104
	2. Libertad de apertura de oficinas .....	107
	A) Formulación actual .....	108
	B) La libertad de expansión como un aspecto de la ordenación básica del crédito .....	108
V.	Revocación de las autorizaciones .....	109
VI.	Participaciones significativas en el capital de las entidades de crédito .....	111
	1. Antecedentes .....	111
	2. Concepto de participaciones significativas y régimen de su adquisición .....	112

#### Capítulo 6. ACTUACIÓN TRANSFRONTERIZA

I.	Antecedentes .....	115
	1. Instalación de la banca extranjera en España .....	115
	2. Expansión en el extranjero .....	116
II.	Regulación actual .....	117
III.	Actuación en España de entidades de crédito extranjeras .....	120
	1. Apertura de sucursales y libre prestación de servicios .....	120
	A) Por entidades de crédito de otros Estados miembros de la Unión Europea .....	120
	B) Por entidades de crédito de terceros países .....	121
	2. Actuación mediante otras entidades de crédito .....	122

3.	Actuación mediante un establecimiento financiero.....	122
4.	Oficinas de representación en España .....	123
IV.	Actuación de las entidades de crédito españolas en el extranjero.....	124
1.	Apertura de sucursales y libre prestación de servicios.....	124
A)	En Estados miembros de la Unión Europea .....	124
B)	En Estados que no sean miembros de la Unión Europea .....	125
2.	Actuación mediante otras entidades de crédito .....	125
3.	Actuación mediante un establecimiento financiero.....	127
4.	Oficinas de representación en el extranjero .....	127
V.	Agentes de entidades de crédito .....	127

Capítulo 7. CONSTITUCIÓN Y MODIFICACIÓN  
DE LOS RECURSOS PROPIOS

I.	El capital social en los bancos .....	131
1.	Consideraciones sobre la eventualidad de aportaciones en especie.....	132
2.	Carácter nominativo de las acciones.....	133
II.	Fondo de dotación y cuotas participativas de las cajas de ahorros .....	134
III.	Aportaciones al capital en las cooperativas de crédito y cajas rurales.....	135
IV.	Modificación de los capitales sociales .....	136
1.	Ampliaciones de capital en las entidades bancarias.....	137
2.	Nuevas aportaciones incorporadas al capital de las cooperativas de crédito .....	138
3.	Reducciones de los capitales sociales.....	139
A)	Reducciones del capital de los bancos .....	139
B)	Reducción del capital social de las cooperativas de crédito.....	139
V.	Beneficios, dividendos y reservas en la banca .....	140
VI.	Excedentes de las cajas de ahorros: reservas y aplicaciones sociales .....	143
1.	Constitución de reservas .....	143
2.	Obras benéfico-sociales .....	144
VII.	Excesos de percepción de las cooperativas de crédito.....	146

Capítulo 8. OPERACIONES DE FINANCIACIÓN E INVERSIÓN

I.	Concepto de operación bancaria .....	147
1.	Extensión del concepto de operaciones bancarias a las de otras entidades de crédito .....	148
2.	Clases de operaciones bancarias .....	150

II.	Operaciones de financiación o pasivas.....	151
1.	Cuentas corrientes a la vista.....	152
	A) El servicio de caja en la cuenta corriente.....	153
	B) Domiciliación de recibos y efectos.....	154
2.	Cuentas de ahorro.....	156
3.	Imposiciones a plazo y certificados de depósito.....	157
4.	Otras formas de captación de recursos.....	159
	A) Mercados bursátiles de letras y pagarés.....	160
	B) Pagarés bancarios.....	162
	C) Cuentas de inversión en activos financieros.....	163
	D) El fenómeno de las «primas únicas».....	164
5.	«Cuentas financieras».....	164
6.	La cesión de activos como fuente de financiación.....	165
III.	Operaciones de inversión o activas.....	166
1.	Pólizas de crédito o préstamo.....	167
2.	Créditos instrumentados en letra.....	170
3.	Descuento de efectos comerciales.....	170
	A) La cláusula «salvo buen fin».....	172
	B) Letras de favor. Papel de colusión.....	172
4.	Créditos con tipo de interés variable y sindicados.....	173
5.	Descubiertos y excedidos como operaciones de crédito.....	174
IV.	Operaciones fuera de balance.....	175
	Capítulo 9. OPERACIONES ESPECÍFICAS CON VALORES NEGOCIABLES	
I.	Emisión de valores: antecedentes de su regulación y tendencias liberalizadoras.....	180
II.	Regulación actual de las emisiones de valores.....	181
1.	Concepto de «valores negociables».....	181
2.	Principio de libertad de emisión.....	182
	A) Excepciones: emisiones prohibidas o sometidas a autorización....	183
	B) Requisitos.....	183
3.	Folleto informativo de las emisiones.....	185
	A) Modelos de folletos.....	185
	B) Contenido informativo de los folletos.....	186
	C) Formas de presentación.....	186
	D) Informe de organismos supervisores.....	187
4.	Plazos de suscripción o colocación.....	188
5.	Informaciones sobre el resultado de la colocación.....	188
6.	Edición y disponibilidad del folleto. Publicidad.....	188
III.	Consideraciones sobre el mercado hipotecario.....	189
1.	Regulación de este mercado.....	190
	A) Préstamos hipotecarios aptos.....	190
	B) Títulos específicos del mercado hipotecario.....	191

2. Subrogación de acreedor en los préstamos hipotecarios .....	193
IV. Inversión en valores industriales .....	195
1. Limitaciones anteriores para la adquisición de valores industriales e inmovilizado .....	196
2. Los valores industriales y el inmovilizado en la regulación de los recursos propios de 1985 .....	198
3. Tratamiento actual de las participaciones en empresas y del inmovilizado material .....	199

Capítulo 10. COEFICIENTES LEGALES

I. Coeficientes legales.....	201
II. Coeficiente de caja. Primeras experiencias .....	202
III. La regulación del coeficiente de caja de 1983.....	203
1. El coeficiente de caja durante el período 1984-1990 .....	203
2. Reforma de 1990 y modificaciones posteriores .....	207
IV. El coeficiente de caja en la Ley de Autonomía del Banco de España.....	210
V. Referencia al extinguido coeficiente de inversión .....	212
1. Consideraciones sobre las financiaciones privilegiadas .....	212
A) Inversiones obligatorias de la banca .....	213
B) Inversiones obligatorias de las cajas de ahorros .....	214
C) Inversiones obligatorias de las entidades de crédito cooperativo....	214
2. El coeficiente de inversiones obligatorias (1985-1992) .....	215
A) Real Decreto 2254/1985, de 20 de noviembre.....	216
B) Real Decreto 321/1987, de 27 de febrero.....	216
C) Real Decreto 37/1989, de 13 de enero.....	217

Capítulo 11. REGULACIÓN DE LA SOLVENCIA (I).  
ANTECEDENTES Y NORMATIVA ACTUAL

I. Antecedentes. Los coeficientes de garantía y de recursos propios .....	219
1. El coeficiente de garantía de 1962.....	220
2. El coeficiente de recursos propios de 1985.....	221
II. Regulación actual de la solvencia.....	223
1. Contenido de la regulación.....	224
2. Ámbito de aplicación.....	226
III. Grupos consolidables de entidades financieras.....	228
IV. Grupos consolidables de entidades de crédito .....	230
1. Subgrupos consolidables de entidades de crédito.....	232
2. Obligaciones de información.....	232

V.	Consideraciones sobre la consolidación.....	233
<p>Capítulo 12. REGULACIÓN DE LA SOLVENCIA (II). RECURSOS PROPIOS COMPUTABLES</p>		
I.	Los recursos propios de las entidades de crédito.....	235
II.	Elementos que componen los recursos propios de una entidad de crédito individual.....	236
1.	Capital (A).....	236
A)	Capital social de bancos y establecimientos financieros de crédito.....	236
B)	Fondos fundacionales de las cajas de ahorros y fondo social de la CECA .....	237
C)	Aportaciones al capital de las cooperativas de crédito .....	237
D)	Cuotas participativas de las cajas de ahorros y CECA .....	237
E)	Fondo de dotación de las sucursales de entidades de crédito extranjeras.....	238
2.	Reservas (B).....	238
3.	Fondo de riesgos generales (D).....	240
4.	Reservas de regularización (C) .....	240
5.	Fondos sociales (E).....	241
A)	Fondos de la obra benéfico-social de las cajas de ahorros.....	241
B)	Fondos de educación y promoción de las cooperativas de crédito .....	241
6.	Acciones sin voto (F).....	242
7.	Financiaciones subordinadas (G).....	243
8.	Otras financiaciones (H) .....	244
III.	Elementos que componen los recursos propios de un grupo o subgrupo consolidable de entidades de crédito.....	245
1.	Reglas para la incorporación de los intereses minoritarios .....	246
2.	Condiciones especiales de computabilidad de las acciones preferentes y de las financiaciones subordinadas de filiales extranjeras .....	247
IV.	Deducciones y límites de los recursos propios .....	248
<p>Capítulo 13. REGULACIÓN DE LA SOLVENCIA (III). REQUERIMIENTOS DE RECURSOS PROPIOS Y LÍMITES</p>		
I.	Requerimientos generales e individuales de recursos propios y límites ...	251
II.	Riesgo de crédito.....	252
1.	Ponderación de los activos .....	253
2.	Ponderación de los pasivos contingentes.....	256
3.	Ponderación de las cuentas de orden relacionadas con tipos de cambio y de interés .....	257



III. Riesgo de cambio por las posiciones de divisas .....	258
IV. Riesgo de mercado por la cartera de negociación .....	259
1. Concepto de cartera de negociación.....	259
2. Cálculo de las posiciones netas de un instrumento de la cartera de negociación .....	260
3. Requerimientos de recursos propios.....	261
A) Riesgo de precio de las posiciones en renta fija .....	262
B) Riesgo de precio de las posiciones en acciones y participaciones....	263
C) Riesgo de liquidación y entrega.....	263
D) Riesgo de crédito y contraparte ligados a la cartera de negociación .....	263
V. Límites al riesgo derivado de la posición de divisas .....	264
1. Antecedentes en el marco del control de cambios.....	264
2. Regulación actual en las normas de solvencia .....	265
VI. Límites a las inmovilizaciones materiales.....	267
VII. Límite a la concentración de riesgos.....	268
1. Agregación y cálculo de riesgos .....	270
2. Excepciones a los límites.....	271
A) Exenciones totales .....	271
B) Computables al 50 por 100 .....	272
3. Atribución de riesgos al garante o al emisor .....	273
VIII. Consecuencias del incumplimiento de las normas de solvencia .....	273

Capítulo 14. EL RIESGO BANCARIO Y SU COBERTURA

I. Vigilancia especial de los riesgos de firma .....	275
II. Riesgo de insolvencia .....	276
1. Clasificación de los activos por su riesgo.....	277
A) Activos de muy dudoso cobro .....	278
B) Activos dudosos .....	278
2. Cobertura del riesgo de insolvencia.....	280
A) Cobertura de activos dudosos en función de su morosidad .....	280
B) Cobertura de activos clasificados como dudosos por razones distintas de la morosidad .....	281
C) Cobertura de carácter complementario .....	281
III. Riesgo-país.....	282
1. Grupos de países según su riesgo .....	284
2. Cobertura del riesgo-país.....	287
IV. Compromisos por pensiones .....	288

V.	Cuestiones complementarias .....	289
1.	Cuestiones operativo-contables .....	290
2.	Incidencias de carácter fiscal .....	290
Capítulo 15. TRANSACCIONES ECONÓMICAS CON EL EXTERIOR		
I.	Régimen jurídico del control de cambios.....	293
1.	Antecedentes .....	293
2.	Situación actual.....	295
II.	Conceptos de residente y no residente.....	296
1.	Delimitación de los conceptos.....	296
2.	Acreditación de la residencia o no residencia .....	297
3.	Atribución a una misma persona de la consideración de residente y no residente .....	298
III.	Entidades registradas .....	298
1.	Antecedentes: la delegación de funciones.....	298
2.	Concepto actual de «entidad registrada» .....	299
IV.	Convertibilidad .....	299
1.	Primeras experiencias.....	300
2.	Convertibilidad plena. Titulares de cuentas a partir de la liberalización de 1 de febrero de 1992.....	301
V.	Mercado de divisas.....	302
1.	Revisión de 1991.....	303
2.	Liberalización total del mercado de divisas .....	304
VI.	Obligaciones de comunicación, información o declaración de operaciones .....	305
1.	Obligaciones de las entidades registradas .....	305
2.	Obligaciones de información de los residentes titulares de cuentas en el extranjero .....	306
3.	Obligaciones de declaración de residentes sobre operaciones de préstamo o crédito y compensación .....	307
VII.	Referencia a las casas de cambio .....	307
Capítulo 16. TRANSPARENCIA INFORMATIVA (I): LIBERTAD DE TIPOS DE INTERÉS Y COMISIONES		
I.	Antecedentes sobre la actitud intervencionista de la Administración.....	311
1.	Políticas de intervención rígida .....	312
2.	Un intento de racionalización de los tipos de interés .....	314
3.	Primeras medidas liberalizadoras .....	315
II.	Proceso hacia una liberalización.....	320

III. Liberalización total de tipos de interés y comisiones .....	321
IV. Regulación actual.....	322
1. Desarrollo de carácter general .....	324
2. Adaptación a la Directiva comunitaria de crédito al consumo .....	325
3. Transparencia de las condiciones financieras de los préstamos hipotecarios .....	326
4. Protección de los clientes en las operaciones de valores .....	326

Capítulo 17. TRANSPARENCIA INFORMATIVA (II).  
NORMAS DE ACTUACIÓN CON LOS CLIENTES

I. Publicación de tipos de interés .....	329
1. Tipos de descubiertos con consumidores.....	331
2. Tipos de cambio de determinadas operaciones .....	331
II. Comunicación de tipos de interés .....	332
III. Tarifas de comisiones .....	333
1. Principio general de libertad. Folleto de tarifas .....	333
2. Excepciones al régimen general de libertad de comisiones .....	335
IV. Condiciones de valoración .....	336
V. Tablón de anuncios.....	337
VI. Normas relativas a los documentos contractuales .....	337
1. Contenidos mínimos.....	339
A) Contenidos específicos en las operaciones de préstamo hipotecario .....	339
B) Otros contenidos específicos .....	341
2. Entrega de los documentos contractuales .....	341
3. Operaciones a tipo de interés variable.....	342
4. Comunicación al cliente de las modificaciones de los tipos de interés y comisiones .....	344
A) Procedimientos que pueden utilizarse .....	344
B) Supuestos especiales de comunicación.....	345
VII. Documentos de liquidación .....	346
VIII. Expresión del coste y rendimiento efectivos .....	347
1. Operaciones activas .....	348
A) Liquidaciones de cuentas de crédito .....	348
B) Descuento de papel comercial.....	348
C) Contratos sin límite o sin vencimiento determinado .....	349
D) Operaciones de arrendamiento financiero y <i>factoring</i> .....	349
2. Operaciones pasivas .....	349
3. Operaciones a tipo de interés variable.....	349

4. Casos especiales.....	350
5. Consideraciones sobre tasa anual equivalente.....	350
IX. Control de la publicidad.....	351
1. Antecedentes.....	351
2. Regulación actual.....	352
3. Utilización publicitaria de billetes o monedas.....	354
A) Antecedentes.....	354
B) Tratamiento actual.....	355
X. Servicio de reclamaciones.....	356
 Capítulo 18. CONTROL Y SUPERVISIÓN	
I. Control y supervisión.....	359
II. Balances y estados financieros.....	360
1. Antecedentes.....	360
2. El balance de las entidades como instrumento de supervisión.....	361
3. Proceso de homologación.....	362
4. Regulación actual.....	364
A) Contenido de las competencias del Banco de España.....	365
B) Reglas generales sobre la presentación de los estados financieros.....	366
C) Estados reservados.....	367
D) Estados públicos.....	368
III. Información sobre la estructura del capital.....	370
1. Antecedentes.....	370
2. Regulación actual.....	370
IV. Central de Información de Riesgos.....	371
1. Entidades declarantes.....	372
2. Riesgos y titulares declarables.....	373
3. Reglas especiales de declaración.....	374
A) Riesgos pluripersonales.....	374
B) Otras situaciones.....	374
4. Forma y circunstancias de la declaración.....	375
5. Cuantía del riesgo determinante de la obligación de declarar.....	375
6. Uso de la CIR por declarantes y titulares.....	376
V. Control indirecto.....	377
VI. Inspecciones.....	378
1. Ámbito y alcance de la función inspectora.....	378
2. Colaboración con otras autoridades supervisoras y secreto profesional.....	380

Capítulo 19. RÉGIMEN SANCIONADOR

I.	Régimen sancionador: antecedentes y situación actual.....	381
1.	Características generales del régimen sancionador anterior a la Ley 26/1988 .....	381
	A) Bancos .....	381
	B) Cajas de ahorros .....	382
	C) Cooperativas de crédito .....	383
2.	Regulación actual: Ley 26/1988, de 29 de julio .....	384
II.	Ámbito de aplicación .....	384
III.	Tipificación de las infracciones.....	386
IV.	Catálogo de sanciones.....	388
V.	Competencia sancionadora .....	390
VI.	Normas de procedimiento y recursos .....	390
VII.	Régimen sancionador de los miembros de las Comisiones de Control de las Cajas de Ahorros .....	392
VIII.	Intervención de las entidades. Sustitución de los administradores.....	393
1.	Antecedentes. Situación anterior a la Ley 26/1988.....	394
2.	Regulación actual. Medidas de intervención y sustitución en la Ley 26/1988.....	396

Capítulo 20. FONDOS DE GARANTÍA DE DEPÓSITOS

I.	Normativa y actuación de los Fondos de Garantía de Depósitos hasta 1995 .....	399
1.	Fondo de Garantía de Depósitos en Establecimientos Bancarios.....	399
2.	Fondos de Garantía de Depósitos en Cajas de Ahorros y Cooperativas de Crédito.....	407
II.	Modificaciones derivadas de la adaptación a la nueva Directiva comunitaria .....	409
1.	Procedimiento seguido para la transposición .....	409
2.	Regulación actual de los Fondos de Garantía de Depósitos .....	410
	A) Comisión gestora.....	410
	B) Adscripción a los Fondos. Motivos de exclusión.....	411
	C) Patrimonio de los Fondos. Aportaciones.....	412
	D) Depósitos garantizados .....	413
	E) Importe garantizado .....	414
	F) Causas para la ejecución de la garantía.....	415
	G) Otras actuaciones de los Fondos.....	416

Capítulo 21. EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS Y LAS ENTIDADES DE CRÉDITO

I. Introducción. La configuración del actual mapa autonómico .....	419
II. Asunción de competencias por las Comunidades Autónomas .....	421
III. Competencias sobre entidades de crédito en el texto constitucional y en los Estatutos de Autonomía .....	422
1. Principios generales .....	422
2. Alcance de las competencias asumidas .....	423
IV. Doctrina del Tribunal Constitucional .....	425
1. Ordenación económica general .....	425
2. Bases o legislación básica .....	425
3. Ordenación del crédito y la banca .....	426
4. Desarrollo legislativo .....	427
5. Competencias exclusivas .....	428
6. Delimitación de competencias .....	428
V. Disposiciones normativas emanadas de los órganos legislativos o de gobierno de las Comunidades Autónomas .....	429
VI. Análisis de las principales normas publicadas .....	436
1. Cajas de ahorros .....	437
2. Cooperativas de crédito .....	442
3. Bancos .....	444
VII. Disposiciones actualmente en conflicto ante el Tribunal Constitucional ...	446
1. Recursos de inconstitucionalidad .....	446
2. Conflictos de competencia .....	447
Bibliografía .....	451

# ORDENAMIENTO JURÍDICO DE LA COMUNIDAD EUROPEA

## I. INTRODUCCIÓN

Cuando el 12 de junio de 1985 suscribió España el Tratado de Adhesión a la Comunidad Económica Europea se cerraba un largo período de negociaciones políticas y económicas y se culminaba una sentida aspiración generalizada del pueblo español. Sin embargo, aquella fecha, a pesar de los condicionamientos inherentes a su ubicación en el calendario nacional, al término de la actividad del curso parlamentario y en la proximidad de una cierta paralización de la vida administrativa, no podía considerarse una meta, sino un punto de partida.

A partir del 12 de junio de 1985 empezaba a correr el tiempo para llevar a cabo una profunda revisión legislativa que adaptase el ordenamiento jurídico español a un derecho comunitario que, en virtud de lo estipulado en el Tratado de Adhesión, habría de ser aplicable en España desde el 1 de enero de 1986.

### 1. Contenido del derecho comunitario

Un repaso rápido de las normas que integran el derecho supranacional de la Comunidad Económica Europea debe distinguir entre:

a) Los *Tratados* suscritos por las Comunidades Europeas, que son tres: el Tratado de París, de 18 de abril de 1951, que creó la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), y dos Tratados de Roma, de 25 de marzo de 1957, constitutivos uno de la Comunidad Económica Europea y otro del EURATOM (1).

El propio Tratado de la CEE define en su artículo 189 las distintas normas del derecho comunitario, señalando en el artículo 191 las condiciones para su entrada en vigor, tal como se describe a continuación.

b) Los *Reglamentos*, que son normas de carácter general directamente aplicables en todos los Estados miembros, una vez publicados en el *Diario Oficial* de la Comunidad.

c) Las *Directivas*, reglas que obligan a los Estados miembros una vez que les son notificadas, debiendo dictarse las normas internas que resulten exigibles.

d) Las *Decisiones* son acuerdos de carácter individual que obligan al Estado miembro u otro destinatario de las mismas, una vez notificadas.

---

(1) El Acta Única Europea (1986) y el Tratado de Maastricht (1992) son modificaciones de los Tratados constitutivos de la CEE.

e) Por último, cabe señalar que las llamadas *Recomendaciones* y los *Dictámenes* no tiene carácter vinculante, por lo que no forman parte del derecho comunitario, aun cuando constituyen unos pronunciamientos de indudable valor político.

## 2. Principios del Tratado de Roma

Al margen de las normas específicas sobre entidades de crédito recogidas en determinadas Directivas, deben tenerse presentes algunos principios básicos del propio Tratado de Roma que afectan de forma fundamental a la actividad crediticia.

Entre los principios básicos de la Comunidad Económica Europea, que quedan formulados en el artículo 3.º del Tratado, figura «la supresión entre los Estados miembros de los obstáculos a la libre circulación de personas, servicios y capitales». Este principio se desarrolla ampliamente en el Título III del Tratado, concretándose, por lo que se refiere a las entidades de crédito, en tres grandes «libertades» o derechos:

### a) *Libertad de establecimiento y acceso a la actividad*

Establece una supresión de las restricciones a la libertad de establecimiento de los nacionales de un Estado miembro en el territorio de otro Estado miembro. Esta supresión se extiende, igualmente, a las restricciones relativas a la apertura de agencias, sucursales o filiales. La libertad de establecimiento lleva consigo el acceso a las actividades no salariales y a su ejercicio, así como la constitución y gestión de empresas (artículo 52).

### b) *Libertad de prestación de servicios*

Se refiere a la supresión de restricciones a la libre prestación de servicios en el interior de la Comunidad para los nacionales de los Estados miembros establecidos en un país de la Comunidad que no sea el del destinatario de la prestación (artículo 59).

### c) *Libre circulación de capitales*

Son, igualmente, objeto de supresión las restricciones a los movimientos de capitales pertenecientes a personas residentes en los Estados miembros, así como las discriminaciones de trato por razón de la nacionalidad o residencia de las partes o del lugar de colocación de los capitales (artículo 67).

## 3. Las instituciones de la Comunidad Europea

Las instituciones constitucionales de la Comunidad son el Parlamento Eu-



ropeo, el Consejo, la Comisión y el Tribunal de Justicia, que reparten sus sedes entre Bruselas, Estrasburgo y Luxemburgo (2).

#### a) *Parlamento Europeo*

Consta de un número de diputados determinados mediante una ponderación que tiene en cuenta el número de habitantes de los Estados miembros. Los parlamentarios son elegidos, cada cinco años, por los ciudadanos de los Estados por sufragio universal directo.

El Parlamento estudia y otorga su conformidad a todas las proposiciones legislativas de la Comunidad, y sus funciones básicas están relacionadas con la legislación, acuerdos internacionales, el presupuesto y el control.

No tiene una sede única para sus sesiones, celebrándose las plenarios públicas en Estrasburgo (por lo que se le conoce, también, como Parlamento de Estrasburgo). Las sesiones administrativas tienen lugar, generalmente, en Luxemburgo, y los grupos y comisiones suelen reunirse en Bruselas.

#### b) *Consejo*

Está integrado por los representantes de los Estados miembros. Es un órgano legislativo en el que se adoptan las decisiones políticas más importantes.

Básicamente, está formado por los ministros de asuntos exteriores, salvo en cuestiones técnicas concretas, en cuyo caso se forma con los titulares de los departamentos correspondientes. En el ámbito bancario, está compuesto por los ministros de economía o finanzas de cada Estado, recibiendo el nombre técnico de ECOFIN. El Consejo de la Comunidad tiene su sede en Bruselas.

#### c) *Comisión*

Es el órgano ejecutivo que diseña y desarrolla la política comunitaria velando por el cumplimiento de los Tratados. Reside en ella la iniciativa legislativa, por lo que presenta al Consejo las propuestas y proyectos de normas comunitarias.

Está compuesta por comisarios designados por los Estados miembros por un mandato de cuatro años renovable. Sus miembros deben actuar con independencia de sus Gobiernos. Tiene su sede en Bruselas.

#### d) *Tribunal de Justicia*

Está compuesto por trece jueces, elegidos por los gobiernos de los Estados miembros para un período de seis años. Tiene la sede en Luxemburgo (3).

---

(2) Las funciones y número de miembros de estas instituciones han sufrido modificaciones como consecuencia del Acta Única Europea y del Tratado de Maastricht y de la incorporación de nuevos miembros a la Comunidad.

(3) Posibilitado por el Acta Única Europea, se ha establecido, a partir de octubre de 1988, un tribunal de primera instancia, compuesto por doce miembros, que conoce, entre otras, de cuestiones estatutarias y de los derechos de competencia y antidumping.

Su misión es garantizar el respeto del Derecho en la aplicación e interpretación de los Tratados y las disposiciones jurídicas emanadas del Consejo y de la Comisión.

#### 4. Normas relativas a entidades de crédito en el momento de la adhesión de España

A mediados del año 1985, cuando España firma su tratado de adhesión a la CEE, existen tres Directivas sobre entidades de crédito que suponen, en aquel momento, el derecho bancario de la Comunidad, que deberá ser compulsado con el ordenamiento bancario español para efectuar los ajustes y adaptaciones oportunos.

##### A) *Directiva 73/183/CEE: Supresión de restricciones*

Con carácter general, se suprimen las restricciones que signifiquen un trato discriminatorio, porque impidan a los beneficiarios establecerse en el país de acogida o prestar en él servicios bajo las mismas condiciones y con los mismos derechos que los nacionales.

Se ocupa, también, esta Directiva del derecho a afiliarse a organizaciones profesionales en las mismas condiciones y con los mismos derechos y obligaciones que los nacionales, puntualizando que el derecho de afiliación entraña la elegibilidad, o el derecho a ser nombrado para los puestos de dirección de la organización profesional.

Se establecen los supuestos de validez de documentos relativos a ciertos requisitos y se regula el uso de denominaciones.

##### B) *Directiva 77/780/CEE: Acceso a la actividad y su ejercicio*

Suele conocerse con el nombre de Primera Directiva de banca, ya que supone la fijación de unos objetivos que tiendan a una coordinación de las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas sobre el acceso a la actividad de las entidades de crédito a las que define como empresas «cuya actividad consiste en recibir del público depósitos u otros fondos reembolsables y en conceder créditos por su propia cuenta».

Del contenido de esta Directiva trascienden dos principios fundamentales: la no discrecionalidad en la concesión de la autorización para el establecimiento y la no discriminación entre banca nacional y banca de otros países comunitarios en la concesión de las autorizaciones.

Los aspectos más importantes tratados a lo largo de sus artículos se refieren al ámbito de aplicación, con la determinación de las entidades excluidas; los requisitos exigibles para la autorización (fondos propios distintos, fondos propios mínimos suficientes, presencia en la dirección de al menos dos personas con honorabilidad y experiencia, programa de actividades...); casos en los que puede invocarse durante un período transitorio las necesidades económicas de mercado, aunque

siempre bajo unos criterios predeterminados, publicados y comunicados; supuestos reglados de revocación de las autorizaciones; uso de denominaciones; régimen de sucursales con sede social fuera de la Comunidad, bajo el principio de que nunca podrán tener un trato más favorable; colaboración entre los Estados; secreto profesional y posibilidad de interposición de recursos judiciales. Finalmente, considere la posibilidad de una aplicación diferida de la normativa respecto a algunos tipos de entidades (4).

C) *Directiva 83/350/CEE: Vigilancia sobre una base consolidada*

Puede considerarse como objetivo final de esta Directiva conseguir que la supervisión de una entidad de crédito que opere en varios países comunitarios se efectúe globalmente por las autoridades competentes del Estado en que se encuentre su sede social, sin perjuicio de las consultas a las autoridades de los otros Estados donde opere.

Contiene una serie de precisiones de conceptos o definiciones previas sobre entidades de crédito, entidades financieras, participación y procedimientos de vigilancia, así como los criterios sobre la extensión de la consolidación.

Se prevé el intercambio entre las autoridades competentes de las informaciones necesarias y que éstas sean verificadas en el Estado que las suministra, ya por las autoridades de éste, ya por las del que las solicita, ya por revisores o expertos.

Por último, se establece que será objeto de acuerdos bilaterales la aplicación del principio de supervisión en base consolidada a terceros países; o sea, cuando la sede social de la sociedad matriz esté situada en un país no comunitario, o cuando las entidades de crédito estén situadas fuera de la Comunidad, radicando su casa matriz en algún país comunitario (5).

## II. ADHESIÓN DE ESPAÑA A LA CEE

Desde el punto de vista de la técnica jurídica empleada, es interesante analizar los pasos seguidos para la adhesión de España a la CEE y para la aplicación en España del derecho comunitario. Un primer eslabón puede situarse en el artículo 93 de la Constitución Española, que establece que «mediante Ley orgánica se podrá autorizar la celebración de tratados por los que se atribuyan a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución», en una clara previsión de la cesión de soberanía que habría de suponer la adhesión futura de España a la Comunidad, que se hallaba en un proceso avanzado de negociación.

En virtud del Tratado de Adhesión firmado el 12 de junio de 1985, el derecho

---

(4) Los contenidos de esta Primera Directiva bancaria han sido completados por la Segunda Directiva de Coordinación (89/646/CEE), que constituye uno de los elementos básicos del mercado común bancario.

(5) Esta Directiva ha quedado derogada en 1 de enero de 1993 por otra (92/30/CEE, de 6 de abril), que avanza de lo que era una «vigilancia» a una auténtica «supervisión» de las entidades de crédito de forma consolidada.

comunitario debería ser aplicado en España a partir del 1 de enero de 1986, salvo disposiciones específicas en algunas materias. No aparece, sin embargo, en los 403 artículos que contiene el Tratado ninguna alusión expresa a la banca, y es preciso descifrar lo que quiere decir un artículo del Título IV con una denominación tan poco explícita como la de «Otras disposiciones» para saber en qué medida pudiera quedar afectada la inmediata aplicación de los principios básicos del Tratado de Roma sobre libertad de establecimiento y no discriminación a la regulación de las entidades de crédito.

En efecto, el primer párrafo del artículo 378 especifica que «los actos que figuran en la lista del Anexo XXXII de la presente Acta se aplicarán respecto de los Estados miembros en las condiciones previstas en dicho Anexo». Y en el apartado II, *a)* y *b)*, de dicho Anexo se encuentran las referencias a las condiciones especiales otorgadas a nuestro país, durante un período transitorio de siete años, que le permitirán invocar los criterios de necesidad económica en la autorización de nuevas entidades y adoptar una progresiva corrección de las restricciones que afectan a la banca de países comunitarios instalada en nuestro país respecto al número de sucursales y a la captación de depósitos en el mercado interior, condiciones estas que habían sido ya pactadas en marzo de 1982 en el curso de la fase negociadora previa a la adhesión.

## 1. Proceso de adaptación de las normas españolas sobre entidades de crédito al ordenamiento jurídico de la CEE

El primer paso es la autorización mediante la Ley Orgánica 10/1985, de 2 de agosto, para la prestación de consentimiento por el Estado español del Tratado de Adhesión firmado el 12 de junio del mismo año. Esta Ley consta de un solo artículo normativo y, en realidad, no somete a las Cortes Generales la aprobación del contenido del Tratado, que no se incorpora al texto legal, sino que pide únicamente su conformidad para autorizar su ratificación.

A partir de la fecha de entrada en vigor de esta Ley Orgánica 10/1985, se abre un plazo de apenas cinco meses para adaptar la legislación española al derecho comunitario que habría de ser aplicable en España a partir del 1 de enero de 1986.

El sistema utilizado por las Cortes Generales fue el de la delegación legislativa prevista en el artículo 82 de la Constitución, que permite al Gobierno, mediante decretos legislativos, dictar normas o modificar otras que tengan rango de ley. El 30 de diciembre se publica la Ley 47/1985, de 27 del mismo mes, de bases de delegación al Gobierno para la aplicación del derecho de las Comunidades Europeas.

El artículo 1.º de esta Ley faculta al Ejecutivo para dictar normas legales en una doble vertiente: adaptar una serie de leyes españolas, que se recogen en un Anexo, a la normativa comunitaria y desarrollar aquellos contenidos del derecho comunitario vigente que exigen rango de ley y no están actualmente regulados en la normativa española. El artículo 2.º establece cuáles son las Directivas y normas del derecho comunitario que tienen la consideración de bases a efectos de la delegación otorgada, a cuyo alcance, principios y criterios deberá ceñirse el Gobierno, recogiendo en la segunda parte del Anexo.

Curiosamente, en la lista de setenta Directivas y normas que se detallan en el

Anexo no figura la llamada Primera Directiva de banca, la 77/780, de 12 de diciembre, cuyo contenido, junto con el de la Directiva 73/183, de 28 de junio, debía marcar la pauta de la adaptación de la legislación bancaria española.

Agotando ya el plazo de seis meses señalado en la propia Ley de Bases, se publica el Decreto Legislativo 1298/1986, de 28 de junio, por el que se adaptan las normas legales en materia de entidades de crédito al ordenamiento jurídico de la Comunidad Económica Europea. Tanto en el preámbulo como en el artículo 1.º de este Decreto Legislativo, que concreta al ámbito de aplicación mediante una definición de «entidad de crédito», se invoca expresamente la Directiva 77/780 en un intento, sin duda, de recomponer el nexo causal, que pudiera considerarse inexistente al no haberse incluido esta norma comunitaria en la relación del Anexo de la Ley de Bases.

## 2. Adaptación de normas legales

El articulado del Real Decreto Legislativo presenta dos partes diferenciadas que responden a las dos delegaciones recibidas por el Gobierno a que antes se ha aludido: adaptar normas legales y regular con rango de ley contenidos del derecho comunitario no contemplados en nuestra legislación.

### a) *Nueva regulación incorporada*

En este aspecto adquiere relevancia el artículo 6.º, en su doble vertiente de información y colaboración de las autoridades competentes en el ejercicio de sus funciones supervisoras con las correspondientes de otros países, y secreto profesional. En realidad, es ahora, con el texto de este artículo 6.º, cuando el deber de secreto profesional de las autoridades que ejercen la supervisión de las entidades de crédito queda regulado en una norma legal como correspondía a esta materia (6).

Es importante señalar que la obligación del secreto profesional se extiende a cualquier persona «que desempeñe o haya desempeñado» funciones en órganos competentes de la autoridad supervisora. Las excepciones a este principio recogen las habituales referencias a los requerimientos de la autoridad judicial competente en la instrucción de procedimientos penales y a las comunicaciones a los Fondos de Garantía de Depósitos. El Real Decreto Legislativo exceptúa, también, las comunicaciones que procedan en virtud de los artículos 111 y 112 de la Ley General Tributaria.

Una última quiebra del secreto profesional reside en la facultad otorgada al Ministro de Economía y Hacienda para requerir a las autoridades competentes «la información que estime necesaria para el cumplimiento de los fines que tiene encomendados». Esta excepción puede sugerir ciertas dudas sobre su adecuado encaje en el desarrollo de la delegación otorgada por el legislativo en la medida en que ta-

---

(6) Con anterioridad, el secreto profesional quedaba regulado únicamente, en lo referente a los llamados balances y estados confidenciales remitidos al Banco de España, por las OO. MM. de 3 de marzo de 1980 (cooperativas de crédito) y 13 de noviembre de 1985 (bancos y cajas de ahorros).



les facultades —que no podrían objetarse en el seno de una ley ordinaria— no respondan a situaciones equiparables en el derecho comunitario, recogidas en las Directivas invocadas como bases, a cuyo alcance y principios debería ceñirse la labor legislativa del Gobierno en este caso (7).

El artículo 1.º reproduce casi literalmente la definición de entidad de crédito que contiene el artículo 1.º de la Directiva 77/80, que resulta una síntesis de la definición de banco del artículo 37 de nuestra Ley de Ordenación Bancaria, de 31 de diciembre de 1946, y, en cierta medida, de las definiciones indirectas, a través de las operaciones que pueden realizar, correspondientes a las restantes entidades de crédito. A continuación se detallan aquellas entidades conceptuadas como tales: entidades oficiales de crédito, bancos privados, cajas de ahorros, cooperativas de crédito, sociedades de crédito hipotecario y entidades de financiación.

#### b) *Modificación de normas*

La modificación o adaptación de normas legales sigue en el Real Decreto Legislativo una vía doble: nueva redacción de textos, en unos casos, o la adición de nuevos contenidos a determinados artículos, en otros.

En primer lugar, y en consecuencia con el principio de no discriminación por razón de la nacionalidad, se suprime la exigencia de nacionalidad española para ser consejero de una caja de ahorros, modificando en este sentido el apartado *a)* del número 1 del artículo 7.º de la Ley 31/1985, de 2 de agosto, y se da nueva redacción al artículo 50 de la Ley de Ordenación Bancaria de 31 de diciembre de 1946 para posibilitar que los bancos extranjeros operantes en España puedan designar vocales del Consejo Superior Bancario y ser, a su vez, elegidos para tales puestos de representación, eliminando la discriminación existente en estas cuestiones frente a los bancos españoles.

La necesidad de que las autorizaciones de las entidades de crédito dejen de tener carácter discrecional y pasen a ser actos reglados (8) lleva a una modificación de la sanción de exclusión del Registro de Bancos y Banqueros, recogida en el número 7.º del artículo 57 de la Ley de Ordenación Bancaria de 31 de diciembre de 1946, que se convierte, ahora, en una «revocación de la autorización» que acarreará la disolución de la entidad y la apertura del período de liquidación. Esta revocación se hará constar en todos los registros públicos, con lo que la antigua sanción de «exclusión del Registro de Bancos y Banqueros» pasa a tener el carácter accesorio que debe corresponderle, como consecuencia de la auténtica sanción, que ahora se tipifica más correctamente como una revocación de la autorización de la entidad. Consecuentemente, se establecen los motivos, también reglados, de tal revocación mediante un nuevo artículo 57 bis, que se incorpora a la Ley de Ordenación Bancaria de 1946 (9).

(7) La Ley 3/1994, de 14 de abril, ha dado una nueva redacción a este artículo 6.º del Real Decreto Legislativo 1298/1986 para incorporar las modificaciones introducidas por la Segunda Directiva de Coordinación (89/646/CEE) en el texto del artículo 12.º de la Directiva 77/780/CEE (Primera Directiva de Coordinación). En la nueva redacción no figura ya esta facultad del Ministro de Economía y Hacienda.

(8) Directiva 77/780/CEE, de 12 de diciembre de 1977, artículo 3.º.

(9) El nuevo artículo 57 bis y las sanciones previstas en los números 6.º y 7.º (suspensión de los elementos directivos y revocación de la autorización) en el artículo 57 de la Ley de Ordenación Bancaria de 1946 son aplicables, ahora, a todas las «entidades de crédito» operantes en España, excepto a las entidades oficiales de crédito.

Con la nueva redacción dada al artículo 156 del Decreto-Ley 2532/1929, de 21 de noviembre, que remite al artículo 57 de la Ley de Ordenación Bancaria de 1946, queda equiparado el catálogo de sanciones a las cajas de ahorros con el que rige para las entidades bancarias.

Para la instalación en España de sucursales o filiales de bancos con sede social en países no pertenecientes a la Comunidad Económica Europea seguirá rigiendo la aplicación del principio de reciprocidad y la posibilidad de exigir garantías complementarias, pero ambas condiciones se excluyen cuando se trata de bancos de países comunitarios. Para ello, se ha añadido un inciso final en este sentido al párrafo segundo del artículo 40 de la citada Ley de 31 de diciembre de 1946.

La disposición transitoria primera suaviza progresivamente, durante un período que finalizará el 31 de diciembre de 1992, las restricciones impuestas a las sucursales o filiales de bancos extranjeros establecidas en virtud del Real Decreto 1388/1978, de 23 de junio, o que se autoricen después de la entrada en vigor de la adaptación. En estas medidas liberalizadoras se incluyen también los bancos procedentes de países no comunitarios. Así, pues, desde el 1 de enero de 1993 los bancos extranjeros establecidos o que se establezcan en España quedarían equiparados a los bancos españoles en las dos cuestiones a que se refieren las limitaciones del artículo 7.º, a) y b), de dicho Real Decreto: obtención de financiación ajena en el mercado interior no interbancario y apertura de oficinas.

### c) *Normas derogadas*

Del Real Decreto-Ley 2532/1929, de 21 de noviembre, se derogan los artículos 147 a 155, relativos al procedimiento liquidador de cajas de ahorros, como consecuencia del nuevo sistema introducido por el artículo 57 bis de la Ley de Ordenación Bancaria de 1946, cuyo régimen se extiende a todas las entidades de crédito. Asimismo, se derogan los artículos 157 y 158 de aquel Decreto-Ley al haberse equiparado los capítulos de sanciones de bancos y cajas de ahorros.

La Ley de Ordenación Bancaria de 31 de diciembre de 1946 establecía como motivo de baja en el Registro de Bancos y Banqueros el hecho de haber transcurrido un año sin iniciar la actividad o interrumpirla por igual período de tiempo. Ahora, la revocación de la autorización lleva implícita la exclusión del Registro, pero la revocación ha de responder a unos supuestos reglados, entre los que figuran la no iniciación de la actividad dentro de los doce meses siguientes a la notificación de la autorización o la interrupción de hecho de las actividades específicas durante un período superior a seis meses (10). Por ello, se deroga el artículo 39 de la Ley de 1946.

Se deroga, por último, el artículo 2.º del Real Decreto-Ley 5/1978, de 6 de marzo, ya que el supuesto que en él se contemplaba —exclusión del Registro recaída en expediente sancionador— quedaba ahora sustituido por la nueva regulación de la revocación de la autorización.

---

(10) Real Decreto Legislativo 1298/1986, de 28 de junio, artículo 4.º, 3, que incorpora un nuevo artículo 57 bis a la Ley de 31 de diciembre de 1946 (véanse los apartados a y b).

### 3. Adaptación de normas reglamentarias

La adaptación de la regulación de las entidades de crédito a la normativa de la CEE, iniciada con el Real Decreto Legislativo, tuvo un cumplimiento obligado en las modificaciones de normas con rango inferior a ley. En este sentido, el Real Decreto 184/1987, de 30 de enero, introdujo los ajustes necesarios en los Decretos que, hasta entonces, venían regulando la creación de distintos tipos de entidades que quedaban afectadas por la adaptación: 2245/1974, de 9 de agosto (bancos); 1838/1975, de 3 de julio (cajas de ahorros); 896/1977, de 28 de marzo (entidades de financiación); 2860/1978, de 3 de noviembre (cooperativas de crédito), y 685/1982, de 17 de marzo (sociedades de crédito hipotecario).

A su vez, se derogó el Real Decreto 1388/1978, de 23 de junio, por el que se regulaba la presencia de la banca extranjera en España, salvo el artículo 2.º, referente a las oficinas de representación, incorporando los expedientes de autorización de sucursales y filiales de bancos extranjeros, en general, a la normativa del Decreto 2246/1974, de 9 de agosto, sobre creación de nuevas entidades bancarias españolas.

Asimismo, se modificó el Reglamento del Consejo Superior Bancario aprobado por Decreto de 16 de octubre de 1950 para ajustarlo a las modificaciones ya operadas en la Ley de 31 de diciembre de 1946 relativas a la no discriminación de la banca extranjera, tanto para elegir vocales como para ser elegidos para dichos cargos de representación en el Consejo Superior Bancario.

## III. HACIA UN ÚNICO MERCADO INTERIOR BANCARIO

El camino hacia la Unión Europea y concretamente, en lo que ahora nos ocupa, hacia un mercado financiero común, recibe un gran impulso en la década de los ochenta, especialmente desde el nombramiento de J. Delors como presidente de la Comisión en 1984, dando lugar a la publicación del Libro Blanco de la Comisión, en junio de 1985. Los objetivos y las acciones programadas en este Libro Blanco se instrumentalizan en el texto de lo que se llamó Acta Única.

### 1. El Acta Única Europea

El Acta Única Europea constituye un nuevo instrumento institucional que modifica los Tratados europeos. Fue firmado por parte de los Estados miembros en Luxemburgo el 17 de febrero de 1986, completándose la firma en La Haya el 28 del mismo mes. Es un Tratado «único» que cubre el ámbito de aplicación de los tres Tratados constitutivos: CECA, CEE y EURATOM.

Representa una reacción contra los procedimientos de decisión de la Comisión, que sufrían una cierta paralización por la preponderancia de los sistemas de adopción de acuerdos por unanimidad, ampliándose ahora el voto por mayoría cualificada en el seno del Consejo a cuatro ámbitos definidos, entre ellos los que afectan



a la creación de un único mercado interior (11). Por ello, aunque aparentemente tenga un alcance limitado, fue considerada desde el primer momento por la Comisión Europea como un instrumento capaz de hacer progresar la Comunidad con el objetivo final de la realización, a partir del 1 de enero de 1993, de un espacio sin fronteras caracterizado por los principios de libre circulación de mercancías, servicios, capitales y personas.

En aspectos concretos, las modificaciones introducidas por el Acta Única Europea han venido a reforzar los poderes del Parlamento y de la Comisión y a mejorar el mecanismo de decisión del Consejo mediante un recurso más frecuente al voto por mayoría cualificada, lo que en el ámbito de la normativa bancaria permitió desbloquear una serie de proyectos de Directivas que estaban atascadas por las dificultades para ser aprobadas por unanimidad (12).

**VOTACIÓN POR MAYORÍA CUALIFICADA**  
(Ponderación de votos)

Bélgica .....	5	Irlanda .....	3
Dinamarca .....	3	Italia .....	10
Alemania .....	10	Luxemburgo .....	2
Grecia .....	5	Países Bajos .....	5
España .....	8	Portugal .....	5
Francia .....	10	Reino Unido .....	10

54 votos cuando la deliberación sea a propuesta de la Comisión.

54 votos de por lo menos ocho miembros en los demás casos.

## 2. Instrumentos preparatorios

A partir de la entrada en vigor del Acta Única Europea se sucede una serie de Directivas y Recomendaciones que van configurando una regulación homogénea en distintos aspectos de las entidades de crédito y que servirán de preparación de los textos fundamentales, que serán la base del mercado único bancario. A continuación se señalan las más importantes.

### A) Cuentas anuales

El 8 de diciembre de 1986 se publica la Directiva 86/635/CEE, relativa a las cuentas anuales y cuentas consolidadas de los bancos y otras entidades financieras, que proporciona una normativa específica en esta materia, aunque limitada a los estados contables de carácter público, únicos que quedan armonizados en la Comunidad.

Esta Directiva debía cumplirse lo más tarde el 31 de diciembre de 1990. La adaptación a la normativa española se realiza mediante la Circular del Banco de España 4/1991, de 14 de junio, que, si bien se produce con un cierto retraso, constituye un texto completo que incorpora los contenidos de la Directiva comunitaria a los balances y cuentas de resultados de carácter público, y a la vez trata de los estados

(11) Artículo 100 A del Tratado modificado.

(12) Un estudio muy útil resulta *Introducción al Acta Única Europea*, de Emilio BONET MARCO (ESIC Editorial, 1988).

de carácter reservado, incorporando a esta misma Circular la normativa contable de todas las entidades de crédito, tanto la de bancos, cajas de ahorros y cooperativas de crédito como la relativa a las entidades de crédito de ámbito operativo limitado, que habían pasado recientemente a su control.

#### B) *Grandes riesgos*

La preocupación sentida en la Comunidad Europea por la vigilancia y control de las operaciones de gran riesgo lleva a la Comisión a dictar una Recomendación 87/62/CEE que se publica el 22 de diciembre de 1986. En un anexo de este texto se definen estas operaciones de gran riesgo como aquellas equivalentes o superiores al 15 por 100 de los recursos propios de la entidad de crédito, recomendando que se informe de ellas a las autoridades competentes. Asimismo, se señalan dos límites a las mismas: uno del 40 por 100 a las operaciones con un cliente o grupo de clientes relacionados y otro del 80 por 100 al conjunto de grandes riesgos, calculados ambos porcentajes sobre los recursos propios de la entidad de crédito.

Esta Recomendación fue incorporada al ordenamiento español, en lo relativo al límite del 40 por 100, mediante el Real Decreto 1549/1987, de 18 de diciembre.

#### C) *Sistemas de garantía de depósitos*

El mismo día 22 de diciembre de 1986 se publica otra Recomendación 87/63/CEE, relativa al establecimiento de sistemas de garantía de depósitos, y que más bien supone una triple recomendación: a los Estados miembros que ya disponen de sistemas de garantía de depósitos, a los que disponen de proyectos sobre tales sistemas y a los que, en esas fechas, no tenían ningún sistema de garantía ni proyecto del mismo.

Al estar comprendida España en el primero de estos grupos y cumplir, en líneas generales, las previsiones que se establecían en la Recomendación, no se hizo preciso ninguna adaptación de la normativa de nuestros Fondos de Garantía de Depósitos.

#### D) *Documentos contables de las sucursales*

Estando prevista para 1993 una licencia bancaria única en la Comunidad, lo que iba a suponer la libertad de apertura de sucursales en cualquier Estado miembro, se hacía preciso un texto normativo que eximiese a estas sucursales de la publicación de cuentas anuales referentes a la actividad desarrollada en el Estado miembro de acogida. Según la Directiva 89/117/CEE, de 13 de febrero de 1989, las sucursales vendrán obligadas a publicar los documentos contables de su entidad matriz y únicamente información adicional sobre su propia actividad en el país de acogida.

La Circular del Banco de España 4/1991, de 14 de junio, ha recogido estos principios, señalando los documentos públicos referentes a su actividad en España que

deben publicar las sucursales de entidades de crédito autorizadas en otros Estados de la Comunidad.

#### E) *Otras disposiciones*

Otro aspecto que es atendido, también, en este período es una cierta homologación de unos mínimos de protección en materia de crédito al consumo mediante las Directivas 87/102/CEE y 90/88/CEE.

Con una intención, asimismo, tutelar se dicta una Recomendación 90/109/CEE que contiene seis principios relativos a la transparencia de las condiciones bancarias en las transacciones financieras transfronterizas, o sea, las que se emiten en un Estado de la Comunidad con destino a otro también de la Comunidad.

### IV. LA REALIZACIÓN DEL MERCADO INTERIOR BANCARIO

A lo largo de 1989 se intensifica la labor legislativa de la Comunidad para completar un cuadro de normas armonizadoras de las regulaciones bancarias que permitan que el mercado único interior pueda ser una realidad en 1993, tal como había previsto el Acta Única Europea.

Esta armonización se fundamenta en la aplicación de dos principios básicos: la licencia bancaria única o, lo que es lo mismo, el mutuo reconocimiento de las autorizaciones de entidades de crédito otorgadas en cualquier Estado miembro (*mutual recognition*) y el control o supervisión por la autoridad competente del país donde radique la sede central de la entidad de crédito (*home country control*). Y esta supervisión, que se efectuará en base consolidada, va a tener como instrumento un coeficiente de solvencia comunitario.

La Segunda Directiva de Coordinación (89/646/CEE) y la de supervisión en base consolidada (92/30/CEE), por un lado, y las de fondos propios (89/299/CEE), coeficiente de solvencia (89/647/CEE) y vigilancia de grandes riesgos (92/121/CEE), por otro, son las disposiciones que recogen el marco normativo comunitario del mercado interior bancario iniciado en enero de 1993.

#### 1. La licencia bancaria única

Del Tratado de Roma se deduce una prohibición, por lo que se refiere al ámbito bancario, de cualquier discriminación que se base en la nacionalidad o en el hecho de que la entidad de crédito no estuviese establecida en el Estado miembro donde se vaya a realizar la actividad, por lo que en una primera etapa se hacía preciso eliminar las diferencias acusadas entre las diferentes legislaciones y, teniendo en cuenta la amplitud de tales diferencias y las distintas culturas financieras y bancarias de los Estados, la Primera Directiva (77/780/CEE) tuvo que limitarse a señalar ciertas condiciones mínimas que deberían imponerse por todos los Estados, reduciendo progresivamente el margen de apreciación discrecional en la autorización de entidades de crédito.

Esta Primera Directiva da una definición muy abierta de entidad de crédito

como la de «una empresa cuya actividad consiste en recibir del público depósitos u otros fondos reembolsables y en conceder créditos por cuenta propia». La armonización inicial no distingue entre los varios tipos de entidades existentes, por lo que cada Estado miembro deberá determinar cuáles de las suyas quedan dentro de esta definición comunitaria.

La autorización de una entidad de crédito quedaba homologada en unas cuestiones importantes en el contexto en que se realiza, pero indudablemente mínimas: existencia de fondos propios separados y suficientes, que al menos dos personas honorables y competentes se responsabilicen de la orientación y gestión de la entidad, y que se presente un programa de actividades adecuado.

Estas condiciones para la autorización, como las que permiten la revocación de la misma, tienen un carácter reglado, evitando discrecionalidades administrativas, y permitiendo, únicamente con carácter excepcional y transitorio, que los Estados puedan invocar para la denegación las llamadas razones económicas de mercado.

**EXIGENCIAS MÍNIMAS PARA  
LA AUTORIZACIÓN  
DE ENTIDADES DE CRÉDITO  
(Directiva 77/780/CEE)**

- Existencia de fondos propios diferenciados
- Existencia de un mínimo suficiente de fondos propios
- Presencia de, al menos, dos personas que orienten la actividad
- Honorabilidad y experiencia de esas personas
- Programa de actividades

Sin embargo, en uno de los considerandos de esta Primera Directiva ya se señalaba de forma muy significativa que «el objetivo final de la coordinación será llegar a un sistema por el que las entidades de crédito cuyo domicilio social se encuentre en un Estado miembro quedarán dispensadas de todo trámite nacional de aprobación para la creación de sucursales en el resto de los Estados miembros».

Con estos precedentes, la Segunda Directiva de Coordinación (89/646/CEE) ha venido a armonizar y homologar los criterios de autorización de entidades de crédito, de tal manera que se haga viable un reconocimiento por cualquier Estado miembro de las autorizaciones concedidas por el país de origen de la entidad. Ello trae como consecuencia la libertad de establecimiento de sucursales en todos los países de la Comunidad sin necesidad de autorización local, sin exigencia de una dotación de capital permanente y sin la obligación de remitir un balance de su actividad como sucursal, aunque sí tenga que facilitar determinadas informaciones. Y, a su vez, que las autorizaciones concedidas en el país de la sede, o de origen, permitan la libre prestación de servicios en cualquier otro país comunitario sin necesidad de establecimiento permanente.

**SEGUNDA DIRECTIVA DE COORDINACIÓN****Armonización de las condiciones  
de autorización y ejercicio de la actividad**

- Capital inicial mínimo.
- Experiencia y honorabilidad de los directivos.
- Control de los principales accionistas.
- Control por el país de origen.

Esta Segunda Directiva ha mantenido la definición anterior de entidad de crédito, estableciendo en un Anexo la lista de actividades que se benefician del reconocimiento mutuo. En principio, cada país puede determinar qué actividades de la lista quedan comprendidas en las autorizaciones que otorguen. De ello se deducen estos dos principios correlativos que afectan a la actividad de una entidad de crédito fuera de su país de origen:

— Una entidad de crédito sólo puede realizar las actividades de la «lista» para las que ha sido autorizada en su país de origen, tanto dentro del mismo como en cualquier otro país de acogida.

**LISTA DE ACTIVIDADES  
(Anexo Directiva 89/646/CEE)**

1. Recepción de depósitos o de otros fondos reembolsables.
2. Préstamos.
3. Arrendamiento financiero.
4. Operaciones de pago.
5. Emisión y gestión de medios de pago.
6. Concesión de garantías y suscripción de compromisos.
7. Transacciones con valores.
8. Participaciones en las emisiones de títulos.
9. Asesoramiento a empresas.
10. Intermediación en los mercados interbancarios.
11. Gestión o asesoramiento en la gestión de patrimonios.
12. Custodia de valores negociables.
13. Informes comerciales.
14. Alquiler de cajas fuertes.

— La autoridad competente de un Estado miembro no podrá negar a ninguna entidad autorizada en otro Estado comunitario la prestación de los servicios incluidos en la «lista» si para ello ha sido autorizada en su país de origen, aunque alguna de esas actividades no estuviesen permitidas a las entidades de crédito locales.

Con esta armonización, que no supone, sin embargo, la imposición a los Estados miembros de una uniformidad en la actividad de las entidades de crédito que autoricen, se pretende indirectamente una aproximación a un tipo universal de entidad que pueda realizar todas las actividades que se benefician del re-

conocimiento mutuo para que no se produzcan problemas de competencia inversa no deseados.

Como resumen de todo lo expuesto, puede decirse que la licencia bancaria

única es una autorización, otorgada por cualquiera de los Estados miembros de la Comunidad, que permite ejercer las actividades propias de una entidad de crédito —definidas en la lista del Anexo de la Segunda Directiva— en cualquier país comunitario, tanto a través de un establecimiento permanente o sin necesidad de él.

## 2. Control por el país de origen

Una vez conseguido el reconocimiento mutuo de las autorizaciones, es posible aplicar el segundo gran principio de este marco normativo comunitario, que es el de que la supervisión de la solvencia en base consolidada de las entidades de crédito sea realizada por el país de la sede o de origen, para lo que hace falta armonizar, también, el concepto y elementos que componen los fondos propios y el coeficiente de solvencia vigente en toda la Comunidad.

Para que la aplicación de este principio no quede en una mera afirmación formal, considera la Directiva que una entidad de crédito está situada en el Estado miembro en el que se encuentra su sede social, y establece que las autoridades competentes de cada Estado deben exigir que la administración central de la entidad esté situada en el Estado miembro en que queda fijada la sede social. Asimismo, la conexión que tiene el control por el país de origen con el principio del reconocimiento mutuo de la autorización exige que las autoridades competentes de cada uno de los Estados no deberán conceder la autorización, o la retirarán, si se manifiesta de forma inequívoca que la entidad ha optado por el sistema jurídico de un Estado miembro con el propósito de eludir normas más rigurosas vigentes en el Estado miembro en cuyo territorio proyecta realizar la mayor parte de su actividad.

Para un efectivo control y supervisión, las autoridades del país de origen exigirán que cada entidad de crédito cuente con una buena organización administrativa y contable y con procedimientos de control internos adecuados. Podrán efectuar inspecciones en las sucursales instaladas en otros países, notificándolo previamente a las autoridades del país de acogida, pudiendo también solicitar de estas últimas una verificación específica de las actividades de la sucursal.

El Estado miembro de acogida conserva la total responsabilidad de las medidas derivadas de la aplicación de su política monetaria y, hasta una coordinación posterior, supervisará la liquidez de las sucursales, aunque en colaboración con las autoridades de los Estados miembros de origen respectivos.

Por último, se prevén diversos mecanismos de colaboración para la supervisión entre las autoridades competentes de los Estados miembros de origen y acogida que incluyan acuerdos de cooperación e intercambio de información, quedando las informaciones comunicadas sujetas a la obligación de secreto profesional que se contempla en la propia Directiva.

Esta supervisión o control por el país de origen se completa con las consideraciones contenidas en la Directiva 92/30/CEE sobre la extensión de la supervisión en forma consolidada a los grupos bancarios, incluidos aquellos cuya empresa matriz no sea una entidad de crédito.

### 3. Coeficiente de solvencia comunitario

Los antecedentes de un coeficiente de solvencia comunitario pueden situarse en el artículo 6.º de la Primera Directiva, en el que se determinaba que, hasta una coordinación posterior, las autoridades competentes deberían establecer, a título de observación, relaciones entre diferentes partidas del activo y/o del pasivo de las entidades de crédito con objeto de vigilar la solvencia y proteger el ahorro. Faltaban en 1977 mecanismos de decisión que supliesen la norma general de toma de decisiones por unanimidad, por lo que era difícil llegar a acuerdos sobre esta materia. Entonces se encomendó al Comité Consultivo Bancario, que creaba esa misma Directiva, la determinación del contenido de elementos de tales relaciones y el fijar el método para su cálculo, pudiendo hacer sugerencias a la Comisión encaminadas a la coordinación de los distintos coeficientes que se aplicasen en los Estados miembros.

El desbloqueo efectuado por las modificaciones introducidas por el Acta Única Europea, y la necesidad de crear los instrumentos que posibilitasen la consecución de un mercado interior bancario, permite reiniciar en 1988 los trabajos para la elaboración de una Directiva sobre los fondos propios de las entidades de crédito, que iba a ser el paso previo a otro texto comunitario que estableciese un coeficiente mínimo de solvencia con vigencia en toda la Comunidad.

No cabe duda de que en un mercado común bancario, donde las entidades de crédito estarán en una situación de competencia directa, se precisa que las definiciones y elementos que van a componer los recursos propios deben ser equivalentes y de que unas normas comunes sobre el coeficiente de solvencia evitarán o corregirán las distorsiones de competencia y favorecerán el fortalecimiento del sistema bancario de la Comunidad.

Las dos Directivas 89/299/CEE y 89/647/CEE, que entraron en vigor el 1 de enero de 1993, contienen las tres fases de elaboración del coeficiente de solvencia comunitario: definición de los fondos propios, ponderación de los riesgos y fijación del nivel mínimo y forma de cumplimiento. Otra Directiva sobre grandes riesgos, la 92/121/CEE, que sustituye a la Recomendación anterior sobre la misma materia, entró en vigor el 1 de enero de 1994.

El primero de los textos citados anteriormente contiene una identificación de las partidas que componen los recursos propios, distinguiendo entre unos conceptuados como básicos y otros que tienen carácter complementario, señalando las deducciones que deban operar sobre el conjunto o alguna parte de unos y otros. Establece también los límites a que están sujetos los recursos propios complementarios en relación con los considerados básicos y los elementos que deban añadirse o excluirse para calcular los fondos propios de un grupo consolidado de entidades de crédito (Esquema 1.1).

## ESQUEMA 1.1

**FONDOS PROPIOS**  
(Directivas 89/299/CEE y 91/633/CEE)

*Básicos*

1. Capital y primas de emisión.
2. Reservas efectivas y expresas.
4. Fondo de riesgos bancarios generales.

*Complementarios*

3. Reservas de revaluación.
5. Ajustes de valoración.
6. «Híbridos».
7. Compromisos socios de cooperativas.
8. Acciones preferentes acumulativas.  
Financiaciones subordinadas.

*Deducciones*

- Acciones propias
- Activos inmateriales
- Participaciones importantes en el capital de entidades de crédito o entidades no financieras

*Límites*

- El total de 3, 5, 6, 7 y 8 se limitará a un máximo equivalente a 1, 2 y 4.
- El total de 7 y 8 se limitará a un máximo equivalente al 50 por 100 de 1, 2 y 4.

La segunda de las Directivas citadas contempla las otras dos facetas señaladas: ponderación de los riesgos y nivel del coeficiente. En cuanto a la ponderación de riesgos, se establecen cuatro categorías de activos a los que se aplican ponderaciones nulas, del 20, del 50 y del 100 por 100. Para la ponderación de los compromisos y cuentas de orden se utiliza un tratamiento especial: en primer lugar, se computan los instrumentos por el 100 por 100, 50 por 100, 20 por 100 o con ponderación nula, según una clasificación por grado de riesgo contenida en el Anexo I; a continuación, se multiplican las partidas así ajustadas por las ponderaciones atribuidas a las contrapartes de acuerdo con la escala de riesgo de activos descrita con carácter general.

Por último, se señala que las entidades de crédito o los grupos consolidados deberán mantener de modo permanente un coeficiente a un nivel, al menos, igual al 8 por 100. Este coeficiente expresa la proporción entre los fondos propios y los activos y cuentas de orden ponderados en atención a su riesgo.



## V. TRANSPOSICIÓN A LA NORMATIVA ESPAÑOLA

Los destinatarios de una Directiva comunitaria son los Estados miembros, que deben adaptar sus disposiciones legales, reglamentarias y administrativas para que queden incorporados a ellas los principios contenidos en la Directiva. Pero esta transposición no condiciona en qué tipo de disposición deben recogerse las normas comunitarias, sino que cada Estado miembro efectuará la incorporación según sus propias técnicas legislativas.

España tuvo que efectuar una profunda revisión de sus normas bancarias existentes en el momento de su adhesión a la Comunidad para que estuviesen adaptadas adecuadamente el 1 de enero de 1986 (13). Y posteriormente ha ido incorporando otras Directivas y Recomendaciones, tal como se ha expuesto en apartados anteriores.

Con motivo de la implantación del mercado financiero único a partir del 1 de enero de 1993, debían trasladarse al ordenamiento español los principios comunitarios sobre definición de los recursos propios, coeficiente de solvencia, y todas las cuestiones recogidas en la Segunda Directiva de Coordinación: licencia bancaria única, límites a las participaciones en empresas no financieras, supervisión en base consolidada, colaboración y secreto profesional, etc., y esta transposición debía hacerse de forma que la normativa española ya adaptada pudiese entrar en vigor en la fecha señalada.

### 1. Recursos propios y coeficiente de solvencia

Desde 1986 estaba vigente en España un tratamiento de los recursos propios y un coeficiente de solvencia que seguía, en buena medida, los principios que sustentaba un proyecto de Directiva comunitaria de mediados de los años ochenta, que fue definitivamente activado a partir de 1988, dando lugar más tarde a las Directivas 89/299/CEE y 89/647/CEE, de fondos propios y coeficientes de solvencia, respectivamente.

La transposición de estas Directivas se realizó a lo largo de 1992, de forma que su contenido pudiese cumplir la previsión de entrada en vigor el 1 de enero de 1993. La Ley 13/1992, de 1 de junio, da nueva redacción al Título II de la Ley 13/1985, de 25 de mayo, y los nuevos planteamientos se han desarrollado reglamentariamente por el Real Decreto 1343/1992, de 6 de noviembre (14). Una Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 30 de diciembre de 1992 y la Circular del Banco de España 5/1993, de 26 de marzo, completan el nuevo cuadro normativo (15).

A estas mismas normas de solvencia ha quedado incorporado el contenido de

---

(13) En realidad, la transposición no estuvo terminada para esa fecha, sino que se efectuó con algún retraso.

(14) La Ley y el Real Decreto se refieren también a los recursos propios y coeficientes de solvencia de las entidades de valores y de seguros y de sus respectivos grupos consolidables.

(15) Los capítulos 11.º, 12.º y 13.º se ocupan de forma pormenorizada del contenido de esta nueva regulación.

la Directiva 92/121/CEE, sobre vigilancia de grandes riesgos, que debía aplicarse a partir del 1 de enero de 1994. La CBE 12/1993, de 17 de diciembre, incorporó a la Circular básica 5/1993 el desarrollo de estos aspectos.

## 2. Libertad de establecimiento y actividad transfronteriza

El 13 de septiembre de 1993 se publicó en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales* un Proyecto de Ley por el que se adaptaría la legislación española en materia de entidades de crédito a la Segunda Directiva de Coordinación Bancaria (89/646/CEE), por lo que la transposición de este texto comunitario iba a sufrir ya un considerable retraso sobre lo establecido en el artículo 24 del mismo: «Los Estados miembros adoptarán las disposiciones ... necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente Directiva ... a más tardar el 1 de enero de 1993.»

Es cierto que las Directivas comunitarias —que vinculan a los Estados miembros— necesitan en general un instrumento nacional que traslade al ordenamiento interno los principios y orientaciones contenidos en ellas. Sin embargo, en determinados supuestos, existen principios muy concretos que permiten que, a falta de una transposición expresa, pueda llevarse a cabo su aplicación directa. En este sentido, el Ministerio de Economía y Hacienda entendió, ya en los primeros meses de 1993, que determinados artículos de esta Segunda Directiva, especialmente aquellos que se refieren a la libertad de establecimiento y prestación de servicios, tenían eficacia directa y, por tanto, eran de aplicación inmediata desde el momento de entrada en vigor de la misma.

Así, el Banco de España procedió a inscribir, sin más trámites, en sus registros especiales a dos sucursales de entidades de crédito autorizadas en otros Estados miembros de la Comunidad Europea siguiendo el procedimiento previsto en la Directiva, que era, además, el que ya se recogía en el primer Proyecto de Ley remitido al Parlamento en febrero de 1993, y que hubo de ser retirado por la disolución posterior de las Cortes Generales, y en el que presentó nuevamente el Gobierno en septiembre del mismo año.

Este segundo Proyecto de Ley fue definitivamente aprobado y dio lugar a la Ley 3/1994, de 14 de abril, por la que se adapta la legislación española en materia de entidades de crédito a la Segunda Directiva de Coordinación Bancaria, a la vez que se introducen algunas otras modificaciones en el sistema financiero.

El sistema seguido por esta nueva Ley ha sido el de modificar otros textos legales anteriores y añadir nuevos contenidos, que por lo que afectan a la adaptación de la Segunda Directiva quedan incorporados, fundamentalmente, a la Ley 26/1988, de 29 de julio, de disciplina e intervención de las entidades de crédito.

Posteriormente, el Real Decreto 1245/1995, de 14 de julio, ha establecido las normas que regulan la actividad transfronteriza de las entidades de crédito, tanto extranjeras en España como españolas en el extranjero, distinguiendo según se trate, en ambos casos, de países de origen o de acogida pertenecientes o no a la Unión Europea. Este Decreto completa la regulación de las participaciones significativas en el capital de las entidades de crédito, que había sido incorporado de la Segunda Directiva a la Ley 3/1994 y, como novedad en nuestro ordenamiento bancario, establece la regulación de la figura de los «agentes» de entidades de crédito.

### 3. Supervisión por el país de origen

Este principio básico del mercado financiero único se ha incorporado al ordenamiento bancario español mediante el añadido de un artículo 43.º bis a la Ley 26/1988, de 29 de julio, en el conjunto de modificaciones introducidas por la Ley 3/1994, de 14 de abril (16). Las facultades de control e inspección del Banco de España se extienden ahora a cualquier oficina, dentro o fuera de España, de las entidades de crédito que tienen su sede social en nuestro país e incluso puede abarcar a las sociedades que se integren en su grupo. En relación con las normas de solvencia, también le corresponde la supervisión de los grupos consolidables de entidades de crédito (17).

La aplicación del principio de supervisión por las autoridades correspondientes del país de la sede social, en el ámbito de la Unión Europea, no excluye —de acuerdo con lo previsto en la propia Segunda Directiva— que el Banco de España retenga determinadas competencias en lo que se refiere a la liquidez de las sucursales instaladas en nuestro país por entidades de crédito autorizadas en otros Estados miembros, las correspondientes a la ejecución de la política monetaria y aquellas que sean exigidas para un adecuado funcionamiento del sistema de pagos. Retiene, también, el Banco de España la facultad de controlar que la actividad de esas sucursales se realice de conformidad con las normas de interés general.

### 4. Transposición de otras Directivas comunitarias

A) La incorporación a la regulación bancaria española de los contenidos del ordenamiento comunitario se ha completado, recientemente, con la publicación de la Ley 7/1995, de 23 de marzo, de crédito al consumo, que ha supuesto la transposición de determinados contenidos de la Directiva 87/102/CEE, y su posterior modificación por la 90/88/CEE, relativa a una aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en materia de crédito al consumo.

El Banco de España se había adelantado ya incorporando a la Circular 8/1990, de 7 de septiembre, aquellos aspectos que no exigían una norma de rango superior (18).

B) Una nueva Directiva 94/19/CE, del Parlamento y del Consejo, relativa a los sistemas de garantía de depósitos, ha aportado una serie de novedades respecto a la Recomendación anterior —que ahora queda derogada— destacando el carácter vinculante para los Estados miembros del establecimiento de sistemas de garantía de depósitos, el principio de cobertura por el sistema existente en el país de la sede social (frente al criterio de territorialidad anterior) y la fijación de un nivel mínimo de cobertura.

La transposición de las modificaciones que introduce esta Directiva en la regulación de los Fondos de Garantía de Depósitos españoles se ha efectuado me-

(16) Modificación séptima, introducida por el artículo 3.º de esta Ley.

(17) De acuerdo con la Ley 13/1992, de 1 de junio.

(18) Modificaciones introducidas por la CBE 13/1993, de 21 de diciembre.

dante la inclusión de una disposición adicional séptima en el Decreto-Ley 12/1995, de 28 de diciembre, sobre medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera. Esta disposición adicional modifica —dando nueva redacción e incorporando nuevos contenidos— el Real Decreto-Ley 18/1982, de 24 de septiembre. Se ha aprovechado también la publicación en esas fechas de un Real Decreto 2025/1995, de 22 de diciembre, relativo a los grupos mixtos no consolidables de entidades financieras, para en una disposición adicional única establecer el límite de la cobertura de los Fondos españoles en el equivalente en pesetas a 15.000 ecus (19).

Por último, el Real Decreto 2606/1996, de 20 de diciembre, ha supuesto el desarrollo reglamentario de la regulación relativa a los tres Fondos de Garantía de Depósitos con la derogación expresa de las normas específicas anteriores.

C) Como consecuencia de la crisis internacional del Bank of Credit and Commerce International (20) se ha publicado la Directiva 95/26/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, que modifica, entre otras, las Directivas relativas a entidades de crédito 77/780/CEE y 89/646/CEE (Primera y Segunda Directivas de Coordinación), ampliando las condiciones exigibles para obtener y conservar las autorizaciones de las entidades. También se exige en el nuevo texto comunitario que las entidades de crédito tengan su administración central en el mismo país donde esté situado su domicilio social y se amplía la lista de organismos que pueden obtener de las autoridades supervisoras información de carácter reservado.

La transposición al ordenamiento español se ha hecho mediante la inclusión de una disposición adicional primera en el Real Decreto 692/1996, de 26 de abril, sobre establecimientos financieros de crédito, por la que se modifican los Reales Decretos de creación de entidades de crédito: 1245/1995, de 14 de julio (bancos); 1838/1975, de 3 de julio (cajas de ahorros), y 84/1993, de 22 de enero (cooperativas de crédito), para incorporar las nuevas exigencias de la Directiva comunitaria (21).

## VI. DIRECTIVAS PENDIENTES DE TRANSPOSICIÓN

El 14 de enero de 1997 se ha publicado en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* el texto de la Directiva 97/5/CE, de 27 de enero, relativa a las transferencias transfronterizas, que debe entrar en vigor en los Estados miembros no más tarde del 14 de agosto de 1999, y sustituirá a la Recomendación 90/109/CEE, sobre esta misma materia.

El ámbito de aplicación se concreta en las transferencias transfronterizas efectuadas en las divisas de cualquier país de la Unión Europea y en ecus, hasta una cantidad total equivalente al contravalor de 50.000 ecus. Además de a las entidades

(19) Este importe de la garantía era exigido por la Directiva desde el 1 de julio de 1995 (artículo 7.º 1 en relación con el artículo 14.º 1). A partir del 1 de enero del año 2000, la cobertura deberá elevarse al contravalor de 20.000 ecus.

(20) En España existía una filial de esta entidad (BCCI) como resultado de la adquisición al Fondo de Garantía de Depósitos del Banco de Depósito.

(21) En el propio Real Decreto 692/1996 se incorporan ya estos nuevos requisitos por lo que se refiere a los establecimientos financieros de crédito.

de crédito, el contenido de esta Directiva afectará a las «casas de cambio» que también pueden gestionar transferencias de esta naturaleza.

En el articulado de este texto comunitario se recogen unas obligaciones de información de las entidades a los clientes, tanto previas como posteriores a la realización de las transferencias; la posibilidad del cliente de exigir una oferta vinculante en la que la entidad se comprometa a realizarlas en plazo y con condiciones y costes determinados; el principio de que todos los gastos de la transferencia sean por cuenta del ordenante, salvo instrucciones en otro sentido por éste; la obligación de indemnización si no se cumple el plazo de realización pactado con el cliente o el que se establezca en defecto de aquél, o si los fondos no llegan a abonarse en la cuenta del beneficiario, y, por último, la referencia a procedimientos de reclamación adecuados y eficaces para la resolución de los posibles litigios.

La naturaleza de algunos de los contenidos señalados exige que la incorporación al ordenamiento español se efectúe mediante una norma de rango legal, completándose la transposición con ligeros retoques en las normas administrativas que regulan la transparencia de las operaciones (22).

## VII. PROPUESTAS DE DIRECTIVAS EN TRAMITACIÓN O EN ESTUDIO

Una Directiva en proyecto volverá a modificar la 87/102/CEE para precisar la forma de cálculo de la tasa anual equivalente aplicable en los créditos al consumo. El cálculo de la TAE se basaría en interés compuesto, año de 365 días, cálculo diario y un decimal.

Finalmente, una Directiva en estudio se refiere al saneamiento y liquidación de entidades de crédito. Se trata no de una armonización de medidas o procedimientos, sino de establecer el reconocimiento mutuo de las que las autoridades de cada país estén capacitadas para aplicar o incoar. De esta forma, podrían aplicarse a las sucursales en cualquier país de la Comunidad las medidas aplicables en el país de origen, aunque no existan en el país de acogida. Otro objetivo del proyecto de Directiva es la aplicación del principio de universalidad en la liquidación de entidades.

---

(22) Orden de 12 de diciembre de 1989 y CBE 8/1990, de 7 de septiembre.



## ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL SISTEMA FINANCIERO ESPAÑOL

### I. ESTRUCTURA INSTITUCIONAL: ÁREAS DIFERENCIADAS

El sistema financiero español está estructurado en la actualidad, en su aspecto institucional, en tres áreas diferenciadas de actividad. Se distinguen, así, un área de entidades crediticias, otra de valores y una tercera de seguros. A su vez, esta división supone una supervisión y control específicos cuyas competencias se atribuyen a tres organismos distintos: Banco de España, Comisión Nacional del Mercado de Valores y Dirección General de Seguros, respectivamente.

La Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores, reservó las operaciones de negociación bursátil y el ejercicio habitual de las actividades relacionadas con los mercados de valores, recogidas en el artículo 71.º, a las sociedades y agencias de valores, permitiendo excepcionalmente a las entidades de crédito que pudiesen seguir desarrollando determinadas actividades —por su tradición operativa en estos mercados— con exclusión, en todo caso, de la negociación bursátil y, por tanto, de la llevanza de los registros contables de los valores en anotaciones en cuenta (1).

Siempre ha existido una separación de las operaciones de seguros y las crediticias por la propia naturaleza de ambas actividades, pero, no obstante, existieron tradicionalmente excepciones en determinadas cajas de ahorro que venían efectuando operaciones de capitalización y seguros autorizadas en su momento por las autoridades financieras y recogidas en sus estatutos sociales. Al aprobarse la Ley 33/1984, de 2 de agosto, sobre ordenación del seguro privado, hubo de clarificarse esa situación, y mediante una disposición adicional segunda incorporada a la Ley 13/1985, de 25 de mayo, estas operaciones quedaron sujetas a unas medidas que tendían a establecer una separación contable y económico-financiera entre las operaciones de seguro y las crediticias realizadas por aquellas cajas de ahorros.

Al ingresar España en la Comunidad Europea, hubo que asumir la prohibición tajante establecida en las Directivas comunitarias para compatibilizar ambas actividades, por lo que se derogaron las medidas anteriores, que tuvieron sólo un valor residual para las operaciones ya constituidas, hasta su extinción (2).

Como resumen, puede establecerse que las características propias de las instituciones de estas tres áreas, y a la vez su elemento diferenciador, son la intermediación en el crédito, la negociación bursátil y la cobertura de riesgos, respectivamente.

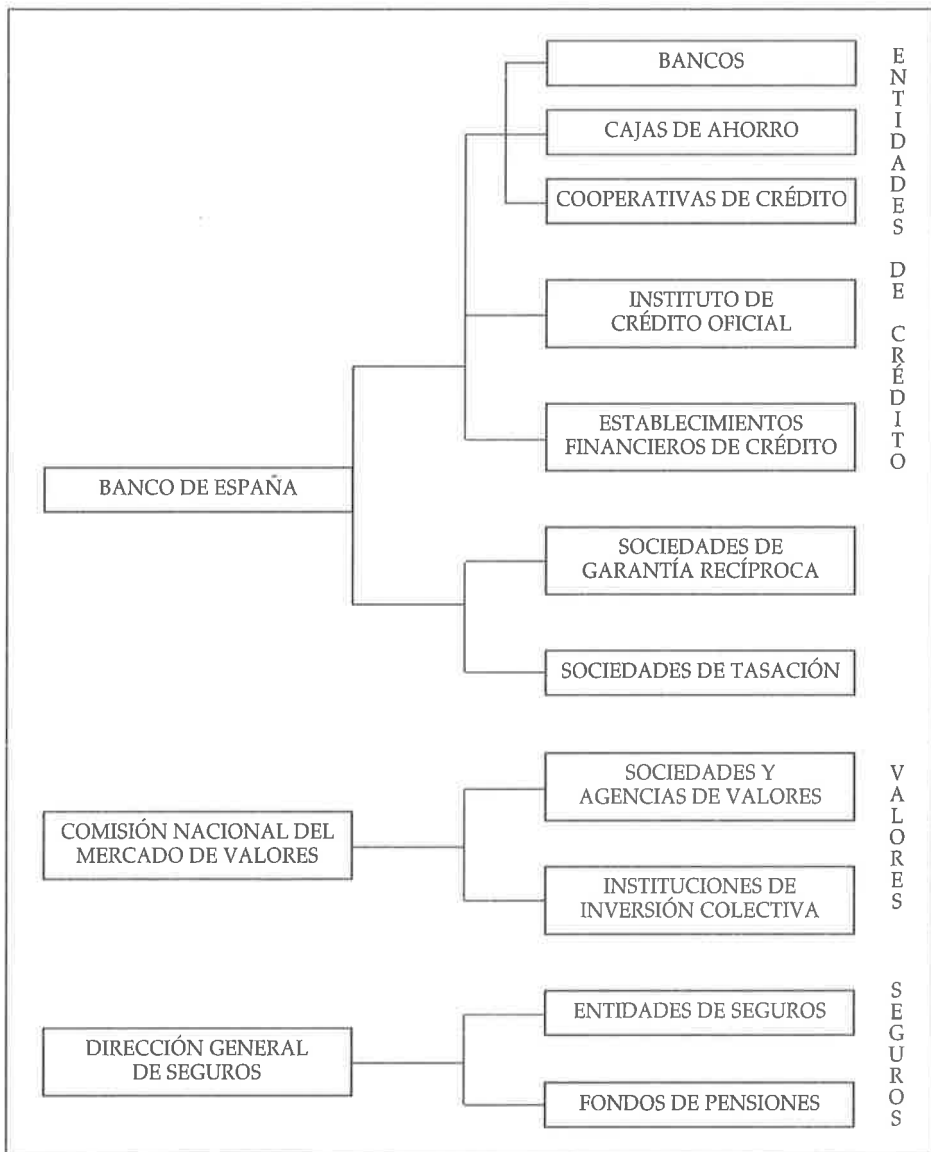
---

(1) Actualmente se tramita en las Cortes un proyecto de ley de reforma de la Ley del Mercado de Valores, que tiene como motivación principal la transposición de la Directiva de servicios de inversión (93/22/CE) y equipara a las entidades de crédito con las empresas de servicios de inversión (nuestras sociedades y agencias de valores) en cuanto a la capacidad para operar en los mercados.

(2) Ley 33/1987, de 23 de diciembre.

Una primera visión de este conjunto de intermediarios e instituciones y sus respectivas autoridades supervisoras puede obtenerse con el organigrama que se expone en el esquema 2.1.

ESQUEMA 2.1





## 1. Área crediticia

Aunque es indudable la tendencia a una equiparación operativa de los distintos tipos de entidades de crédito, en consecuencia con unas exigencias homologadas en aspectos tan importantes como las condiciones de autorización, solvencia, supervisión y transparencia informativa, no puede soslayarse el hecho de la distinta naturaleza jurídica de los bancos y establecimientos financieros de crédito, por un lado, y las cajas de ahorros y cooperativas de crédito, por otro, que puede resumirse así:

BANCOS	}	SOCIEDADES ANÓNIMAS
ESTABLECIMIENTOS FINANCIEROS DE CRÉDITO		
CAJAS DE AHORROS		FUNDACIONES
COOPERATIVAS DE CRÉDITO		SOCIEDADES COOPERATIVAS

Los bancos y los establecimientos financieros de crédito son empresas mercantiles, con ánimo de lucro, que se constituyen como sociedades anónimas.

El concepto inicial de *banco*, que podía ser tanto una persona física como una jurídica, dentro de las formas sociales previstas en la legislación mercantil, evolucionó pronto hasta la forma única de sociedad anónima, que ya fue exigida con carácter general, desde la reforma de 1962, para constituir nuevos bancos.

Las *cajas de ahorros* son instituciones de carácter fundacional que, en sus primeros momentos, tenían la consideración de entidades benéfico-sociales o económico-sociales, aunque con el tiempo fueron experimentando una evolución que subrayaba cada vez más su carácter de instituciones económicas de naturaleza crediticia.

Las *cooperativas de crédito* son un tipo de sociedades cooperativas de capital variable (respetando los mínimos exigidos como entidades de crédito) que tienen como misión principal atender las necesidades financieras de sus socios, sin perjuicio de que puedan conceder créditos a terceros no socios, dentro de los límites que establezcan las normas vigentes en cada momento.

Los *establecimientos financieros de crédito* constituyen una nueva figura, aparecida en 1996, que ha venido a sustituir a las anteriores entidades de crédito de ámbito operativo limitado, recogiendo en su especialidad operativa el conjunto de actividades que, anteriormente, eran propias de las sociedades de crédito hipotecario, entidades de financiación y sociedades de arrendamiento financiero.

El censo de bancos, deducido de los Registros a cargo del Banco de España, está compuesto, en diciembre de 1996, por 165 entidades, de las que 108 son de derecho español y las restantes sucursales de entidades de crédito extranjeras, distribuidas en 36 de Estados miembros de la Unión Europea y 21 de otros países.

La culminación de un proceso de concentración, que ha llevado a las fusiones entre cajas de ahorros, ha reducido el número de estas entidades de las 77 de hace

pocos años a las 51 actuales (3), incluida la Confederación Española de Cajas de Ahorros (CECA), que actúa también como entidad de crédito.

En las mismas fechas de diciembre de 1996, el censo de cooperativas de crédito registraba 97 entidades, de las que 14 tenían la característica de cajas rurales.

Por último, al terminar 1996, se habían constituido y registrado 114 establecimientos financieros de crédito.

El Banco de España tiene, también, el control de otros tipos de entidades que no están conceptuadas como entidades de crédito, como las Sociedades de Garantía Recíproca y las Sociedades de Tasación.

Queda, por último, el Instituto de Crédito Oficial, configurado como sociedad estatal.

## 2. Área de valores

Con la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores, quedó claramente configurada esta área, en la que se incluyen estos tipos de instituciones:

- Sociedades de valores.
- Agencias de valores.
- Instituciones de inversión colectiva.

Quedan también bajo el control de la Comisión Nacional del Mercado de Valores las sociedades gestoras de los fondos de inversión.

Las sociedades y agencias de valores están constituidas como sociedades anónimas, con acciones nominativas, y su objeto social está limitado a lo establecido en la Ley del Mercado de Valores y su desarrollo reglamentario.

Las *sociedades de valores* actúan en la negociación bursátil tanto por cuenta propia como ajena, destacando, entre las funciones que pueden realizar, las siguientes:

- recibir y ejecutar órdenes de inversiones relativas a la suscripción o negociación de valores;
- gestionar por cuenta del emisor la suscripción y reembolso de participaciones en fondos de inversión y negociar por cuenta propia o ajena su transmisión;
- mediar en la colocación de emisiones;
- asegurar emisiones;
- negociar con el público, por cuenta propia o ajena, valores no admitidos a cotización en un mercado secundario oficial;
- otorgar créditos directamente relacionados con operaciones de compra o venta de valores;
- actuar como depositarios de instituciones de inversión colectiva.

Las *agencias de valores* pueden actuar en la negociación bursátil únicamente por cuenta ajena. Por tanto, podrán realizar las mismas operaciones que las sociedades de valores, pero con la diferencia de que en la transmisión de participaciones

---

(3) Registro de Cajas de Ahorros, diciembre de 1996.

en fondos de inversión y en la negociación de valores no admitidos a cotización oficial no podrán actuar por cuenta propia. Tampoco podrán asegurar emisiones ni conceder créditos relacionados con operaciones de compra o venta de valores.

Dentro de las *instituciones de inversión colectiva* pueden distinguirse las sociedades y los fondos de inversión mobiliaria. Los recursos obtenidos —acciones de las primeras o participaciones de los segundos— permiten a ambas instituciones la negociación con valores cotizados en Bolsa.

Con los datos de diciembre de 1996, el censo de las entidades del área de valores está compuesto por 45 sociedades de valores, 58 agencias de valores, 285 sociedades de inversión mobiliaria, 788 fondos de inversión mobiliaria (FIM) y 181 fondos de inversión en activos del mercado monetario (FIAM).

### 3. Área de seguros

Dentro de este campo, y bajo el control y supervisión de la Dirección General de Seguros, del Ministerio de Economía y Hacienda, figuran las entidades aseguradoras y los fondos de pensiones.

Las *entidades de seguros*, que tienen como función específica la cobertura o protección contra distintos riesgos, pueden ser consideradas también como instituciones financieras, ya que son mediadoras entre oferentes y demandantes de ahorro.

El asegurador asume el servicio de diluir entre varias unidades económicas —asegurados— las consecuencias, asimismo económicas, de los daños sufridos por una de ellas o por terceros —beneficiarios del seguro— a causa de un hecho fortuito —siniestro—. Para cumplir este servicio, las entidades aseguradoras arbitran recursos de los asegurados —primas—, que distribuyen conforme a determinadas técnicas —formación de reservas, pago de siniestros— y, como residuo, obtienen un beneficio.

Los seguros se dividen en dos ramas: de vida o de no vida. Los primeros pueden adoptar tres modalidades: de muerte, de supervivencia o combinados de los anteriores. Los segundos, pueden ser de indemnización o de prestación de servicios.

Las *fondos de pensiones* son instituciones de inversión colectiva, sin personalidad jurídica, que tienen por objeto garantizar contingencias derivadas de las circunstancias de la vida humana, como la disminución de ingresos futuros previsibles al dejar de ser trabajador en activo y, por tanto —y de ahí su denominación—, tienden a compensar las prestaciones de jubilación, aunque no tienen, en ningún caso, un carácter sustitutorio de la seguridad social.

Las competencias de la Dirección General de Seguros se extienden, también, a las sociedades gestoras de fondos de pensiones.

En diciembre de 1996, estaban inscritas en el registro especial 463 Entidades de Seguros y 445 Fondos de Pensiones.

## II. ENTIDADES DE CRÉDITO Y ENTIDADES FINANCIERAS

Hasta 1962, la actividad característica de los intermediarios financieros residía,

casi exclusivamente, en la banca. La reforma propiciada con la Ley de Bases de ese año amplió el abanico de instituciones, potenciando, a la vez, la actividad de las cajas de ahorros. También las cooperativas de crédito entraron, más tarde, en el marco del sistema crediticio. Posteriormente, fueron apareciendo las entidades de financiación, sociedades de crédito hipotecario, sociedades de arrendamiento financiero y las mediadoras en el mercado de dinero.

De este amplio grupo de instituciones, todas ellas con funciones de intermediación en el sistema financiero, tres de ellas se denominaron «entidades de crédito y ahorro»: bancos, cajas de ahorros y cooperativas de crédito. Más adelante, se consideró un término más ajustado a sus características diferenciadoras el de «entidades de depósito». Distintas disposiciones referentes a bancos, cajas de ahorros y cooperativas de crédito adoptaron ya esta denominación para referirse a esos tres tipos de entidades. Y el propio Banco de España, que desde antiguo publicaba sus circulares con numeración independiente, según la clase de entidad a que iban dirigidas, también utilizó, desde 1981, una notación conjunta cuando el texto se refería a esos tres tipos de entidades, titulándolas «entidades de depósito» y añadiendo a continuación la descripción del contenido de las mismas. Quedaban, pues, englobadas en esta denominación las entidades bancarias (bancos industriales, bancos comerciales y bancos mixtos), las cajas de ahorros confederadas y las entidades de crédito cooperativo (cajas rurales y cooperativas de crédito no agrarias).

Sin embargo, el concepto de entidad de depósito, aunque todavía conserva un cierto carácter diferenciador, ha quedado superado por otros de contenidos más técnicos y ajustados a los de las Directivas comunitarias, como son los de entidades de crédito y entidades financieras.

## 1. Concepto de entidad de crédito

La Primera Directiva de Coordinación de la Comunidad Europea (Directiva 77/780) define a la entidad de crédito como «una empresa cuya actividad consiste en recibir del público depósitos u otros fondos reembolsables y conceder créditos por cuenta propia». Este concepto es muy similar al de la banca en general, cuya actividad se caracteriza por la intermediación del crédito por cuenta propia, y que en el caso de España estaba ya recogido en el artículo 37 de la Ley de Ordenación Bancaria de 31 de diciembre de 1946.

Al realizarse la adaptación de la normativa bancaria española al ordenamiento jurídico de la Comunidad Europea debió concretarse claramente qué entidades españolas respondían al concepto recogido en la Directiva y, a la vez, incorporar tal concepto a la legislación española. Esto se hizo en el Real Decreto Legislativo 1298/1986, de 28 de junio, definiendo a las entidades de crédito como empresas que tienen «como actividad típica y habitual recibir fondos del público, en forma de depósitos u otras análogas, que lleven aparejada la obligación de su restitución, aplicándolos por cuenta propia en la concesión de créditos». En esta definición se incorporaba un matiz referido a la conceptualización de la actividad de estas entidades como empresas mercantiles: que la actividad crediticia propia sea una actividad típica y habitual.

La Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre disciplina e intervención de las entidades de crédito, introduce en la definición anterior ciertos matices que resultan congruentes con la ampliación que se hace de la lista de entidades que van a responder al concepto de entidad de crédito: por el lado de las operaciones pasivas se hace mención expresa de los préstamos y de la cesión temporal de activos financieros, y en cuanto a las operaciones activas se deja abierta la posibilidad a operaciones de análoga naturaleza de las de crédito. Queda la nueva definición en los siguientes términos: «Toda empresa que tenga como actividad típica y habitual recibir fondos del público, en forma de depósito, préstamo, cesión temporal de activos financieros u otras análogas, que lleven aparejada la obligación de su restitución, aplicándolos por cuenta propia en la concesión de créditos u operaciones de análoga naturaleza.»

La primitiva lista de entidades, que comprendía a las entidades oficiales de crédito, bancos privados, cajas de ahorros, cooperativas de crédito, sociedades de crédito hipotecario y entidades de financiación, se vio incrementada con el Instituto de Crédito Oficial, la Confederación Española de Cajas de Ahorros, la Caja Postal de Ahorros, las sociedades de arrendamiento financiero y sociedades mediadoras en el mercado de dinero.

En el concepto de entidad de crédito quedaba, pues, englobada una serie de entidades, entre las que componen un grupo específico los bancos, cajas de ahorros y cooperativas de crédito, que venían denominándose, y aún siguen manteniendo la denominación, entidades de depósito. Estas últimas son entidades de crédito, pero no todas las entidades de crédito son entidades de depósito. Puesto que unas y otras responden a una actividad típica y habitual que puede resumirse en tomar depósitos y conceder créditos, cabe preguntarse cuál es el matiz diferenciador entre ambos conceptos y si tal matiz responde a supuestos legalmente establecidos.

De la lectura de la disposición adicional sexta de la Ley 26/1988 se desprende, por exclusión, que las llamadas entidades de depósito (bancos, cajas de ahorros y cooperativas de crédito) son las únicas entidades de crédito que no tienen ningún tipo de limitación para la toma de fondos del público. En cambio, «las entidades de financiación, las sociedades de arrendamiento financiero y las sociedades de crédito hipotecario no podrán recibir fondos del público en forma de depósito, préstamo, cesión temporal de activos financieros u otras análogas, a la vista, por plazo indeterminado o por plazo inferior al que se determine por el Ministerio de Economía y Hacienda», que en ningún caso podía ser inferior a un año. Esto mismo, salvo por lo que se refiere a operaciones de cesión temporal de activos financieros, se aplicaba también a las sociedades mediadoras en el mercado de dinero.

Las transformaciones producidas en las entidades públicas de crédito determinan una nueva formulación de la lista de entidades de crédito concretada en el artículo 5.º de la Ley 3/1994, de 14 de abril, que ha vuelto a modificar el Real Decreto Legislativo 1298/1986, de 28 de junio. Desaparecen ahora de la lista la Caja Postal, que se ha transformado en sociedad anónima con estatuto de banco, y las entidades oficiales de crédito (Banco de Crédito Local, Banco Hipotecario de España y Banco de Crédito Agrícola), que también han adoptado el estatuto de bancos. Así, todas estas entidades no es que dejen de ser entidades de crédito, sino

<b>ENTIDADES DE CRÉDITO</b>	
<b>Real Decreto Legislativo 1298/1986</b>	<b>Ley 26/1988</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entidades oficiales de crédito</li> <li>• Bancos privados</li> <li>• Cajas de ahorros</li> <li>• Cooperativas de crédito</li> <li>• Sociedades de crédito hipotecario</li> <li>• Entidades de financiación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entidades oficiales de crédito</li> <li>• Instituto de Crédito Oficial</li> <li>• Bancos privados</li> <li>• Cajas de ahorros</li> <li>• Confederación Española de Cajas de Ahorros</li> <li>• Caja Postal de Ahorros</li> <li>• Cooperativas de crédito</li> <li>• Sociedades de crédito hipotecario</li> <li>• Entidades de financiación</li> <li>• Sociedades de arrendamiento financiero</li> <li>• Sociedades mediadoras en el mercado de dinero</li> </ul>

que quedan englobadas en el concepto «bancos» de la nueva lista, suprimiéndose la adjetivación de «privados».

Asimismo, desaparecen de la conceptualización como entidades de crédito las entidades de ámbito operativo limitado, aunque conservaron esta calificación hasta el 31 de diciembre de 1996, debiendo convertirse antes del 1 de enero de 1997 en una nueva figura prevista en la misma Ley, denominada «establecimientos financieros de crédito». Debe hacerse notar que estos futuros establecimientos financieros de crédito no iban a ser entidades de crédito (Ley 3/1994, disposición adicional primera), pero el posterior Real Decreto-Ley 12/1995, de 28 de diciembre, sobre medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera, en la disposición adicional séptima vuelve a establecer que «los establecimientos financieros de crédito... tendrán la consideración de entidades de crédito, aunque no les será aplicable la legislación sobre garantía de depósitos».

<b>ENTIDADES DE CRÉDITO</b>
<b>Ley 3/1994</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instituto de Crédito Oficial</li> <li>• Bancos</li> <li>• Cajas de ahorros</li> <li>• Confederación Española de Cajas de Ahorros</li> <li>• Cooperativas de crédito</li> </ul>

## 2. Entidades financieras y sus grupos

### A) *Concepto de entidad financiera*

El concepto perfectamente definido de entidad de crédito, y la precisa regulación sobre fondos propios, solvencia, transparencia informativa, etc., a que ya estaban sometidas primeramente las entidades de depósito y más tarde el resto de las entidades, resultaba insuficiente ante la preocupación, sentida también en la propia Comunidad Europea, de la vigilancia y supervisión de grupos o conglomerados en los que figurasen entidades de crédito junto a otras de distinta naturaleza, aunque de indudable carácter financiero.

El concepto de entidad financiera no está definido en nuestra normativa, aunque sí claramente determinado qué entidades se reputan como tales a los efectos de consolidación de sus estados contables. La Ley 13/1992, de 1 de junio, y sus normas de desarrollo establecen una relación de las que se consideran entidades financieras, incluyendo en ellas también a las entidades de crédito:

- Entidades de crédito
- Sociedades y agencias de valores
- Entidades aseguradoras
- Sociedades de inversión mobiliaria
- Sociedades de capital riesgo
- Sociedades gestoras de:
  - Instituciones de inversión colectiva
  - Fondos de pensiones
  - Fondos de capital riesgo
  - Cartera
- Entidades de tenencia de acciones o participaciones
- Entidades con actividades típicas de las anteriores

Pero esta terminología «española» de entidad financiera, a efectos de supervisión consolidada de la solvencia, no coincide con lo que en la Comunidad Europea se entiende por entidad financiera.

La Segunda Directiva de Coordinación, en el apartado 6 del artículo 1.º, da un concepto de entidad financiera como el de «una empresa, distinta de una entidad de crédito, cuya actividad principal consiste en adquirir participaciones o en ejercer una o varias actividades de las que se enumeran en los puntos 2 al 12 de la lista anexa». (Se excluyen, pues, la recepción de depósitos u otros fondos reembolsables, los informes comerciales y el alquiler de cajas fuertes.) El artículo 18.º 2 de la propia Directiva extiende a estas entidades financieras, cuando sean filiales de una entidad de crédito y cumplan determinadas condiciones, la posibilidad de realizar actividades bancarias en los Estados miembros de la Unión Europea en la misma forma que las entidades de crédito, tanto mediante apertura de sucursales como sin establecimiento permanente.

Cuando las autoridades financieras españolas realizan la transposición de los contenidos de esta Directiva —Ley 3/1994 y Real Decreto 1245/1995— se encuentran con el hecho de que, desde dos años antes, se utiliza el término «entidad fi-

nanciera», a efectos de supervisión consolidada, con un sentido muy amplio, incluyendo en él a las entidades de crédito, entidades aseguradoras, sociedades y agencias de valores, etc., por lo que tienen que buscar otra terminología para «traducir» el concepto comunitario de entidad financiera de la Segunda Directiva. Así, en el artículo 12.º del Real Decreto 1245/1995, de 14 de julio, dedicado a la actuación transfronteriza de las entidades de crédito mediante «establecimientos financieros», se dice que éstos son «aquellas entidades que no sean de crédito y cuya actividad principal consista en adquirir participaciones en otras entidades o en ejercer una o varias de las actividades... salvo las previstas...» (4).

La diferencia esencial, pues, entre «entidades de crédito» y «entidades financieras» en general radica en que las primeras son las únicas entidades financieras que pueden captar del público depósitos u otros fondos reembolsables. Las entidades de crédito son entidades financieras, pero no todas las entidades financieras son entidades de crédito.

## B) *Grupos de entidades financieras*

Todas estas entidades financieras están sujetas a una vigilancia prudencial que se ejerce por los organismos supervisores de cada una de las áreas crediticia, de valores o de seguros, siendo necesario establecer a cuál de estos organismos corresponde el control de los grupos en los que coinciden entidades de distintas áreas. Para ello, se ha elaborado el concepto de «grupo de entidades financieras», que son conjuntos de entidades de esta naturaleza en los que concurren cualquiera de estas dos circunstancias:

- a) Que una entidad financiera controle a una o varias entidades financieras.
- b) Que una persona física, un grupo de personas que actúen sistemáticamente en concierto o una entidad no financiera controle a varias entidades financieras.

A efectos de la consolidación de sus estados contables y de la determinación del organismo en quien reside la competencia para vigilar la solvencia del grupo, se configuran los siguientes grupos de entidades financieras, atendiendo a la naturaleza de la entidad que controla a las demás del grupo (5):

- Grupo consolidable de entidades de crédito
- Grupo consolidable de sociedades y agencias de valores.
- Grupo consolidable de entidades aseguradoras.
- Otros grupos consolidables de entidades financieras.
- Grupos mixtos no consolidables.

---

(4) Estos «establecimientos financieros» no deben confundirse con los «establecimientos financieros de crédito», que a partir del 1 de enero de 1997 han sustituido a las antiguas entidades de crédito de ámbito operativo limitado.

(5) En el capítulo 11.º se analiza la composición interna de estos grupos.



### III. ORGANISMOS SUPERVISORES DEL SISTEMA FINANCIERO

La supervisión de los intermediarios bancarios propiamente dichos se atribuyó al Banco de España con la reforma del crédito y la banca de 1962. Estas competencias se ampliaron, en 1971, con las relativas a cajas de ahorro y cooperativas de crédito. La Ley 26/1988 extiende el control y supervisión otorgados al Banco de España a todas las entidades de crédito.

La regulación del Mercado de Valores, operada por la Ley 24/1988, crea una Comisión Nacional del Mercado de Valores a la que otorga las competencias de control de los intermediarios y personas que intervienen en la negociación de valores.

Las entidades de seguros y otros intermediarios e instituciones relacionadas, de alguna forma, con la actividad aseguradora han estado siempre controlados por el Ministerio de Economía y Hacienda a través de su Dirección General de Seguros.

#### 1. Banco de España

El Banco de España es una entidad de Derecho público con personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada. En el desarrollo de su actividad y para el cumplimiento de sus fines actúa con autonomía respecto a la administración del Estado.

La ratificación por España del Tratado de la Unión Europea ha obligado a dotar al Banco emisor de la autonomía que dicho Tratado prevé para las instituciones monetarias que se han de integrar en el Sistema Europeo de Bancos Centrales, pudiendo señalarse como las dos exigencias más significativas de este nuevo régimen, plasmadas en la reciente Ley 13/1994, de 1 de junio, las siguientes:

- a) que el Tesoro Público no puede incurrir en descubiertos en su cuenta en el Banco de España, ni siquiera de carácter transitorio;
- b) que en el ámbito de la política monetaria, el Banco de España no está sometido a instrucciones del Gobierno o del Ministro de Economía y Hacienda.

Las funciones del Banco de España, que habían quedado recogidas en el artículo 3.º de la Ley 30/1980, de 21 de junio, de órganos rectores —ahora derogada—, se actualizan en el Capítulo II de la nueva Ley de Autonomía en los campos y con las actuaciones que se resumen en el cuadro núm. 2.1.

Del Decreto-Ley 18/1962, de nacionalización y reorganización del Banco de España, subsisten el mantenimiento de una Central de Información de Riesgos, en relación con las operaciones de crédito de determinados intermediarios financieros, y una labor estadística y de información, que se concreta, actualmente, en la publicación de un *Boletín Estadístico* mensual en el que se recoge un buen número de series básicas para el estudio y análisis del sistema financiero.

El papel supervisor atribuido al Banco de España se inicia en el momento de su nacionalización en 1962 con la inspección de la banca privada. Las competencias inspectoras sobre cajas de ahorros y cooperativas de crédito las recibe en 1971 y, posteriormente, la Ley 26/1988, de 29 de julio, de disciplina e intervención de las entidades de crédito, generalizó unas funciones de control, supervi-

**CUADRO NÚM. 2.1**  
**CAMPOS Y ACTUACIONES DEL BANCO DE ESPAÑA**

Campos	Actuaciones
Política monetaria	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Definición y ejecución</li> <li>— Operaciones en mercados financieros</li> <li>— Coeficiente de caja</li> </ul>
Tipo de cambio	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Formulación</li> <li>— Instrumentación               <ul style="list-style-type: none"> <li>• Poseer y gestionar las reservas de divisas</li> <li>• Transacciones bancarias</li> </ul> </li> </ul>
Tesorería y deuda pública	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Servicio de Tesorería del Estado y Comunidades Autónomas que lo soliciten</li> <li>— Servicio financiero de la deuda pública</li> </ul>
Medios de pago	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Emisión de billetes</li> <li>— Puesta en circulación de la moneda metálica</li> </ul>
Sistemas de pago	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Regulación de mercados               <ul style="list-style-type: none"> <li>• interbancarios</li> <li>• de divisas</li> </ul> </li> <li>— Gestión de sistemas de compensación y liquidación</li> </ul>
Información	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Publicidad de objetivos generales de política monetaria</li> <li>— Informes de las Cortes Generales</li> </ul>
Entidades y mercados financieros	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Supervisión de:               <ul style="list-style-type: none"> <li>• solvencia</li> <li>• actuación</li> <li>• cumplimiento de normas</li> </ul> </li> </ul>

sión y registro de todas las entidades de crédito, extendiendo también estas competencias a otros tipos de entidades que no tienen aquella naturaleza, como las sociedades de garantía recíproca, las de reafianzamiento y las entidades de tasación (6).

En el artículo 7.º, 4 de la actual Ley de Autonomía se establece que el Banco de España «deberá supervisar, conforme a las disposiciones vigentes, la solvencia, actuación y cumplimiento de la normativa específica de las entidades de crédito, y de cualesquiera otras entidades y mercados financieros cuya supervisión le haya sido atribuida».

Al margen de las funciones legalmente otorgadas, el Banco de España desarrolla una amplia labor de organización de mercados, como el Servicio Telefónico del Mercado de Dinero y la Central de Anotaciones en Cuenta. También administra una Central de Balances en la que elabora la información que obtiene de un buen

(6) Estas últimas como consecuencia de la Ley 3/1994, de 14 de abril.

número de empresas no financieras, publicando anualmente las correspondientes Memorias.

Los órganos rectores del Banco de España son el Gobernador, el Subgobernador, un Consejo de Gobierno y una Comisión Ejecutiva.

En el ámbito de las funciones supervisoras, pueden señalarse las competencias que la Ley 13/1994, de 1 de junio, atribuye a cada uno de los dos órganos colegiados:

- a) Según el artículo 21.º de la Ley, son competencias del *Consejo de Gobierno*:
- Aprobar las circulares monetarias y las circulares.
  - Imponer las sanciones que sean competencia del Banco de España.
  - Aprobar las propuestas de sanción que deban elevarse al Ministro de Economía y Hacienda.
  - Resolver los recursos o reclamaciones interpuestos contra las resoluciones del Banco de España cuando su conocimiento corresponda a éste.

b) De acuerdo con el artículo 23.º de la Ley, son competencias de la *Comisión Ejecutiva*:

- Resolver sobre las autorizaciones administrativas que deba conceder el Banco de España.
- Formular a las entidades de crédito las recomendaciones y requerimientos precisos, así como acordar respecto a ellas y a sus órganos de administración y dirección la incoación de expedientes sancionadores y las medidas de intervención, de sustitución de sus administradores o cualesquiera otras medidas cautelares previstas en el ordenamiento jurídico cuyo ejercicio se haya encomendado al Banco de España (7).

## 2. Comisión Nacional del Mercado de Valores

Es una entidad de Derecho público, con personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada. Está regida por un Consejo compuesto por un Presidente y un Vicepresidente, el Director General del Tesoro y Política Financiera y el Subgobernador del Banco de España y tres consejeros más nombrados por el Ministro de Economía y Hacienda.

Son funciones genéricas de la CNMV la supervisión e inspección del Mercado de Valores y de la actividad de las personas que intervienen en el tráfico de los mismos. Pueden señalarse otras *funciones genéricas*, como la potestad sancionadora y el procurar la transparencia de los mercados, la correcta formación de los precios y la protección de los inversores.

Desempeña, también, unas *funciones específicas* respecto a los mercados de valores, primario y secundarios, sociedades y agencias de valores, normas de conducta, disciplina e inspección e instituciones de inversión colectiva, como se resume a continuación:

---

(7) De las medidas cautelares que adopte, la Comisión Ejecutiva dará cuenta al Consejo de Gobierno.

## a) Mercado primario de valores

- Los proyectos de emisión de valores deben cumplir los siguientes requisitos:
  - Comunicación a la CNMV del proyecto.
  - Aportación a la CNMV y registro previo de los documentos de emisión, características de los valores a emitir y de los derechos y deberes de los inversores.
  - Presentación a la CNMV de un folleto informativo de la emisión proyectada para su verificación y registro.
  - Verificación de la auditoría de cuentas exigidas al emisor para su incorporación al registro oficial.

## b) Mercados secundarios de valores

- Determinar las categorías de valores que vayan a ser objeto de negociación.
- Aprobar los estatutos de las sociedades rectoras de las Bolsas de valores.
- Admisión de valores a negociación mediante la verificación previa del cumplimiento de los requisitos exigidos.
- Excluir de la negociación a aquellos valores que no cumplan los requisitos de difusión o frecuencia y volumen de contratación que reglamentariamente se establezcan.

## c) Sociedades y agencias de valores

- Proponer al Ministro de Economía y Hacienda la autorización de creación.
- Ser informada por ellas de la suscripción y transmisión de sus acciones.
- Facultad de iniciativa en la revocación de la autorización administrativa.

## d) Normas de conducta

- Proponer los códigos de conducta que hayan de seguir quienes operen en los mercados de valores.

## e) Disciplina

- Supervisión, inspección y sanción de:
  - Organismos rectores de los mercados secundarios oficiales de valores.
  - Sociedades y agencias de valores.
  - Servicio de Compensación y Liquidación de Valores.
  - Emisores de valores.
- Colaboración con órganos de supervisión similares de otros países.
- Constitución de un servicio que atienda las reclamaciones del público.

## f) Instituciones de inversión colectiva

- Informe previo a la autorización del Ministerio de Economía y Hacienda.
- Autorización de las gestoras y depositarios de estas instituciones.
- Autorizar los términos en que habrá de invertirse el patrimonio de los fondos de inversión.
- Instrucción de expedientes.
- Aplicación de sanciones por infracciones graves y leves y proponer las muy graves al Ministro de Economía y Hacienda.
- Acordar medidas de intervención o sustitución de administradores respecto a sociedades de inversión mobiliaria, sociedades gestoras de fondos de inversión mobiliaria y sociedades gestoras de carteras.

## 3. Dirección General de Seguros

Dentro del Ministerio de Economía y Hacienda, y dependiendo de la Secretaría de Estado de Economía, esta Dirección General es el organismo encargado de la supervisión del área de seguros, teniendo encomendado, entre otras funciones, el control previo de los requisitos para el acceso a la actividad de seguros y reaseguros, gestoras de fondos de pensiones y planes y fondos de pensiones y la inspección del ejercicio de estas actividades. Controla también las fusiones, transformaciones, escisiones, cesiones de carteras y otras operaciones entre entidades aseguradoras. Asimismo, tiene asignada la resolución de reclamaciones (8).

## IV. CAPACIDAD NORMATIVA DEL BANCO DE ESPAÑA

La capacidad normativa del Banco de España, plenamente definida en la Ley de Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito, había suscitado algunas dudas en cuanto a su encuadramiento en el ordenamiento administrativo. La problemática anterior radicaba en la determinación de la jerarquía de la norma habilitante de las facultades del Banco de España. No cabía ninguna objeción cuando la atribución de facultades procedía de una norma con rango de Ley (Leyes o Decretos-Leyes), pero estos casos no eran los más abundantes. Tampoco había nada que oponer en los casos de delegación de facultades por el Gobierno o Ministro de Economía y Hacienda, expresamente delegables. Sin embargo, han sido muy numerosas las atribuciones de facultades, en las que no se consideraba expresamente su posibilidad de delegación, que dieron lugar a Circulares del Banco de España que, desde un punto de vista doctrinal, podían adolecer de vicio de validez.

El paso importante alcanzado con la Ley 26/1988 es la consideración de las

---

(8) Una reciente descripción de las competencias y funciones de esta Dirección General está contenida en el artículo 14.º del Real Decreto 1884/1996, de 2 de agosto, de estructura orgánica básica del Ministerio de Economía y Hacienda.

Circulares como «normas de ordenación y disciplina» de las entidades de crédito, junto con Leyes, Decretos u Órdenes, y las disposiciones emanadas de las Comunidades Autónomas dentro de sus competencias. Y la consecuencia inmediata: que su incumplimiento supondrá incurrir en responsabilidad administrativa sancionable (artículo 1.º, 5).

El principio de legalidad quedaba salvado con el contenido de la disposición adicional octava de la propia Ley, donde se matizaban el contenido y limitaciones de la potestad del Banco de España. Así, éste quedaba habilitado para:

- a) Dictar normas para el ejercicio de las competencias que le atribuyan esta u otras leyes.
- b) Dictar normas para el desarrollo o ejecución de la regulación contenida en las disposiciones generales aprobadas por:
  - El Ministerio de Economía y Hacienda.
  - El Gobierno.

El marco de la habilitación estaba claramente determinado en la última frase de la disposición adicional referida: «... siempre que, además, dichas normas le habiliten de modo expreso para ello.» El matiz importante que se introducía, dentro de las indudables limitaciones, es que la norma habilitante no tenía que ser, necesariamente, una Ley o una facultad del Gobierno o Ministro expresamente delegables, sino que éstos podían delegar en el Banco de España parte de sus atribuciones, aunque tal delegación no estuviese prevista en la norma de la que ellos recibían las competencias.

Todo este planteamiento ha quedado modificado por la Ley 13/1994, de 1 de junio, de autonomía del Banco de España, que ha derogado el primer párrafo de la disposición adicional octava de la Ley 26/1988, de 29 de julio, en el que se recogían los razonamientos expuestos anteriormente, quedando ahora determinada la capacidad normativa del Banco de España en el contenido del artículo 3.º de esta nueva Ley, donde se establece que puede dictar dos tipos de normas:

a) «Circulares monetarias», para el ejercicio de sus competencias sobre política monetaria (sección 1.ª del capítulo II de la Ley) y las recogidas en el artículo 15.º sobre emisión de monedas y billetes.

b) «Circulares», para el adecuado ejercicio del resto de sus competencias. En este caso, será necesario que las disposiciones dictadas por medio de estas Circulares respondan al desarrollo de normas que le habiliten expresamente al efecto.

Esta doble manifestación de la capacidad normativa del Banco de España es un reflejo del distinto grado de competencias que recibe de la Ley: las relativas a la política monetaria —donde tiene autonomía de definición e instrumentación— y un segundo nivel de competencias, en el que es necesario que reciba una habilitación expresa de normas legales reglamentarias o administrativas.

Uno y otro tipo de disposiciones —Circulares monetarias y Circulares— serán susceptibles de impugnación directa ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional.

Este régimen de impugnación, que afecta a las Circulares como disposiciones emitidas por el Banco de España, debe distinguirse del señalado en el artículo 2.º de la Ley de Autonomía respecto a los actos administrativos dictados o sanciones

impuestas por el Banco de España. Cuando unos u otras se refieren a las competencias de la sección 1.<sup>a</sup> del capítulo II y artículo 15.º (política monetaria y emisión de billetes), se recurrirá en única instancia ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional. Cuando sean motivados por el ejercicio del resto de funciones, los actos o sanciones serán susceptibles de recurso ordinario ante el Ministerio de Economía y Hacienda, cuyas resoluciones podrán ser impugnadas ante la Audiencia Nacional.

El distinto régimen de impugnaciones que afecta a los actos administrativos, sanciones o disposiciones del Banco de España, puede ilustrarse con algunos ejemplos.

La impugnación de una Circular, sea o no monetaria, se presenta ante la Audiencia Nacional directamente. Cuando se trata de actos administrativos o sanciones, el tipo de recurso depende de si las competencias del Banco de España en la materia de que se trate sean autónomas o derivadas. La no autorización de una campaña de publicidad, por ejemplo, será recurrible ante el Ministerio de Economía y Hacienda (recurso ordinario), y la resolución de éste, ante la Audiencia Nacional (recurso contencioso-administrativo). Lo mismo ocurrirá ante una sanción impuesta por el Banco de España dentro de sus funciones diferentes de las políticas monetarias o de emisión.

Si se tratase de una resolución que no autorizase la reproducción de billetes de banco en la campaña publicitaria, al tratarse de una competencia atribuida en el artículo 15.º de la Ley de Autonomía, tal resolución cerraría la vía administrativa y sólo cabría, en única instancia, el recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional. Este mismo procedimiento se seguiría ante una sanción impuesta por incumplimientos del coeficiente de caja.





## REGULACIÓN DE LAS ENTIDADES DE CRÉDITO

### I. ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA NORMATIVA DE LAS ENTIDADES DE CRÉDITO

La Ley de Ordenación Bancaria de 31 de diciembre de 1946 sentaba ya un principio general sobre la aplicación de la normativa bancaria que, aunque formulado hace cincuenta años, tiene hoy plena vigencia y se ha extendido a todas las entidades de crédito. Según el artículo 40.º de esta Ley, «la disciplina bancaria que establecen las leyes españolas se aplicará asimismo a las oficinas bancarias abiertas en el territorio español» (1).

La referencia a oficinas bancarias se extiende, de todas formas, a las sucursales de las entidades de crédito extranjeras por el artículo 1.º, 1 de la Ley 26/1988, de 29 de julio, de disciplina e intervención de las entidades de crédito, según el cual «las entidades de crédito... que infrinjan normas de ordenación y disciplina incurrirán en responsabilidad administrativa sancionable», añadiendo en el apartado 3 que «el régimen previsto en esta Ley será también de aplicación a las sucursales abiertas en España por entidades de crédito extranjeras».

La adhesión de España a la Comunidad Europea, y posteriormente la implantación de un mercado financiero único en el que rige el principio de supervisión de la solvencia por el país de origen o de la sede, ha motivado la introducción de determinados matices en aquel principio general del artículo 40.º de la Ley de 31 de diciembre de 1946, y así, la Ley 3/1994, de 14 de abril, ha dado una nueva redacción al párrafo segundo de dicho artículo, excepcionando a las sucursales de entidades de crédito de otros Estados miembros de la Comunidad Europea, a las que no alcanzará la disciplina que establezcan las normas españolas en «aquellos aspectos de normas de ordenación y disciplina que hayan sido objeto de armonización comunitaria en el marco de la supervisión prudencial de las entidades de crédito».

Que esta excepción aplicable a las sucursales en España de entidades de crédito comunitarias se sitúa exclusivamente en el marco de aquellas materias que hayan sido armonizadas en la Comunidad queda patente con la lectura del apartado 2 del artículo 51.º de la Ley 26/1988, de 29 de julio (incorporado por la Ley 3/1994, de 14 de abril), en el que se puntualiza que las entidades de crédito au-

---

(1) Las «oficinas» de entidades de crédito extranjeras abiertas en España son todas sucursales bancarias. Las cajas de ahorros instaladas en nuestro país lo han hecho a través de sucursales del banco filial al que han traspasado su actividad financiera (véase el apartado II.1 del capítulo 4.º). En el caso de algunas cajas de ahorros alemanas, se trata de sucursales de un banco del «Länder» correspondiente, del que son matrices.

torizadas en otro Estado miembro de la Comunidad Europea que abran en España una sucursal (o actúen en régimen de libre prestación de servicios) «deberán respetar en el ejercicio de su actividad en España las disposiciones dictadas por razones de interés general, ya sean éstas de ámbito estatal, autonómico o local, o de ordenación y disciplina de las entidades de crédito que, en su caso, resulten aplicables». Y el Banco de España, al proceder a los trámites para inscribir una sucursal comunitaria instalada en España, dentro del principio de libertad que rige para ello, «podrá indicarle, si procede, las condiciones en que, por razones de interés general, deberá ejercer su actividad en España» (2).

Puede, pues, deducirse que la disciplina «bancaria» que establecen las normas españolas es aplicable plenamente a las entidades de crédito españolas y a las sucursales de entidades de crédito extranjeras no comunitarias, y a las sucursales de entidades de crédito autorizadas en otros Estados de la Comunidad Europea, salvo en aquellos aspectos o materias que hayan sido objeto de armonización, aunque, en todo caso, deberán respetar las normas de «interés general» vigentes en España.

La expresión «interés general», tomada de la Segunda Directiva de Coordinación (86/646/CEE), está presente en distintos artículos de la misma y, de una forma programática, en el considerando núm. 15 en los siguientes términos: «... los Estados miembros deben velar por que no exista ningún obstáculo para que las actividades que se beneficien del reconocimiento mutuo puedan ser ejercidas del mismo modo que en el Estado miembro de origen, siempre que no se opongan a las disposiciones legales de interés general vigentes en el Estado miembro de acogida.» Pero poco más —o nada— puede deducirse de la parte dispositiva del texto comunitario, por lo que cabe reflexionar sobre cuáles puedan ser estas normas de interés general.

Según la Comisión Europea, la invocación de unas normas de interés general se basa en la admisión de la idea de que las condiciones de ejercicio de la actividad de una entidad de crédito no tienen que ser las mismas en el país de origen y en el de acogida, ya que resulta evidente que la legislación civil, penal y social del país de acogida debe ser plenamente aplicable dentro de los límites de la armonización comunitaria y el reconocimiento mutuo de las autorizaciones no afecta a estas materias.

El *Diario Oficial* de las Comunidades Europeas publicó, el 4 de noviembre de 1995, un proyecto de Comunicación de la Comisión en el que trataba de clarificar el concepto de «interés general» en la Segunda Directiva como justificador, por excepción, de la actuación del país de acogida (3). Se trata de un texto no vinculante, pero de indudable interés por los criterios interpretativos que en él se recogen. La Asociación Española de Banca Privada elaboró una nota resumen sobre el mismo, que remitió a sus asociados con fecha 13 de febrero de 1996, de la que pueden extractarse estas ideas:

- a) Los Estados miembros de acogida sólo pueden imponer el respeto de sus

(2) Artículo 53.º, incorporado a la Ley 26/1988, de 29 de julio, por la Ley 3/1994, de 14 de abril.

(3) También trata de aclarar el concepto de libre prestación de servicios frente al de libre establecimiento.

normas de interés general a las sucursales de entidades de crédito en la medida en que concurran en ellas las siguientes características (4):

- Que se trate de verdaderas normas de interés general.  
(Partiendo de las razones citadas en el artículo 56.º del Tratado, como son las de orden público, seguridad pública y sanidad pública, y añadiendo a éstas las normas profesionales destinadas a proteger al destinatario de los servicios, la protección de los trabajadores y de los consumidores, la protección de la buena reputación del sector financiero nacional, la prevención del fraude, el orden social y la coherencia fiscal.)
- Que no sean discriminatorias.
- Que sean objetivamente necesarias.
- Que sean proporcionadas al objeto buscado.
- Que el interés general no esté salvaguardado por las disposiciones aplicables a la entidad de crédito en su Estado de origen (5).

b) La comunicación por la autoridad correspondiente del país de acogida a las entidades de crédito que deseen establecer una sucursal en su territorio, de las normas de interés general aplicables, es una facultad y no una obligación de dichas autoridades. Pero una entidad de crédito que desee instalar una sucursal en otro Estado miembro «debería poder obtener sin dificultad tal información», aunque la negativa no constituiría una infracción desde el punto de vista del derecho comunitario (6).

El Banco de España, por su parte, en las comunicaciones dirigidas a las entidades de crédito comunitarias, en el curso del procedimiento de instalación de sucursales en España, les advierte que, por razones de interés general, deberán respetar en el ejercicio de su actividad en España «el conjunto de la normativa española, tanto de ordenación y disciplina de las entidades de crédito (7), como de cualquier otro orden, financiero o no (civil, mercantil, fiscal, laboral, penal, de publicidad, etc.)» y respetar los requisitos y reglas de actuación establecidos para participar en los mercados interbancarios, o de valores, y en los sistemas de pagos.

## II. NORMAS DE ORDENACIÓN Y DISCIPLINA

Aquel concepto difuso de «disciplina bancaria» a que aludía el artículo 40.º de la Ley de Ordenación Bancaria de 31 de diciembre de 1946 ha tomado una concreción muy clara en la actual Ley de disciplina e intervención de las entidades de crédito. Según el artículo 1.º, 5 de la Ley 26/1988, de 29 de julio, son normas de orde-

(4) Fijadas por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de Luxemburgo.

(5) Por ejemplo, por referirse a alguna materia armonizada en el ámbito de la Comunidad.

(6) Se desprende de ello que las normas no comunicadas también podrían ser impuestas a la entidad.

(7) Exceptuando los requerimientos de recursos propios mínimos y los límites a los grandes riesgos, al inmovilizado y al riesgo por las posiciones en moneda extranjera, exigibles a las entidades de crédito españolas.

nación y disciplina de las entidades de crédito «las Leyes y disposiciones administrativas de carácter general que contengan preceptos específicamente referidos a las entidades de crédito y de obligada observancia para las mismas». Y añade dicho artículo que en este concepto se entienden comprendidas tanto las aprobadas por órganos del Estado o, en su caso, de las Comunidades Autónomas que tengan atribuidas competencias en la materia como las circulares aprobadas por el Banco de España.

Las infracciones de estas normas de ordenación y disciplina determinan una responsabilidad administrativa sancionable con arreglo a la propia Ley 26/1988, extendiéndose la responsabilidad no sólo a las entidades de crédito, sino también a las personas que ostentan cargos de dirección y administración en ellas o a los accionistas que posean en las mismas una participación significativa (8).

## 1. Normas de las Comunidades Autónomas

El artículo 152.º, 1 de la Constitución reconoce a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas capacidad para aprobar leyes sobre las materias que la propia Constitución atribuye a la competencia de dichas Comunidades o sobre aquellas otras que no sean competencia exclusiva del Estado. Las competencias sobre entidades de crédito, en general, no están en el primer caso, ya que no figuran en la lista del artículo 148.º como materias cuya competencia pueda ser asumida, por sí mismas, por una Comunidad Autónoma. Las competencias sobre cajas de ahorros y cooperativas de crédito, en cambio, que tampoco aparecen entre las competencias exclusivas del Estado del artículo 149.º, podrán ser asumidas por una Comunidad Autónoma en virtud de lo previsto en el apartado 3 de dicho artículo, que puntualiza que las materias no atribuidas de forma expresa al Estado podrán corresponder a las Comunidades Autónomas.

Por último, respecto a las entidades bancarias y a las propias cajas de ahorros y cooperativas de crédito, el punto 11.º del apartado 1 del artículo 149.º declara que es competencia exclusiva del Estado la «ordenación del crédito y la banca», por lo que las competencias que pueden asumir las Comunidades Autónomas en el ámbito de la banca habrán de ser únicamente de desarrollo de aquellas bases. Este mismo carácter de desarrollo complementario deberá tener cualquier norma autonómica sobre las demás entidades cuando se refiera a lo que constituya la ordenación básica del crédito (9).

## 2. Circulares del Banco de España

El carácter de normas de ordenación y disciplina de las entidades de crédito, otorgado por la Ley 26/1988, de 29 de julio, a las Circulares del Banco de España, queda actualmente completado por la Ley 13/1994, de 1 de junio, en cuyo artícu-

(8) Véase el contenido del capítulo 19.º.

(9) En el capítulo 21.º, «El Estado de las autonomías y las entidades de crédito», se trata con detalle las competencias autonómicas.

lo 3.º se aporta una distinción entre las «Circulares Monetarias», dictadas en el ejercicio de sus competencias autónomas —política monetaria y emisión de billetes—, y «Circulares» para el ejercicio del resto de competencias de desarrollo de normas que le habiliten expresamente para ello (10).

### III. DISPERSIÓN DE NORMAS REGULADORAS

Si por algo se caracteriza la regulación de las entidades de crédito es por una gran dispersión normativa. A pesar de los efectos del proceso desregulador iniciado en los años ochenta, todavía es necesario manejar unas 150 disposiciones de diverso rango, vigentes total o parcialmente, entre normas legales, reglamentarias o administrativas. Esta cifra cobra su real significado si se considera, a la vez, el volumen de normas derogadas en los últimos años. Leyes orgánicas, leyes ordinarias, leyes de bases, decretos legislativos, decretos-leyes, decretos, órdenes ministeriales, resoluciones de direcciones generales y circulares del Banco de España —sin olvidar determinadas normas emanadas de las Comunidades Autónomas— deberán ser consultadas, en algún momento, para conocer la regulación específica de bancos, cajas de ahorros, cooperativas de crédito y establecimientos financieros de crédito.

En el aspecto temporal, todavía están vigentes artículos de la regulación de cajas de ahorros de 1929 y 1933 (11), y la Ley de Ordenación Bancaria de 1946, después de cincuenta años, sigue siendo la norma —como se ha expuesto en el apartado I anterior— que determina el ámbito de aplicación de la normativa bancaria.

Esta supervivencia de disposiciones se debe a un vicio muy extendido en nuestros legisladores, como es el uso y abuso del procedimiento de nuevas redacciones y adiciones o supresiones de texto de normas anteriores. En un afán de economía administrativa, se ha llegado incluso a reutilizar espacios vacíos dejados por artículos derogados de una norma para incluir en ellos nuevas disposiciones, ajenas por completo a las originales (12).

Como consecuencia de esta política legislativa, nos encontramos con abundantes situaciones que resultan, al menos, curiosas: que algún artículo de la Ley de Ordenación Bancaria de 1946 haga alusión a la Comunidad Europea e, incluso indirectamente, al mercado único financiero (13); que toda la regulación legal de la solvencia aplicable a partir de 1993 esté contenida en una Ley de 1985 (14); que la Ley de disciplina e intervención de las entidades de crédito lo sea, además,

---

(10) La regulación del coeficiente de caja y las normas para la publicidad utilizando billetes o monedas han sido, hasta ahora, los motivos que han llevado a dictar las Circulares Monetarias 1/1996, de 27 de septiembre, y 1/1995, de 28 de febrero, respectivamente.

(11) Decreto-Ley 2532/1929, de 21 de noviembre, y Decreto de 14 de marzo de 1933.

(12) Artículo 5.º del Real Decreto-Ley 18/1982, de 24 de septiembre, derogado por la Ley 26/1988. Posteriormente, la disposición adicional séptima del Real Decreto-Ley 12/1995, de 28 de diciembre, llenó ese vacío.

(13) Artículo 40.º, segundo párrafo.

(14) Ley 13/1985, de 25 de marzo. Nueva redacción del Título II por la Ley 13/1992, de 1 de junio.

de creación de estas entidades, actividad transfronteriza y participaciones significativas; que lo que inicialmente figuraba en esta Ley como «normas complementarias», al final del texto dispositivo quede ahora en la primera mitad del articulado.

Pero aún hay algo más curioso: que en la Ley 26/1988, que puede considerarse una actual ley de ordenación de las entidades de crédito, no se defina qué es una entidad de crédito y qué entidades tienen esta consideración, extremos que hay que buscar en un Decreto Legislativo de 1986 (15), y para saber cuáles son las causas de revocación de las autorizaciones de estas entidades se deba «retroceder» a la Ley de 31 de diciembre de 1946 (16).

Aunque notablemente corregida en la actualidad, ha sido una práctica muy utilizada hasta principio de los años ochenta la de entender por derogadas «todas aquellas normas que se opongan a la presente».

Y si es criticable el abuso de disposiciones que contienen nuevas redacciones de artículos de normas anteriores, es aún más perturbador que en aquéllas se incluyan además normas autónomas que quedarán para siempre «colgadas» en un texto que debió ser únicamente modificador de otras normas.

Como consecuencia de las sugerencias del Consejo Europeo, celebrado en Edimburgo en diciembre de 1992, se publicó unos meses después una Resolución del Consejo de 8 de junio de 1993 relativa a la redacción de la legislación comunitaria, en la que se formulan diez directrices o criterios que, aunque no sean obligatorias ni pretendan ser exhaustivas, tienen como objetivo lograr que la legislación emanada de la Comunidad resulte más accesible. No se trata de una recomendación dirigida a los Estados miembros sobre la redacción de sus textos jurídicos, pero no debería ignorarse el valor intrínseco de estos criterios y el carácter armonizador que podría aportar a la redacción de las normas jurídicas internas de los distintos Estados de la Comunidad.

Pensando un poco en los defectos, señalados anteriormente, presentes en la legislación de nuestro sistema financiero, resultan reveladoras algunas de las recomendaciones contenidas en esta Resolución, como la conveniencia de evitar el empleo abusivo de abreviaturas, las referencias imprecisas a otros textos o el exceso de referencias cruzadas, y que cualquier derogación quede claramente expresada. Pero la más significativa es, sin duda, la afirmación del punto 9 de la Resolución: «Un acto que modifique otro anterior no debe incluir disposiciones de fondo autónomas, sino únicamente disposiciones que se integren directamente en el acto que se modifica.»

#### IV. TEXTOS BÁSICOS

Dentro de la dispersión legislativa comentada anteriormente, destacan algunos textos que pueden considerarse básicos en la regulación de las entidades de crédito, en unos casos por sus propios contenidos, como el ámbito de aplicación de las

(15) Real Decreto Legislativo 1298/1986, de 28 de junio, artículo 1.º.

(16) Artículo 57.º bis.

normas, el propio concepto de entidad de crédito, el secreto profesional, el régimen sancionador, la intervención de las entidades y la revocación o sustitución de sus administradores, la revocación de las autorizaciones, y en otros porque sientan la base legal para desarrollos reglamentarios en materias tan importantes como la creación de entidades, su actuación transfronteriza, el control de la solvencia o el coeficiente de caja.

## 1. Ley de Ordenación Bancaria de 1946

Esta Ley, con fecha de 31 de diciembre de 1946, que tuvo en su origen sesenta artículos que trataban «del Banco de emisión, de los otros Bancos oficiales y de la Banca privada», ha ido sufriendo derogaciones, incorporación de texto, nuevas redacciones y modificaciones que, en sus aspectos más significativos referentes a las entidades de crédito, están recogidos en las siguientes normas legales:

- a) Decreto-Ley 7/1960, de 10 de agosto.
- b) Decreto-Ley 18/1962, de 7 de junio, y otros Decretos-Leyes derivados de la Ley de Bases de 1962.
- c) Ley 13/1966, de 18 de marzo.
- d) Ley 13/1985, de 25 de mayo.
- e) Real Decreto Legislativo 1298/1986, de 28 de junio.
- f) Ley 26/1988, de 29 de julio.
- g) Ley 3/1994, de 14 de abril.

Subsisten, después de todas estas modificaciones, varios artículos cuyos contenidos están plenamente vigentes: definición de la actividad bancaria (37.º), ámbito de aplicación de la disciplina bancaria (40.º), facultades del Ministro de Economía y Hacienda (43.º y 45.º), facultades del Banco de España (47.º), carácter nominativo de las acciones bancarias y ejercicio económico ajustado al año natural (54.º), carácter subsidiario de las normas de las sociedades mercantiles (55.º) y revocación de las autorizaciones concedidas a las entidades de crédito (57.º bis).

## 2. Ley de coeficientes de inversión, recursos propios y obligaciones de información

La Ley 13/1985, de 25 de mayo, abarcaba inicialmente estos tres ámbitos en tres Títulos diferenciados. La modificación del artículo 1.º, deslegalizando las obligaciones de inversión que pasan a ser una competencia del Gobierno (Ley 37/1988, de 28 de diciembre), y la derogación del artículo 12.º, por quedar recogidas las «obligaciones de información» en la normativa general de la solvencia, han dejado a esta Ley 13/1985 con un contenido específico reflejado en el nuevo contenido que la Ley 13/1992, de 1 de junio, ha dado al Título II, que ahora pasa a denominarse «Coeficiente de solvencia y limitaciones a la actividad de las entidades de crédito por razones de solvencia», donde se establecen las bases para un desarrollo de la actual regulación de la solvencia. Las normas que han originado estas modificaciones son, pues, las siguientes:

- a) Ley 26/1988, de 29 de julio.
- b) Ley 37/1988, de 28 de diciembre.
- c) Ley 13/1992, de 1 de junio.

### 3. Adaptación de normas legales al ordenamiento jurídico de la CEE

El Real Decreto Legislativo 1298/1986, de 28 de junio, introdujo las correcciones oportunas en los textos legales anteriores para adaptar sus contenidos a las exigencias de las Directivas comunitarias en el momento de la adhesión de España a la Comunidad. Pero, además, introdujo otras disposiciones autónomas que quedan permanentemente en este Decreto Legislativo, aunque sería deseable que se incorporasen a la Ley 26/1988, de 29 de julio, donde tendrían un encaje adecuado.

Los artículos 1.º y 6.º han sido objeto de sucesivas modificaciones por las nuevas redacciones dadas por otros textos de rango legal:

- a) Ley 26/1988, de 29 de julio.
- b) Ley 3/1994, de 14 de abril.
- c) Real Decreto-Ley 12/1995, de 28 de diciembre.

Estos cambios han supuesto la adecuación de la definición de entidad de crédito, una sucesiva actualización de la lista de entidades que tienen esta consideración (artículo 1.º) y la adaptación de las normas que regulan la información y el secreto profesional (artículo 6.º) en los contenidos de la Segunda Directiva de Coordinación.

### 4. Ley de disciplina e intervención de las entidades de crédito

La Ley 26/1988, de 29 de julio, puede considerarse como una Ley de ordenación general de las entidades de crédito. En el contenido inicial que justificaba su denominación ya se incluyeron algunas disposiciones complementarias, entre las que figuraban las relativas a creación de entidades de crédito, y un Título II con las normas sobre el ejercicio de la actividad y el uso de las denominaciones reservadas a estas entidades. Posteriormente, ha sufrido modificaciones y, a la vez, enriquecido su contenido mediante las siguientes leyes:

- a) Ley 13/1992, de 1 de junio.
- b) Ley 2/1994, de 30 de marzo.
- c) Ley 3/1994, de 14 de abril.
- d) Ley 13/1994, de 1 de junio.

En estas modificaciones se tipifican nuevas infracciones derivadas de los incumplimientos de las nuevas normas de solvencia, participaciones significativas y coeficiente de caja. Pero el cambio más importante lo aporta la Ley 3/1994, de 14 de abril, de transposición de la Segunda Directiva de Coordinación, que, aparte de otras modificaciones, incorpora dos nuevos títulos: el V, relativo a la actividad crediticia en Estados miembros de la Unión Europea, y el VI, con el régimen de las participaciones significativas.



## 5. Ley de adaptación a la Segunda Directiva de Coordinación bancaria

La Ley 3/1994, de 14 de abril, cumple su finalidad propia en los cinco artículos de que consta, en los que modifica otras tantas leyes, tal como puede verse en los apartados anteriores. Pero, a su vez, como dice su título, introduce «otras modificaciones relativas al sistema financiero» en doce disposiciones adicionales, de las cuales algunas tienen el carácter de auténticas normas autónomas que dan a esta Ley, esencialmente modificativa, un carácter de permanencia.

Así, la disposición adicional primera sienta la base legal de los establecimientos financieros de crédito, y la segunda, amplía el contenido de las actividades de arrendamiento financiero. Por la disposición adicional decimoprimeras queda disuelto del Consejo Superior Bancario. Y, al margen de la regulación propiamente específica de las entidades de crédito, se regulan los regímenes disciplinarios aplicables a los corredores de comercio y a las sociedades de tasación (disposiciones adicionales octava y decimoprimeras, respectivamente).

## 6. Ley de autonomía del Banco de España

Por lo que afecta a las entidades de crédito, deben retenerse de la Ley 13/1994, de 1 de junio, la facultad que se otorga al Banco de España, en el artículo 9.º, para imponerles un coeficiente de caja y las nuevas tipificaciones de las infracciones de este coeficiente que se incorporan a la Ley 26/1988, de 29 de julio, mediante la disposición adicional primera. Afecta también a las entidades de crédito el régimen de autorización previa para realizar publicidad utilizando billetes o monedas y las sanciones por los incumplimientos, que quedan establecidas en el artículo 15.º5.

## V. PROCEDIMIENTO PARA EL OTORGAMIENTO DE AUTORIZACIONES

El Real Decreto 1778/1994, de 5 de agosto, en cumplimiento de lo previsto en la disposición adicional tercera de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (17), tiene por objeto adecuar a esta Ley las normas reguladoras de los procedimientos para el otorgamiento, modificación y extinción de autorizaciones administrativas (18).

Se entiende por autorizaciones «aquellos actos administrativos, cualquiera que sea su denominación específica, por los que, en uso de una potestad de intervención legalmente atribuida a la Administración, se permite a los particulares el ejercicio de una actividad, previa comprobación de su adecuación al ordenamiento jurídico...», considerándose incluidos en el ámbito de aplicación de esta norma los procedimientos tramitados por la Administración General del Estado o por las entidades de Derecho público vinculadas o dependientes de aquélla.

---

(17) Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

(18) En lo relativo a las entidades de crédito, sólo tienen relevancia los procedimientos de otorgamiento de autorizaciones.

Dejando a un lado un análisis jurídico-administrativo completo de esta regulación, interesan fundamentalmente aquí los efectos que puede tener la falta de una resolución expresa en las autorizaciones administrativas relativas a la actividad de las entidades de crédito, cuya competencia para otorgarlas está atribuida al Ministro de Economía y Hacienda o al Banco de España.

Como principio general, el plazo máximo para la resolución de los procedimientos será el que establezca su normativa reguladora. Si en esta normativa no se señalan plazos, deberá resolverse, como máximo, en tres meses. Las resoluciones serán siempre motivadas y pondrán fin a la vía administrativa, salvo en los supuestos señalados en las normas correspondientes.

Si transcurriese el plazo máximo para resolver sin que haya recaído resolución expresa, la solicitud podrá entenderse estimada, salvo en los supuestos que se recogen en un anexo del Real Decreto. Para la eficacia de una resolución presunta se requiere la certificación de acto presunto emitida por el órgano a quien compete la resolución expresa del procedimiento (19).

Trasladando estos criterios al ámbito de las entidades de crédito, pueden señalarse las siguientes precisiones:

a) En las normas específicas de estas entidades suele constar el plazo establecido para la resolución de las autorizaciones, por lo que éste prevalecerá sobre el general de tres meses.

b) En el anexo del Real Decreto se incluyen determinados supuestos de autorización relativos a entidades de crédito, en los que la falta de resolución expresa puede considerarse desestimatoria de la solicitud:

- Creación de entidades de crédito.
- Disposición en efectivo de las reservas.
- Apertura de sucursales e instalación de filiales u oficinas de representación en el extranjero.
- Transformación en bancos de otras entidades de crédito.
- Escisiones y fusiones que afecten a cooperativas de crédito.
- Conversión de cooperativas de crédito en otra clase de cooperativas.
- Las establecidas en la Ley 13/1992, de 1 de junio, de recursos propios y supervisión en base consolidada y sus normas de desarrollo.
- Las exigidas en relación a los establecimientos y operaciones de cambio de moneda extranjera.

En todos los supuestos no incluidos en este anexo se aplicará el principio general, y la falta de resolución expresa dentro del plazo señalado tendrá un efecto estimatorio de la solicitud.

---

(19) Artículo 44.º de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

## CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LAS ENTIDADES

Aunque es indudable la tendencia a una equiparación operativa de los distintos tipos de entidades de crédito, no puede soslayarse el hecho, que influye lógicamente en la regulación de importantes aspectos de las mismas, de la distinta naturaleza jurídica de bancos y otras entidades con forma de sociedad anónima, por un lado, y cajas de ahorros y cooperativas de crédito, por otro.

El carácter mercantil de lo que las leyes han denominado el comercio de banca, el carácter marcadamente fundacional de las cajas de ahorros y las características peculiares de las instituciones de crédito cooperativo influyen en aspectos tan importantes como la forma y determinación de sus capitales sociales, la composición, competencias y funcionamiento de sus órganos de gobierno y administración, y en el régimen de incompatibilidades de los miembros de estos últimos.

Sin embargo, todas estas entidades de crédito responden a ese concepto comunitario de empresas cuya actividad consiste en recibir del público depósitos u otros fondos reembolsables y conceder créditos por cuenta propia.

### I. DEFINICIÓN LEGAL DEL COMERCIO DE BANCA

El Código de Comercio presenta un concepto del comercio de banca mediante la descripción de las operaciones propias de las distintas compañías de crédito, a las que dedica los artículos 175 y siguientes. Si bien el tipo de bancos o compañías de crédito que en el Código se describe no se corresponde con la estructura actual del sistema bancario, no cabe duda de que las operaciones propias de los bancos de emisión y descuento, compañías de obras públicas, bancos de crédito territorial, bancos y sociedades agrícolas, pormenorizadas en dichos artículos, son un precedente de la operativa y finalidades específicas de la banca actual tanto oficial como privada: bancos centrales o de emisión, bancos de crédito agrícola, bancos hipotecarios, bancos comerciales, bancos industriales.

El precedente más próximo, y todavía válido, de una definición del comercio de banca sigue siendo el contenido del artículo 37 de la Ley de Ordenación Bancaria de 31 de diciembre de 1946. Dice este artículo que «ejercen el comercio de Banca las personas naturales o jurídicas que, con habitualidad y ánimo de lucro, reciben del público, en forma de depósito irregular o en otras análogas, fondos que aplican por cuenta propia a operaciones activas de crédito y a otras inversiones, con arreglo a las leyes y a los usos mercantiles, prestando, además, por regla general, a su clientela servicios de giro, transferencia, custodia, mediación y otros en relación con los anteriores, propios de la comisión mercantil».

En su concisión y brevedad recoge el texto de la Ley aspectos tan importantes

como quiénes pueden ser sujetos activos del comercio de banca; su carácter mercantil, a través de la habitualidad, ánimo de lucro y actuación por cuenta propia; un esbozo de la jerarquía de fuentes del derecho mercantil bancario, y, por último, una clasificación de las operaciones bancarias, distinguiendo las de financiación o pasivas de las de inversión o activas, y unas y otras de las operaciones de mediación o neutras.

## 1. Clases de bancos

A la hora de clasificar los bancos surge, en primer lugar, una distinción o clasificación que puede considerarse de carácter eminentemente corporativo, ya que respondía a la división de los bancos en grupos de nacionales, regionales o locales, a efectos de la elección de vocales del entonces existente Consejo Superior Bancario, si bien esta clasificación tuvo su importancia, en ciertos momentos, cuando la expansión bancaria se establecía a través de unos planes anuales que concedían ventajas a las entidades para la apertura de oficinas dentro de sus ámbitos territoriales de actuación habitual.

Tiene más significación y carácter técnico, sin embargo, la clasificación de los bancos según su estatuto jurídico y, en este sentido, a partir de la reforma del crédito y la banca de 1962 se puede hablar de unos bancos industriales y de negocios y de unos bancos comerciales. A su vez, la banca existente en el momento de la reforma se la conceptuó como una banca mixta. Esta última denominación no respondía tanto a un estatuto jurídico determinado como a una situación de hecho, puesta de manifiesto cuando se querían introducir unos criterios de especialización para romper el inmovilismo anterior y autorizar la creación de nuevas entidades bancarias.

Los bancos industriales y de negocios se preveían en la Base 6.<sup>a</sup> de la Ley 2/1962, de 14 de abril, sobre ordenación del crédito y de la banca. El apartado a) de esta Base establece que se promulgará un estatuto legal para estos bancos, a los que se asigna como función primordial «la de promover nuevas empresas industriales, animar y vitalizar así la iniciativa privada y colaborar en la tarea de financiación a largo plazo». En cumplimiento de este mandato, se promulga, poco después, el Decreto-Ley 53/1962, de 29 de noviembre, que contiene el estatuto legal de los bancos industriales y de negocios, que es desarrollado por una Orden de 21 de mayo de 1963, en la que se dan las normas para la creación de estas entidades.

La misma Base 6.<sup>a</sup>, antes mencionada, reconocía «la existencia de entidades ya orientadas predominantemente al sector industrial», a las que sería conveniente facilitar su adaptación, por lo que por medio de otra Orden de 31 de mayo de 1963 se dieron normas sobre el régimen transitorio de aquellos bancos mixtos que optasen por transformarse en industriales y de negocios, fijando un plazo de cinco años para ajustar sus recursos a las mayores exigencias de los nuevos bancos, y otro de diez años para adaptar su operativa a la propia de la banca industrial. A este régimen excepcional de adaptación se puso fin con una Orden de 2 de abril de 1970, aunque se dejaba abierta la posibilidad de una modificación de estatutos basada en una anterior orientación predominante hacia el sector industrial que, debidamente autorizada por el Ministro de Hacienda, permitiese acceder a la clasificación de banco industrial y de negocios.

La banca comercial surgió no tanto como un modelo nuevo de banca, sino como una consecuencia del levantamiento del llamado *statu quo*. La disposición transitoria segunda de la Ley de Ordenación Bancaria de 31 de diciembre de 1946 había declarado que continuarían aplicándose las normas vigentes sobre prohibición de constitución de nuevas entidades bancarias, trasladando al Gobierno la competencia para modificar o derogar tal régimen restrictivo. Años más tarde, la Base 7.<sup>a</sup> de la Ley 2/1962, de 14 de abril, señala la necesidad de otorgar «unas mayores facilidades y libertad al acceso a la profesión de banquero», y un Decreto del año siguiente, el 1312/1963, de 5 de junio, establece las condiciones para la creación de estos bancos, que, al no ser «industriales» y estar sujetos a fuertes restricciones que los van a diferenciar de la banca mixta ya existente, se empezarán a denominar bancos «comerciales».

La naturaleza peculiar de estos bancos comerciales quedaba patente comparando sus limitaciones operativas con las que derivan del contenido del Decreto-Ley 56/1962, de 6 de diciembre, que establecía una serie de restricciones en la composición de la cartera de valores industriales de los bancos privados «existentes en la actualidad» y que vino a consagrar una división del sistema bancario en tres clases de entidades: los antiguos bancos mixtos, la banca industrial con su estatuto jurídico peculiar y los nuevos bancos comerciales, caracterizados, más que por el cumplimiento de unos fines específicos, por las restricciones a que quedarán sometidos.

Este modelo de especialización bancaria, introducido tras la reforma del crédito y la banca de 1962, empezó muy pronto, sin embargo, a hacer quiebra. Ya a partir de 1969 se inicia un proceso de desespecialización que va a acentuarse poco a poco, unas veces por la ampliación del ámbito de operaciones de cada clase de entidades, otras por el levantamiento de ciertas restricciones y, en general, por la promulgación de normas comunes a todas ellas.

Se ha considerado que la culminación de la desespecialización legal de la banca se produce con las medidas que se introdujeron en el sistema financiero en el mes de agosto de 1974. Curiosamente, sobre la transformación de la especialización legal de la banca en otra puramente vocacional se ha escrito mucho, pero no existe una formulación jurídica expresa de la misma, debiendo buscarse indirectamente en los propios textos de los Decretos y Órdenes que se publicaron en aquellas fechas. Así, el Decreto 2246/1974, de 9 de agosto, por el que se modifica la regulación de la creación de nuevos bancos privados, establece un procedimiento uniforme para la creación de bancos sin hacer ninguna alusión expresa a que éstos sean comerciales o industriales y, únicamente, es revelador el apartado f) del artículo 4.º en el que se recogen las limitaciones de la cartera de valores durante el período cautelar de los cinco primeros años de actuación «tratándose de bancos comerciales», lo que ratifica el criterio de que el resto del contenido del Decreto afecta a uno y otro tipo de bancos.

Una afirmación más comprometida hay que buscarla en la Orden de 9 de agosto de 1974, sobre operaciones que pueden realizar las diferentes clases de bancos, en cuyo preámbulo se contiene, quizá, la única alusión expresa al fin de la especialización legal: «... resulta conveniente que el marco en que se desenvuelven las diferentes clases de bancos vaya siendo cada vez más uniforme y amplio con el fin de que, dentro del mismo, la especialización responda cada vez más a la propia vo-

luntad y vocación de las diferentes entidades, en lugar de venir legalmente impuesta».

Dadas las pequeñas diferencias que van quedando ya entre bancos industriales y no industriales, se puede deducir que, a partir de 1974, la especialización de un banco de nueva creación viene definida por la voluntad expresada por sus fundadores en los propios estatutos en una tendencia, generalizada en la actualidad en la mayoría de los países de nuestro entorno, hacia un modelo de banca universal.

#### A) *Lo que queda de la especialización de 1962*

Después de más de treinta años de ese intento de especialización bancaria, es revelador hacer alguna reflexión sobre cómo fueron apareciendo los bancos industriales en nuestro país y qué ha sido de estas entidades y de los bancos comerciales que se crearon a partir de 1963.

Aparte de dos entidades ya existentes (1) que se acogieron a la posibilidad de transformación por su clara vocación anterior a lo que podría considerarse una banca industrial y otras tres que más tarde adaptaron sus estatutos sociales a esta modalidad, se constituyeron veinte bancos con el estatuto legal de industriales y de negocios. Las limitaciones en las carteras industriales y la imposibilidad de acceder a una obtención de recursos a largo plazo con tipos de interés atractivos, que se imponía a la banca ya existente —la que se llamó banca mixta—, obligó a muchos de estos bancos a crear su propio banco industrial con el fin de no quedar al margen del nuevo mercado de financiación a las empresas, a largo plazo, que se iniciaba con la reforma de 1962. Así, pues, de los veinte nuevos bancos, sólo nueve se constituyeron con total independencia de bancos ya operantes.

La crisis iniciada en 1978 afectó a muchos de esos bancos industriales, de los cuales siete pasaron al Fondo de Garantía de Depósitos y fueron subastados posteriormente, dos pertenecientes al grupo Rumasa siguieron la suerte de este *holding*, otros dos fueron objeto de absorciones por otras entidades y uno presentó suspensión de pagos y acabó liquidándose. Subsisten sólo en la actualidad ocho entidades de las creadas en los primeros años de la especialización, de las que cinco pertenecen a los grupos bancarios de la entidad que los constituyó.

Peor suerte que la banca industrial han corrido los bancos comerciales, ya que de los trece que se constituyeron a partir de 1964 sólo queda uno actualmente que ha sufrido un cambio notable en la titularidad de su capital (2).

#### B) *Bancos extranjeros*

Al tratarse de la clasificación de los bancos, suelen considerarse también las distintas modalidades de la presencia de la banca extranjera en España.

La Ley 2/1962, de 14 de abril, de reforma del crédito y la banca, preveía en su

---

(1) Banco Urquijo y Banco de Financiación Industrial.

(2) Banco de Europa.

Base 7.<sup>a</sup>, d), la regulación por el Gobierno del establecimiento de la banca extranjera en nuestro país «fijando, en su caso, las limitaciones precisas y teniendo en cuenta, en lo que pudiera ser oportuno, el principio de reciprocidad». A esta previsión, sin embargo, no se dio cumplimiento hasta la publicación, dieciséis años después, del Real Decreto 1388/1978, de 23 de junio, por el que se reguló el establecimiento de sucursales y filiales de entidades bancarias extranjeras.

Las sucursales de bancos extranjeros nacieron con unas fuertes limitaciones para la captación de pasivo tanto estructurales, ya que no podían abrir más de tres oficinas, como puramente operativas, puesto que tenían prohibida la obtención de financiación ajena en el mercado interior en cifra superior a la que representase el 40 por 100 de sus inversiones en valores y créditos a entidades españolas, públicas y privadas, más los activos de cobertura del coeficiente de caja (3).

La adaptación de la normativa bancaria española al ordenamiento jurídico de la CEE determinó una reducción progresiva de estas limitaciones, hasta quedar totalmente equiparada la banca extranjera a la nacional en 1 de enero de 1993 (4).

Asimismo, los bancos extranjeros, que venían obligados a pertenecer al Consejo Superior Bancario según la Ley de Ordenación Bancaria de 31 de diciembre de 1946, pero no podían elegir ni ser elegidos vocales del mismo, pudieron adquirir ambos derechos mediante una nueva redacción dada al párrafo final del artículo 50.º de esa Ley (5).

El concepto de «banco extranjero» ha ido diluyéndose debido a la liberalización de los movimientos de capitales y a la internacionalización de la actividad bancaria. En la actualidad, más que de bancos españoles o extranjeros, debería hablarse de bancos sujetos al Derecho español —sean de capital nacional o dependan de un control exterior— y sucursales de bancos extranjeros, distinguiendo entre éstas las que lo son de bancos autorizados en otros Estados de la Unión Europea de las sucursales de bancos autorizados en terceros países.

## 2. Naturaleza jurídica y órganos de gobierno

En el artículo 37 de la Ley de Ordenación Bancaria de 1946, analizado anteriormente, queda delimitado el concepto de banco como el de un comerciante que, en principio, puede ser tanto una persona física como jurídica. Esta doble posibilidad e incluso la libertad de forma social dentro de las previstas en el Código de Comercio (6) ha ido evolucionando en posteriores regulaciones hacia una forma única concretada en la sociedad anónima. En unos casos, se ha regulado así expresamente, como en el supuesto de bancos industriales que aparecen en el marco de la

(3) De esta limitación quedaba excluida la financiación obtenida en el mercado interbancario español.

(4) La reducción progresiva de estas limitaciones ya quedó plasmada en un Anexo del propio Tratado de Adhesión de España, trasladándose el calendario con los plazos para el levantamiento de las mismas a una disposición transitoria del Real Decreto Legislativo 1298/1986, de 28 de junio.

(5) Nueva redacción dada por el artículo 7.º del Real Decreto Legislativo 1298/1986, de 28 de junio. Véase lo expuesto en el apartado II.2. del capítulo 1.º, sobre adaptación de normas con motivo del ingreso en la CEE.

(6) Ley Ordenación Bancaria de 1946, artículo 41.

reforma de 1962 (7). En otros, de forma no muy correcta, desde un punto de vista jurídico, al introducir referencias exclusivas a la sociedad anónima en el contenido de los expedientes de creación de nuevas entidades utilizando disposiciones de rango jerárquico inferior a las de la Ley de 1946 (8).

En cualquier caso, la exigencia de capitales mínimos muy superiores a 50 millones imposibilitaba, indirectamente, la constitución de entidades bancarias mediante otras formas sociales (9) y hacía inviable desde un punto de vista económico la aparición de nuevos banqueros personas físicas individuales. El Decreto 2246/1974, de 9 de agosto, se refiere ya como forma social única para la creación de nuevas entidades bancarias a la sociedad anónima (10). En este mismo sentido, ya el Real Decreto 1144/1988, de 30 de septiembre, y el actual 1245/1995, de 14 de julio, establecen como requisito necesario para ejercer la actividad bancaria la forma de sociedad anónima constituida por el procedimiento de fundación simultánea (11).

Son, pues, las normas de la Ley de Sociedades Anónimas las que, en principio, habrán de tenerse en cuenta en la constitución de las entidades bancarias y las que regularán sus órganos de gobierno: Junta general de accionistas y administradores o Consejo de Administración (12). No obstante, un Decreto de 14 de diciembre de 1951 estableció que quedaban en vigor, en virtud de las previsiones contenidas en el artículo 3.º de la Ley de Sociedades Anónimas, distintos preceptos aplicables a las mismas, entre ellos los referentes a la ordenación bancaria, y aunque se hace referencia a la Ley de Ordenación Bancaria de 1946 y normas complementarias, entonces vigentes, debe extenderse, lógicamente, a todas las disposiciones referentes a la ordenación de la banca que sucesivamente se han ido publicando, por lo que estas normas de Derecho especial bancario tendrán preferencia, en su caso, sobre las generales de la Ley de Sociedades Anónimas.

### 3. Referencia al extinguido Consejo Superior Bancario

Un primer Consejo Superior Bancario nació con la Ley de Ordenación Bancaria de 1921 y fue suprimido durante la guerra civil de 1936-1939. Se restableció en 1946 (13) como órgano consultivo en materia de banca, imponiéndose la adscripción obligatoria a todos los bancos, incluidos los extranjeros. El artículo 50.º de la Ley de Ordenación Bancaria de 1946 se refería a la composición del Consejo Supe-

(7) Decreto-Ley 53/1962, de 29 de noviembre, artículo 2.º

(8) Orden de 30 de noviembre de 1963, artículo 1.º

(9) Ley de Sociedades Anónimas de 17 de julio de 1951, artículo 5.º, modificado por la Ley 84/1968, de 5 de diciembre.

(10) Por absorciones posteriores o cambios de forma social han desaparecido todas las figuras de banqueros individuales o entidades bancarias constituidas como sociedades colectivas, comanditarias o de responsabilidad limitada.

(11) Artículos 2.º, 1.a, de ambos Decretos.

(12) La adaptación de la legislación bancaria a las normas de la CEE exige que las entidades de crédito cuenten con, al menos, dos personas que puedan orientar la dirección de la misma, por lo que no podría utilizarse la figura del administrador único que permitía la Ley de Sociedades Anónimas en su redacción anterior. (Véase Real Decreto 184/1987, de 30 de enero, artículo 1.2, ya derogado.)

(13) Ley de Ordenación Bancaria de 31 de diciembre de 1946 y Reglamento del Consejo Superior Bancario aprobado por Decreto de 16 de octubre de 1950.



rior Bancario, detallando el número de vocales y por qué grupo de bancos —nacionales, regionales o locales— eran elegidos. En esta lista no aparecían vocales elegidos por la banca extranjera, que, en virtud de lo dispuesto en el párrafo final de dicho artículo, tampoco tenían voto en las elecciones para los cargos en el Consejo (14).

Entre las funciones del Consejo Superior Bancario se distinguían unas de naturaleza resolutoria de otras meramente informativas. Entre las primeras, figuraba la interpretación de las normas dictadas por el Ministerio de Economía y Hacienda sobre tarifas de los servicios bancarios, vigilando su exacto cumplimiento y notificando al Banco de España las infracciones o anomalías observadas. También estaba facultado para solicitar del Banco de España la apertura e instrucción de expediente previo en los casos de uso indebido de la denominación de banco. Destacaban, entre las facultades de carácter resolutorio, la de recoger los usos y costumbres mercantiles bancarios a efectos de lo previsto en el artículo 2.º del Código de Comercio. Las facultades de carácter informativo podían resumirse en que debía ser necesariamente oído y emitía informe en una serie de cuestiones relativas a la operativa propia de la banca, sin que ello supusiese que tales informes hubiesen de ser vinculantes (15).

El Consejo Superior Bancario ha quedado disuelto por la disposición adicional decimoprimerá de la Ley 3/1994, de 14 de abril, por la que se adapta la legislación española en materia de entidades de crédito a la Segunda Directiva de Coordinación Bancaria. En realidad, desde el ingreso de España en la CEE, la figura del CSB no encajaba en las previsiones comunitarias sobre supresión de restricciones a la libertad de establecimiento. En el artículo 4.º de la Directiva 73/183/CEE se concibe la afiliación a organizaciones profesionales como un derecho, y la pertenencia a nuestro Consejo Superior Bancario —que no era exactamente una asociación profesional— se configuraba como una obligación.

La disposición adicional de la Ley 3/1994 ha dejado sin efecto cuantas disposiciones establecían un informe preceptivo del Consejo en determinadas materias, y señala que las referencias que se contengan en la normativa preexistente a dicho órgano se entenderán hechas, en lo sucesivo, a las entidades representativas de los bancos que lo componen.

Una Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 13 de mayo de 1984, en uso de las facultades que le confiere la Ley 3/1994, ha dado publicidad al acuerdo tomado por el Consejo Superior Bancario en extinción, en sesión celebrada el 29 de abril anterior, por el que se designa a la Asociación Española de Banca Privada (AEB), a todos los efectos previstos en la disposición adicional decimoprimerá de dicha Ley, como entidad representativa de los bancos que lo componían y destinataria de la totalidad de su patrimonio.

(14) Véase lo dicho en el apartado I.1.B anterior sobre la forma en que quedó corregida esta situación al ingresar España en la CEE.

(15) Al desaparecer la Dirección General de Banca y Bolsa con la reforma de 1962, y pasar sus funciones respecto a la banca privada al Banco de España, las facultades de éste se solaparon con muchas de las atribuidas al Consejo Superior Bancario por el Reglamento de 1950, publicado en un contexto legal muy diferente.

## II. LAS CAJAS DE AHORROS COMO INTERMEDIARIOS FINANCIEROS

El Estatuto de las Cajas Generales de Ahorro Popular, aprobado por un Decreto de 14 de marzo de 1933, las definía, en su artículo 2.º, como instituciones exentas de lucro mercantil, no dependientes de ninguna otra empresa, regidas por Juntas o Consejos de actuación gratuita y dedicadas a la administración de depósitos, con el propósito de invertir los productos, si los tuvieran, después de descontar los gastos generales, en constituir reservas, sanear el activo, estimular a los impositores y realizar obras sociales y benéficas.

Las cajas generales de ahorro popular se denominan también confederadas, por formar parte de la Confederación Española de Cajas de Ahorros. Si en un primer momento tuvieron la consideración de instituciones benéfico-sociales o económico-sociales ajenas al lucro mercantil, con el tiempo han ido experimentando una evolución que ha subrayado cada vez más su consideración como instituciones económicas de naturaleza crediticia. En este sentido, ya la Base 5.ª de la Ley 2/1962, en sus apartados *a)* y *b)*, enunciaba un programa para la futura reestructuración de las cajas con el fin de que pudiesen cumplir mejor sus funciones en la concesión de créditos con finalidades sociales.

El desarrollo posterior ha configurado a las cajas de ahorros como unos auténticos intermediarios financieros con una operativa cada vez más próxima a la banca, aunque manteniendo ciertas peculiaridades en cuanto a la composición de sus órganos de gobierno y hasta 1989 por las limitaciones territoriales a su expansión (16).

Es importante recordar, también, que las Comunidades Autónomas han asumido en sus estatutos competencias sobre las cajas de ahorros, siendo ya varias de ellas las que las han desarrollado en las correspondientes leyes o decretos.

### 1. Naturaleza jurídica

El Decreto-Ley 2532/1929, de 21 de noviembre, sobre el régimen del ahorro popular, distinguía entre cajas generales de ahorro popular y entidades particulares de ahorro. El Estatuto de las primeras, aprobado por Decreto de 14 de marzo de 1933, las definía, en su artículo 2.º, como instituciones de patronato oficial o privado, exentas de lucro mercantil y no dependientes de ninguna otra empresa. Aun cuando son muy distintas las opiniones de los tratadistas sobre la naturaleza jurídica de las cajas de ahorros y sobre su carácter público o privado, puede estimarse (17) que la naturaleza jurídica de las mismas se asemeja, muy especialmente, a la de fundaciones privadas de interés público (18), pudiendo ser definidas (y así lo ha hecho el legislador repetidamente) como instituciones de carácter fundacional,

---

(16) Orden de 20 de diciembre de 1979, derogada por el Real Decreto 1582/1988, de 29 de diciembre.

(17) NÚÑEZ-LAGOS, Francisco, *Aspectos jurídicos del control administrativo de entidades de crédito y ahorro privado*, Editorial Revista de Derecho Privado, pág. 40.

(18) El ordenamiento jurídico español no admite la posibilidad de fundaciones de interés privado.

sin que el dato del interés público determine, en ningún caso, la naturaleza pública de las mismas, debiendo, en cambio, considerarse como instituciones de naturaleza privada y reguladas por las normas del Derecho privado (19).

#### A) *El status actual y los procesos de cambio*

Las transformaciones experimentadas en la naturaleza jurídica de las cajas de ahorros de algunos países europeos, en la década de los años ochenta, ha abierto un debate sobre la oportunidad o la conveniencia de una reforma de estas entidades. Como argumentos a favor de una transformación en sociedades anónimas se ha invocado la necesidad de un aumento paulatino de sus recursos propios, requeridos por las normas de solvencia, para atender las exigencias de su actividad crediticia y asunción de riesgos, que queda supeditada —dada su naturaleza jurídica actual— a un incremento continuado de sus reservas que, por otro lado, produce una merma de sus posibilidades de destinar sus excedentes a las obras sociales propias. Frente a aquellas indudables ventajas operativas, permanece siempre latente la preocupación por una pérdida de la identidad que ha caracterizado a estas instituciones.

En el seno de la Unión Europea, existen países que tradicionalmente han permitido a las cajas de ahorros constituirse con la forma jurídica de sociedades anónimas, como es el caso de Bélgica. La posibilidad de convertirse en este tipo de sociedades se ha abierto, posteriormente, en Gran Bretaña e Italia (20), siguiendo el modelo italiano algún otro país y está en estudio en Alemania y Francia. En España no se ha abierto «oficialmente» este debate, aunque de una forma intermitente aparece en los medios de comunicación y no es ajeno al propio sector de las cajas de ahorros.

#### B) *La adquisición de bancos por cajas de ahorros*

A lo largo de 1996 estuvo presente en los medios de comunicación una polémica entre la banca y el sector de las cajas de ahorros suscitada ante la progresiva adquisición por estas últimas de determinadas entidades bancarias —tal como puede verse en el cuadro núm. 4.1— que han venido a sumarse a otras operaciones anteriores, que quizá no tuvieron un impacto similar.

---

(19) Un estudio muy completo sobre la personalidad jurídica fundacional de las cajas de ahorros es la tesis doctoral de GONZÁLEZ MORENO, José Manuel, *Naturaleza y régimen jurídico de las cajas de ahorros*, editada por la Caja de Ahorros de Madrid (1983), y particularmente lo expuesto en las páginas 320 y siguientes. Resultan muy precisas sus opiniones sobre la relevancia y el valor jurídico del Estatuto contenido en el Decreto-Ley de 1929 y su relación con el del Decreto de 1933, que «no es sino un extracto normativo de aquél» (págs. 77 y siguientes).

(20) Constituye una exposición documentada de la experiencia italiana la colaboración de HUCHA CELADOR, Fernando de la, «La reforma de las cajas de ahorros italianas», en *Papeles de Economía Española*, núm. 46 de 1991.

CUADRO NÚM. 4.1

Caja compradora	Banco adquirido
Cajamadrid	Banco de Crédito y Ahorro
La Caixa	Isbank Banco de Europa Banco Herrero Banco Granada Jerez
Bancaja	Banco de Murcia Banco de Valencia (25%)
Caixa Catalunya	Banco de la Exportación Banco Atlántico (40%)
Unicaja	BEF
Caja Cantabria	Ibercorp

La adquisición de un banco por una caja de ahorros sigue un procedimiento elemental, como es la compra de las acciones representativas de su capital, siguiendo los trámites de comunicación al Banco de España recogidos en la regulación de adquisiciones de participaciones significativas de una entidad bancaria (21) y sin más condicionamientos que las posibilidades de oposición que puede alegar el Banco de España, que, en estos casos, serían prácticamente inexistentes dados los condicionantes legales que regulan esta facultad.

Los reproches que planteaban los bancos se basan en la no existencia de reciprocidad normativa, ya que ellos no pueden adquirir cajas de ahorros dado que éstas no son sociedades anónimas con títulos de propiedad negociables. Sin embargo, no cabe duda de que si unas cajas de ahorros compran bancos es porque éstos están en venta y, en ocasiones, se trata de entidades pertenecientes a un grupo bancario cuya matriz considera oportuno desprenderse de ellas por motivos de estrategia comercial.

Con la adquisición de bancos, como anteriormente ocurriera con la compra de algunas cajas rurales en dificultades, las cajas de ahorros tienden a superar los efectos de las restricciones tradicionales a su expansión fuera de los ámbitos territoriales propios y, en una carrera por equipararse totalmente a los bancos, acelerar los períodos de maduración que se atribuyen a la apertura de una sucursal adquiriendo una red de oficinas ya instalada con una clientela propia.

La autoridad financiera se ha mostrado cauta al manifestar sus opiniones en esta situación. El problema de fondo —que es una configuración distinta de bancos y cajas de ahorros— origina la falta de reciprocidad alegada por los bancos, pero en un marco de libertad de mercado y libre concurrencia no cabe el establecimiento de normas prohibitivas específicas para evitar algo que tiene su base en una liberalización del sistema financiero.

(21) Artículos 56.º al 62.º de la Ley 26/1988, de 29 de julio (incorporados por la Ley 3/1994, de 14 de abril), y artículo 18.º del Real Decreto 1245/1995, de 14 de julio.

El Banco de España ha asegurado que no es favorable a promover una modificación del *status* jurídico de las cajas de ahorros. Es de notar que hace unos años, en Italia, las cajas de ahorros se convirtieron en sociedades anónimas mediante un proceso complejo que, en síntesis, consistió en separar sus funciones sociales y benéficas de las puramente financieras. Las primeras quedaban en manos de una fundación o *holding* que tenía como filial a una sociedad por acciones a la que se atribuían las actividades financieras. De esta forma, podían venderse en Bolsa las acciones de esta filial, aunque manteniendo siempre la fundación un porcentaje del capital de aquélla que permita el control de la misma (22).

Algunas recomendaciones apuntaban en otro sentido que, si bien podrían satisfacer las quejas de los bancos, no parecen ser del interés de las cajas de ahorros. Estas recomendaciones tenderían a que los bancos adquiridos no sean mantenidos por las cajas como filiales bancarias, sino que aquéllas absorban totalmente las redes de los bancos que compran, desapareciendo así lo que constituye, actualmente, unas «segundas marcas bancarias» de propiedad de cajas de ahorros.

Pero esta solución no satisface la pretensión de las cajas de ahorros, que buscan con estas adquisiciones penetrar en mercados regionales a los que antes no tuvieron acceso y, además, hacerlo conservando una estructura y una denominación social que garanticen la permanencia de la clientela. Como ejemplo de ello, puede reflexionarse en los datos del cuadro núm. 4.1 relativos a la adquisición del Banco Herrero (de Asturias) por La Caixa o del Banco de Murcia por Bancaja. Sólo en algunos casos puede pensarse en una aceptación de aquellas sugerencias cuando la propia estrategia de la caja se dirige a la adquisición no del banco, sino de un determinado número de oficinas, que, lógicamente, quedarán integradas en su propia red.

## 2. Órganos de gobierno

En cuanto a los órganos de gobierno de estas entidades, hay que acudir también al precedente del Estatuto de 1933. En él se indica que estas instituciones estarán regidas por juntas o consejos de actuación gratuita y que en los estatutos de cada caja se reflejará la composición, forma de elección, requisitos e incompatibilidades y funciones de los consejeros. Dentro de la reforma del crédito y de la banca de 1962, el Decreto 715/1964, de 26 de marzo, ratifica que los cargos de presidente del consejo de administración y vocales de las cajas de ahorros se harán de conformidad con los estatutos respectivos; pero establece, por primera vez en la regulación de estas instituciones, que los nombramientos o reelecciones deberán ser comunicados en un plazo de ocho días al Ministerio de Hacienda, quien podrá ejercitar el derecho de veto, dentro del plazo de un mes, por falta de idoneidad de la persona designada.

En 1975, un nuevo Decreto (23) regula la composición del consejo de adminis-

---

(22) Proceso habilitado por la Ley 218/1990, de 30 de julio, conocida por Ley D'Amato, nombre del Ministro del Tesoro que presentó el proyecto. (Véase el artículo citado en la nota 20 de este capítulo).

(23) Decreto 786/1975, de 3 de abril.

tración de las cajas, en el que habrán de estar representados la Organización Sindical, los impositores, los colegios profesionales, las instituciones de reconocido arraigo en la zona y las corporaciones locales fundadoras. Este Decreto no llegó a desarrollarse por la Administración ni se procedió a la necesaria modificación y adaptación de los estatutos por las propias entidades, quedando en una simple formulación de principios.

Dos años más tarde se publica el Real Decreto 2290/1977, de 27 de agosto, por el que se regulan las funciones y los órganos de gobierno de las cajas de ahorros, con la finalidad declarada en su exposición de motivos de dotarles de altos grados de libertad en su operativa y de representatividad en sus instituciones. En este Decreto se establecen como órganos propios de estas instituciones una Asamblea General como órgano supremo con amplias competencias y funciones, del que forman parte unos consejeros generales elegidos por compromisarios de los impositores, así como representantes de instituciones de carácter político, cultural o benéfico y de fuerte arraigo en el ámbito de cada caja; un consejo de administración, que refleja la pluralidad de intereses y representaciones de la propia asamblea general; la comisión de control, con funciones específicas de control y tutela, compuesta por impositores y representantes de las corporaciones locales; la comisión de obras sociales, con la misión específica de seleccionar y administrar las obras de esta naturaleza que se hayan de crear con los excedentes libres de las cajas, deslindándose de este modo las tareas asistenciales de las gerenciales propias de la actuación como entidades crediticias; se estructura, por último, la figura del director general dotada de amplias facultades.

Sin embargo, la normativa del Real Decreto 2290/1977 quedó profundamente modificada por la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de regulación de las normas básicas sobre órganos rectores de las cajas de ahorros. Las innovaciones más destacables de esta Ley se refieren a la composición de la asamblea general, y consecuentemente del consejo de administración, en la que tiene entrada una representación de las corporaciones municipales de hasta un 40 por 100 de los consejeros generales, designados directamente por las propias corporaciones, a la vez que desaparece la representación anterior de entidades de carácter científico, cultural o benéfico de reconocido arraigo en el ámbito territorial de las cajas, salvo que sea detraída de la otorgada a las personas o entidades fundadoras de las mismas. Los consejeros se nombrarán por un período máximo de cuatro años, pudiendo ser reelegidos por otro período igual y único, reduciéndose de setenta y cinco a setenta años la edad máxima de los vocales del consejo de administración. Desaparece la comisión de obras sociales, cuyas funciones son asumidas por el consejo de administración, y se limitan las atribuciones del director general a su estricto componente profesional y de gestión.

El propio título de la Ley «... regulación de las normas básicas...», ciertas consideraciones de la exposición de motivos y el contenido de la disposición final cuarta, 3, excluyendo determinados preceptos del expresado carácter de norma básica, hacen referencia a una de las competencias exclusivas del Estado, prevista en el artículo 149.1.11.<sup>a</sup> de la Constitución: establecer las normas básicas de la ordenación del crédito. Habiendo asumido las distintas Comunidades Autónomas competencia sobre cajas de ahorros, esta Ley pretende «establecer un marco estatal básico de la representación, organización y funcionamiento de los órganos de decisión de las

cajas de ahorro que pueda ser desarrollado por las Comunidades Autónomas para ajustarlo con mayor concreción a las características peculiares de sus territorios» (24). Sin embargo, algunas Comunidades publicaron, casi simultáneamente, sus propias leyes de órganos de gobierno e interpusieron recursos de inconstitucionalidad contra la ley estatal. El Estado, por su parte, también recurrió ciertos contenidos de las leyes de las Comunidades Autónomas (25).

### 3. La Confederación Española de Cajas de Ahorros

Una Real Orden de 24 de septiembre de 1928 creó la Confederación Española de Cajas de Ahorros Benéficas (26), que puede considerarse el precedente de la actual CECA.

La Confederación Española de Cajas de Ahorros, en su estructura actual, se configura como una asociación de cajas de ahorros con personalidad jurídica propia. Las cajas adheridas conservan su autonomía tanto en su organización como en el régimen de sus operaciones.

Los fines de la CECA abordan tres ámbitos diferenciados: representación de las entidades asociadas, prestación de servicios y colaboración con las autoridades financieras (27):

- Ostenta la representación individual o colectiva de las cajas en el ámbito nacional o internacional.
- Ofrece servicios financieros potenciando la creación de infraestructuras tecnológicas para que las cajas alcancen una organización óptima. Presta, también, servicios de información, asesoramiento técnico y de coordinación operativa.
- Colabora con las autoridades financieras en el saneamiento, mejora de la gestión y cumplimiento de la normativa de las cajas.

Con independencia de estas funciones, la CECA actúa como una caja de ahorros más, y como tal está sujeta al cumplimiento de las normas de ordenación y disciplina de las entidades de crédito (28).

### 4. Referencia a la Caja Postal de Ahorros

Al margen de la Confederación Española de Cajas de Ahorros, funcionaba desde 1909 la Caja Postal de Ahorros, que operaba como organismo autónomo con la garantía del Estado. El artículo 43 de la Ordenanza Postal, aprobada por Decre-

---

(24) Exposición de motivos de la Ley.

(25) En el capítulo 21.º se trata más ampliamente esta materia y se comentan las sentencias del Tribunal Constitucional por las que ha resuelto los recursos cruzados entre el Estado y las Comunidades Autónomas en esta materia.

(26) Anteriormente existían ya federaciones regionales.

(27) Ley 31/1985, de 2 de agosto, artículo 28.º

(28) Como se ha expuesto en el capítulo 2.º, la CECA tiene la consideración de entidad de crédito.

to 1113/1960, de 19 de mayo, la definía como entidad que, con la garantía del Estado, tenía por objeto recoger y administrar el ahorro nacional de primer grado fomentando la práctica de esa virtud y cooperar en realizaciones económicas de interés público o sentido social. Haciendo uso de la autorización concedida en la disposición adicional decimoprimera de la Ley de Organización y Régimen del Crédito Oficial, el Gobierno dictó el Decreto 2121/1972, de 21 de julio, que aprobaba el Estatuto de la Caja Postal de Ahorros. Por último, otro Real Decreto, el 671/1978, de 27 de marzo, vino a potenciar las actividades de la Caja Postal dotándola de nuevos esquemas organizativos. Sin embargo, a partir de 1991, la Caja Postal se ha transformado en sociedad anónima, con estatuto de banco, dentro de la nueva estructuración de la banca de titularidad pública (29).

### III. ENTIDADES DE CRÉDITO COOPERATIVO

Una primera regulación de las cooperativas de crédito, como instituciones financieras, se contenía en la Ley 52/1974, de 13 de diciembre y en el Reglamento aprobado por Real Decreto 2710/1978, de 16 de noviembre, en lo que se refería a los aspectos generales como cooperativas, y en el Real Decreto 2860/1978, de 3 de noviembre, que regulaba específicamente las cooperativas de crédito. Las dos primeras disposiciones fueron derogadas por una nueva Ley 3/1987, de 2 de abril, General de Cooperativas, que remitía, respecto a las de crédito, a una futura regulación concretada dos años después en una nueva Ley de Cooperativas de Crédito —Ley 13/1989, de 26 de mayo— que deroga todas las normas anteriores específicas de estas entidades. El Real Decreto 84/1993, de 22 de enero, aprueba el Reglamento de estas entidades en desarrollo de la Ley anterior.

La distinción que suele hacerse entre cooperativas de crédito y cajas rurales no es del todo exacta, ya que, en realidad, deberíamos referirnos a «cooperativas de crédito» o «entidades de crédito cooperativo», y dentro de ellas, a las que por cumplir determinados requisitos referidos a la adscripción al ámbito rural y limitar sus operaciones a los sectores agrícola, forestal o ganadero adoptan con carácter privativo la denominación de «cajas rurales». A las demás, o sea, las no agrarias, se las denomina, simplemente, cooperativas de crédito.

Las cooperativas de crédito son entidades cuyo objeto social consiste en servir las necesidades de financiación de sus socios y de terceros mediante el ejercicio de las actividades propias de las entidades de crédito, pudiendo realizar todas las operaciones activas, pasivas y de servicios permitidas a aquéllas. No obstante, el conjunto de las operaciones activas con terceros no socios no podrá alcanzar el 50 por 100 de los recursos totales de la cooperativa de crédito.

La responsabilidad de los socios por las deudas sociales alcanza únicamente al valor de sus aportaciones. Todos los socios deben suscribir, al menos, un título nominativo de aportación, aunque los estatutos de cada cooperativa podrán establecer el número mínimo que deba poseer cada socio. Para evitar unos excesos de concentración de capital —que no se avendría bien con el carácter cooperativo de la

---

(29) Véase en el apartado V siguiente la nueva configuración de la antigua banca pública.



entidad— existen unos porcentajes máximos de aportaciones según sean los socios personas jurídicas o físicas: 20 por 100 del capital social en el caso de las primeras y 2,50 por 100 si se trata de las segundas. Por otro lado, el conjunto de personas jurídicas que no sean sociedades cooperativas no podrán poseer más del 50 por 100 del capital social.

En la denominación que adopten estas entidades deberá incluirse, necesariamente, el término «cooperativa de crédito» o su abreviatura, expresión que sólo podrá ser utilizada por las entidades de esta naturaleza. Cuando el objeto social principal consista en la prestación de servicios financieros en el medio rural podrán utilizar, conjuntamente o por separado de la denominación de cooperativa de crédito, la expresión de «caja rural» (30).

## 1. Naturaleza jurídica

Las cooperativas de crédito participan de un doble carácter: entidades cooperativas y entidades de crédito. La cooperativa de crédito es, pues, una sociedad cooperativa que, además, se dedica específicamente a operaciones de crédito. Como sociedad cooperativa, queda sometida a una legislación especial, y aunque en su denominación no se emplea de forma expresa ninguna de las formas del artículo 35 del Código Civil, su mayor similitud debe establecerse con las asociaciones de interés particular, con rasgos que también pueden equipararlas a fundaciones y a sociedades civiles, si bien se diferencian tanto de las sociedades civiles como de las mercantiles por el carácter variable de su capital (31).

El artículo 2.º de la Ley 13/1989, de 26 de mayo, señala cómo se rigen estas entidades: por la propia Ley y sus normas de desarrollo (32) y, con carácter supletorio, por la legislación general de cooperativas. También les serán de aplicación las normas que, con carácter general, regulan la actividad de las entidades de crédito.

## 2. Órganos sociales

Según el artículo 9.º de la Ley, los órganos sociales de estas entidades son la asamblea general y el consejo rector. La primera es el órgano supremo de gobierno y decisión de la cooperativa, y en ella a cada socio le corresponde un voto, aunque si los estatutos lo prevén podrá establecerse un voto proporcional a las aportaciones de los socios en el capital social, a la actividad desarrollada o al número de socios de las cooperativas asociadas, debiendo establecerse estatutariamente los criterios de proporcionalidad del voto. La administración de la entidad está confiada

---

(30) La Ley 13/1989 ha derogado la disposición transitoria sexta de la Ley 3/1987, General de Cooperativas, por lo que en la actualidad la especialidad de «caja rural» dentro de las cooperativas de crédito queda enunciada únicamente por la referencia amplia del artículo 3.º, 3 de la nueva Ley a un objeto social dirigido de forma principal a «la prestación de servicios financieros en el medio rural».

(31) NÚÑEZ-LAGOS, F., obra citada, págs. 45 y siguientes.

(32) Este artículo 2.º matiza que el desarrollo de la Ley lo será sin perjuicio de las disposiciones que puedan aprobar las Comunidades Autónomas en el ejercicio de las competencias que tengan atribuidas sobre cooperativas de crédito.

al consejo rector, que se configura como un órgano de representación y gestión de la cooperativa de crédito. Los miembros de este consejo son nombrados por la asamblea general.

Por último, el propio artículo 9.º determina que la dirección de la cooperativa de crédito estará desempeñada por uno o más directores generales, cuya designación, contratación y destitución, en su caso, es competencia del consejo rector.

#### IV. LOS ESTABLECIMIENTOS FINANCIEROS DE CRÉDITO

En la disposición adicional primera de la Ley 3/1994, de 14 de abril, se introduce el nuevo concepto de «establecimiento financiero de crédito», aplicable a aquellas entidades que, no siendo entidades de crédito, tengan como actividad principal una o varias de un catálogo de actividades que vienen a coincidir con las que, en su conjunto, correspondían a las llamadas entidades de crédito de ámbito operativo limitado.

En esta misma disposición adicional se establece que las sociedades de crédito hipotecario, las entidades de financiación y las sociedades de arrendamiento financiero debían transformarse, antes del 1 de enero de 1997, en esta nueva figura de entidad financiera, salvo que solicitasen la conversión en otro tipo de entidad de crédito.

##### 1. Antecedentes: las entidades de crédito especializadas

La opción por un modelo de entidades de crédito especializadas surge en el marco de ciertos condicionamientos de las entidades bancarias clásicas para realizar determinadas operaciones o para conjugar libremente los plazos de las operaciones y los tipos de interés aplicables, así como de la prevención de las autoridades financieras para proceder a una desregulación de la actividad bancaria en general, que le lleva a ir autorizando unas entidades especializadas, definidas en unos casos en sentido negativo (que no tengan la naturaleza de bancos, cajas de ahorros o cooperativas de crédito) o pensadas en otros casos como necesarias ante la posible inhibición de la banca para acometer determinadas operaciones (33). Y en último término, las entidades especializadas son una respuesta a demandas de carácter económico o social del momento en los campos de la construcción y adquisición de viviendas, la adquisición de bienes muebles a plazos y las nuevas modalidades de financiación de equipos de las pequeñas y medianas empresas.

La regulación de las ventas a plazos en el año 1965, el establecimiento de un régimen fiscal especial para determinadas operaciones de arrendamiento financiero en 1977 y la creación de un mercado hipotecario en 1981 fueron el marco inicial para el establecimiento de unas entidades de crédito especializadas, tal como se describe en los párrafos siguientes.

---

(33) Un ejemplo del primer caso son las «entidades de financiación», y del segundo, las «sociedades de crédito hipotecario».

a) *Sociedades de crédito hipotecario*

La creación de estas entidades estaba prevista en la Ley 2/1981, de 25 de marzo, de regulación del mercado hipotecario, y tenían como objeto exclusivo las actividades propias de este mercado, definidas en el artículo 11.º del Real Decreto 685/1982, de 17 de marzo:

- Concesión de créditos y avales hipotecarios para financiar la construcción, rehabilitación y adquisición de viviendas, obras de urbanización y equipamiento social y construcción de edificios turísticos, industriales y comerciales.
- Emisión de cédulas, bonos y participaciones hipotecarias.
- Contratación de depósitos a largo plazo y de ahorro vinculado, especialmente de ahorro-vivienda.
- Operaciones accesorias o complementarias de las anteriores siempre que sean estrictamente necesarias para conseguir su objeto social.

La reserva de denominación y exclusividad de su objeto social quedaban reflejadas en el artículo 15 del Real Decreto, que establece que ninguna entidad o empresa podrá realizar con carácter de habitualidad las operaciones anteriores sin cumplir los requisitos de estas sociedades y, asimismo, que tampoco podrían usar la denominación de sociedad de crédito hipotecario sin estar inscritas en el Registro especial.

b) *Entidades de financiación*

Previamente a una normativa específica de las entidades de financiación, se promovió una regulación de la venta de bienes muebles a plazos que tenía un contenido económico-social como factor importante en los planes de desarrollo de la década de los sesenta. La Ley 50/1965, de 17 de julio, trata de establecer una regulación que combine en sus justos límites la facilidad y garantía para compradores y vendedores y señala como objeto de la misma «la regulación de las ventas a plazos de bienes muebles corporales no consumibles, de los préstamos destinados a facilitar su adquisición, y de las garantías que se constituyen para asegurar el cumplimiento de las obligaciones nacidas de aquellos contratos».

Los artículos 1.º del Real Decreto 896/1977 y de la Orden de 14 de febrero de 1978, que lo desarrolla, establecen como objeto exclusivo de las entidades de financiación la realización de todas o algunas de las siguientes actividades u operaciones:

- Concesión de préstamos de financiación a comprador o a vendedor destinados a facilitar la adquisición a plazos de toda clase de bienes.
- Descuento y negociación de efectos de comercio cuando traigan causa o instrumenten operaciones de compraventa.
- Concesión de créditos destinados al pago de obras, servicios e instalaciones.
- La gestión de cobro de créditos en comisión de cobranza o en su propio nombre como cesionario de tales créditos.
- El anticipo de fondos sobre los créditos de que resulte cesionario cualquiera que sea el instrumento en que se formalicen.
- Prestación de avales y garantías que afiancen frente a terceros el cumplimiento de las operaciones anteriores.

- Todos los servicios y operaciones directamente derivados de las actividades descritas.

Las operaciones de *factoring* eran una de las actividades propias de las entidades de financiación y suponen la prestación de servicios de gestión de cobro que no se limitan sólo al descuento comercial. El *factoring* comprende el cobro material de los efectos, los análisis y gestión de clientes y la financiación de los importes adeudados.

Una Orden de 13 de mayo de 1981 profundizó en un tratamiento específico de los aspectos financieros de las entidades de financiación, en cuyo estatuto constase como objeto principal la realización de operaciones de gestión de cobro de créditos y de anticipo de fondos sobre los mismos, tanto si se realizaba dicha gestión en comisión de cobranza o en su propio nombre como cesionario del crédito con asunción del riesgo de insolvencia del mismo. Estas sociedades podrían utilizar la denominación de entidad de *factoring*, creándose en el registro de entidades de financiación un apartado relativo a las especializadas en este tipo de operaciones.

La propia Orden incluye también, en la operativa propia de estas entidades, las actividades de investigación y clasificación de la clientela, contabilización de deudores y, en general, las operaciones que tendían a favorecer la seguridad y financiación de los créditos nacidos en el tráfico mercantil.

### c) *Sociedades de arrendamiento financiero*

El arrendamiento financiero o *leasing* es una actividad propia del derecho mercantil que puede definirse como el arrendamiento de un bien con una opción de compra del mismo. Sin embargo, la regulación específica del arrendamiento financiero deriva de la voluntad del legislador de otorgar un régimen fiscal especial a unas entidades que tendrían por objeto exclusivo la realización de este tipo de operaciones.

El título II del Real Decreto-Ley 12/1977, de 25 de febrero, sobre medidas fiscales y de inversión pública, estableció los requisitos de estas sociedades y definió las operaciones de arrendamiento financiero acogidas a un favorable régimen fiscal que consideraba a las cuotas de *leasing* como gasto fiscal deducible y posibilitaba la deducción por inversiones al arrendatario. Según el artículo 1.º de la Ley, constituían operaciones de arrendamiento financiero aquellas que, cualquiera que sea su denominación, consistan en el arrendamiento de bienes de equipo, capital productivo y vehículos adquiridos exclusivamente para dicha finalidad por empresas constituidas en la forma prevista en la propia Ley y según las especificaciones señaladas por el futuro usuario, debiendo incluir en todos los casos una opción de compra a favor del usuario al término del arrendamiento.

Toda la normativa anterior sobre *leasing* fue derogada por la Ley 26/1988, de 29 de julio, de disciplina e intervención de las entidades de crédito, que en su disposición adicional séptima reproduce, mejorándola en algunos aspectos técnicos, la regulación anterior e introduciendo modificaciones en el tratamiento fiscal, que supusieron la anulación de las posibilidades de deducción por inversiones y un recorte en la deducibilidad de las cuotas como gasto fiscal. Actualmente el régimen fiscal se encuentra regulado en la Ley 43/1995, de 27 de diciembre, del Impuesto sobre Sociedades.

De acuerdo con lo establecido en la Ley 26/1988, tenían la consideración de operaciones de arrendamiento financiero los contratos que tuviesen por objeto exclusivo la cesión del uso de bienes muebles e inmuebles, adquiridos para dicha finalidad según las especificaciones del futuro usuario, a cambio de una contraprestación consistente en el abono periódico de las cuotas correspondientes que diferenciasen la parte que corresponde a la recuperación del coste del bien, excluido el valor de la opción de compra, y la carga financiera exigida.

La disposición adicional segunda de la Ley 3/1994, de 14 de abril, ha dado una nueva redacción al apartado 8 de la disposición adicional séptima de la Ley 26/1988, citada anteriormente, lo que supone una ampliación de las actividades propias de las sociedades de arrendamiento financiero y, consecuentemente, de los establecimientos financieros de crédito que incluyan estas actividades en su objeto social.

## 2. Evolución en los últimos años

La conceptualización de estas entidades como «entidades de crédito» hizo que se vieran afectadas por toda la normativa que se estaba elaborando en la Comunidad Europea, y este proceso incidió especialmente en campos en los que, hasta entonces, habían soportado un control menos riguroso, como en los recursos propios mínimos exigidos, normativa sobre solvencia y transparencia informativa, tanto frente a los clientes como en la elaboración de sus estados financieros públicos. Este proceso de homologación culminó en el orden interno cuando, al igual que las otras entidades de crédito, quedan bajo el registro, control y supervisión del Banco de España (34) y sometidas a unas normas comunes de disciplina, y de intervención y sustitución de administradores, en determinadas situaciones.

Todo ello llevó a este grupo de entidades a un fuerte proceso de reestructuración reflejado, en los aspectos más relevantes, en una progresiva reducción del número de entidades cuyas causas pueden fundamentarse en varias motivaciones:

- un continuo endurecimiento de la competencia en los mercados financieros;
- mayores niveles de capitalización exigidos;
- la pérdida de ventajas competitivas por la progresiva homogeneización de su regulación con la del resto de entidades de crédito.

Según el Registro del Banco de España, en 31 de diciembre de 1988 existían 401 entidades con la siguiente distribución: 27 sociedades de crédito hipotecario, 250 entidades de financiación y 124 sociedades de arrendamiento financiero (35). En el período comprendido entre los años 1989 a 1995 han causado baja 270 entidades, más del 67 por 100 del censo inicial (cuadro núm. 4.2).

El motivo de estas bajas responde en un porcentaje muy elevado a decisiones de las autoridades financieras ante la situación que atravesaban muchas de estas

(34) Ley 26/1988, de 29 de julio, artículo 43.º2 anterior y 43.º bis 1 actual.

(35) No se consideran aquí las SMMD (sociedades mediadoras del mercado de dinero) por ser una modalidad desaparecida con anterioridad a estos planteamientos (en 31-12-1988 estaban registradas 12 entidades).

**CUADRO NÚM. 4.2**  
**ALTAS Y BAJAS EN EL REGISTRO DE ECAOL Y SITUACIÓN**  
**AL FINAL DE CADA AÑO (Período 1989-1995)**

	S.C.H.		E. de F.		S.A.F.		Total	
31-12-88	27		250		124		401	
1989	5	(1)	2	(7)	3	—	10	(8)
31-12-89	31		245		127		403	
1990	6	—	8	(3)	6	(3)	20	(6)
31-12-90	37		250		130		417	
1991	—	—	4	(43)	—	(4)	4	(47)
31-12-91	37		211		126		374	
1992	—	(1)	4	(24)	—	(2)	4	(27)
31-12-92	36		191		124		351	
1993	—	(2)	—	(45)	—	(26)	—	(73)
31-12-93	34		146		98		278	
1994	—	(5)	—	(33)	—	(28)	—	(66)
31-12-94	29		113		70		212	
1995	1	(4)	—	(27)	—	(12)	1	(43)
31-12-95	26		86		58		170	

entidades, que se encontraban con serias dificultades para adaptarse a las nuevas cifras de capital exigibles y a las obligaciones de información impuestas por el Banco de España. En otras ocasiones, se trataba de viejas «fichas» de entidades prácticamente inactivas. Pero han existido, también, motivaciones derivadas de la propia voluntad de las entidades, como la solicitud de cambio del objeto social, la fusión o absorción por otras entidades de crédito y la transformación en otro tipo de entidad financiera.

A partir de 1993, puede apreciarse un cambio en la estrategia de los grupos bancarios en relación con sus filiales especializadas, que se intensifica a lo largo de 1994, manifestándose en una política de fusiones de entidades de la misma naturaleza, la asunción del negocio de la filial por la matriz o la absorción de la entidad especializada por algunas de las entidades de depósito del grupo. En algunos casos, se ha procedido a la transformación en banco, que se dedicará al tipo de operaciones que ya realizaba la entidad especializada.

Estos cambios han tenido como objeto prioritario conseguir una mejora en la eficiencia dentro del grupo al reducir las cargas de estructura y eludir la inmovilización de nuevos recursos exigidos por la doble exigencia de recursos propios consolidados e individuales (exigibles por la normativa de solvencia desde 1993).

En la situación de deterioro del sector durante este período han influido elementos coyunturales, como la atonía en la inversión que se ha venido acusando en las pequeñas y medianas empresas o la caída en las ventas de automóviles. Otras causas son más bien estructurales, destacando entre ellas la asunción directa de las operaciones de arrendamiento financiero por las restantes entidades de crédito, la invasión por parte de estas últimas de campos tradicionales de las especializadas, como el crédito al consumo o la financiación de la adquisición de automóviles, y

las presiones de una creciente competencia que obliga a explorar todas las posibilidades de negocio.

Frente a esta situación, a partir de 1993 se ha observado, como ya se ha señalado antes, un aumento de las bajas voluntarias en la concepción como entidades de crédito porque ya no interesaba seguir en un negocio crediticio especializado que había perdido esta calificación, porque a las matrices no les interesaba gestionar estas actividades a través de filiales pudiendo hacerlo directamente o porque algunas otras, con capitalización suficiente, optaban por transformarse en bancos, con mayores posibilidades de actuación.

### 3. Regulación actual

A lo largo del año 1995, y especialmente a partir de la publicación del Real Decreto 692/1996, de 26 de abril (36), han ido cumpliéndose las previsiones de la disposición adicional primera de la Ley 3/1994, de 14 de abril, con la transformación de las antiguas entidades de crédito de ámbito operativo limitado en los nuevos establecimientos financieros de crédito y, en algunos casos, con la solicitud por parte de aquéllas de su baja como entidades de crédito (37).

Según el artículo 1.º del Real Decreto citado, que contiene el régimen jurídico de estas entidades, la actividad principal de los establecimientos financieros de crédito consistirá en el ejercicio de una o varias de las actividades siguientes:

- a) Préstamos y créditos, incluyendo los de consumo, los hipotecarios y los destinados a la financiación de transacciones comerciales.
- b) *Factoring*, con o sin recurso, y actividades complementarias: investigación y clasificación de clientes, contabilización de deudores, etcétera.
- c) Arrendamiento financiero, con inclusión de las siguientes actividades complementarias:
  - Mantenimiento y conservación de los bienes cedidos.
  - Financiaciones conectadas a una operación de arrendamiento financiero, actual o futura.
  - Intermediación y gestión de operaciones de arrendamiento financiero.
  - Arrendamiento no financiero que podrá complementarse o no con una opción de compra.
  - Asesoramiento e informes comerciales.
- d) Emisión y gestión de tarjetas de crédito.
- e) Aavales, garantías y suscripción de compromisos similares.

Además de estas actividades principales o complementarias, podrán realizar otras accesorias que se estimen necesarias para un mejor desempeño de las primeras.

La denominación de «establecimiento financiero de crédito» —así como su

(36) Publicado en el BOE de 24 de mayo, entró en vigor al día siguiente.

(37) En 31 de diciembre de 1996 figuraban inscritos en el Registro del Banco de España 114 establecimientos financieros de crédito, de los cuales sólo uno era de nueva creación.

abreviatura «EFC»— queda reservada a estas entidades, que quedan obligadas a incluirlas en su denominación social.

En cuanto a las operaciones pasivas, estos establecimientos no podrán captar fondos reembolsables del público, en forma de depósito, préstamo, cesión temporal de activos financieros u otros análogos, cualquiera que sea su destino (38). Pero no tienen la consideración de fondos reembolsables del público las financiaciones concedidas por otras entidades de crédito, la entrega de fondos por entidades de su propio grupo o por accionistas que posean una participación significativa (39) en el establecimiento financiero. Tampoco tendrán la consideración de fondos reembolsables las emisiones de valores con vencimiento superior a un mes y las fianzas y cauciones que tengan por objeto disminuir riesgos de sus clientes.

Los establecimientos financieros de crédito podrán titularizar sus activos de acuerdo con lo que se prevea en la normativa reguladora de los fondos de titularización.

#### A) *Consideración como entidades de crédito*

Los «establecimientos financieros de crédito», según la disposición adicional primera de la Ley 3/1994, de 14 de abril, no tendrían la consideración de entidades de crédito. De esta forma, no quedarían sujetos a la obligación de pertenecer a un sistema de garantía de depósitos. Pero el Real Decreto-Ley 12/1995, de 28 de diciembre, en el apartado 4 de su disposición adicional séptima, otorga a estos establecimientos la consideración de entidades de crédito, aunque insiste en que no les será aplicable la legislación sobre garantía de depósitos (40).

Una reflexión sobre los motivos del legislador para este cambio de postura nos puede llevar, respecto a la no consideración inicial como entidades de crédito, a un intento de evitar las consecuencias derivadas de una interpretación literal de los contenidos de la nueva Directiva 94/19/CE, sobre sistemas de garantías de depósitos, que exige a todas las entidades de crédito la adscripción obligatoria a un sistema de garantía en su país, que, sin embargo, se solventaron con una prohibición de tomar depósitos del público.

La no conceptualización de los futuros establecimientos financieros de crédito como entidades de crédito iba a tener unas consecuencias negativas en su financiación bancaria, ya que los «activos que representan créditos sobre entidades de crédito» tienen una ponderación del 20 por 100 en cuanto a los requerimientos de recursos propios que son exigidos a la entidad prestamista, ponderándose tales préstamos al 100 por 100 en el caso de que los establecimientos financieros de crédito no tuviesen la consideración de entidades de crédito, lo que puede explicar el cambio de postura del legislador.

(38) Frente al régimen de las antiguas ECAOL, ahora la prohibición es tajante y ni siquiera se permite la captación de depósitos a plazo superior a un año.

(39) Aquellas que alcancen, al menos, el 5 por 100 del capital o de los derechos de voto de la entidad (véase artículo 56.º de la Ley 26/1988, de 29 de julio, incorporado por el artículo 2.º de la Ley 3/1994, de 14 de abril).

(40) En el mismo sentido, el artículo 1.º del Real Decreto 692/1996, de 26 de abril.



## B) *La emisión y gestión de tarjetas de crédito*

Entre las actividades que pueden ejercer los establecimientos financieros de crédito figura la emisión y gestión de tarjetas de crédito, y cabría preguntarse si, en el contexto de la normativa de estas nuevas entidades, se preveía que las entidades no de crédito que con anterioridad se dedicaban a emitir y gestionar tarjetas debían convertirse en establecimientos financieros de crédito antes del 1 de enero de 1997.

El contenido del Real Decreto 692/1996, de 26 de abril, no es muy afortunado a la hora de resolver esta cuestión de una forma que no admita dudas y más bien deja abierta la posibilidad de opiniones contrapuestas.

El artículo 1.º establece una reserva de denominación, pero no una reserva de actividad: los establecimientos financieros tendrán como actividad «exclusiva» una o varias de las indicadas, pero éstas no serán actividades «excluyentes» para otras entidades, sean o no de crédito.

La disposición transitoria tercera se refiere a la transformación de las sociedades de crédito hipotecario, entidades de financiación y sociedades de arrendamiento financiero; y la disposición transitoria cuarta señala unas consecuencias de la no transformación en el plazo establecido que sólo pueden afectar a las entidades de crédito de ámbito operativo limitado: las sociedades no de crédito emisoras o gestoras, en la actualidad, de tarjetas de crédito no podrán perder la condición de entidad financiera ni ser dadas de baja en los registros del Banco de España, porque ni son entidades financieras ni estaban inscritas en tales registros.

No debe olvidarse que las actividades propias de las entidades de crédito —salvo la captación de fondos reembolsables del público en forma de depósito o en otras análogas— también pueden ser realizadas por entidades no de crédito, y la propia Ley 26/1988, en su disposición adicional décima, establece las facultades del Ministro de Economía y Hacienda cuando se dé el caso de alguna «persona física o jurídica que, sin estar inscrita en alguno de los registros administrativos, ... ofrezca al público operaciones financieras de activo o de pasivo».

También merece una reflexión la situación desigual que podría darse entre unas entidades emisoras y gestoras de tarjetas de crédito, ya existentes con anterioridad, que no tendrían que transformarse, y otras que quisieran iniciar ahora esta única actividad, a las cuales, según una interpretación literal del artículo 1.º del Real Decreto, debería conceptuárselas como establecimientos financieros de crédito.

## V. EL INSTITUTO DE CRÉDITO OFICIAL

Junto a bancos, cajas de ahorros y CECA, cooperativas de crédito y establecimientos financieros de crédito, completa la lista de entidades de crédito el Instituto de Crédito Oficial.

Este Instituto, creado con la reorganización del crédito oficial en 1971, ha ido viendo modificadas su estructura y funciones dentro de los sucesivos cambios sufridos por el crédito oficial, por lo que, antes de analizar cuál es su actual definición, es conveniente efectuar un breve recorrido por la evolución que ha llevado a

los antiguos «bancos oficiales» a convertirse en las actuales «entidades de crédito de titularidad pública» integradas en el concepto genérico de bancos y qué papel ha correspondido en cada momento al Instituto de Crédito Oficial.

## 1. Evolución del crédito oficial

El crédito oficial ha tenido en España un tratamiento paralelo a los procesos del entorno económico general del país. La existencia de una banca oficial tuvo como justificación «la necesidad de cubrir las lagunas existentes en determinados sectores, entre las demandas de financiación requeridas y las posibilidades de cubrirlas por parte de las entidades de crédito en funcionamiento...» (41). Con excepción del Banco Hipotecario de España, creado ya en 1872, el resto de instituciones aparecen en los años inmediatamente posteriores a la primera guerra mundial.

### A) De la banca pública a las entidades oficiales de crédito

La Ley de Ordenación Bancaria de 1946 dedicó su título II a los que llamaba «bancos oficiales», estableciendo en el artículo 33 que se regirían por las disposiciones especialmente dictadas para ellos y por sus estatutos y reglamentos (42). Con objeto de simplificar y reforzar las fuentes de financiación de estas entidades, se reorganizó en 1958 el crédito oficial, financiándose estas instituciones a través del Tesoro, que fijaba el volumen máximo de sus operaciones, por medio, fundamentalmente, de las cédulas para inversiones. Como órgano de dirección se creó un Comité de Crédito a Medio y Largo Plazo (43).

Con la reforma del crédito y la banca de 1962 se aborda una nueva revisión del sector bancario oficial. El Comité creado en 1958 se eleva a la categoría de Instituto estatal. Los Bancos Hipotecario de España, de Crédito Industrial y de Crédito Local se nacionalizan, transfiriéndose sus acciones al Estado. El Banco Exterior de España, que no se nacionalizó, quedó sometido a la regulación de los bancos privados. Las otras tres instituciones oficiales se transforman en el Banco de Crédito Agrícola, Banco de Crédito Social Pesquero y Banco de Crédito a la Construcción.

Pero la auténtica reorganización del crédito oficial se produce con la Ley 13/1971, de 19 de junio, que configura a las entidades oficiales de crédito como sociedades anónimas, ostentando el Estado la titularidad de las acciones de las mismas. Se crea entonces el Instituto de Crédito Oficial como entidad de derecho público dedicada exclusivamente a la gestión del crédito oficial y a la coordinación y control de las entidades oficiales de crédito, quedando extinguido el anterior Instituto de Crédito a Medio y Largo Plazo. El artículo 2.º de la Ley señala los principios por los que

(41) MARTÍNEZ CORTINA, Rafael, *Crédito y banca en España: análisis y estructura*, Editorial Moneda y Crédito, Madrid, 1975, pág. 75.

(42) En 1946 componían el grupo de la banca oficial las siguientes instituciones: Banco Hipotecario de España, Banco de Crédito Industrial, Banco de Crédito Local, Caja Central de Crédito Marítimo y Pesquero, Servicio Nacional de Crédito Agrícola y el Instituto de Crédito para la Reconstrucción Nacional. El Banco Exterior de España era un banco con mayoría de capital público.

(43) Ley de 26 de diciembre de 1958 de entidades oficiales de crédito a medio y largo plazo.

debe regirse el crédito oficial, mereciendo destacarse, por su importancia y por la novedad que suponía en los momentos de su formulación, el criterio de selección de las operaciones activas en base a la rentabilidad de los proyectos y considerada la naturaleza económico-social de los sectores y la exigencia de un equilibrio de la actividad financiera de sus entidades (44).

### B) *Formación de un holding bancario especializado*

La Ley 33/1987, de 23 de diciembre, introdujo un cambio profundo en todo el tratamiento del crédito oficial. El artículo 127, en una amplia regulación, lo configuraba como un *holding* o grupo bancario especializado, formado por el Instituto de Crédito Oficial como cabecera y con los Bancos de Crédito Agrícola, Hipotecario de España, de Crédito Industrial y de Crédito Local de España.

El Instituto de Crédito Oficial, despojado de su anterior potestad de control, asumía desde el 1 de enero de 1988 la titularidad de las acciones representativas del capital de las cuatro entidades oficiales de crédito, pudiendo realizar toda clase de operaciones financieras o no, activas y pasivas, actos de gestión y disposición, así como toda clase de operaciones con terceros, tomar dinero a préstamo y emitir obligaciones, bonos u otros títulos de cualquier clase.

Las entidades oficiales de crédito cumplirían las mismas funciones que venían desempeñando con anterioridad y se regirían por las normas contenidas en la Ley de Sociedades Anónimas y las de la propia Ley 33/1987.

En el apartado 3 del artículo 127.º citado se otorga al Instituto de Crédito Oficial la consideración de entidad de crédito, ratificada posteriormente por la Ley 26/1988, de 29 de julio (45), por lo que todo el grupo del crédito oficial tiene tal consideración y queda sujeto a la vigilancia y control del Banco de España y a las normas de disciplina de la Ley 26/1988.

### C) *Hacia un nuevo concepto de la banca de titularidad pública*

El aumento de competencia que iba a conllevar la implantación de una plena libertad de movimientos de capital y la libre prestación de servicios financieros en el ámbito de la CEE hizo que el Gobierno se plantease una nueva reconfiguración de la organización de las entidades del crédito oficial —conceptuadas todas ellas como entidades de crédito y sujetas a toda la normativa que iba a afectar a estas entidades a partir del 1 de enero de 1993— con objeto de preservar sus posibilidades de éxito en el mercado único y en el proceso de reconstrucción gradual de la unión económica y monetaria en la CEE (46).

(44) Un amplio estudio de la evolución del crédito oficial a través de las Leyes de 31 de diciembre de 1946 y 13/1971 puede seguirse en PÉREZ DE ARMIÑÁN, Gonzalo, *Legislación Bancaria Española*, págs. 187-198 (Banco de España, 6.ª edición).

(45) Artículo 39, que modifica el Real Decreto Legislativo 1298/1986, de 30 de junio. Este Real Decreto ya incluía como entidades de crédito a las entidades oficiales.

(46) Véase la exposición de motivos del Real Decreto-Ley 3/1991, de 3 mayo.

En este sentido, se publicó el Real Decreto-Ley 3/1991, de 3 de mayo (47), que establecía la nueva organización de las entidades de crédito de capital público estatal. Los puntos más relevantes de esta nueva estructura son los siguientes:

a) Nuevo concepto de la banca pública

Se constituye una sociedad estatal con la denominación de «Corporación Bancaria de España, S. A.» con estatuto de banco y consideración de entidad de crédito. Esta nueva entidad tendrá la propiedad de las acciones del Estado en Caja Postal, Banco Exterior de España y entidades oficiales de crédito.

b) Transformación de la Caja Postal

Se constituye, también, otra sociedad estatal denominada «Caja Postal, S. A.» con el capital enteramente de titularidad del Estado. La nueva Caja Postal, S. A., tiene la consideración de entidad de crédito y el estatuto de banco y prosigue las actividades que, como entidad de crédito, desarrollaba el anterior organismo autónomo de la misma denominación, subrogándose en la titularidad de los derechos y obligaciones de dicho organismo. Como consecuencia, quedaba extinguida la personalidad jurídica de la Caja Postal de Ahorros.

c) Nueva configuración del Instituto de Crédito Oficial

Se transfiere al Estado la titularidad de las acciones de las entidades oficiales de crédito que residía en el Instituto de Crédito Oficial. Este organismo cesaba en sus funciones respecto a las entidades oficiales de crédito, previéndose que en el futuro actuase como una agencia financiera del Gobierno.

d) Cambios en el Banco Exterior de España

El Banco Exterior de España se fusiona por absorción con el Banco de Crédito Industrial. La novedad quizá más importante se desprende de la disposición derogatoria del Real Decreto-Ley: al derogarse el artículo 39 de la Ley 13/1971, de 19 de junio, queda abierta la posibilidad de que el Banco Exterior de España no tenga, como hasta entonces, mayoría pública en su capital social.

A partir de enero de 1996 ha desaparecido el Banco de Crédito Agrícola, que se ha integrado en Caja Postal mediante un proceso de fusión por absorción.

Como consecuencia de todas estas modificaciones, lo que se ha venido llamando «crédito oficial», como grupo de instituciones que tenían la consideración de entidades de crédito, ha quedado reducido al Instituto de Crédito Oficial. En el concepto genérico de «bancos», dentro de la lista de entidades de crédito, se han integrado la nueva Caja Postal y las antiguas entidades oficiales de crédito, todavía subsistentes, Banco Hipotecario de España y Banco de Crédito Local (48).

(47) Este Real Decreto-Ley fue convalidado por el Congreso de los Diputados en el Pleno de 30 de mayo de 1991, en el que se acordó su tramitación como Proyecto de Ley por el procedimiento de urgencia, dando lugar a la Ley 25/1991, de 21 de noviembre (BOE del día 26 de noviembre).

(48) Ley 3/1994, de 14 de abril, disposición adicional tercera.

## 2. Definición actual del Instituto de Crédito Oficial

La disposición adicional sexta del Real Decreto-Ley 12/1995, de 28 de diciembre, que contiene la regulación actual del Instituto de Crédito Oficial, lo define como una sociedad estatal adscrita al Ministerio de Economía y Hacienda, a través de la Secretaría de Estado de Economía, con personalidad jurídica y patrimonio propios, para el cumplimiento de sus fines.

El Instituto de Crédito Oficial tiene la consideración de entidad de crédito y se configura como una Agencia Financiera del Estado que tiene como fines el sostenimiento y la promoción de actividades económicas que contribuyan al crecimiento y a la mejora de la distribución de la riqueza nacional, fomentando especialmente aquellas actividades que tengan una trascendencia social, cultural, innovadora o ecológica.

De acuerdo con las instrucciones que, en cada caso, reciba del Consejo de Ministros o de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, las funciones del Instituto de Crédito Oficial pueden concretarse en un doble aspecto: contribuir a paliar los efectos económicos producidos por situaciones de grave crisis económica, catástrofes naturales u otros supuestos semejantes y actuar como instrumento de ejecución de determinadas políticas económicas.

## VI. INCOMPATIBILIDADES DE LOS ALTOS CARGOS DE LAS ENTIDADES DE CRÉDITO

La incompatibilidad de quienes ostentan cargos de dirección y ejecución en una entidad de crédito con la asunción de responsabilidades similares en otras entidades de la misma naturaleza, o en sociedades mercantiles en general, está contemplada en distintas Leyes: 31/1968, de 27 de julio, para los altos cargos de la banca; 31/1985, de 2 de agosto, para los miembros de los órganos rectores de las cajas de ahorros, y 13/1989, de 26 de mayo, en cuanto a los altos cargos de las cooperativas de crédito.

Para un debido control de estas incompatibilidades se han establecido en el Banco de España los oportunos registros. El correspondiente a la banca se crea por Decreto 702/1969, de 26 de abril, con el nombre de «Registro Oficial de Altos Cargos de la Banca», y su organización y funcionamiento se regula por la Orden de 22 de mayo de 1969. El Banco de España ha desarrollado por medio de circulares el procedimiento de incorporación a este Registro. Otras circulares del Banco de España han establecido los registros de altos cargos para las cajas de ahorros y cooperativas de crédito (49). La finalidad de estos registros no es sólo la vigilancia de las incompatibilidades, sino que cumplen también una importante misión al determinar quiénes son cargos de administración y dirección de una entidad de crédito, de acuerdo con lo previsto en el artículo 1.º 4, de la Ley 26/1988, de 29 de ju-

---

(49) La existencia de un Registro de Altos Cargos de las Cooperativas de Crédito queda ratificada legalmente en el artículo 9.º 9 de la Ley 13/1989, de 26 de mayo.

lio, para que puedan serles atribuidas, en su caso, las responsabilidades que asuman según el artículo 15.º de la misma Ley.

Por ello, aun cuando las entidades de crédito de ámbito operativo limitado no tenían un régimen específico de incompatibilidades, el Banco de España les exigió también, por medio de la Circular 13/1988, de 27 de diciembre, que inscribiesen, igualmente, a sus altos cargos en un Registro creado al efecto. Recientemente, se ha modificado esta Circular por la 11/1996, de 29 de noviembre, para adaptarla a la sustitución de aquellas entidades por los nuevos «establecimientos financieros de crédito» (50).

El régimen de incompatibilidades de las entidades de crédito se completa, en todos los casos, con normas sobre prohibición, limitación o exigencia de comunicación para la obtención de créditos por quienes ostenten en las mismas los cargos de presidente, vicepresidente, consejeros, administradores, etcétera.

## 1. Bancos

En la exposición de motivos de la Ley 2/1962, sobre bases de ordenación del crédito y de la banca, se preveía «el establecimiento de las incompatibilidades precisas respecto de las personas que ostentan las funciones directivas y ejecutivas de las entidades integrantes del sistema...» con objeto de que las demandas de crédito pudiesen ser atendidas equitativamente sin más discriminación que la que derive de la solvencia material y moral del peticionario. Y, en consecuencia, en el apartado f) de la Base 6.ª, se determinaba que el ejercicio de los cargos directivos y ejecutivos de la banca privada deberá quedar sometido, en cuanto a incompatibilidades, a la regulación que establezca el Gobierno.

Hubieron de pasar, sin embargo, seis años hasta que la anunciada regulación se hizo efectiva mediante la Ley 31/1968, de 27 de julio, que establece un control de doble sentido: por un lado, limita el número de puestos de responsabilidad (51) que se pueden desempeñar simultáneamente en bancos y empresas, y por otro, establece una serie de prohibiciones y limitaciones para la obtención de créditos.

Resumiendo el contenido de la Ley, el régimen de incompatibilidades en la banca privada puede reducirse a un principio general, unos casos especiales que constituyen excepciones y un límite máximo o absoluto:

### a) Principio general

Los altos cargos de una entidad bancaria no podrán desempeñar cargos análogos en otros bancos ni formar parte de más de cuatro consejos de administración de sociedades anónimas (artículo 1.º, 1). Constituye esta afirmación un primer límite de cinco cargos incluido el que ocupa en el banco.

(50) Las obligaciones registrales de esta Circular se extienden también al Instituto de Crédito Oficial y, aun no siendo entidades de crédito, a las sociedades de garantía recíproca y de afianzamiento y a las sociedades de tasación.

(51) La Ley se refiere a presidentes, vicepresidentes, consejeros o administradores, directores generales y asimilados a estos últimos. A efectos del régimen de incompatibilidades, suele utilizarse la expresión genérica de «altos cargos».

## b) Excepciones

1) No se computarán los cargos ostentados en sociedades anónimas cuando se tenga una participación importante (número de acciones no inferior al cociente de dividir el capital social entre el número de vocales del consejo) que sea propiedad del interesado, su cónyuge, ascendientes o descendientes, juntos o separadamente. La misma norma se aplicará en los casos de representación legal de menores, ausentes o incapacitados (artículo 1.º, 3).

2) Serán compatibles los cargos desempeñados en bancos industriales con los administradores o consejeros de sociedades anónimas promovidas, fundadas o reestructuradas por dicho banco o en las que tenga participación importante (artículo 2.º).

3) Dentro del límite de cuatro consejeros se podrán computar:

— Los cargos ejercidos en la banca mixta en relación con las funciones similares desempeñadas en los bancos industriales creados por aquélla (artículo 3.º, a).

— Los altos cargos de un banco respecto a los de carácter análogo en los bancos vinculados, previa su calificación a estos efectos por el Banco de España (artículo 3.º, b).

## c) Límite absoluto

En cualquier caso, el número total de consejos no será superior a ocho (artículo 4.º).

## d) Limitación específica

Los consejeros delegados y directores generales no podrán ocupar, al mismo tiempo, en otro banco o sociedad anónima ninguno de los mencionados cargos ni otros equivalentes (artículo 1.º, 2).

## 2. Cajas de ahorros

Por lo que respecta a las cajas de ahorros, el Real Decreto 2290/1977, de 27 de agosto, por el que se regulaban los órganos rectores de estas entidades, establecía para las mismas, en lo que les fueran aplicables, las normas propias de la banca (artículo 9.º, b), recuerda una serie de incompatibilidades por causas de incapacidad propias del Derecho Mercantil (artículo 3.º, 2) y añade otras de carácter específico para estas instituciones.

La Ley 31/1985, de 2 de agosto, de regulación de las normas básicas sobre Órganos Rectores de las cajas de ahorros, derogó el Real Decreto 2290/1977; pero por lo que se refiere a las incompatibilidades reprodujo prácticamente el mismo régimen anterior, por lo que no podrán ser consejeros generales de una caja de ahorros (52):

a) Los quebrados y los concursados no rehabilitados, los condenados a penas que lleven anejas la inhabilitación para el ejercicio de cargos públicos y los que hubieran sido sancionados por infracciones graves.

---

(52) Ley 31/1985, artículo 8.º



b) Los presidentes, consejeros, administradores, directores, gerentes, asesores o empleados de otro establecimiento o institución de crédito, de cualquier clase, o de corporaciones o entidades que propugnen, sostengan o garanticen instituciones o establecimientos de crédito o financieros.

c) Las personas al servicio de la Administración del Estado o de las Comunidades Autónomas con funciones a su cargo que se relacionen directamente con las actividades propias de las cajas de ahorros.

d) Los que estén ligados a la caja de ahorros o a sociedad en cuyo capital participen aquéllas en la forma que se determine en las normas de desarrollo de la Ley (53) por contratos de obras, servicios, suministros o trabajos retribuidos.

e) Los que, por sí mismos o en representación de otras personas o entidades, mantuviesen, en el momento de ser elegidos, deudas vencidas y exigibles de cualquier clase frente a la caja de ahorros o durante el ejercicio del cargo de consejero hubieran incurrido en incumplimiento de las obligaciones contraídas con la caja con motivo de préstamos o créditos o por impago de deudas de cualquier clase frente a la misma.

Cuando se trate de vocales del Consejo de Administración, además de las señaladas anteriormente, constituirán causa de inelegibilidad para el nombramiento y de incompatibilidad para el ejercicio del cargo el pertenecer al Consejo de Administración u órgano equivalente de más de cuatro sociedades mercantiles o entidades cooperativas, no computándose, a estos efectos, ciertos casos de participación familiar accionaria en los términos indicados en el artículo 16.º, 1.b).

En cualquier caso, el número total de consejos no podrá ser superior a ocho.

### 3. Cooperativas de crédito

De forma similar a lo establecido para las cajas de ahorros, en el caso de las cooperativas de crédito la Ley 13/1989, de 26 de mayo, considera unas limitaciones derivadas de las causas de incapacidad propias del ordenamiento jurídico general, y así, no pueden ser miembros del Consejo Rector ni directores generales de una cooperativa de crédito (54):

- Los quebrados o concursados no rehabilitados.
- Los incapacitados legalmente.
- Los condenados a penas que lleven aneja la inhabilitación para el ejercicio de cargos públicos.
- Los que hubiesen sido condenados por grave incumplimiento de las leyes o disposiciones sociales y, especialmente, por delitos contra la propiedad.
- Los inhabilitados para el cargo de consejero o director de una entidad de crédito por expediente disciplinario.

Estas incompatibilidades se completan con otras específicas y una remisión al

(53) No se ha producido todavía el desarrollo de la Ley.

(54) Artículo 9.º, 8.a.



número máximo de consejos de forma similar a bancos y cajas de ahorros. Por tanto, son igualmente motivo de incompatibilidad los supuestos siguientes (55):

- Los consejeros o administradores y altos directivos de otras entidades de crédito, salvo aquellos que participen en el capital social.
- Los que mantengan deudas vencidas y exigibles con la entidad.
- Quienes pertenezcan al consejo de administración de más de cuatro entidades de crédito (56).
- Los directores generales no podrán ocupar en otra entidad de crédito, cooperativa o sociedad mercantil el mismo cargo u otro equivalente, salvo que lo haga en representación de la propia cooperativa de crédito.

---

(55) Artículo 9.º, 8.b, c y d.

(56) No se computarán los puestos de consejeros cuando el interesado, su cónyuge, ascendientes o descendientes, sean propietarios de un número de acciones no inferior al cociente de dividir el capital social entre el número de vocales del consejo de administración.



## EJERCICIO DE LA ACTIVIDAD

### I. ACTIVIDADES PROPIAS DE LAS ENTIDADES DE CRÉDITO

Una entidad de crédito puede, en principio, realizar todas las actividades que queden amparadas por la autorización administrativa otorgada. Tradicionalmente, los distintos Estados han prohibido o limitado ciertas actividades (valores, *leasing*, créditos hipotecarios) a las entidades bancarias o han propiciado la aparición de otras entidades especializadas con objetos sociales exclusivos.

En España, podría servir de ejemplo la especialización bancaria iniciada con la reforma del crédito y la banca de 1962 y que fue desapareciendo con la liberalización y desregulación posterior; la prohibición que pesaba sobre los bancos para conceder créditos con garantía hipotecaria, que no desapareció totalmente hasta 1982 con la regulación del mercado hipotecario; las cajas de ahorros no pudieron descontar efectos hasta 1977; bancos, cajas de ahorros y cooperativas de crédito han tenido prohibido el arrendamiento financiero, o *leasing*, hasta 1990. Más antiguas son las prohibiciones o límites a la tenencia de carteras de valores industriales. A su vez, a partir de los años setenta, se propicia la aparición de entidades especializadas, como las de financiación, hipotecarias y de arrendamiento financiero, cuyas actividades eran siempre exclusivas y, en algún caso, excluyentes.

Con independencia de este marco legal derivado de los contenidos de la autorización obtenida, cada entidad puede siempre poner límites voluntarios a través de sus propios estatutos, a las actividades que puedan desarrollar, para enmarcarlas en una especialización vocacional que ya no tendrá un carácter imperativo o legal.

#### 1. La actividad de las entidades de crédito en la Comunidad Europea

Dentro de la Comunidad Europea, a partir de la aprobación del Acta Única en 1986, se inicia un proceso para lograr un espacio financiero único en 1 de enero de 1993, que iba a descansar en dos principios básicos: la supervisión por el país de origen (*home country control*) y, para que ello fuera posible, el reconocimiento mutuo de las autorizaciones (*mutual recognition*). Se configura, así, una «licencia bancaria única» para ejercer la actividad en toda la Comunidad que está basada en una homologación y armonización de los requisitos para obtenerla, de forma que la autorización otorgada en cualquiera de los Estados miembros de la Comunidad permita ejercer las actividades propias de una entidad de crédito en cualquier país comunitario, tanto a través de un establecimiento permanente (sucursal) o sin necesidad de él (libre prestación de servicios).

La Segunda Directiva de Coordinación Bancaria (89/646/CEE) mantiene la definición de entidad de crédito como «una empresa cuya actividad consiste en recibir del público depósitos u otros fondos reembolsables y en conceder créditos por cuenta propia» y establece en un Anexo la lista de actividades que se benefician del reconocimiento mutuo.

España ha efectuado la transposición de los contenidos de esta Directiva al ordenamiento bancario interno mediante la Ley 3/1994, de 14 de abril, que añade una serie de artículos a la Ley 26/1988, de 29 de julio, de disciplina e intervención de las entidades de crédito. El nuevo artículo 52.º, ahora incorporado, reproduce una «lista de actividades» muy similar a la del texto comunitario en los siguientes términos:

- a) Recepción de depósitos o de otros fondos reembolsables.
- b) Préstamos y créditos.
- c) *Factoring* con o sin recurso.
- d) Arrendamiento financiero.
- e) Operaciones de pago y transferencia.
- f) Emisión y gestión de medios de pago.
- g) Concesión de avales y garantías.
- h) Intermediación en los mercados interbancarios.
- i) Operaciones con valores a través de los mercados organizados.
- j) Participación en las emisiones de valores, mediación en su colocación, y aseguramiento y colocación de emisiones.
- k) Asesoramiento y prestación de servicios a empresas.
- l) Gestión de patrimonios y asesoramiento a sus titulares.
- ll) Depósitos de valores o administración de los representados en anotaciones en cuenta.
- m) Informes comerciales.
- n) Alquiler de cajas fuertes.

Sin embargo, hay que matizar que la incorporación de esta lista de actividades a nuestra regulación supone el reconocimiento de la posibilidad de que tales operaciones puedan ser realizadas en España por las entidades de crédito de otros Estados miembros de la Comunidad en la medida en que la autorización obtenida en su país de origen las permitiese, pero no condiciona ni obliga a que las autorizaciones otorgadas en España para crear entidades de crédito locales deban recoger todas esas actividades.

Puede concluirse que esta armonización no implica la imposición a los Estados miembros de una uniformidad en la actividad de las entidades de crédito que cada uno de ellos autorice, pero pretende indirectamente una aproximación a un modelo universal de entidad que pueda realizar todas las actividades que se benefician del reconocimiento mutuo, ya que de otra forma podrían producirse situaciones de competencia inversa no deseadas.

## 2. Reserva de actividad y uso de denominaciones

### A) *Planteamiento general*

Los artículos 28.º y 29.º de la Ley 26/1988, de 29 de julio, de disciplina e intervención de las entidades de crédito, se ocupan del ejercicio de la actividad y uso de

denominaciones y establecen que ninguna persona física o jurídica, nacional o extranjera, podrá, sin haber obtenido la autorización preceptiva y hallarse inscrita en los correspondientes registros, ejercer en territorio español las actividades legalmente reservadas a las entidades de crédito o utilizar las denominaciones genéricas propias de éstas u otras que puedan inducir a confusión con ellas (1).

Se considera una actividad particularmente reservada a las entidades de crédito la captación de fondos reembolsables del público, cualquiera que sea su destino, en forma de depósito, préstamo, cesión temporal de activos financieros u otras análogas que no estén sujetas a las normas de ordenación y disciplina del mercado de valores (2).

Las infracciones derivadas de un uso de denominaciones inadecuado o del ejercicio indebido de una de las actividades reservadas se sancionarán —sin perjuicio de las demás responsabilidades que puedan resultar exigibles— con multa de hasta cinco millones de pesetas, que podrá elevarse hasta diez millones si no se atiende el requerimiento o se continúa en el incumplimiento, pudiendo ser reiterada la multa con ocasión de posteriores requerimientos (3).

Lo anterior se completa con las normas del artículo 30.º siguiente, que, por un lado, prohíbe el acceso al Registro Mercantil —y a todos los demás registros públicos— a las entidades cuya actividad u objeto social o cuya denominación resulten no ajustadas a lo establecido en el artículo 28.º, y por otro, si aun así se hubiesen producido esas inscripciones, las considera nulas de pleno derecho, debiendo procederse a su cancelación.

La primera de esas precisiones es congruente con la obligación del registrador de examinar cuidadosamente los documentos aportados y calificar adecuadamente las inscripciones. La segunda, en cambio, tiene una importancia excepcional porque supone una derogación de la presunción de exactitud y validez que caracteriza a las inscripciones registrales (4).

## B) *Consideraciones sobre las actividades «legalmente reservadas» a las entidades de crédito*

El artículo 28.º de la Ley 26/1988, de 29 de julio, no es especialmente claro y preciso al referirse a unas actividades que puedan estar «legalmente reservadas» a

(1) Lógicamente, la necesidad de obtener autorización administrativa no es aplicable a las sucursales de entidades de crédito ya autorizadas en otros países de la Unión Europea.

(2) La disposición adicional quinta del Real Decreto 1245/1995, de 14 de julio, aclara que se considerarán también fondos reembolsables del público los pasivos que sean contrapartida de instrumentos de pago, tales como cheques regalo o tarjetas electrónicas prepagadas, pero esta consideración no alcanzará a los instrumentos de esta naturaleza que exclusivamente puedan ser usados para la adquisición de los bienes o servicios prestados por el propio emisor del instrumento.

(3) El Banco de España es competente para la formulación de los requerimientos y para la imposición de las multas. Los requerimientos se formularán previa audiencia de la persona o entidad interesada.

(4) Para obviar los problemas que pudieran derivarse de una inscripción incorrecta, la Dirección General de los Registros y el Banco de España acordaron informalmente que las nuevas entidades podían presentar el expediente en el Registro especial del Banco de España, quien efectuaría una inscripción provisional con efectos suspensivos hasta que se acreditase documentalmente que se había efectuado la inscripción en el Registro Mercantil, en cuyo momento se elevaría aquélla a definitiva.

las entidades de crédito, sobre todo cuando en el apartado 2 matiza las que se entienden, en particular, reservadas a estas entidades, ya que en ellas se incluyen las que configuran la definición de entidad de crédito y la captación de fondos reembolsables del público, siendo así que esta última ya está también entre aquéllas. Todas ellas son actividades propias de las entidades de crédito y están recogidas en una norma legal, pero no se desprende por eso que estén reservadas sólo a ellas.

Las normas específicas de creación de los distintos tipos de entidades insisten en exigir, entre los requisitos para ejercer la actividad, que «se limite estatutariamente el objeto social a las actividades propias de una entidad de crédito» (5). Esto puede suponer que las entidades de crédito tienen reservada una serie de actividades que les son propias, pero no debe deducirse que tal reserva las hace excluyentes para otras entidades o empresas o incluso personas físicas. La única actividad exclusiva de las entidades de crédito, y excluyente para cualquier otra persona o entidad, es la captación de fondos reembolsables del público, y así, cuando esta actividad se limita o prohíbe a algún tipo de entidades de crédito —como anteriormente las entidades de ámbito operativo limitado y ahora los establecimientos financieros de crédito—, se establece expresamente en las normas correspondientes.

Puede resumirse que la única actividad propia de las entidades de crédito que les está reservada legalmente con carácter exclusivo, y a la vez excluyente, es la captación de fondos reembolsables del público, no así la intermediación que pueda realizar cualquier persona o entidad con sus fondos propios, ya que el riesgo mercantil que pueden correr estos últimos no queda bajo la regulación tutelar de la autoridad financiera.

Precisamente, para conocer cómo se financian determinadas entidades par bancarias o poder actuar en caso de que lo hagan apelando al público, la disposición adicional décima de la propia Ley 26/1988, de 29 de julio, en relación con las personas físicas o jurídicas que, sin estar inscritas en algunos de los registros administrativos legalmente previstos para entidades de carácter financiero, ofrezcan al público la realización de operaciones financieras de activo o de pasivo o la prestación de servicios financieros, cualquiera que sea su naturaleza, faculta al Ministerio de Economía y Hacienda para:

- a) Solicitar el suministro de información relativa a las actividades financieras con el grado de detalle y periodicidad que estime conveniente.
- b) Realizar, por sí o a través del Banco de España, las inspecciones que considere necesarias a efectos de confirmar la veracidad de la información suministrada o de aclarar cualquier otro aspecto de las actividades financieras de dichas personas o entidades.

Las competencias se completan con la consideración de infracciones muy graves la falta de remisión de la información solicitada, o la falta de veracidad de la información suministrada y la negativa o resistencia a la actividad inspectora, pudiendo dar lugar a la imposición de multa cuyo importe no podrá exceder de cinco millones de pesetas.

---

(5) Artículos 2.º, 1.c, de los Reales Decretos 85/1993, de 22 de enero, y 1245/1995, de 14 de julio, y artículo 5.º, 1.c, del Real Decreto 692/1996, de 26 de abril.

## II. CREACIÓN DE ENTIDADES EN ESPAÑA

### 1. Antecedentes

La creación de entidades bancarias ha estado sometida siempre a ciertos tipos de autorización administrativa de carácter discrecional. Sin retroceder a un análisis histórico de los distintos grados de liberalidad o de restricción en la concesión de estas autorizaciones, sí es necesario hacer una referencia a una situación que ha configurado la actuación de la banca existente en España al iniciarse la década de los cuarenta y la aparición posterior de nuevas entidades bancarias.

Un Decreto de 17 de enero de 1940 establecía con carácter transitorio, y una Ley de 30 de diciembre del mismo año prorrogaba, un régimen fuertemente restrictivo a determinadas actividades de orden económico que, por lo que se refiere a la banca, prohibió la creación de nuevas entidades, la apertura de oficinas de las ya existentes e incluso las ampliaciones del capital social. A esta situación se le ha venido denominando *statu quo* bancario en la medida en que la banca en su conjunto quedaba constreñida al *status* en que se encontraba al implantarse estas restricciones. La Ley de Ordenación Bancaria de 1946 ratifica esta situación al afirmar, en una de sus disposiciones transitorias, que continuará aplicándose la prohibición de constituir nuevas entidades bancarias hasta que el Gobierno, mediante decreto, modifique o derogue dicho régimen, cosa que no se produce hasta diecisiete años más tarde, al publicarse el Decreto 1312/1963, de 5 de junio, que establece las normas para la creación de bancos comerciales, recogiendo, además, el principio de la Base 7.<sup>a</sup> de la Ley 2/1962, de 14 de abril. Posteriormente, se fueron publicando el Decreto 63/1972, de 13 de enero, y el 2246/1974, de 9 de agosto, con normas comunes para la creación de bancos privados españoles, en general, en una tendencia de superación de la especialización legal establecida con la reforma de 1962.

Un precedente de la aparición de las cajas de ahorros en España fue la creación de Montes de Piedad siguiendo el modelo italiano (6), que ya se había extendido por otros países de Europa. Las cajas de ahorros surgen, en unos casos, para hacer viables financieramente unos Montes de Piedad ya existentes, y en otros para, simultáneamente, crear una de estas instituciones.

Una Real Orden de 3 de abril de 1835 establece la introducción de las cajas de ahorros en España, que surgen, fundamentalmente, de la iniciativa privada como fundaciones benéficas bajo patrocinio y potestad del Ministerio de la Gobernación, aunque no faltan otras de fundación pública debidas a particulares o municipios, y «aunque carentes de norma uniforme para su constitución, se van conformando con una cierta homogeneidad, copiándose unas a otras los Estatutos Fundacionales y su propia forma de organización administrativa y operativa» (7).

El artículo 8.º del Decreto de 14 de marzo de 1933, que contiene el Estatuto de las cajas de ahorros, exige una autorización previa del Ministerio de Trabajo y Pre-

---

(6) El primer Monte de Piedad aparece en Italia en 1462. En España, el Monte de Piedad de Madrid, precedente de la actual Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid, se funda en 1702.

(7) MONTERO PÉREZ, Ángel, y MARTÍNEZ VÍLCHEZ, Ramón, *Las Cajas de Ahorros en el sistema financiero. Aspectos institucionales*, Madrid, 1986, pág. 29. Contiene un interesante estudio de las cajas de ahorros en el período anterior al Estatuto de 1933.

visión. Cuando la reforma de 1962 potencia la conceptualización de las cajas como auténticos intermediarios financieros, pasan las competencias de autorización al Ministerio de Economía y Hacienda. El Decreto 1835/1975, de 3 de julio, con modificaciones y retoques posteriores, es todavía hoy el que contiene las normas para crear cajas de ahorros.

En los desarrollos de la Ley de Bases de reforma del crédito y la banca, de 1962, las cooperativas de crédito pasan a la competencia del Ministerio de Hacienda. Sin perjuicio de los aspectos cooperativos que venían regulándose por el Ministerio de Trabajo, es en el Decreto-Ley 15/1967, de 27 de noviembre —publicado con motivo del establecimiento de una nueva paridad de la peseta—, donde el Ministerio de Hacienda asume las atribuciones que le otorgaba la Ley de Bases 2/1962, de 14 de abril, relacionadas con la política de crédito, que, de acuerdo con el artículo 26.º, las ejercerá sobre cualquier persona o entidad que realice actividades propias de las entidades de crédito, «incluso la cooperativa», insistiéndose en el artículo 27.º que en dicho ejercicio «quedan incluidas las cooperativas de crédito».

El Decreto 2860/1978, de 3 de noviembre, estableció un auténtico reglamento de las cooperativas de crédito, y ha sido la norma válida para la creación de estas entidades hasta la publicación del Reglamento actual, aprobado por el Real Decreto 84/1993, de 22 de enero.

## 2. Adaptación al ordenamiento de la CEE

Como consecuencia de la necesidad de adaptación de la regulación bancaria española al ordenamiento jurídico de la CEE se procedió, en una primera etapa, por medio de un Real Decreto Legislativo y un Real Decreto (8), a introducir los cambios más perentorios exigidos tanto en las normas legales como en las reglamentarias, y como consecuencia de ellos se derogó el Real Decreto 1388/1978 (excepto el artículo 2.º, que se refería a las oficinas de representación) y se trasladó la autorización de filiales y sucursales de bancos extranjeros al Decreto 2246/1974 en una equiparación al régimen de la banca española. Asimismo, se modificaron los Decretos correspondientes a cajas de ahorros (Decreto 1838/1975, de 3 de julio), cooperativas de crédito (Real Decreto 2860/1978, de 3 de noviembre), sociedades de crédito hipotecario (Real Decreto 685/1982, de 17 de marzo) y entidades de financiación (Real Decreto 896/1977, de 28 de marzo), que pasaban a regular la creación de entidades españolas de estas características y de sucursales y filiales de entidades de análoga naturaleza extranjeras.

Los principios comunitarios sobre autorización de entidades de crédito en general estaban recogidos en las Directivas del Consejo de la CEE 73/183, de 28 de junio de 1973, y 77/780, de 12 de diciembre de 1977, que se refieren a la supresión de las restricciones a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios de los bancos y otros establecimientos financieros la primera y a la coordinación de las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas sobre el acceso a la actividad de los establecimientos de crédito y su ejercicio la segunda.

Con base en estos principios, las modificaciones más significativas que tuvo

---

(8) Real Decreto Legislativo 1298/1986, de 28 de junio, y Real Decreto 184/1987, de 30 de enero.



que introducir la adaptación a la normativa española se refieren a la consideración de la autorización como un acto reglado, perdiendo, por tanto, su carácter discrecional, a la exigencia de, al menos, dos personas en la dirección de las entidades (9) y a la necesidad de proceder a la resolución del expediente en el plazo de seis meses, prorrogable en determinados supuestos hasta un año. Y, lógicamente, a aplicar las mismas condiciones a entidades españolas y a las procedentes de otros países comunitarios. España pudo, no obstante, invocar, durante un período transitorio que terminó el 31 de diciembre de 1992, los llamados criterios de necesidad económica de mercado para denegar la autorización.

Cubierta ya una primera etapa en la adaptación de la regulación española a las Directivas comunitarias, con los retoques de los Decretos sobre creación de las distintas entidades de crédito, se inició posteriormente una refundición de las normas aplicables (10), iniciadas con el Real Decreto 1144/1988, de 30 de septiembre, sobre bancos, que sirvió de pauta al Real Decreto 84/1993, de 23 de enero, sobre cooperativas de crédito. La aplicación, más tarde, de los principios de la Segunda Directiva de Coordinación Bancaria (89/646/CEE) motivó la derogación del primero de aquellos Decretos, que fue sustituido por el 1245/1995, de 31 de julio. Recientemente, se ha publicado el Real Decreto 692/1996, de 26 de abril, que contiene el régimen jurídico de los establecimientos financieros de crédito, y dentro de él, las normas para crear estas entidades.

### 3. Regulación actual. Normas generales y específicas

La Ley 3/1994, de 14 de abril, incorpora al artículo 43.º de la Ley 26/1988, de 29 de julio, las normas que suponen la base legal para crear entidades de crédito en España. A partir de aquí, las disposiciones reglamentarias que han desarrollado los procesos de creación de cada tipo de entidades —bancos, cajas de ahorros, cooperativas de crédito o establecimientos financieros de crédito— recogerán estos principios básicos y los adaptarán a las modalidades de las mismas. Por ello, en primer lugar, se exponen las condiciones generales exigidas por la Ley, tanto para autorizar una entidad como para denegar las autorizaciones solicitadas o suspender o limitar sus efectos.

La autorización para crear una entidad de crédito corresponde al Ministro de Economía y Hacienda, que deberá resolver sobre la misma, previo informe del Banco de España, en el plazo de seis meses contados a partir de la presentación de la solicitud, o desde que se completen los datos, sin que pueda excederse del plazo de doce meses desde que se presentó la solicitud. Si no se resolviese en estos plazos, se presumirá desestimada (11).

---

(9) Por tanto, los bancos no podrían utilizar la figura del administrador único permitida por la Ley de Sociedades Anónimas.

(10) La refundición iniciada supuso la derogación de inmediato de los Decretos 63/1972, de 13 de enero; 2246/1974, de 9 de agosto; 1388/1978, de 23 de junio, y determinados artículos de los Reales Decretos 896/197, de 28 de marzo, y 685/1982, de 17 de marzo, así como los artículos 1.º, 4.º y 5.º del Real Decreto 184/1987, de 30 de enero.

(11) Para la eficacia de la desestimación presunta deberá solicitarse la certificación de acto presunto a que se refiere el artículo 44.º de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

A) *Entidades sometidas a control extranjero*

Cuando la nueva entidad vaya a estar sometida a algún tipo de control (12) procedente de otro Estado, según éste sea o no miembro de la Unión Europea, se procederá, además, de la siguiente forma:

a) Control procedente de una entidad de crédito, o por la dominante de una entidad de crédito, o por personas físicas o jurídicas que controlen a una entidad de crédito autorizadas en otro Estado miembro de la Unión Europea:

— El Banco de España, antes de emitir su informe, deberá consultar con la autoridad supervisora del correspondiente Estado miembro de la Unión Europea (13).

b) Control directo o indirecto por una o varias personas o entidades —sean o no de crédito— autorizadas o domiciliadas en un Estado que no sea miembro de la Unión Europea:

— Podrá exigirse la prestación de una garantía por la totalidad de las actividades de la entidad.

— Deberá suspenderse, denegarse o limitarse los efectos de la autorización solicitada cuando hubiera sido notificada a las autoridades españolas alguna decisión adoptada por el Consejo de la Unión Europea sobre la falta de reciprocidad, legal o de hecho, con las entidades de crédito de alguno de los países comunitarios.

B) *Causas de denegación*

La autorización para la creación de una entidad de crédito se denegará cuando se dé alguno de los siguientes supuestos:

— Carencia del capital mínimo requerido.

— Inexistencia de una buena organización administrativa y contable.

— No tener sus administradores y directivos la honorabilidad comercial y profesional requerida.

— Ausencia de procedimientos de control interno adecuado que garantice la gestión sana y prudente de la entidad.

— Falta de idoneidad de los accionistas que vayan a tener una participación significativa para garantizar una gestión sana y prudente de la entidad (14).

— Cuando no se cumplan los demás requisitos que, reglamentariamente, se establezcan para la obtención de la autorización.

La idoneidad de los accionistas que vayan a tener una participación significati-

---

(12) Cuando se den los supuestos previstos en el artículo 4.º de la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores.

(13) La consulta tiene por objeto conocer la opinión de la autoridad supervisora sobre el control en base consolidada que ejerce sobre la entidad o grupo que, a su vez, va a controlar a la nueva entidad.

(14) En el caso de cooperativas de crédito, la idoneidad quedará referida a los promotores.

va (15) en el capital de la nueva entidad se apreciará, entre otros factores, en función de los siguientes, de los cuales unos afectan a los propios accionistas con participación significativa y otros a la estructura de la entidad en proyecto o a la del grupo al que pueda pertenecer:

— La honorabilidad comercial y profesional de los accionistas (16) y los medios patrimoniales con que cuenten para hacer frente a los compromisos asumidos.

— La posibilidad de que la entidad quede expuesta de forma inapropiada al riesgo de las actividades no financieras de sus promotores o cuando, tratándose de actividades de carácter financiero, la estabilidad o el control de la entidad puedan quedar afectadas por el alto riesgo de aquéllos.

— La falta de transparencia en la estructura del grupo al que, eventualmente, pueda pertenecer la entidad o la existencia de graves dificultades para inspeccionar u obtener información sobre sus actividades.

La normativa específica sobre creación de entidades de crédito está recogida en los Decretos 1245/1995, de 14 de julio (bancos); 1838/1975, de 3 de julio (cajas de ahorros); 84/1993, de 22 de enero (cooperativas de crédito), y 692/1996, de 26 de abril (establecimientos financieros de crédito). La primera de estas disposiciones introduce, a su vez, modificaciones en el capital mínimo inicial de cajas de ahorros y cooperativas de crédito (17) y se aprovecha el último Real Decreto de los citados para incorporar a los anteriores las nuevas exigencias para las autorizaciones y otros supuestos de denegación, derivados de la transposición de la Directiva 95/26/CE (18).

#### 4. Creación de entidades bancarias

La solicitud de autorización se presenta, por duplicado, en la Dirección General del Tesoro y Política Financiera acompañada de la documentación que se indica más adelante. La autorización debe ser resuelta por el Ministro de Economía y Hacienda, previo informe del Banco de España, dentro de los seis meses siguientes a la recepción de la solicitud o al momento en que se complete la documentación complementaria que puede exigirse y, en todo caso, dentro de los doce meses siguientes a la recepción inicial de la solicitud. Si no se resolviese en estos plazos, podrá entenderse desestimada.

Entre los requisitos exigibles a la nueva entidad deben distinguirse unos, formales, que afectan a la presentación de la solicitud y otros más sustantivos que deben cumplirse para poder ejercer la actividad y para que, en todo momento, pueda conservarse la autorización otorgada. El incumplimiento de los primeros motivará la denegación de la autorización, y si no se cumplen o no se mantienen los segundos, se estará ante un supuesto de denegación si se trata del expediente de creación de una entidad o de revocación en el caso de que la entidad estuviese ya autorizada.

(15) Véase el apartado VI.2 de este mismo capítulo.

(16) Esta honorabilidad se presume cuando los accionistas sean administraciones públicas o entes de ellas dependientes.

(17) Disposiciones adicionales segunda y tercera, respectivamente.

(18) Véase el comentario sobre el origen de esta Directiva en el apartado V, 4, C) del capítulo 1.º

A) *Requisitos de la solicitud*

A la solicitud de autorización deben acompañarse los documentos siguientes:

- Proyecto de estatutos sociales y una certificación registral negativa de la denominación social propuesta.
- Programa de actividades especificando el género de operaciones que se pretende realizar y la estructura de la organización administrativa y contable y los procedimientos de control interno.
- Relación de los socios que han de constituir la sociedad con indicación de sus participaciones en el capital social.
- Información complementaria sobre los socios que vayan a poseer una participación significativa (19).
- Relación de personas que hayan de integrar el primer Consejo de Administración y de quienes hayan de ejercer como directores generales o asimilados (20).
- Justificante de haber constituido en el Banco de España, en metálico o en deuda pública, un depósito equivalente al 20 por 100 del capital social fundacional mínimo exigido (21).

El carácter reglado de la autorización de una entidad bancaria exige que la denegación de la misma se formule mediante una resolución motivada del Ministro de Economía y Hacienda cuando no se cumplan los requisitos señalados para la solicitud y los que, a continuación, se señalan como necesarios para el ejercicio de la actividad bancaria.

B) *Requisitos para ejercer la actividad bancaria*

Con independencia de los requisitos anteriores, que deben cumplirse y justificarse cuando se solicita la autorización, el ejercicio de la actividad bancaria exige que se cumpla también y en todo momento, lo siguiente:

- Forma de sociedad anónima constituida por el procedimiento de fundación simultánea y con duración indefinida (22).
- Capital social inicial no inferior a 3.000 millones de pesetas, desembolsado íntegramente en efectivo y representado por acciones nominativas.
- Limitación estatutaria del objeto social a las actividades propias de una entidad de crédito.
- Idoneidad de los accionistas titulares de participaciones significativas.

---

(19) Se entiende por participación significativa la que alcanza, de forma directa o indirecta, al menos el 5 por 100 del capital o de los derechos de voto de la entidad. Si se trata de personas físicas: datos sobre su trayectoria y actividad profesional; cuando se trata de personas jurídicas: cuentas anuales e informe de gestión, con los informes de auditoría de los dos últimos ejercicios, la composición de sus órganos de administración y la estructura detallada del grupo al que pertenezcan.

(20) De todos ellos se incluirá información detallada sobre su trayectoria y actividad profesional.

(21) Este depósito se liberará una vez constituida la sociedad, o en los supuestos de denegación de la autorización, o de revocación, o desistimiento de la misma, o de renuncia a la solicitud.

(22) Los socios fundadores no pueden reservarse ninguna ventaja o remuneración especial.

— Consejo de Administración formado por, al menos, cinco miembros de reconocida honorabilidad comercial y profesional, debiendo poseer, al menos la mayoría de ellos, conocimientos y experiencia adecuados para ejercer su función (23).

— Buena organización administrativa y contable y procedimientos de control adecuados que garanticen la gestión sana y prudente de la entidad.

— Tener el domicilio social, así como su efectiva administración y dirección, en territorio nacional (24).

— Establecimiento por el Consejo de Administración de normas de funcionamiento y procedimientos adecuados para facilitar que todos sus miembros puedan cumplir sus obligaciones y asumir sus responsabilidades.

Para la aplicación de algunos de estos requisitos deben considerarse ciertas matizaciones, tal como se expone a continuación:

a) Suficiencia de recursos propios

Los bancos deberán contar en todo momento con unos recursos propios no inferiores a la cifra de capital mínimo inicial señalado, excluyéndose del cómputo de los mismos las financiaciones subordinadas y las de duración indeterminada (25).

b) Honorabilidad comercial y profesional

Supone la observancia de una trayectoria personal de respeto a las leyes mercantiles y a las que regulen la actividad económica y la vida de los negocios y el respeto a las buenas prácticas comerciales financieras y bancarias.

En sentido negativo, se entiende que carecen de honorabilidad comercial y profesional:

- los que tienen antecedentes penales o se encuentran procesados;
- aquellos a quienes se haya abierto juicio oral por delitos de falsedad contra la Hacienda Pública, infidelidad en la custodia de documentos, blanqueo de capitales, violación de secretos, malversación de caudales públicos y descubrimiento y revelación de secretos o contra la propiedad;
- los inhabilitados para ejercer cargos públicos o de administración o dirección de entidades financieras;
- los quebrados y concursados no rehabilitados.

c) Conocimientos y experiencia

Se presume que los tienen, para ejercer sus funciones en los bancos, aquellas personas que hayan desempeñado funciones de alta administración, direc-

---

(23) La honorabilidad, conocimientos y experiencia son exigidos también a los directores generales o asimilados de la entidad, así como a las personas físicas que representan a las personas jurídicas que sean consejeros.

(24) Nuevo requisito exigido también por la Directiva 95/26/CE, citada anteriormente. Incorporado en la disposición adicional primera, I, del Real Decreto 692/1996, de 26 de abril.

(25) Véanse en los apartados II.7 y II.8 del capítulo 12.º los conceptos de financiaciones subordinadas y financiaciones de duración indeterminada.

ción, control o asesoramiento de entidades financieras o funciones de similar responsabilidad en otras entidades durante un plazo no inferior a cinco años.

d) *Idoneidad de los accionistas con participaciones significativas*

Cuando éstos poseen una participación significativa en la entidad bancaria, la idoneidad exigida se aprecia en función de:

- las circunstancias señaladas en el apartado 3 B) anterior;
- la posibilidad de que el buen ejercicio de la supervisión de la entidad sea obstaculizado por los «vínculos estrechos» (26) que la misma mantenga con otras personas físicas o jurídicas, por las disposiciones del país a cuyo derecho esté sujeta alguna de dichas personas o por problemas relacionados con la aplicación de esas disposiciones.

En principio, el incumplimiento de los requisitos exigidos para el ejercicio de la actividad bancaria —tal como se ha expuesto anteriormente— puede dar lugar a la denegación de la autorización. Cuando se trate de una entidad ya autorizada, para que se considere la revocación de la autorización otorgada, deben tenerse en cuenta las matizaciones siguientes (27):

— Por falta de honorabilidad comercial y profesional sólo procederá la revocación si los afectados no cesan en sus cargos en un mes, contado desde la recepción del requerimiento que, a tal efecto, les dirija el Banco de España.

— La revocación por falta de idoneidad de algún accionista con participación significativa tendrá siempre carácter excepcional y alternativo a las medidas de suspensión del ejercicio de los derechos políticos, intervención de la entidad o sustitución de sus administradores.

— No procederá la revocación por insuficiencia de los recursos propios si éstos, en los términos señalados anteriormente, alcanzasen al menos las cuatro quintas partes del capital mínimo y esta situación no durase más de doce meses.

C) *Limitaciones temporales a la actividad de los nuevos bancos*

Los bancos de nueva creación quedan sometidos a unas limitaciones temporales durante los tres primeros ejercicios y cinco primeros años a partir del inicio de sus actividades, que tienden a garantizar la confirmación del proyecto inicial y a una potenciación de la solvencia de la entidad.

---

(26) Este nuevo supuesto determinante de la falta de idoneidad de los accionistas y, por consiguiente, de denegación o revocación de la autorización (que deriva de la Directiva 95/26/CE) se da cuando dos o más personas físicas o jurídicas estén unidas mediante: un vínculo de control en el sentido que determina el artículo 4.º de la Ley 24/1988, del Mercado de Valores, o cuando se dé la posesión de manera directa o indirecta, o mediante un vínculo de control, de al menos el 20 por 100 de los derechos de voto o del capital de una empresa o entidad.

(27) En el apartado V de este capítulo se analizan todos los supuestos de revocación de las autorizaciones.

a) Durante los tres primeros ejercicios

— No podrán repartir dividendos, debiendo destinar la totalidad de sus beneficios de libre disposición a la constitución de reservas (28).

b) Durante los cinco primeros años

— No podrán, directa o indirectamente, conceder créditos, préstamos o avales a sus socios, consejeros y altos cargos. Esta prohibición se extiende a los familiares en primer grado y a las sociedades en las que las anteriores personas ostenten participaciones accionariales superiores al 15 por 100 o de cuyo Consejo de Administración formen parte. Cuando los accionistas sean personas jurídicas pertenecientes al grupo económico de la entidad se incluyen en esta prohibición todas las empresas pertenecientes al grupo (29).

— No podrán transmitirse «inter vivos» ni pignorararse las acciones sin la previa autorización del Banco de España (30).

— Una sociedad o grupo de carácter no financiero no podrá poseer, directa o indirectamente, más del 20 por 100 del capital del banco o ejercer el control del mismo (31).

Cuando se solicite la autorización del Banco de España prevista para obviar alguna de las limitaciones anteriores, deberá resolverse en el plazo de dos meses siguientes a su recepción, pudiendo entenderse desestimada la petición si no se resuelve en dicho plazo.

## 5. Creación de cajas de ahorros

Las normas específicas, vigentes en la actualidad, sobre autorizaciones para crear cajas de ahorros datan de 1975, aunque han sido adaptadas a las exigencias mínimas requeridas por la incorporación de España a la CEE. Sin embargo, no han tenido aplicación en los últimos años (32) dada la tendencia actual a culminar procesos de fusión entre cajas de ahorros más que a crear nuevas entidades. Por ello, se señalan a continuación únicamente algunas peculiaridades de los trámites de creación que quedarán, además, condicionados a las posibles competencias asumidas y desarrolladas por las Comunidades Autónomas, en cuyo caso las referencias al Ministro de Economía y Hacienda deberán entenderse hechas al Consejero de

---

(28) No obstante, el Banco de España, atendiendo a la situación financiera de la entidad y al cumplimiento de las obligaciones de solvencia, podrá autorizar el reparto de dividendos.

(29) Se entiende por grupo, a estos efectos, el que se define como tal en el artículo 4.º de la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores.

(30) Esta limitación deberá constar en los estatutos de la nueva sociedad.

(31) Esta limitación constituye un intento de reforzar la autonomía de la gestión bancaria evitando su utilización en beneficio del grupo promotor o la dependencia respecto de intereses no bancarios. En realidad, trata de paliar el riesgo de contagio de problemas financieros de la entidad matriz con una participación significativa que fácilmente se trasladarían a la entidad de crédito participada bien por la vía de una fácil obtención de crédito o por un trato privilegiado en las relaciones financieras.

(32) La última autorización de una caja de ahorros se produjo en 1978.

Economía y Finanzas correspondiente. Por lo demás, el procedimiento sigue una tramitación muy similar a la descrita para las entidades bancarias.

La solicitud de autorización de una nueva caja de ahorros deberá presentarse en el Ministerio de Economía y Hacienda acompañada de los siguientes documentos:

- a) Memoria justificativa de la necesidad de los servicios de cajas de ahorros en el territorio donde hayan de tener su domicilio y ejercer su actividad.
- b) Programa de actividades en el que se indicarán, en especial, el género de operaciones que se propongan realizar y la estructura de la organización de la caja, que deberá contar con personas con la honorabilidad necesaria y la experiencia adecuada para ejercer sus funciones.
- c) Relación de los miembros fundadores, así como de los miembros futuros de su Consejo de Administración.
- d) Proyecto de estatutos de la entidad.

El Ministro de Economía y Hacienda deberá resolver dentro de los seis meses siguientes a la fecha de la presentación de la solicitud o a la de cumplimentación de informaciones adicionales que hubieran podido requerirse y, en todo caso, dentro de los doce meses siguientes a la recepción del expediente.

Una vez concedida la autorización, deberá constituirse el fondo de dotación mínimo —que quedará vinculado permanentemente al capital fundacional de la entidad— por un importe de 3.000 millones de pesetas (33). Cumplido este trámite, se otorgará la escritura fundacional, que será inscrita en el Registro Mercantil y en el Registro de Cajas de Ahorros, en el Banco de España, a partir de cuyo momento podrá dar comienzo a sus operaciones.

Las cajas de ahorros deberán contar en todo momento con una buena organización administrativa y contable y con procedimientos de control interno adecuados que garanticen la gestión sana y prudente de la entidad y tener el domicilio social, así como su efectiva administración y dirección, en territorio nacional (34).

## 6. Creación de cooperativas de crédito

En atención a las competencias que puedan tener asumidas las distintas Comunidades Autónomas sobre estas entidades, se prevé un doble procedimiento de presentación de las solicitudes de autorización para la creación de cooperativas de crédito:

- a) Cuando el ámbito territorial *no excede* del autonómico

— Se presenta la solicitud ante el órgano competente de la Comunidad Autónoma del domicilio de la entidad proyectada, quien en el plazo máximo de dos meses la elevará con su informe a la Dirección General del Tesoro y Política Financiera del Ministerio de Economía y Hacienda.

(33) Véase la disposición adicional segunda del Real Decreto 1245/1995, de 14 de julio.

(34) Esta última exigencia ha sido incorporada por la disposición adicional primera, 3 del Real Decreto 692/1996, de 26 de abril.



b) Cuando el ámbito territorial *excede* del autonómico

— Se presenta la solicitud ante la Dirección General del Tesoro y Política Financiera, quien solicitará informe de la Comunidad Autónoma del domicilio social de la entidad en proyecto. Si transcurridos dos meses no se recibe ese informe, se continuará la tramitación del expediente.

A) *Requisitos de la solicitud*

La solicitud de autorización, en los dos casos señalados, debe ir acompañada de los siguientes documentos:

— Proyecto de estatutos sociales acompañado de la certificación sobre la denominación propuesta.

— Programa de actividades haciendo constar el género de operaciones que se pretenden realizar y la estructura de la organización de la entidad, así como la vinculación de aquellas operaciones a las necesidades financieras de los socios.

— Relación de los socios que han de constituir la sociedad. Si se trata de una caja rural, en el grupo promotor deberá figurar, al menos, una cooperativa agraria o cincuenta socios personas físicas titulares de explotaciones agrarias. En los demás casos, el grupo promotor deberá incluir, al menos, cinco personas jurídicas que desarrollen su actividad ininterrumpida durante dos años como mínimo o ciento cincuenta personas físicas.

— Relación de personas que hayan de integrar el primer Consejo Rector y de los que hayan de ejercer como directores generales o asimilados con información sobre la trayectoria y actividad profesional de todos ellos.

— Justificante de haber constituido en el Banco de España, en metálico o valores públicos, un depósito equivalente al 20 por 100 del capital social mínimo exigible.

B) *Requisitos para obtener y conservar la autorización*

Como en las demás entidades de crédito, también las cooperativas de esta naturaleza deben cumplir unos requisitos para ejercer su actividad y conservar la autorización obtenida:

— Revestir la forma de sociedad cooperativa.

— Tener un capital social mínimo, totalmente desembolsado, que alcance las cuantías señaladas o disponer de unos recursos propios no inferiores a las mismas.

— Limitar estatutariamente su objeto social a las actividades propias de una entidad de crédito con las limitaciones legales establecidas para las operaciones activas (35).

— Contar con una buena organización administrativa y contable y con procedimientos de control interno adecuados.

---

(35) El conjunto de las operaciones activas con no socios no puede alcanzar el 50 por 100 de los recursos totales de la cooperativa de crédito.

— No reservar ventajas o remuneraciones especiales a los promotores, fundadores o socios iniciales.

— Contar con un Consejo Rector formado por, al menos, cinco miembros, dos de los cuales podrán no ser socios. Todos ellos deberán ser personas de reconocida honorabilidad comercial y profesional, exigiéndose, al menos, a dos de ellos conocimientos y experiencias adecuados para ejercer sus funciones (36).

— Tener el domicilio social, así como su efectiva administración y dirección, en territorio nacional (37).

<b>Capitales mínimos cooperativas de crédito</b>		
<b>Ámbito local</b>		
< 100.000 habitantes	→	175 M.
≥ 100.000 habitantes	}	600 M.
<b>Ámbito <i>supralocal</i></b> (dentro de la Comunidad Autónoma)		
Madrid y Barcelona	}	800 M.
<b>Ámbito <i>supraautonómico</i></b>		
<b>Ámbito <i>estatal</i></b>		
<b>Ámbito <i>superior</i></b>		
<i>(Art. 3.º del Real Decreto 84/1993 según la redacción dada por la disposición adicional tercera, a, del Real Decreto 1245/1995, de 14 de julio)</i>		

Aparte de los motivos generales considerados para todas las entidades de crédito, constituye una causa específica de denegación de la autorización de una cooperativa de crédito, el que no se aprecie en el proyecto la existencia de intereses o necesidades económicas comunes que han de constituir la base asociativa de la cooperativa.

### C) *Limitaciones temporales de la actividad*

Durante los tres primeros ejercicios, a partir del inicio de sus actividades como

(36) La honorabilidad, conocimientos y experiencias serán exigibles también a los directores generales y asimilados.

(37) Incorporado por la disposición adicional primera, 2 del Real Decreto 692/1996, de 26 de abril.

entidad de crédito, las cooperativas de nueva creación quedarán sujetas a las siguientes limitaciones temporales:

— No podrán retribuir las aportaciones de sus socios ni repartir retornos cooperativos, debiendo destinar la totalidad de sus beneficios de libre disposición a la constitución de reservas.

— El Fondo de Educación y Promoción sólo podrá ser dotado con recursos especiales que no provengan de la actividad económica de la entidad.

— No podrán abrir más de tres oficinas sin autorización del Banco de España.

— La transmisión «inter vivos» de las aportaciones, su gravamen o pignoración, así como la suscripción de nuevas aportaciones por una persona jurídica cuando su importe, unido al que con anterioridad posea, exceda del 5 por 100 del capital social, estarán condicionadas a la previa autorización del Banco de España.

Durante los tres primeros años de actividad de una cooperativa de crédito, el Banco de España mantendrá un seguimiento continuado de las operaciones de la entidad, así como del programa de actividades propuesto y de las limitaciones operativas que le sean aplicables (38).

## 7. Creación de establecimientos financieros de crédito

La creación de establecimientos financieros de crédito sigue un procedimiento similar al establecido en el caso de las entidades bancarias con las particularidades que exige la especialidad de su operativa, por lo que se indican a continuación, únicamente, aquellos puntos específicos que difieren del régimen general de creación de bancos:

### a) Condiciones de la autorización

— En las autorizaciones *se especificarán las actividades* que podrán realizar —dentro de las permitidas a estas entidades— de acuerdo con el programa proyectado.

— El plazo de resolución se establece en *tres meses*, pudiendo ampliarse *hasta seis*.

### b) Requisitos para ejercer la actividad

— Tener un capital mínimo de *850 millones de pesetas* desembolsado íntegramente en efectivo y representado por acciones nominativas.

— El Consejo de Administración estará formado por no menos de *tres miembros*, todos ellos personas de reconocida honorabilidad comercial y profesional, debiendo poseer, al menos dos de ellos, conocimientos y experiencia adecuados para ejercer sus funciones (39).

(38) El incumplimiento sustancial del programa o el no respeto de las limitaciones operativas durante este período de tiempo, podrá dar lugar a la revocación de la autorización.

(39) El plazo de desempeño de funciones que justifiquen estos conocimientos y experiencia se reduce a dos años.

### c) Ampliación de actividades

Como cada establecimiento financiero de crédito puede decidir cuáles de las actividades que les están permitidas pretende realizar y en la autorización administrativa se hará una referencia a ellas, el Real Decreto 691/1996, de 26 de abril, establece, en su artículo 9.º, el procedimiento a seguir cuando un establecimiento ya autorizado pretenda ampliar su actividad.

Se solicitará autorización al Ministerio de Economía y Hacienda, que deberá resolver, previo informe del Banco de España, en el plazo de los dos meses siguientes a la recepción de la solicitud en la Dirección General del Tesoro y Política Financiera o al momento en que complete la documentación exigida, transcurridos los cuales podrá entenderse estimada.

La autorización para ampliar las actividades podrá ser denegada si la entidad no cumple los requisitos de solvencia que le correspondan o no cuenta con una organización administrativa y contable y procedimientos de control internos adecuados para el ejercicio de las nuevas actividades.

## III. INSCRIPCIONES REGISTRALES. INICIO DE LA ACTIVIDAD

### 1. Antecedentes

Un precedente de la inscripción obligatoria habría que buscarlo en la Ley de Ordenación Bancaria de 1921, que preveía una serie de ventajas o facilidades para la que llamaba «banca inscrita», entonces con carácter voluntario en la Comisaría de la Banca Privada.

La Ley de Ordenación Bancaria de 31 de diciembre de 1946 dispone, en su artículo 38.º, que «nadie podrá ejercer el comercio de banca ni usar la denominación de Banco o Banquero sin figurar inscrito en el Registro de Bancos y Banqueros». Sin embargo, en este mismo artículo se preveía la posibilidad excepcional de que el Gobierno autorizase que una determinada entidad, que viniera utilizando con anterioridad la denominación de Banco, sin realizar efectivamente operaciones bancarias, continuase utilizando tal denominación sin figurar en el Registro (40). Una Orden de 12 de marzo de 1947 contiene las normas del procedimiento de inscripción de las entidades bancarias y un Decreto posterior (41) regula la inscripción en el Registro Mercantil.

De forma similar, el Real Decreto 2532/1929, de 21 de noviembre, sobre régimen del ahorro popular, establece, en su artículo 21.º, que la denominación «Caja General de Ahorros» será privativa de las cajas generales de ahorro popular y que ninguna entidad ni empresa podrá incluir en su razón social ni utilizar impresos o anuncios en que figure la palabra «ahorro». El Estatuto de las cajas de ahorros (42) se ocupa, en los artículos 8.º al 16.º, de la inscripción en el Registro e insiste en el

---

(40) Sólo se hizo uso de esta autorización en el caso del Banco Vitalicio de España, entidad de seguros.

(41) Decreto de 9 de julio 1948.

(42) Aprobado por Decreto de 14 de marzo de 1933.

artículo 17.º en que «será privativa de las Cajas Generales de Ahorro Popular inscritas en el Registro del Ministerio de Trabajo y Previsión conforme al presente Estatuto, la denominación de Caja General de Ahorros o cualquiera otra en que se incluyen las palabras Caja de Ahorros». Este Registro pasó a depender, posteriormente, del Ministerio de Hacienda, y desde 1971 depende del Banco de España con el nombre de Registro Especial de Cajas Generales de Ahorro (43).

Las entidades de crédito cooperativo están sujetas a un doble registro: como entidades cooperativas deben inscribirse en el Registro General de Cooperativas que se lleva en el Ministerio de Trabajo (44), y en cuanto intermediarios financieros, en el Registro Especial de Cooperativas de Crédito. Este segundo Registro se crea por el artículo 8.º de la Orden de 7 de diciembre de 1967, que desarrolla las facultades que, poco antes, el Decreto-Ley 15/1967, de 27 de noviembre, había atribuido al Ministerio de Hacienda. Desde 1971 depende, igualmente, del Banco de España.

## 2. Regulación actual

Las competencias del Banco de España sobre la administración de los distintos registros de entidades de crédito —tal como se han descrito en el apartado anterior— han quedado confirmadas legalmente en el artículo 43.º, 1, de la Ley 26/1988, de 29 de julio, que, al referirse a las obligaciones de inscripción, establece que «la inscripción en los registros correspondientes, así como la gestión de éstos, corresponde al Banco de España».

Una vez autorizada la creación de una entidad de crédito, en el término de un año deberá otorgarse la escritura de constitución e inscribirla en el Registro Mercantil y en el Registro especial del Banco de España. Dentro de este mismo plazo, deberá dar comienzo a sus actividades dando cuenta de ello al Banco de España. La inscripción en este último Registro, así como las bajas en el mismo, se publicarán en el *Boletín Oficial del Estado* y se comunicarán a la Comisión Europea (45).

Desde la última reforma del Reglamento del Registro Mercantil se exige también a las cajas de ahorros la inscripción en este Registro público, además de en el especial del Banco de España. Por otro lado, todas las Comunidades Autónomas han asumido competencias sobre las cajas de ahorros, entre ellas las relativas a su creación, aunque no todas han instituido un Registro autonómico para ellas. Cuando exista este Registro, deberá también practicarse la inscripción en él.

Por su condición peculiar de sociedades cooperativas y de entidades de crédito, y por la dependencia en determinados supuestos de las Comunidades Autónomas que hayan asumidos competencias sobre ellas, las cooperativas de crédito de

(43) Sin perjuicio de ello, las Comunidades Autónomas han establecido, asimismo, sus Registros de cajas de ahorro al asumir competencias sobre estas entidades.

(44) Ley 52/1974, de 19 de diciembre, y en la actualidad, Ley 3/1987, de 2 de abril, General de Cooperativas, artículos 16.º al 28.º

(45) Véanse los Reales Decretos 85/1993, de 8 de enero (cooperativas de crédito), artículo 8.º, 1; 1245/1995, de 14 de julio (bancos), artículo 5.º, 1, y 692/1996, de 26 de abril, artículo 3.º, 3 (establecimientos financieros de crédito).

nueva creación quedan sujetas a unos trámites registrales más complejos, que están detallados en los artículos 6.º y 7.º del Reglamento aprobado por el Real Decreto 84/1993, de 22 de enero, cuyo resumen se expone a continuación:

- Inscripción provisional en el Registro especial del Banco de España.
- Inscripción en el Registro Mercantil correspondiente al domicilio social de la entidad.
- Inscripción en el Registro de cooperativas estatal o autonómico, que en cada caso resulte competente.
- Comunicación al Banco de España del cumplimiento de los trámites anteriores para que pueda convertirse en definitiva la inscripción provisional.

Los registros oficiales de las entidades de crédito cumplen una función típica de tales oficinas: la seguridad frente a terceros, que pueden conocer datos sobre la constitución de las entidades y la personalidad de sus gestores, gracias al carácter público de que están dotados. Pero es también importante la garantía que ofrecen a las entidades de crédito registradas en ellos del derecho llamado de «reserva de denominación», que puede formularse así: nadie que no esté incluido en el respectivo Registro podrá utilizar el nombre de banco, caja de ahorros, cooperativa de crédito o establecimiento financiero de crédito, y a la inversa, nadie podrá ejercer como una de tales entidades sin estar inscrito en el Registro respectivo.

Las obligaciones registrales de las entidades se completan con la necesidad de incorporar a sus cargos de administración y dirección en el Registro de Altos Cargos —tal como se ha expuesto anteriormente (46)— y remitir sus estatutos sociales al Banco de España para que los incluya en un Registro Especial de Estatutos de Entidades de Crédito, creado por la CBE 7/1993, de 27 de abril. La obligación se extiende, asimismo, a las modificaciones estatutarias posteriores.

En los Decretos correspondientes de creación de entidades se regulan, también, las modificaciones de sus estatutos sociales, que quedan sujetas al procedimiento de autorización y registro establecido para la creación de aquéllos, aunque con unos plazos más breves de resolución, detallándose determinados supuestos de modificación estatutaria que no necesitarán autorización ministerial, pero sí comunicación al Banco de España (47).

## IV. APERTURA DE NUEVAS OFICINAS

### 1. Normas limitativas anteriores

Antes de llegar al sistema actual de libertad de apertura de oficinas, la expansión de las entidades de crédito fue evolucionando desde un inmovilismo derivado de la guerra civil, y que se extendió hasta 1962, pasando por una flexibilidad controlada de 1963 hasta 1974 e iniciándose a partir de 1975 un régimen de libertad

(46) Capítulo 4.º, apartado 6.

(47) Véase Real Decreto 1245/1995, de 14 de julio, artículo 8.º (bancos); Real Decreto 84/1993, de 22 de enero, artículo 1.º, 4 (cooperativas de crédito), y Real Decreto 692/1996, de 26 de abril, artículo 3.º, 3 (establecimientos financieros de crédito).

en función del volumen de recursos propios, que desemboca en una libertad total que se hace efectiva desde 1986.

Al término de la guerra civil, un Decreto de 17 de mayo de 1940 establece con carácter transitorio una serie de prohibiciones que tienden a mantener la situación en la que se encontraba la banca en 1936, impidiendo durante ese año crear nuevas entidades y abrir nuevas oficinas a las ya existentes (48). Una Ley de 30 de diciembre de 1940 eleva a definitivas las disposiciones del Decreto anterior al determinar su prórroga «... hasta el momento que se disponga lo contrario», dando paso al establecimiento de lo que se llamó *statu quo* bancario.

Con la reforma del crédito y la banca de 1962, se modifica el *statu quo* bancario como consecuencia del desarrollo de la Base 7.<sup>a</sup> de la Ley 2/1962, de 14 de abril. Se inicia entonces un nuevo sistema de apertura de oficinas (49), basado en la formulación de unos «planes de expansión» propuestos por el Banco de España en atención a la insuficiencia del servicio bancario en determinadas zonas geográficas, para promover una mayor competencia bancaria. Las plazas «subastadas» se adjudicaban a las entidades solicitantes a la vista de la capacidad de expansión que no estuviese utilizada por la consumida por la red de oficinas ya abiertas, que se medía aplicando a cada una de ellas una cifra de recursos totales de la entidad según el número de habitantes de cada plaza. Los bancos locales tenían preferencia en la adjudicación de oficinas en la plaza de su sede, y los regionales, en el ámbito territorial propio.

Desde 1964 a 1973 se desarrollaron nueve planes anuales. Distintos Órdenes, desde la de 30 de enero de 1963 hasta la de 15 de noviembre de 1971, establecieron la base objetiva para medir la capacidad de expansión consumida por cada entidad como consecuencia de las oficinas adjudicadas.

El período de expansión planificada para las cajas de ahorros tiene una regulación inicial en la Orden de 24 de junio de 1964, con baremos referidos a los recursos totales de las cajas, que sufren distintas modificaciones en la Orden de 10 de abril de 1969.

Por el Decreto 2245/1974, de 9 de agosto, y la Orden de 20 de septiembre de 1974, que lo desarrolla, se modifican las normas de expansión bancaria, declarándose que todos los bancos podrán abrir libremente, en cualquier momento, nuevas oficinas, exigiéndose únicamente un margen suficiente de capacidad de expansión y una comunicación previa al Banco de España al solo efecto de comprobar dicho extremo. Se modifica, también, la base objetiva para establecer la capacidad consumida, que pasa a determinarse en un baremo sobre los recursos propios de la entidad.

La posibilidad de expansión de un banco quedaba, pues, sujeta al juego de tres conceptos básicos: la capacidad de expansión total, la capacidad consumida y la capacidad disponible.

a) Capacidad total de expansión: viene determinada por la suma de sus recursos propios según el último balance publicado. Se consideraban recursos pro-

---

(48) Se prohíben, también, el traslado de oficinas, el traspaso de las mismas entre bancos y las ampliaciones de capital.

(49) Decreto 1312/1963, de 5 de junio.

pios el importe del capital desembolsado y las reservas efectivas y expresas, deduciéndose de dicha suma las pérdidas de ejercicios anteriores.

b) Capacidad de expansión consumida: la resultante de aplicar a sus oficinas operativas establecidas en territorio nacional y extranjero las cifras que se establecían en los baremos correspondientes.

c) Capacidad de expansión disponible: diferencia existente en cada momento entre la capacidad total y la capacidad consumida.

A efectos de calcular la capacidad de expansión consumida, así como para la utilización futura de la capacidad disponible, se establecía una escala de consumo de recursos propios en atención al número de habitantes de las distintas plazas. Las escalas de consumo de capacidad de expansión se fijaron en las Órdenes de 20 de septiembre de 1974 y 3 de mayo de 1976.

Con criterios similares a los seguidos en el caso de los bancos, la Orden de 7 de febrero de 1975 estableció normas liberalizadoras de la expansión de las cajas de ahorros, habiéndose modificado los baremos, que también se habían de calcular sobre los recursos propios, por la Orden de 20 de diciembre de 1979.

El concepto de capacidad de expansión total de una caja de ahorros tenía carácter alternativo: si los recursos propios resultaban inferiores al 5 por 100 de los recursos ajenos, se podía tomar este último porcentaje como capacidad de expansión total. La capacidad de expansión consumida y la disponible se concebían de forma similar a lo dicho para los bancos (50).

Peculiaridades importantes aparecen, por lo que respecta a las cajas de ahorros, al considerar el principio de libertad de expansión, que sólo es tal en el territorio de la Comunidad Autónoma donde la caja tiene su sede social. La expansión fuera del territorio de la Comunidad Autónoma estaba sujeta a una serie de limitaciones (51) en función del número de oficinas que, previamente, hubiese establecido en provincias de otras Comunidades Autónomas o de que exista o no otra caja con sede social en la provincia de que se trate, si bien se preveía la posibilidad de convenios sobre expansión mutua entre cajas de Comunidades distintas. Tenía, también, un tratamiento especial la apertura de oficinas en cinco grandes ciudades —Madrid, Barcelona, Valencia, Zaragoza y Bilbao—, exigiéndose unos recursos ajenos de, al menos, 50.000 millones de pesetas y el mantenimiento de un coeficiente de garantía del 5 por 100 como mínimo (52).

En cuanto a las cooperativas de crédito, la expansión se regulaba por la Orden de 2 de julio de 1980, estableciéndose en el número 2.º el principio general de libertad para las cooperativas no agrarias y limitándose (artículo 3.º) la de las cajas rurales a sus ámbitos territoriales de actuación (locales, comarcales, comarcales interprovinciales o provinciales) siempre que contasen con la capacidad disponible de expansión requerida.

(50) Orden de 20 de diciembre de 1979, número 7.º

(51) Orden de 20 de diciembre de 1979, número 6.º

(52) Orden de 20 de diciembre de 1979, número 5.º Este régimen especial —expansión fuera del territorio de la Comunidad Autónoma donde radique su sede social o en las cinco grandes ciudades— subsiste después de la liberalización total de la apertura de oficinas operada por el Real Decreto 1370/1985, de 1 de agosto (artículo 7.º, 1 y 2c), desapareciendo, finalmente, con el Real Decreto 1582/1988, de 29 de diciembre.



Los conceptos de capacidad de expansión total, consumida y disponible eran similares a lo ya consignado para los bancos. Los baremos de consumo, según las escalas de población, se reducían al 50 por 100 cuando se trataba de cajas rurales (53).

## 2. Libertad de apertura de oficinas

Las reformas introducidas en agosto de 1974 ya supusieron un régimen de libertad de apertura de oficinas, aunque es cierto que se supeditaba esta libertad de expansión a la existencia de una determinada capacidad disponible que se cifraba —como se ha expuesto anteriormente— mediante un baremo de consumo de recursos propios en función de los habitantes de las plazas donde se pretendía instalar las nuevas oficinas. Subsistían, sin embargo, diferencias notables entre los módulos de consumo para una misma plaza exigidos a las distintas clases de entidades, que no parecían tener justificación estando la capacidad de expansión referida a los recursos propios de cada entidad como un índice de su solvencia.

Por otra parte, la acumulación de regulaciones sucesivas, así como los beneficios por fusión, absorción o adquisición de sucursales, junto con la distinta antigüedad y configuración geográfica de las entidades, dio lugar a que la capacidad consumida media por oficina abierta fuese muy diferente. El marco regulador, ya de por sí complicado, pero que respondía al menos a criterios objetivos, aunque variables en el tiempo, hacía quiebra al permitirse que toda oficina, como unidad física, conservase el consumo de capacidad de expansión que se le había imputado en el momento de su apertura, aunque hubiese sido objeto de traspasos o cesiones sucesivas entre entidades, con lo que se había llegado a una situación, especialmente en la banca, en la que los márgenes disponibles de capacidad de expansión de una entidad no tenían apenas relevancia, debiendo valorarse los del grupo de bancos filiales o vinculados, ya que cualquier plan de expansión podía hacerse viable con un sistema de cesiones de oficinas, con consumos históricos muy bajos, a aquellos bancos del grupo que por sus propios recursos nunca hubiesen podido establecerse en ciertas plazas.

Con el Real Decreto 1370/1985, de 1 de agosto, se da una nueva formulación al principio de libertad de expansión, desligándolo de los anteriores módulos o baremos de consumo y declarando que esta libertad debe entenderse como un aspecto básico de la ordenación del crédito (54). Según el artículo 7.º, 1, «los bancos privados, cajas de ahorros y cooperativas de crédito, inscritos en los correspondientes registros oficiales, podrán abrir libremente, en cualquier momento, nuevas oficinas en el territorio nacional».

Se mantuvieron, no obstante, las situaciones especiales de la regulación anterior por motivos específicos, como eran las relativas a entidades de nueva creación y las sucursales de bancos extranjeros durante los períodos cautelares establecidos para sus primeros años de actuación (55).

(53) Número 6.º de la Orden.

(54) En el sentido de las competencias exclusivas del Estado, del artículo 149.º, 1.11.º de la Constitución.

(55) Decreto 2246/1974, de 9 de agosto, artículo 4.º*d*, y al derogarse éste, Real Decreto 1144/1988, de 30 de septiembre, artículo 6.º, *l.b*. Para cajas de ahorros, Decreto 1838/1975, de 3 de julio, artículo 5.º, 1.º

La apertura de oficinas de cajas de ahorros fuera del territorio de la Comunidad Autónoma en la que radique su sede social o en las cinco ciudades de mayor importancia financiera quedaba liberalizada de las limitaciones anteriores en virtud de lo dispuesto en el Real Decreto 1582/1988, de 29 de diciembre, que dio nueva redacción a los apartados 2, 3 y 4 del artículo 7.º del Real Decreto 1370/1985, de 1 de agosto (56).

#### A) *Formulación actual*

La formulación actual de este principio de libertad queda recogido en el artículo 30.º bis de la Ley 26/1988, de 29 de julio (57), en el que se dice expresamente que «las entidades de crédito podrán abrir libremente nuevas oficinas en territorio nacional». Este régimen de libertad se entiende sin perjuicio de las siguientes situaciones:

- Cuando no se alcancen los niveles mínimos de recursos propios o se vulneren determinadas limitaciones (58).
- Limitaciones operativas en los primeros años de actividad.
- Restricciones contenidas, en su caso, en los estatutos sociales de las entidades.

Las aperturas de oficinas dentro del territorio nacional deberán comunicarse al Banco de España tan pronto como se produzcan, así como los cambios de domicilio, traspasos y cierres de las mismas.

#### B) *La libertad de expansión como un aspecto de la ordenación básica del crédito*

El sistema vigente hasta 1985, en el que la libertad de expansión estaba basada en el concepto de capacidad disponible ligado a los recursos propios, pretendió ordenar la competitividad de las entidades a la vez que otorgaba un carácter uniforme, dentro de cada tipo de ellas, a la expansión en todo el territorio nacional. Por ello, puede afirmarse que el sistema de baremos de consumo de capacidad de expansión ha tenido un indudable carácter básico en la ordenación tanto del crédito como de la actuación económica general, y en este sentido, no cabía que una Comunidad Autónoma modificase unilateralmente tales baremos, ya que ello rompería el principio de igualdad de oportunidades en el acceso a la propia actividad de las entidades al encarecer o abaratar el «precio» que las mismas habrían de pagar por la instalación de nuevas oficinas, que es lo que propicia la captación de depósitos y, consiguientemente, toda su actividad posterior.

---

Para las sucursales de bancos extranjeros estaban también vigentes las restricciones de la disposición transitoria primera, b, del Real Decreto legislativo 1298/1986.

(56) La nueva redacción dada al apartado 4 del artículo 7.º preveía, no obstante, que hasta el 31 de diciembre de 1992 la apertura de oficinas de las cajas de ahorros fuera de sus Comunidades Autónomas respectivas podía quedar sometida a las limitaciones que estableciese el Ministro de Economía y Hacienda. (Esta posibilidad no fue desarrollada).

(57) En la redacción dada por la Ley 3/1994, de 14 de abril.

(58) De acuerdo con lo previsto en el artículo 11.º, 3 de la Ley 13/1985, de 25 de mayo.

Una supresión pura y simple de tales baremos —o de las limitaciones geográficas que entonces existían para la apertura de oficinas de cajas de ahorros—, con la derogación expresa o tácita de aquella regulación, hubiese podido originar un vacío legislativo susceptible de ser llenado por las distintas Comunidades Autónomas en sus ámbitos respectivos, al no existir ya «normas vigentes» en materia de expansión, publicando nuevos Decretos en los que se regulase tal materia con el establecimiento de procedimientos peculiares o con baremos de capacidad de consumo distintos en cada Comunidad Autónoma, infringiendo los principios expuestos en el párrafo anterior.

Para evitar esto, el Real Decreto 1370/1985, de 1 de agosto, tuvo que hacer en el artículo 7.º, 1, una manifestación expresa al respecto: «... entendiéndose esta libertad de expansión como un aspecto de la ordenación básica del crédito», que es una referencia a una de las competencias exclusivas del Estado recogidas en el artículo 149.º, 1.11.ª, de la Constitución, y de esta forma, se obliga a las Comunidades Autónomas que hayan asumido en sus estatutos competencias sobre cajas de ahorros (o sobre cooperativas de crédito) a respetar dicho carácter básico.

## V. REVOCACIÓN DE LAS AUTORIZACIONES

La revocación de la autorización otorgada a una entidad de crédito tiene un carácter reglado, contemplándose los supuestos que permiten tal revocación en el artículo 57 bis de la Ley de Ordenación Bancaria de 31 de diciembre de 1946. Este artículo fue incorporado a la Ley de 1946 por el Real Decreto Legislativo 1298/1986, de 28 de junio, que adaptaba las normas legales bancarias españolas al ordenamiento jurídico de la Comunidad Económica Europea. La Ley 3/1994, de 14 de abril, ha dado nueva redacción a algunos apartados de este artículo y el Real Decreto-Ley 12/1995, de 28 de diciembre, ha añadido un nuevo caso de revocación derivado de la nueva regulación de los Fondos de Garantía de Depósitos (59). El artículo 62.º de la Ley 26/1988, de 29 de julio (incorporado por la Ley 3/1994, de 14 de abril), establece un nuevo supuesto de revocación al regular el régimen de las participaciones significativas en una entidad de crédito. El Real Decreto 1245/1995, de 14 de julio, ha concretado determinadas situaciones que pueden dar lugar a la revocación en el caso de incumplimiento de algunos de los requisitos exigidos para ejercer la actividad bancaria (60).

Ordenando de una forma sistemática las situaciones que pueden dar lugar a la revocación de la autorización otorgada a una entidad de crédito, puede establecerse la siguiente lista que las agrupa por motivaciones subjetivas, objetivas como consecuencia de un expediente sancionador y específicas de las entidades bancarias:

- a) A petición propia por renuncia expresa de la entidad.
- b) Por causas objetivas cuando se dé alguna de las siguientes circunstancias:
  - No dar comienzo a las actividades específicas de su objeto social dentro de los doce meses siguientes a la fecha de notificación de la autorización.

(59) Disposición adicional 8.ª, 1.

(60) Artículo 2.º, 4.

- Interrumpir de hecho las actividades específicas de su objeto social durante un período superior a seis meses.
- Si resultase que obtuvo la autorización por medio de declaraciones falsas o por otro medio irregular.
- Incumplimiento de las condiciones que motivaron la autorización, salvo que se hubiese dispuesto otra cosa con relación a alguna de dichas condiciones.
- Si carece de fondos propios suficientes o no ofrece garantía de poder cumplir sus obligaciones con relación a sus acreedores y, en particular, si no garantiza la seguridad de los fondos que le hayan sido confiados.
- Si la entidad es excluida del Fondo de Garantía de Depósitos al que esté adscrita.
- Cuando existan razones fundadas y acreditadas respecto de que la influencia ejercida por las personas que posean una participación significativa en una entidad de crédito pueda resultar en detrimento de la gestión sana y prudente de la misma que dañe gravemente su situación financiera (61).

c) Como sanción por la comisión de infracciones tipificadas como muy graves. (La revocación, en estos casos, es una medida alternativa de la sanción de multa por importe de hasta el 1 por 100 de sus recursos propios o hasta 5.000.000 de pesetas si aquel porcentaje fuera inferior a esta cifra.)

d) Por incumplimientos específicos de los requisitos para ejercer la actividad bancaria:

- Incumplimiento de las limitaciones operativas o desviaciones sustanciales respecto del programa de actividades durante los tres primeros años.
- Insuficiencia de recursos propios cuando éstos no alcancen, al menos, las cuatro quintas partes del capital social mínimo y la insuficiencia dure más de doce meses.
- Por falta de honorabilidad comercial o profesional de consejeros o directores si los afectados no cesan en sus cargos en el plazo de un mes contado desde la recepción del requerimiento que, a tal efecto, haya efectuado el Banco de España.
- Por falta de idoneidad de algún accionista de modo excepcional y con carácter alternativo a las medidas de intervención de la entidad o sustitución de sus administradores.

La revocación de la autorización es competencia del Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Economía y Hacienda. La competencia corresponde a este último en los casos de renuncia o exclusión del Fondo de Garantía de Depósitos. La revocación llevará implícita la disolución de la entidad y la apertura del período de liquidación, que se desarrollará conforme a las normas y estatutos por los que se rija la entidad (62).

---

(61) La revocación, en este caso, tiene carácter excepcional y alternativo de la suspensión de los derechos de voto, la intervención de la entidad o la sustitución de sus administradores.

(62) Según modificaciones introducidas en el artículo 57.º bis de la Ley de Ordenación Bancaria de 31 de diciembre de 1946 por la disposición adicional octava del Real Decreto-Ley 12/1995, de 28 de diciembre.

El acuerdo de revocación de la autorización de una entidad de crédito se hará constar en todos los registros públicos correspondientes (Registro Mercantil, Registro especial del Banco de España y Registro de cooperativas o autonómicos de cajas de ahorros y cooperativas de crédito, en su caso) y, tan pronto sea notificado a la entidad, conllevará su cese en cuantas operaciones vinieran amparadas por la concesión de la autorización revocada. El acuerdo de revocación se publicará en el *Boletín Oficial del Estado* y se comunicará a la Comisión de las Comunidades Europeas.

Un caso especial de revocación de la autorización es el que se refiere a las otorgadas a sucursales de entidades de crédito extranjeras. Como principio general, la autorización de una sucursal de una entidad de crédito extranjera será revocada, en cualquier caso, cuando sea revocada la autorización de la entidad de crédito que haya creado la sucursal. Cuando se trate de sucursales de entidades de países comunitarios, no puede hablarse propiamente de revocar autorizaciones que no habrían sido precisas. Por ello, se establece que cuando el Banco de España tenga conocimiento de que a una entidad de crédito de otro Estado miembro de la Unión Europea que opere en España le ha sido revocada su autorización acordará de inmediato las medidas pertinentes para que la entidad no inicie nuevas actividades, así como para salvaguardar los intereses de los depositantes.

## VI. PARTICIPACIONES SIGNIFICATIVAS EN EL CAPITAL DE LAS ENTIDADES DE CRÉDITO

### 1. Antecedentes

La adquisición de acciones de bancos españoles estaba contemplada —aunque insuficientemente— en los artículos 45.º, c), y 48.º de la Ley de Ordenación Bancaria de 31 de diciembre de 1946. En líneas generales, el primero de estos artículos exigía la autorización del Ministro de Hacienda para los acuerdos entre firmas bancarias sobre adquisición de acciones que supusiese el control de una de las entidades, mientras el segundo se refería a la adquisición de acciones de un banco español por otros bancos operantes en España en los casos en que no se producía el control de aquél, que debía ser, no obstante, autorizada por el Banco de España.

Estas previsiones, establecidas en un contexto muy diferente, se mostraban insuficientes ante el carácter de internacionalidad que ha ido adquiriendo el negocio bancario y la aparición de formas complejas de acceder al control de las entidades bancarias, y limitadas por la propia literalidad de los términos con que habían sido redactadas. Así, se producía un vacío legal que podía concretarse en los siguientes términos: cualquier persona física o jurídica distinta de la banca operante en España podía adquirir acciones bancarias sin autorización del Banco de España y cualquier persona física o jurídica, nacional o extranjera, que no fuese un banco podía adquirir el control de una entidad bancaria española sin autorización administrativa del Ministro de Economía y Hacienda.

La disposición adicional tercera de la Ley 26/1988 limitó el alcance del artículo 45.º, c), de la Ley de 31 de diciembre de 1946 a «los acuerdos entre firmas ban-

carias sobre absorciones y fusiones», que continuarían sujetas a la autorización ministerial. Asimismo, dio nueva redacción al artículo 48.º de la citada Ley, exigiendo la autorización previa del Banco de España para las adquisiciones directas o indirectas de una participación en un banco español por persona física o jurídica siempre que tal participación, por sí misma o unida a la que pudiera ostentar con anterioridad, supusiese la titularidad o el control del 15 por 100 o más del capital social de aquél.

Esta nueva regulación se completaba con lo establecido en el apartado 4 de la disposición adicional segunda: toda participación en el capital de un banco español (63) que, directa o indirectamente, supusiese la titularidad o el control del 5 por 100 o más del capital social del mismo había de ser comunicada a la propia entidad y al Banco de España dentro del plazo de diez días a partir de la fecha en que se iguale o supere dicho límite por quien resultase ser titular real de la participación.

Todo ello se completaba con las consecuencias que pudieran darse cuando no se cumpliesen los trámites señalados para las adquisiciones, que iban desde la pérdida de ejercicio de los derechos políticos derivados de los títulos adquiridos hasta la intervención de la entidad.

La Ley 26/1988, de 29 de julio, instauró, pues, un tratamiento para la adquisición de acciones de entidades de crédito que puede resumirse así: era libre la adquisición menor del 5 por 100 del capital; se precisaba comunicación al Banco de España desde el 5 por 100 sin llegar al 15 por 100; debían ser autorizadas por el Banco de España desde el 15 por 100, cuando se tratase de acciones bancarias.

## 2. Concepto de participaciones significativas y régimen de su adquisición

El concepto de participación significativa en el capital de una entidad de crédito se ha incorporado a nuestra regulación siguiendo la definición de participación cualificada de la Segunda Directiva (89/646/CEE), artículo 1.º, 10, y su régimen se adapta al contenido del artículo 11.º del mismo texto comunitario, si bien en una y otra las normas españolas han sido más rigurosas, reduciendo el nivel de participación que las define y aumentando los umbrales de variación del porcentaje de participación que determinan un control por la autoridad supervisora (64).

La Ley 3/1994, de 14 de abril, de transposición de esa Segunda Directiva, ha incorporado a la Ley 26/1988, de 29 de julio, un título VI con los artículos 56.º al 62.º que contiene el régimen de las participaciones significativas en una entidad de crédito española, que quedan definidas como aquellas que alcancen, de forma directa o indirecta, al menos el 5 por 100 del capital o los derechos de voto de la entidad, o cuando, sin llegar a este porcentaje, permitan ejercer en ella una influencia notable.

(63) Esta disposición adicional cuarta se refería, igualmente, a las participaciones en el capital social del resto de las entidades de crédito constituidas como sociedades anónimas.

(64) En la Directiva, la participación cualificada supone un 10 por 100, y los umbrales de control se sitúan en el 20, 33 y 50 por 100. En España, la participación significativa supone un 5 por 100 y se establecen nueve umbrales de control de nuevas adquisiciones.

El artículo 18.º del Real Decreto 1245/1995, de 14 de julio, concreta el contenido de la definición legal añadiendo que las acciones, aportaciones o derechos de voto a integrar en una participación significativa incluirán tanto los adquiridos directamente por una persona física, como a través de sociedades constituidas o participadas por una persona física, o por sociedades integradas en el mismo grupo, o por sociedades participadas por entidades del grupo o, finalmente, los adquiridos por otras personas que actúen por su cuenta o concertadamente con el adquirente o con sociedades de su grupo. Matiza, también, que por influencia notable se entenderá la posibilidad de nombrar o destituir algún miembro del Consejo de Administración de la entidad de crédito.

La pretensión de adquirir una participación significativa o de incrementar posteriormente una ya poseída de forma que alcance o sobrepase determinados niveles (65) deberá comunicarse previamente al Banco de España, que dispondrá de un plazo máximo de tres meses, a contar desde la fecha en que haya sido informado, para, en su caso, oponerse a la adquisición o incremento pretendidos, entendiéndose que acepta la pretensión si no se pronuncia en dicho plazo. En la comunicación deberá indicarse la cuantía de la participación, los términos y condiciones de la adquisición y el plazo máximo en que se pretenda realizar la operación.

La filosofía que subyace en las medidas de control de estas participaciones se enmarca en las propias exigencias a que se someten los proyectos de creación de entidades de crédito. No tendría mucho sentido preocuparse por la idoneidad de los accionistas significativos en esos momentos iniciales y descuidar los movimientos que puedan producirse posteriormente en el accionariado que determinen un cambio en quienes ostentan el control de la entidad. Por ello, se establece que la oposición del Banco de España a esas adquisiciones podrá fundarse en no considerar idóneo al adquirente, en los términos previstos en el apartado 5 del artículo 43.º de la Ley 26/1988, como causa para denegar la autorización para crear una entidad de crédito; asimismo, si como consecuencia de la adquisición la entidad de crédito fuera a quedar sometida a algún tipo de control extranjero, el Banco de España deberá proceder en la forma prevista en los apartados 2 y 3 del propio artículo 43.º (66).

Si se efectuase alguna de las adquisiciones indicadas sin haber informado previamente al Banco de España o, habiéndolo hecho, no se respetase el plazo previsto o se adquiriesen las participaciones con la oposición expresa de aquél, se producirán los siguientes efectos:

— No se podrán ejercer los derechos políticos correspondientes a las participaciones adquiridas irregularmente.

— Si, a pesar de la prohibición, llegan a ejercerse, los correspondientes votos serán nulos y los acuerdos serán impugnables en vía judicial (67).

---

(65) En el caso de incrementos de la participación, se exige comunicación al Banco de España cuando se alcanza o sobrepasa alguno de los siguientes porcentajes: 10, 15, 20, 25, 33, 40, 50, 66 ó 75, y en todo caso cuando con la adquisición pretendida pudiera llegarse a controlar la entidad.

(66) Véanse los apartados II,3,B) y II,3,A) anteriores, respectivamente.

(67) El Banco de España está legitimado para efectuar la impugnación.



— Podrá acordarse la intervención de la entidad o la sustitución de sus administradores.

— Además, se podrán imponer las sanciones que correspondan por infracciones muy graves tipificadas en las letras *l*) y *ll*) del artículo 4.º de la Ley (68).

Quedan también obligadas, en este caso a informar previamente al Banco de España las personas físicas o jurídicas que, directa o indirectamente, pretendan dejar de tener una participación significativa, reducirla de forma que ésta traspase algunos de los niveles indicados anteriormente o que, en virtud de la enajenación pretendida, pueda perder el control de la entidad de crédito, indicando en todos los casos la cuantía de la operación propuesta y el plazo para realizarla.

Las obligaciones de comunicación o información al Banco de España no se imponen sólo a quienes pretenden adquirir, incrementar o desprenderse de una participación significativa, sino que se exige también a las entidades de crédito cuyo capital se vea afectado por aquéllas tan pronto tengan conocimiento de ello (69).

---

(68) Incorporadas por la Ley 3/1994, de 14 de abril, que también incluye a las personas físicas o jurídicas que posean una participación significativa como «sujetos pasivos de responsabilidad administrativa sancionable».

(69) Un estudio muy completo de los aspectos jurídicos de estas participaciones se ha publicado en *Revista de Derecho Bancario y Bursátil*, núm. 58, abril-junio de 1995, por SÁNCHEZ-CALERO GUILARTE, Juan: «Participaciones significativas en el capital de entidades de crédito».



## ACTUACIÓN TRANSFRONTERIZA

## I. ANTECEDENTES

Antes de analizar las distintas formas que adopta la actuación transfronteriza de las entidades de crédito, actualmente estructurada en el Real Decreto 1245/1995, de 14 de julio, debe hacerse un breve recorrido por las normas que han venido regulando con anterioridad tanto la instalación en España de entidades de crédito extranjeras —principalmente bancos— como la expansión de las entidades españolas en el extranjero.

## 1. Instalación de la banca extranjera en España

En la Base 7.ª de la Ley de Reforma del Crédito y la Banca, de 1962, se proveía una regulación por el Gobierno del establecimiento de la banca extranjera en España, aunque tal previsión no se desarrolló hasta el año 1978 mediante el Real Decreto 1388, de 23 de junio, en el que se regulaba la autorización de oficinas de representación, filiales y sucursales de bancos extranjeros.

Las sucursales de bancos extranjeros instaladas en España en virtud de lo dispuesto en el Real Decreto 1388/1978 tuvieron prohibida la obtención de financiación ajena en el mercado interior en cifra superior a la que representase el 40 por 100 de sus inversiones en valores y créditos a entidades españolas, públicas y privadas, más los activos de cobertura del coeficiente de caja. Para superar esta proporción era preciso obtener previamente la autorización expresa del Banco de España. De la limitación descrita quedaba excluida la financiación obtenida en el mercado interbancario español. Tampoco podían abrir más de tres oficinas.

La adaptación de la normativa bancaria española al ordenamiento jurídico en la CEE determinó una reducción progresiva de estas limitaciones hasta quedar totalmente equiparada la banca extranjera a la nacional en 1 de enero de 1993. Una disposición transitoria del Real Decreto Legislativo 1298/1986, de 28 de junio, señaló los plazos de levantamiento de las limitaciones tanto por lo que se refiere a la apertura de oficinas como a la financiación en el mercado interior.

En este Real Decreto Legislativo se derogaba el Real Decreto 1388/1978, de 23 de junio (1), y se trasladó la autorización de filiales y sucursales de bancos extranjeros al Decreto 2246/1974, de 9 de agosto —vigente en esos momentos—, en una equiparación al régimen de la banca española, si bien en ambos casos, y hasta el

---

(1) Excepto el artículo 2.º, que se refería a las oficinas de representación.

31 de diciembre de 1992, podrían invocarse los criterios de necesidad económica para decidir sobre las autorizaciones.

Las sucursales de bancos de terceros países quedaban equiparadas a las procedentes de países comunitarios una vez que recibiesen la autorización para establecerse, pero para otorgar ésta, además de tener en cuenta las necesidades de mercado, seguiría rigiendo la aplicación del principio de reciprocidad y la posibilidad de exigir garantías complementarias (2).

Posteriormente, el Real Decreto 1144/1988, de 30 de septiembre, recogió en un texto ya estructurado, junto con las normas para la creación de bancos en España, todas las relativas a la instalación de filiales bancarias, sucursales y oficinas de representación de cualquier tipo de entidades de crédito extranjeras.

## 2. Expansión en el extranjero

La normativa general sobre la expansión dentro del territorio nacional —expuesta en el capítulo anterior— se completaba con una regulación específica relativa al establecimiento de oficinas en el extranjero.

Un primer Decreto, de 21 de mayo de 1948, facultaba al Ministerio de Economía y Hacienda para autorizarla o denegarla discrecionalmente, previo informe del Consejo Superior Bancario y de la Dirección General de Transacciones Exteriores. El expediente y la propuesta de resolución competían al Banco de España.

En el desarrollo del Decreto 2245/1974, de 9 de agosto, sobre expansión bancaria, por la Orden de 20 de septiembre del mismo año, se reiteraba que «cuando se trata de sucursales y agencias a establecer en el extranjero, se cumplirá, asimismo, lo dispuesto en el Decreto de 21 de mayo de 1948».

Por tanto, puede resumirse que a la expansión bancaria en el extranjero le fueron aplicables las normas generales sobre expansión (conceptos de capacidad consumida y disponible, baremos por habitantes de las plazas, etc.) excepto por lo que se refería al principio de libertad para la apertura de oficinas, ya que el Decreto citado anteriormente las sometía a una autorización discrecional del Ministerio de Economía y Hacienda.

La tendencia hacia una homogeneización institucional del sistema financiero y hacia la equiparación operativa de bancos y cajas de ahorros motivó una regulación paralela de la expansión en el extranjero de estas segundas entidades. El Real Decreto 3291/1983, de 9 de noviembre, establecía una autorización discrecional en cada caso por parte del Ministerio de Economía y Hacienda a propuesta del Banco de España y previo informe de la Confederación Española de Cajas de Ahorros.

Este régimen de autorización ministerial, con los informes mencionados, se simplificó notablemente con la regulación posterior —única para toda clase de entidades de depósito— que introdujo el Real Decreto 1370/1985, de 1 de agosto, en su artículo 7.º, 4: «el establecimiento de oficinas en el extranjero, tanto operativas como de representación, requerirá en cada caso autorización del Banco de España, que la concederá o denegará discrecionalmente».

---

(2) Ley de Ordenación Bancaria de 31 de diciembre de 1946, artículo 40.º

## II. REGULACIÓN ACTUAL

Los capítulos I y II del Título V, incorporado por la Ley 3/1994, de 14 de abril, en la Ley 26/1988, de 29 de julio, sientan la base legal de lo que viene llamándose actuación transfronteriza de las entidades de crédito, que comprende tanto las formas que tienen las entidades de crédito extranjeras para actuar en España como las que pueden utilizar las entidades de crédito españolas para su actividad en el extranjero. Y, en ambos casos, distinguiendo según las entidades de crédito extranjeras estén autorizadas en un Estado miembro de la Unión Europea o en un tercer país, o las entidades españolas pretendan operar en Estados miembros de la Unión Europea o en países no comunitarios.

El desarrollo reglamentario de estas bases legales se ha efectuado en el Real Decreto 1245/1995, de 14 de julio, que, además de las normas relativas a la creación de bancos, dedica un Título II a regular la actividad transfronteriza de las entidades de crédito en general.

De la lectura del Real Decreto se desprenden distintas modalidades que puede utilizar una entidad de crédito para su actuación fuera de las fronteras del país donde ha obtenido su autorización de funcionamiento y tiene su sede social. Puede hacerlo instalando una sucursal o acogándose a la prestación de servicios sin establecimiento, actuar a través de un establecimiento financiero o de otra entidad de crédito. Puede, por último, realizar una actividad meramente informativa a través de oficinas de representación. Cada una de estas posibilidades requiere algunos comentarios y matizaciones, que se exponen a continuación:

a) La apertura de sucursales en otro país es una forma tradicional de expansión exterior de las entidades de crédito potenciada ahora en el ámbito territorial de la Unión Europea como consecuencia de la existencia de una licencia bancaria única que permite a las entidades autorizadas en cualquier Estado comunitario una libertad de establecimiento en los demás países de la Comunidad.

Siguiendo la definición introducida ya por las Directivas comunitarias (3), el artículo 9.º, 1, del Real Decreto 1245/1995 da un concepto de sucursal como «una sede de explotación que constituya una parte, desprovista de personalidad jurídica, de una entidad de crédito, que efectúe directamente, de modo total o parcial las operaciones inherentes a la actividad de una entidad de crédito; se considerarán una sucursal todas las sedes de explotación creadas en el mismo Estado por una entidad de crédito que tenga su sede social en otro Estado».

El contenido del último inciso del párrafo anterior supone que una entidad de crédito comunitaria que haya cumplido los trámites señalados para instalar una sucursal en España no tendrá que repetir el procedimiento de comunicación a través de su autoridad supervisora para abrir sucesivas sucursales en nuestro país. A su vez, la autorización otorgada a una entidad de crédito no comunitaria para instalar una sucursal en España amparará a las otras sucursales que pudiese abrir posteriormente.

b) La prestación de servicios sin establecimiento permanente, plenamente re-

---

(3) Primera y Segunda Directivas de Coordinación.

conocida en el ámbito comunitario, debe matizarse cuando se trata de Estados no miembros de la Unión Europea: la realización de actividades en nuestro país bajo esta modalidad podrá ser condicionada por las autoridades españolas, pero éstas sólo podrán dar una «autorización de salida» para que las entidades de crédito españolas inicien los trámites precisos ante las autoridades correspondientes del país donde pretendan operar si en él está prevista esta forma de actuación.

c) Los establecimientos financieros definidos en el artículo 55.º de la Ley 26/1988, de 29 de julio (incorporado por la Ley 3/1994, de 14 de abril), y en el artículo 12.º del Real Decreto 1245/1995, de 14 de julio, son «entidades que no sean de crédito y cuya actividad principal consista en adquirir participaciones en otras entidades o ejercer unas o varias de las actividades que se enumeran en el artículo 52.º (de la Ley), salvo las previstas en los párrafos *a)*, *m)* y *n)*» (4). Estos establecimientos financieros deberán estar controlados por una o varias entidades de crédito que tengan su misma nacionalidad y que, además, posean el 90 por 100 o más de los derechos de voto.

A estos establecimientos financieros les es aplicable el mismo régimen administrativo previsto para la apertura de sucursales y libre prestación de servicios por entidades de crédito tanto si se trata de la actuación de establecimientos españoles en otro Estado comunitario como de la de establecimientos autorizados en un estado comunitario que pretendan operar en nuestro país.

Para actuar en España se exige que el régimen jurídico del establecimiento financiero le habilite para realizar las actividades que pretenda realizar en España y que tales actividades las ejerza efectivamente en el Estado donde tenga su domicilio. La entidad —o las entidades— de crédito dominantes deberán demostrar a satisfacción de sus autoridades supervisoras que efectúan una gestión prudente del establecimiento financiero (5), y uno y otras deberán ser objeto de una supervisión sobre base consolidada.

Pero, con independencia de la actuación directa transfronteriza de estos establecimientos financieros, interesa considerar ahora que es la propia entidad de crédito que los controla quien está actuando en otro país comunitario a través de las sucursales que abran aquéllos o de cualquiera otra de las modalidades que adopte su actividad exterior.

d) El concepto de filial «desaparece» de la regulación actual, sustituyéndose las referencias existentes en disposiciones anteriores a la creación en España de filiales de entidades de crédito extranjeras, o viceversa, por un planteamiento más jurídico que considera estas actuaciones como creación, en el país donde éstas se efectúe, de entidades de crédito sujetas al derecho nacional, pero que están sometidas a determinados supuestos de control extranjero. Estas situaciones quedan definidas, ahora, como una forma de actuación transfronteriza de una entidad de crédito mediante otras entidades de crédito en otro país.

---

(4) Todas las actividades que se benefician del reconocimiento mutuo dentro de la Unión Europea, excepto la captación de depósitos u otros fondos reembolsables, la realización de informes comerciales y el alquiler de cajas fuertes.

(5) Además, con el consentimiento de las autoridades supervisoras, se declararán solidariamente garantes de los compromisos asumidos por el establecimiento financiero.

Cuando se trate de tomas de participación en una entidad de crédito extranjera ya constituida, o se concurra a la constitución de una entidad de crédito, se aplicará el régimen que regula la adquisición de participaciones significativas de una entidad de crédito.

e) Las oficinas de representación no tienen la consideración de entidades de crédito, ni tienen una regulación homologada en la Unión Europea, aunque sí una amplia utilización tanto en el ámbito comunitario como en el internacional, en general, como instrumentos de estudio de mercados financieros y exploración de posibilidades de negocios que puedan determinar la consideración de actuaciones más directas.

Un intento de facilitar la localización de los preceptos legales o reglamentarios que regulan todas estas modalidades de actuación transfronterizas de las entidades de crédito se expone en el cuadro núm. 6.1:

<b>CUADRO NÚM. 6.1</b>				
<b>ACTUACIÓN TRANSFRONTERIZA DE LAS ENTIDADES DE CRÉDITO</b>				
<b>Modalidades</b>	<b>Actuación de entidades extranjeras en España</b>		<b>Actuación de entidades españolas en el extranjero</b>	
	<b>De la UE</b>	<b>De otros países</b>	<b>En la UE</b>	<b>En otros países</b>
Sucursal	Ley 51.º a 53.º RD 9.º, 3, 4 y 5	Ley 43.º RD 9.º, 2	Ley 49.º RD 13.º	Ley 30.º bis.4 RD 13.º, 1, 2 y 4
Prestación de servicios	Ley 51.º y 54.º RD 11.º, 1.º	RD 11.º, 2	Ley 50.º RD 15.º	
Establecimiento financiero	Ley 55.º RD 12.º	(1)	Ley 50.º RD 16.º	(2)
Otras entidades de crédito	Ley 43.º		(3)	Ley 30.º bis.5 RD 17.º
Oficinas de representación	RD 10.º		RD 14.º	
<p>(1) El «establecimiento financiero», similar a la «entidad financiera» de la Segunda Directiva, es una figura propia de la Unión Europea.</p> <p>(2) El artículo 50.º de la Ley 26/1988 extiende a los establecimientos financieros el régimen previsto para apertura de sucursales y libre prestación de servicios en otros Estados miembros de la Unión Europea. La Ley no menciona ningún régimen administrativo para una eventual expansión de estos establecimientos fuera de la Unión Europea.</p> <p>(3) Actuar mediante una entidad de crédito en un Estado de la Unión Europea equivale a constituir en aquel país una entidad con control español o tomar una participación significativa en una ya existente.</p>				

### III. ACTUACIÓN EN ESPAÑA DE ENTIDADES DE CRÉDITO EXTRANJERAS

#### 1. Apertura de sucursales y libre prestación de servicios

La implantación en la Unión Europea de una licencia bancaria única, como consecuencia de la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de las autorizaciones otorgadas por los Estados miembros, ha propiciado un régimen de libertad de apertura de sucursales y de prestación de servicios sin establecimiento permanente que ha liberado a las entidades de crédito comunitarias de la necesidad de someterse a cualquier tipo de autorización administrativa para poder ejercer su actividad en cualquier país de la Comunidad y, por tanto, en España.

Se mantiene, sin embargo, el sistema tradicional de autorización cuando se trata de sucursales cuya matriz radica en un país tercero.

##### A) *Por entidades de crédito de otros Estados miembros de la Unión Europea*

La apertura de sucursales no requiere autorización previa ni dotación específica de recursos. Tanto en este caso como para el régimen de prestación de servicios sin establecimiento permanente es imprescindible que la autorización de la entidad en su país de origen, el régimen jurídico y sus estatutos la habiliten para ejercer las actividades que pretenda realizar, debiendo en su ejercicio respetar las disposiciones dictadas en España por razones de interés general y las de ordenación y disciplina de las entidades de crédito que les sean aplicables.

La única condición exigida es que la autoridad supervisora de la entidad remita al Banco de España una comunicación que contenga, al menos, esta información:

- Programa de actividades de la entidad con indicación de las operaciones que pretende realizar y la estructura de la organización de la sucursal.
- Nombre e historial de los directivos responsables de la sucursal.
- Importe de los recursos propios, así como del coeficiente de solvencia de la entidad de crédito y del grupo consolidable en el que pudiera integrarse.
- Información sobre el sistema de garantía de depósitos que tenga por finalidad asegurar la protección de los depositantes de la sucursal.
- Domicilio en España donde pueda ser requerida a la sucursal toda la información necesaria.

El Banco de España dará cuenta de la recepción de la comunicación a la entidad y podrá fijar un plazo de espera no superior a dos meses para el inicio de las actividades de la sucursal con el fin de organizar la supervisión en las materias cuya competencia queda reservada al país de acogida.

La entidad de crédito, una vez recibida la notificación del Banco de España, procederá a inscribir la sucursal en el Registro Mercantil y luego en el Registro Especial del Banco de España, comunicando a éste la fecha del inicio efectivo de la actividad.

Si transcurriese un año desde la notificación de la recepción del comunicado de la autoridad supervisora, o desde la finalización del plazo fijado por el Banco de España, sin que se haya abierto la sucursal, deberá iniciarse de nuevo todo el proceso.

Una vez abierta la sucursal, deberá comunicarse al Banco de España cualquier modificación en el contenido de la información facilitada por la autoridad supervi-

sora (6) —sin perjuicio de la comunicación que proceda a esta última—, al menos un mes antes de efectuar el cambio previsto. Igualmente, debe comunicarse al Banco de España el cierre de la sucursal, al menos con tres meses de antelación a la fecha en que se prevea que se va a realizar.

Cuando la entidad de crédito comunitaria pretenda acogerse a la libre prestación de servicios sin establecimiento permanente, la actividad podrá iniciarla tan pronto como el Banco de España reciba una comunicación de la autoridad supervisora indicando qué actividades de las señaladas en el artículo 52.º de la Ley 26/1988 pretenden realizarse en España.

## B) *Por entidades de crédito de terceros países*

Para la apertura de sucursales, en este caso, se requiere la autorización del Ministro de Economía y Hacienda, previo informe del Banco de España, debiendo observarse lo previsto para la creación de bancos españoles en lo que sea de aplicación con determinadas particularidades:

— Se entenderá por capital social mínimo la dotación de fondos mantenida por la entidad en España, de carácter permanente y duración indefinida, que sirva para la cobertura de pérdidas de la sucursal.

— El objeto social de la sucursal no podrá contener actividades no permitidas a la entidad en su país de origen.

— Deberán contar, al menos, con dos personas que determinen de modo efectivo la orientación de la sucursal y sean responsables directos de la gestión, a los que se exigirá honorabilidad, conocimientos profesionales y experiencia, en los mismos términos en que se exige en las entidades españolas.

— Al tratarse de sucursales, y, por tanto, carecer de personalidad jurídica independiente, no les serán de aplicación los requisitos relativos a la forma social y a la composición del consejo de administración (7).

— La documentación que acompañe a la solicitud deberá contener la información necesaria que permita conocer con exactitud:

- Las características jurídicas y de gestión de la entidad de crédito extranjera, así como su situación financiera.
- La estructura organizativa de la entidad y del grupo en que ésta se integre, si ése fuese el caso.
- Una acreditación de que ha obtenido autorización de las autoridades correspondientes de su país de origen para abrir la sucursal, cuando éste las exija, o certificación negativa si aquélla no fuese precisa.

A las causas de denegación de la autorización, señaladas en el capítulo anterior para entidades de crédito españolas, cabe añadir la denegación por aplicación del principio de reciprocidad.

Si se trata de libre prestación de servicios sin establecimiento permanente, la

(6) Excepto las relativas a modificaciones en el importe de los recursos propios.

(7) Tampoco, lógicamente, les afectará el requisito exigible a los proyectos de bancos nacionales, que se refiere a los informes sobre los socios que hayan de constituir la nueva sociedad.

entidad extranjera deberá comunicarlo previamente al Banco de España indicando las actividades que pretende realizar. El Banco de España puede pedir una ampliación de la información suministrada y condicionar el ejercicio de esas actividades al cumplimiento de determinados requisitos como garantía del cumplimiento de las normas dictadas por razones de interés general.

## 2. Actuación mediante otras entidades de crédito

La actuación en España mediante otras entidades de crédito puede darse tanto por la creación de una filial en nuestro país como por la adquisición de una participación significativa en el capital de una entidad de crédito española ya existente.

Constituir una filial en nuestro país equivale —como ya se ha comentado anteriormente— a crear una entidad de crédito en España controlada por la entidad extranjera, por lo que se seguirá el mismo procedimiento señalado en el apartado II, 3, A) del capítulo anterior para los casos en los que la entidad que se va a crear en España esté sometida a algún tipo de control extranjero, distinguiendo según provenga éste de otro Estado de la Unión Europea o de un tercer país (8).

Otra forma de actuación puede ser la toma de capital de una entidad de crédito española ya constituida en nuestro país, en cuyo caso se seguirá el procedimiento señalado para la adquisición de participaciones significativas en el capital de una entidad de crédito española (9).

## 3. Actuación mediante un establecimiento financiero

El concepto de «establecimiento financiero», equivalente en nuestra regulación al de «entidad financiera» de la Segunda Directiva de Coordinación (89/646/CEE), tiene virtualidad únicamente en el ámbito comunitario, por lo que el Real Decreto 1245/1995, de 14 de julio, sólo contempla, en su artículo 12.º, la posibilidad de actuación en España de entidades de crédito comunitarias a través de establecimientos financieros controlados por ellas que, a su vez, estén igualmente autorizados o domiciliados en otros Estados miembros de la Unión Europea.

A estos establecimientos financieros les es aplicable el régimen administrativo previsto para la apertura de sucursales y libre prestación de servicios sin sucursal por entidades de crédito comunitarias, con determinadas particularidades en cuanto al contenido de la información que debe ser facilitada por su autoridad supervisora (10):

— Se *añadirá* una certificación emitida por el ente supervisor de la entidad o entidades de crédito dominantes que acredite el cumplimiento de los requisitos exigidos para la consideración como establecimiento financiero (11).

(8) Artículo 43.º de la Ley 26/1988, de 29 de julio (según la redacción dada por la Ley 3/1994, de 14 de abril).

(9) Artículos 56.º y siguientes de la Ley 26/1988, de 29 de julio (incorporados por la Ley 3/1994, de 14 de abril). Véase apartado VI del capítulo anterior.

(10) Véase el epígrafe III, 1, A) anterior.

(11) Real Decreto 1245/1995, de 14 de julio, artículo 12.º, 1.



— Se *sustituirá* la información sobre los recursos propios y el sistema de garantía de depósitos de la entidad de crédito por una información sobre los recursos propios del establecimiento financiero, sobre el coeficiente de solvencia consolidado de la entidad dominante y sobre el sistema de garantía de inversores al que pueda estar adherido el establecimiento financiero.

Cuando la actividad especial de alguno de estos establecimientos financieros corresponda a la realizada en España por los establecimientos financieros de crédito, el Banco de España, una vez se hayan cumplido los trámites correspondientes, inscribirá a la sucursal en el Registro de estos últimos (12).

#### 4. Oficinas de representación en España

Las oficinas de representación no tienen la consideración de entidades de crédito y, aunque son una figura habitual en el ámbito bancario internacional y en el específico de la Unión Europea, no tienen un régimen homologado en esta última, por lo que están sujetas a una autorización administrativa para su instalación.

En la definición de estas oficinas se ha venido destacando más lo que tienen prohibido: no podrán llevar a cabo operaciones de crédito, de captación de depósitos o de intermediación financiera ni prestar ningún otro tipo de servicios bancarios. En consecuencia, deben limitarse a realizar actividades meramente informativas o comerciales sobre cuestiones bancarias, financieras o económicas. El establecimiento de una oficina de representación suele ser un paso previo a la decisión de instalar una sucursal en el país, ya que permite conocer el mercado interno y analizar las perspectivas de negocio que se ofrecen.

El artículo 10.º del Real Decreto 1245/1995, de 14 de julio, ha añadido dos nuevas posibilidades de actuación a estas oficinas:

— Promover la canalización de fondos de terceros, a través de entidades de crédito operantes en España, hacia sus entidades de origen.

— Servir de soporte material para la prestación de servicios sin establecimiento permanente.

La primera de estas actividades no debe suponer que la oficina de representación maneje o mantenga en su poder fondos de terceros, sino que facilite a éstos la información necesaria para la correcta canalización de sus fondos en las condiciones más favorables, evitando a la vez que los mismos pudiesen desviarse a otras entidades del país de origen.

La segunda actividad queda limitada, en el propio Real Decreto, a las oficinas de representación abiertas en España por entidades de crédito autorizadas en Estados miembros de la Unión Europea (13).

---

(12) Si la actividad del establecimiento financiero se corresponde con la realizada en España por una clase de entidades financieras sujetas al control de una autoridad supervisora distinta del Banco de España, éste trasladará la comunicación recibida a dicha autoridad, que seguirá el procedimiento previsto para la instalación de la sucursal.

(13) Se *hace una referencia expresa* a la prestación de servicios sin establecimiento a que se refiere el artículo 54.º de la Ley 26/1988, de 29 de julio.

La autorización para la instalación en España de oficinas de representación de entidades de crédito extranjeras corresponde al Banco de España, que deberá resolver en un plazo máximo de tres meses a contar desde la recepción de la solicitud, transcurridos los cuales sin que exista pronunciamiento expreso podrá entenderse estimada la solicitud.

En la solicitud deben especificarse las actividades que se pretenden realizar, así como el nombre y el historial de la persona física que vaya a hacerse cargo de la oficina (14). Deberán comunicarse al Banco de España, cuando se produzcan, los cambios de domicilio, del ámbito de sus actividades o de la persona encargada, así como el cierre de la oficina.

#### IV. ACTUACIÓN DE LAS ENTIDADES DE CRÉDITO ESPAÑOLAS EN EL EXTRANJERO

##### 1. Apertura de sucursales y libre prestación de servicios

Debe distinguirse según el país donde vaya a realizarse la actividad. Cuando se trata de Estados miembros de la Unión Europea, las entidades de crédito autorizadas en España tienen unas posibilidades similares a las de las entidades de aquellos países para actuar en España. Y, por tanto, podrán optar por el establecimiento de una sucursal o por la libre prestación de servicios sin necesidad de una instalación permanente. Cuando se quiere actuar en un país no comunitario, las posibilidades dependerán de la regulación interna de los mismos, aunque las autoridades españolas podrán condicionar o regular los requisitos para que la entidad española pueda solicitar de los organismos correspondientes autorización para abrir sucursales en ese territorio.

##### A) *En Estados miembros de la Unión Europea*

Cuando una entidad de crédito española pretenda abrir una sucursal en otro Estado miembro de la Unión Europea deberá solicitarlo previamente al Banco de España, acompañando información del país en el que vaya a abrir la sucursal, indicando el domicilio previsto para la misma y, además:

- Un programa de actividades en el que se indique, en particular, las operaciones que pretenda realizar y la estructura de la organización de la sucursal.
- El nombre e historial de los directivos responsables de la sucursal.

El Banco de España resolverá motivadamente en el plazo máximo de tres meses a partir de la recepción de todas estas informaciones, pudiendo estimarse desestimada la solicitud cuando no sea resuelta en ese plazo. La solicitud será aprobada salvo que el programa de actividades presentado contemple actividades no

---

(14) Las personas jurídicas, o los despachos profesionales, no pueden responsabilizarse de la representación. El Banco de España facilita una lista de las informaciones y documentos que deben acompañarse a la solicitud de autorización.

autorizadas a la entidad o se tengan razones para dudar de lo adecuado de las estructuras administrativas o de la situación financiera de la entidad de crédito. El Banco de España dará traslado de su autorización a la autoridad supervisora del Estado miembro donde vaya a operar la sucursal acompañada de las informaciones señaladas en el párrafo anterior, así como de un detalle de los recursos propios y coeficiente de solvencia de la entidad de crédito y del grupo consolidable al que pudiera pertenecer y datos sobre el sistema de garantía de depósitos que proteja a los depositantes de la sucursal.

Si la entidad de crédito española desea ejercer por primera vez su actividad en régimen de libre prestación de servicios en otro Estado miembro de la Unión Europea, deberá comunicarlo previamente al Banco de España, indicando las actividades para las que esté autorizada y que pretenda llevar a cabo. El Banco de España, en el plazo máximo de un mes lo comunicará a la autoridad de dicho Estado miembro, dando cuenta de ello a la propia entidad.

#### B) *En Estados que no sean miembros de la Unión Europea*

El establecimiento de sucursales en Estados que no sean miembros de la Unión Europea requerirá autorización del Banco de España, debiendo acompañarse la solicitud con información similar a la indicada en el apartado anterior. El plazo para resolver es también idéntico, así como las consecuencias de no resolución en el mismo. Además de los motivos ya expuestos, podrá denegarse la autorización por considerar que la sucursal no va a quedar sujeta a un efectivo control por parte de la autoridad supervisora del país de acogida o por la existencia de obstáculos legales o de otro tipo que impidan o dificulten el control o inspección de la sucursal por el Banco de España (15).

Cuando se trate de prestación de servicios sin sucursal, en el supuesto de que ello esté permitido en el país de destino, la entidad de crédito española deberá comunicar su pretensión al Banco de España, indicando las actividades para las que esté autorizada que se proponga llevar a cabo.

Lógicamente, estas actuaciones del Banco de España sólo tienen el valor de habilitar a la entidad de crédito española para que inicie los trámites oportunos ante las autoridades correspondientes del país de acogida para que por éstas, en su caso, se autorice la instalación de la sucursal o la libre prestación de servicios.

## 2. Actuación mediante otras entidades de crédito

Los artículos 30.º bis, 5, de la Ley 26/1988, de 29 de julio (incorporado por la Ley 3/1994, de 14 de abril), y 17.º del Real Decreto 1245/1995, de 14 de julio, regulan los supuestos de creación por una entidad de crédito o un grupo de entidades de crédito españolas de una entidad de crédito extranjera, o la adquisición de una

---

(15) Estas cautelas del Banco de España, que podrían dar lugar a la denegación de la autorización, están motivadas por el hecho de que fuera de la Unión Europea no rige el principio de supervisión por las autoridades del país de la sede social de la entidad.

participación en una entidad ya existente, cuando la entidad de crédito extranjera vaya a ser constituida o se encuentre domiciliada, respectivamente, en un Estado que no sea miembro de la Unión Europea. En ambos casos, deberá solicitarse la autorización del Banco de España, que resolverá en el plazo de tres meses a contar desde la recepción de toda la información requerida, entendiéndose denegada si no se produce resolución en ese plazo.

En el supuesto de actuación mediante la creación —o concurrencia en la creación— de una entidad de crédito, deberá acompañarse a la solicitud de autorización información sobre los extremos siguientes:

- importe de la inversión y porcentaje en el capital y en los derechos de voto;
- entidades a través de las cuales se realiza la inversión (si éste fuese el caso);
- proyecto de estatutos sociales;
- programa de actividades, operaciones a realizar, organización administrativa y contable y procedimientos de control interno;
- relación de socios que van a tener participaciones significativas;
- relación de personas que van a formar parte del primer Consejo de Administración, directores generales o asimilados, con informe sobre su trayectoria y actividad profesional;
- normativa bancaria aplicable a las entidades de crédito en el Estado donde vaya a constituirse la nueva entidad, así como la normativa vigente en materia fiscal y de prevención del blanqueo de dinero.

Los supuestos de adquisición de participaciones en una entidad de crédito ya constituida abarcan tanto los casos en que las participaciones tienen un carácter significativo como cuando se incrementa una participación de esta naturaleza alcanzando o sobrepasando determinados niveles (16). La información que deberá acompañar a la solicitud de autorización comprenderá los siguientes puntos:

- la información exigida para la creación de una entidad (aunque podrá limitarse la relativa a la organización administrativa y contable y los procedimientos de control interno a los datos que tengan carácter público);
- plazo previsto para la realización de la inversión;
- cuentas anuales de los dos últimos ejercicios de la entidad participada;
- en su caso, derechos de la entidad a designar representantes en los órganos de administración y dirección de la participada.

En ambos supuestos, el Banco de España podrá solicitar cuantos datos, informes o antecedentes considere necesarios para pronunciarse adecuadamente, especialmente información relativa a la posibilidad de ejercer la supervisión consolidada del grupo.

El Banco de España podrá denegar la autorización cuando, atendiendo a la situación financiera de la entidad de crédito o a su capacidad de gestión, considere que el proyecto puede afectarle negativamente. Asimismo, cuando, por la localización o características del proyecto, no pueda asegurarse la efectiva supervisión del

---

(16) El concepto de participación significativa y los niveles a que se hace referencia pueden verse en los artículos 56.º y 57.º de la Ley 26/1988, de 29 de julio (incorporados por la Ley 3/1994, de 14 de abril).

grupo en base consolidada. Por último, cuando la actividad de la entidad dominante no quede sujeta a un efectivo control por parte de la autoridad supervisora nacional.

Debe reflexionarse, finalmente, sobre el hecho de que la normativa española no contempla los supuestos de creación de entidades de crédito o toma de participaciones en entidades de crédito, constituidas o domiciliadas en Estados miembros de la Unión Europea. En estos casos, las autoridades correspondientes de los respectivos países considerarán estas actuaciones como creación de una entidad de crédito de derecho local, con control español, o adquisición por una entidad de crédito española de una participación significativa en una entidad de crédito de ese país, ya que ambas cuestiones están armonizadas en los ordenamientos internos de los Estados miembros de la Unión Europea siguiendo los principios contenidos en la Segunda Directiva de Coordinación (89/646/CEE).

### 3. Actuación mediante un establecimiento financiero

Las normas descritas anteriormente para la apertura de sucursales y libre prestación de servicios en otros Estados miembros de la Unión Europea por una entidad de crédito española son también aplicables a aquellos establecimientos financieros españoles que, estando controlados por una entidad de crédito española, se ajusten a los requisitos exigidos para tener tal consideración.

Las solicitudes deberán estar suscritas, además de por el establecimiento financiero, por la entidad o entidades de crédito dominantes.

Cuando el establecimiento financiero esté sujeto a la supervisión de una autoridad distinta del Banco de España, éste dará cuenta de la solicitud a dicha autoridad que será competente de forma directa para las actuaciones posteriores.

### 4. Oficinas de representación en el extranjero

Las entidades de crédito españolas que pretendan abrir una oficina de representación en un país extranjero (17) deben comunicar su intención al Banco de España, especificando las actividades que va a realizar.

Esta comunicación no presupone, como es lógico, una vía libre para efectuar la instalación y se hace sin perjuicio de la eventual solicitud de autorización que al respecto deba presentarse ante las autoridades correspondientes del país donde se vaya a abrir la oficina.

## V. AGENTES DE ENTIDADES DE CRÉDITO

El único antecedente en la regulación española de los que ahora se denominan «agentes de las entidades de crédito», aunque con finalidad distinta y menor capa-

---

(17) Al no estar homologado el régimen de estas oficinas en la Unión Europea, no existen diferencias de procedimiento, según sea o no comunitario el país donde se pretende instalar la oficina.

cidad operativa, pueden ser los corresponsales banqueros y no banqueros, o cobradores de letras, surgidos en el marco de las limitaciones de expansión que afectaban a las entidades de crédito, para paliar, en alguna manera, la imposibilidad de abrir oficinas libremente en cualquier plaza del territorio nacional.

La última regulación de estos corresponsales estaba recogida en una Orden de 5 de mayo de 1965, que refundía y completaba otras anteriores de 20 de septiembre de 1944, 4 de abril de 1945 y 7 de febrero de 1955. La libertad de apertura de oficinas establecida por el Real Decreto 1370/1985, de 1 de agosto, hizo innecesaria la figura de estos corresponsales y, posteriormente, la Orden de 3 de marzo de 1987 derogó expresamente la normativa de mayo de 1965.

La habilitación legal para una reglamentación de esta figura está prevista en el artículo 30.º bis, 2, de la Ley 26/1988, de 29 de julio (incorporado por la Ley 3/1994, de 14 de abril). El Real Decreto 1245/1995, de 14 de julio, en uso de esa habilitación, establece en su artículo 22.º la regulación de los agentes de entidades de crédito, delegando las competencias de carácter ejecutivo de la misma al Banco de España, que han sido desarrolladas en la Circular 5/1995, de 31 de octubre. Del conjunto de todas estas normas pueden deducirse los aspectos fundamentales de la regulación, que pueden sintetizarse como sigue:

#### a) Delimitación de la figura del agente

Se consideran agentes de las entidades de crédito a las personas físicas o jurídicas a las que una entidad de esa naturaleza haya otorgado poderes para actuar de forma habitual frente a la clientela, en nombre y por cuenta de la entidad mandante, en la negociación o formalización de operaciones típicas de las entidades de crédito (18).

No tienen esta consideración los mandatarios con poderes para una sola operación específica ni las personas que se encuentren ligadas a la mandante por una relación laboral.

#### b) Contrato de agencia: requisitos y contenido

Los contratos de agencia deben celebrarse por escrito, especificando la clase de operaciones en que puede actuar el agente. Asimismo, las entidades de crédito deberán exigir a su agente en el contrato que ponga de manifiesto su carácter en cuantas relaciones establezca con la clientela y que identifique de forma inequívoca a la entidad representada.

#### c) Obligaciones de la entidad de crédito

La entidad de crédito representada contrae las obligaciones siguientes:

— Comunicación al Banco de España una vez al año de la relación de sus agentes, indicando el alcance de la representación concedida. Esta relación se actualizará con las nuevas representaciones concedidas o con la cancelación de las existentes.

---

(18) Salvo la formalización de avales, garantías u otros riesgos de firma.

- Inclusión de la relación de agentes como anexo de la memoria anual de la entidad.

- Responsabilidad del cumplimiento de normas en los actos que realice el agente.

- Procedimientos de control adecuados de la actividad de sus agentes.

- En los contratos de operaciones relacionadas con el mercado de valores, sujeción a sus normas específicas.

#### d) Obligaciones del agente

Con objeto de evitar confusiones en la clientela y delimitar el campo de su actuación, se señalan unas limitaciones o prohibiciones:

- Limitación de la representación a una sola entidad de crédito o a entidades de un mismo grupo consolidable.

- Prohibición de actuar por medio de subagentes.

- En la recepción o entrega de fondos en efectivo o medios de pago no podrán abonarse a —o proceder de— cuentas bancarias del agente.

- En los contratos de operaciones de valores, sujeción a la normativa específica.

También está previsto que las entidades de crédito españolas puedan celebrar acuerdos de colaboración con otras entidades de crédito, nacionales o extranjeras, para la prestación habitual de servicios financieros a la clientela en nombre y por cuenta de la entidad española.





## CONSTITUCIÓN Y MODIFICACIÓN DE LOS RECURSOS PROPIOS

Los recursos propios de las entidades de crédito alcanzan una relevancia notable en las normas actuales que regulan la solvencia de estas entidades, ya que sirven para determinar la capacidad de las mismas para desarrollar su actividad crediticia en su sentido más amplio. Con base en ellos, se establecen los requerimientos mínimos exigibles como cobertura de las inversiones realizadas y riesgos asumidos y las limitaciones a determinadas operaciones.

Si bien más adelante se van a analizar los distintos elementos que componen los recursos propios y su grado de computabilidad a efectos de la solvencia, no puede olvidarse una referencia a cómo se constituyen los elementos básicos de estos recursos propios —como son el capital social y las reservas— y los procedimientos normales o excepcionales para realizar las modificaciones posteriores de los mismos. Se cierra este análisis con unas consideraciones sobre las aplicaciones de los beneficios obtenidos.

### I. EL CAPITAL SOCIAL EN LOS BANCOS

La Ley de Ordenación Bancaria de 1921 preveía una inscripción voluntaria de los bancos privados en la Comisaría Regia de la Banca Privada y era el Consejo Superior Bancario quien fijaba el capital mínimo con que había de contar cada entidad bancaria para poder ejercitar el derecho a inscribirse (1). Años más tarde, la Ley de Ordenación Bancaria de 1946 atribuyó al Ministro de Hacienda la facultad de fijar el capital mínimo con que había de contar cada banco, en relación con la plaza o plazas donde operase (2).

La reforma de 1962 acentúa la preocupación por la solvencia de las empresas bancarias, que hace descansar en una cifra adecuada de recursos propios, en consideración a criterios objetivos: número de habitantes de la plaza donde se instale la entidad, en el caso de bancos comerciales, o especialización industrial de la entidad. Así, el Decreto-Ley 53/1962, de 29 de noviembre, exige un capital inicial de 100 millones, como mínimo, para los bancos industriales y de negocios, con independencia de la plaza donde se instalen, y el Decreto 1312/1963, de 5 de junio, propone un baremo para los bancos comerciales que oscilaba entre 10 y 100 millones, según el número de habitantes de la plaza. Más adelante, el Decreto 63/1972, de 13

---

(1) Se estableció un capital inicial de 1.000.000 de pesetas o 500.000 pesetas, según fuese en plaza bancable o no bancable. Eran plazas bancables aquellas en las que existía sucursal del Banco de España.

(2) Artículo 44.º, a.

de enero, eleva los capitales mínimos iniciales para todos los bancos de nueva creación, industriales o comerciales, a la cifra de 1.500 millones para Madrid y Barcelona y 1.000 millones para las restantes plazas.

En las reformas financieras de agosto de 1974, se tiende a reforzar ciertos mecanismos que puedan evitar el juego de aportaciones especulativas en la creación de nuevos bancos. El Decreto 2246/1974, de 9 de agosto, redujo las cifras de capital mínimo a 750 millones (Madrid y Barcelona) y 500 millones (resto de plazas), pero añadió la exigencia de una prima de emisión, totalmente desembolsada, por iguales importes respectivos destinada a constituir una reserva especial. El capital debía estar suscrito en su totalidad y desembolsado, al menos, en el 50 por 100 en el momento de la constitución, estableciéndose un plazo máximo de dos años para completar el desembolso.

Posteriormente, el Real Decreto 1144/1988, de 30 de septiembre, exigió con carácter general un capital mínimo de 1.500 millones de pesetas, íntegramente suscrito y desembolsado en efectivo. Este capital mínimo inicial queda establecido en un importe no inferior a 3.000 millones de pesetas en el Real Decreto 1245/1995, de 14 de julio, vigente en la actualidad.

Respecto a la banca extranjera, se fijó en el Real Decreto 1388/1978, de 23 de junio, una cifra de 750 millones de pesetas como capital de los bancos filiales o dotación de las sucursales. Otro Real Decreto 677/1983, de 25 de marzo, que modificó al anterior, estableció para las filiales un capital suscrito no inferior a 2.000 millones de pesetas y una prima de emisión equivalente al 100 por 100 del capital. Las sucursales de bancos extranjeros debían mantener una asignación de capital no inferior a 2.000 millones de pesetas, desembolsada en efectivo en un 50 por 100, al menos, en el momento de su constitución, debiendo efectuarse el desembolso restante en un período no superior a un año. En ambos casos, las aportaciones de capital y prima de emisión, o asignación de capital, se hacían efectivas mediante conversión de divisas o adeudo en cuentas extranjeras de pesetas convertibles. Sin embargo, la exigencia de aplicar el principio de no discriminación a los bancos de países de la CEE respecto a la banca nacional y la extensión de este principio, por lo que se refiere a capitales mínimos, a las entidades procedentes de países no comunitarios, desembocó en una igualación de aquéllos con los importes establecidos en el Decreto 2246/1974, de 9 de agosto (3), recogiendo más tarde, ya de forma expresa, esta equiparación en el Real Decreto 1144/1988, de 30 de septiembre, en el que quedaba establecido el capital mínimo inicial de las filiales bancarias de entidades de crédito extranjeras y la dotación de las sucursales de bancos extranjeros en 1.500 millones de pesetas.

En la actualidad, el Decreto 1245/1995, de 14 de julio, establece el capital mínimo, en ambos casos, en 3.000 millones de pesetas.

## 1. Consideraciones sobre la eventualidad de aportaciones en especie

Las aportaciones en especie no se permitían en ningún caso para los bancos co-

---

(3) Véanse las modificaciones introducidas al efecto por el Real Decreto 184/1987, de 30 de enero.

merciales (4), siendo posibles en los bancos industriales cuando excedieran del capital mínimo legal y se obtuviera autorización del Banco de España (5). Al unificarse las normas de creación de bancos por el Decreto 63/1972, se prohíben expresamente las aportaciones no dinerarias, y el Decreto 2246/1974 señala literalmente que «el desembolso del capital se efectuará necesariamente en efectivo» (6). Este Decreto extendió su ámbito (artículo 1.º) a la autorización para la creación de nuevos bancos privados, por lo que se unificaba el sistema, continuando el procedimiento introducido por el Decreto 63/1972 tanto por lo que se refiere a bancos comerciales como a bancos industriales. Esta misma tónica fue la seguida por el Real Decreto 1144/1988, de 30 de septiembre, y se recoge también en el Real Decreto 1245/1995, de 14 de julio, que es el actualmente en vigor, donde de forma expresa se exige que el desembolso del capital mínimo habrá de hacerse en efectivo (7).

Debe tenerse presente, sin embargo, que todos estos Decretos citados regulan la creación de nuevas entidades bancarias y establecen los capitales mínimos requeridos para que puedan ser autorizadas. Pero, cumplida esta exigencia, nada debe oponerse a que la cifra de capital que voluntariamente pudiese suscribirse en el momento de constitución de la entidad por encima del capital mínimo obligatorio se pueda aportar en especie y que, igualmente, puedan realizarse aportaciones de tal naturaleza en las ampliaciones posteriores de capital de estas entidades. Estos Decretos tratan no de los capitales de la banca en sí mismos, sino que como regulación específica de dichas entidades establecen la exigencia de unos capitales mínimos como expresión de la solvencia de los nuevos bancos y, en este contexto, determinan las condiciones en que se ha de efectuar el desembolso de tales capitales obligatorios.

## 2. Carácter nominativo de las acciones

Generalizada hoy la forma de constitución de las entidades bancarias en la sociedad anónima, es aplicable en todos los casos el contenido del artículo 54.º de la Ley de Ordenación Bancaria de 1946, que establecía que las acciones deberán ser nominativas, y esto por razones obvias de la conveniencia de conocer las personas o grupos que puedan controlar la gestión de estas entidades (8).

El carácter nominativo de las acciones de las entidades bancarias ha quedado ratificado en la Ley 26/1988, de 29 de julio, extendiendo esta condición a las acciones que representen el capital social de cualquier entidad de crédito que revista la forma de sociedad anónima (9).

(4) Decreto 1312/1963, de 5 de junio, artículo 2.º

(5) Orden de 21 de mayo de 1963.

(6) Artículo 3.º, 2.

(7) Artículo 2.º, 1.b, de ambos Reales Decretos.

(8) Véase en el apartado III del capítulo 18.º la información que deben facilitar las entidades de crédito sobre la estructura de su capital.

(9) Disposición adicional 2.ª, 1.

## II. FONDO DE DOTACIÓN Y CUOTAS PARTICIPATIVAS DE LAS CAJAS DE AHORROS

El Decreto 1838/1975, de 3 de julio, disponía que las cajas de ahorros de nueva creación deberán contar con un fondo de dotación mínimo que quedará vinculado permanentemente al capital fundacional y cuya cuantía se establecerá según las plazas donde se instale la caja:

Habitantes	Millones de pesetas
Menos de 100.000 .....	150
De 100.000 hasta 500.000 .....	250
De 500.000 a 2.000.000 .....	500
Más de 2.000.000 .....	750

La disposición adicional segunda del Real Decreto 1245/1995, de 14 de julio, ha dado nueva redacción al artículo 4.º del Decreto 1838/1975 —donde se recogía la escala de capitales anteriores— y ha fijado el capital fundacional de esas entidades, en todos los casos, en 3.000 millones de pesetas.

La Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre disciplina e intervención de las entidades de crédito, dio una nueva redacción al apartado a) del artículo 7.º de la Ley 13/1985, de 25 de mayo, introduciendo en el capítulo del capital de las entidades la figura de las «cuotas participativas» de las cajas de ahorros, y el Real Decreto 664/1990, de 25 de mayo, desarrolla la naturaleza jurídica de estas cuotas y regula sus condiciones de emisión y retribución.

Estas cuotas son valores negociables de duración indefinida que reúnen las siguientes características:

- carecen de derechos políticos;
- pueden ser aplicadas por la entidad emisora para la compensación de pérdidas, en los casos de liquidación o en los de saneamiento general de la entidad (10);
- su retribución se supedita a la existencia de excedentes de libre disposición.

Frente a la ausencia de derechos políticos, se reconocen al cuotapartípe, como mínimo, determinados derechos:

- participación en el reparto del excedente de libre disposición;
- reembolso del valor liquidativo de las cuotas en caso de liquidación;
- suscripción preferente de cuotas participativas en las nuevas emisiones.

Con la definición de esta nueva figura dentro del concepto de recursos propios de las cajas de ahorros se pretendía facilitar a estas entidades su adecuación

(10) En caso de compensación de pérdidas, las cuotas participativas se aplicarán en la misma proporción en que lo hagan la suma de los fondos fundacionales y las reservas.

a las exigencias del coeficiente de solvencia sin tener que disminuir su actividad inversora, permitiendo que participen en su capital otras entidades de la misma naturaleza, la propia Confederación o el Fondo de Garantía de Depósitos sin merma de la configuración de las cajas de ahorros como instituciones de marcado carácter fundacional. Sin embargo, las cuotas participativas no han respondido a los deseos del legislador y a las expectativas que despertó su regulación, inicialmente por el trato penalizador que tenían en el anterior coeficiente de recursos propios, ya que, como participación en el capital de una entidad de crédito, las entidades sujetas al coeficiente que las adquiriesen tenían que cubrir la inversión con un 35 por 100 de sus recursos propios. Además, siempre ha existido en las cajas de ahorros un temor latente a que la emisión de estas cuotas en importes significativos produjese una pérdida de la identidad tradicional de estas entidades y representase un primer paso hacia una no deseada transformación en sociedades anónimas.

### III. APORTACIONES AL CAPITAL EN LAS COOPERATIVAS DE CRÉDITO Y CAJAS RURALES

Hasta la publicación del Real Decreto 2860/1978, de 3 de noviembre, no existían unos criterios objetivos para la fijación de los capitales mínimos de las cooperativas de crédito. En este texto se estipulaba que el capital fundacional debería estar constituido por aportaciones obligatorias, estableciéndose su cuantía mínima en función del número de habitantes del municipio donde radicase su sede social, en el caso de las cooperativas de crédito no agrícolas, y según el ámbito territorial de actuación cuando se tratase de cajas rurales (11). Los capitales mínimos que fijaba el Decreto supusieron en su momento una medida importante tendente a reforzar la solvencia de estas entidades y exigió la concesión de un amplio período de adaptación para alcanzar los nuevos niveles a las cooperativas existentes. Sin embargo, al no revisarse posteriormente, como estaba previsto en el propio Decreto, fueron quedando pronto fuera de la línea de exigencias de capitalización propias de unas entidades de crédito.

El artículo 6.º de la actual Ley 13/1989, de 26 de mayo, de Cooperativas de Crédito, determina que el capital mínimo de estas entidades se establecerá por el Gobierno en función del ámbito territorial y del total de habitantes de derecho de los municipios comprendidos en dicho ámbito. El Real Decreto 84/1993, de 22 de enero, fija en su artículo 3.º unos capitales mínimos que van desde 175 hasta 800 millones de pesetas (12).

La Ley 13/1989, de 26 de mayo, se ratifica (artículo 6.º) en lo que ya recogía la

---

(11) Para cooperativas de crédito no rurales: en municipios de menos de 100.000 habitantes, 50 millones de pesetas; de 100.000 a 500.000 habitantes, 100 millones de pesetas; de más de 500.000 habitantes, 150 millones de pesetas, y en Madrid y Barcelona, 300 millones de pesetas. Las cajas rurales debían contar con 10, 50 ó 100 millones de pesetas, según su ámbito de actuación fuese local, comarcal o provincial, respectivamente.

(12) Según las modificaciones introducidas por la disposición adicional tercera del Real Decreto 1245/1995, de 14 de julio. Puede verse el detalle en el apartado II, 6, B), del capítulo 5.º

normativa anterior en el sentido de la imposibilidad de operar fuera de su ámbito territorial, salvo que amplíen su capital para ajustarlo a los niveles que corresponda. También señala la Ley (artículo 7.º) el carácter nominativo de los títulos de aportación de capital.

#### IV. MODIFICACIÓN DE LOS CAPITALES SOCIALES

Dado el carácter jurídico de las cajas de ahorros, la regulación específica de estas entidades no prevé situaciones que determinen ampliaciones de los fondos fundacionales de las mismas, por lo que sólo cabe considerar las ampliaciones de capital de los bancos en las que a las normas propias de las sociedades anónimas se añade un régimen específico de autorización administrativa, aunque ésta lo sea de forma genérica.

Las cooperativas de crédito tienen, también, normas específicas que regulan las sucesivas aportaciones de los socios que vayan a incorporarse al capital. Al tratarse de sociedades de capital variable, deben preverse unas reducciones del capital social derivadas de las solicitudes de baja de los socios, siguiéndose en estos casos los trámites que señala la regulación general de cooperativas.

La necesidad de un mantenimiento de los capitales sociales considerados como mínimos iniciales y el hecho de que el nivel de los mismos sufra sucesivas elevaciones en las normas que han venido regulando la constitución de las entidades exige que se establezcan determinadas disposiciones de carácter transitorio para normalizar la permanencia, al menos, de la cifra de recursos propios existentes mientras ésta se va adaptando a los nuevos niveles exigidos.

Actualmente, el Real Decreto 1245/1995, de 14 de julio (13), impone prohibiciones de reducción y obligación de aumentar los recursos propios, según determinados supuestos, a aquellas entidades que en 1 de agosto de 1995 tuviesen unos «recursos propios ajustados» (14) inferiores a los capitales mínimos establecidos para las entidades de crédito de nueva creación en los siguientes términos:

a) No podrán:

- reducir su capital los bancos;
- reembolsar aportaciones a los socios las cooperativas de crédito;
- reducir su fondo de dotación las cajas de ahorros.

b) Los recursos propios ajustados no podrán descender del mayor nivel que hayan alcanzado a partir de la fecha indicada anteriormente, salvo por operaciones de saneamiento para reconstituir su solvencia autorizadas por el Banco de España. En las cooperativas de crédito, quedará condicionado el reembolso de aportaciones al mantenimiento de dicho nivel.

c) Deberán elevarse los recursos propios ajustados hasta el nivel mínimo se-

(13) Disposición transitoria 1.ª

(14) El Real Decreto 1245/1995 entró en vigor al día siguiente de su publicación en el BOE (31-7-95). Los recursos propios se «ajustan», a estos efectos, excluyendo las financiaciones subordinadas y otras de duración indeterminada (artículo 2.º, 4, del Real Decreto).

ñalado en sus respectivas normas cuando se produzcan cambios en la composición de su capital social que impliquen la existencia de nuevos socios dominantes o grupos de control.

d) Si se fusionan dos o más entidades cuyos recursos propios ajustados no alcancen la cifra de capital social mínimo previsto, los recursos propios básicos de la entidad resultante deberán alcanzar el capital mínimo exigido para las entidades de nueva creación (15).

Los establecimientos financieros de crédito tienen una regulación similar a estos efectos (16), pero sólo ha sido aplicable a los supuestos de transformación de las anteriores entidades de crédito de ámbito operativo limitado cuyos recursos propios ajustados no alcanzaban a los 850 millones de pesetas, que es la cifra de capital ahora exigida. Los establecimientos financieros de crédito de nueva creación ya se han constituido con esta exigencia de capital.

## 1. Ampliaciones de capital en las entidades bancarias

La regulación de las ampliaciones de capital de las entidades bancarias ha pasado por tres fases consecutivas:

a) Prohibición de realizar ampliaciones, derivada del Decreto de 17 de enero de 1940, cuya vigencia fue prorrogada por una Ley de 30 de diciembre del mismo año.

b) Autorización específica por el Ministerio de Hacienda, en virtud del artículo 45.º b), de la Ley de Ordenación Bancaria de 1946 y Órdenes de 2 de enero de 1950 y 18 de febrero de 1952.

c) Autorización genérica regulada por la Orden de 20 de septiembre de 1974 y Circular del Banco de España núm. 97 de 2 de octubre de 1974.

Este último apartado recoge la normativa vigente en la actualidad. El sistema de autorización genérica se adoptó con objeto de simplificar la tramitación administrativa de las operaciones de ampliación de capital y facilitar la acomodación a la nueva normativa que entonces se establece sobre expansión bancaria (17) y la referente al cumplimiento del coeficiente de garantía, de reciente implantación, en aquellos momentos, para bancos comerciales y mixtos (18).

Los bancos que se propongan ampliar su capital social deberán comunicar sus proyectos al Banco de España en la forma indicada por éste en la Circular núm. 97 de 2 de diciembre de 1974. El Banco de España podrá acordar que quede en suspenso la operación proyectada notificándolo al banco interesado en el plazo de quince días naturales. Si transcurre este plazo sin que la entidad interesada reciba notificación de suspensión, podrá proceder a la ampliación de capital que proyectaba.

(15) Salvo autorización expresa de la autoridad que deba resolver sobre la fusión.

(16) Real Decreto 692/1996, de 26 de abril, disposición adicional segunda, 2.

(17) El Decreto 2245/1974, de 9 de agosto, regulaba la capacidad de expansión de la banca, dentro de un régimen de libertad de apertura de oficinas, en función del volumen de sus recursos propios.

(18) Orden de 9 de agosto de 1974, artículo 3.º



La documentación que exige el Banco de España en la Circular antes mencionada se refiere a la justificación por parte de los órganos de gobierno de la entidad bancaria y a una descripción de las características de la operación a realizar:

— Certificación de la parte del acta en que consten los acuerdos de la Junta General de Accionistas y del Consejo de Administración en virtud de los cuales se pretende realizar la operación, tanto si es única como si lo es por aplicación de lo dispuesto en el artículo 153 del Texto Refundido de la Ley de Sociedades Anónimas (19); en este último caso, se hará constar la parte dispuesta del capital autorizado mediante la oportuna certificación.

— Características de la operación de aumento de capital: número y valor nominal de los títulos a emitir, precio de emisión, proporcionalidad de la suscripción, derechos preferentes de la misma, desembolso inicial, fecha de lanzamiento, etcétera.

Aparte de estos datos, el Banco de España podrá solicitar cuanta información complementaria estime que pueda ser importante para apreciar la necesidad financiera de la operación.

Lógicamente, para adoptar los acuerdos correspondientes sobre una ampliación de capital y la consiguiente modificación de estatutos de la entidad deberá cumplirse lo previsto en el artículo 103 del Texto Refundido de la Ley de Sociedades Anónimas, sobre el *quorum* de concurrencia de capital en primera o segunda convocatoria.

Si bien en la legislación específica bancaria se requiere que los capitales mínimos exigidos en el momento de la constitución de la entidad se aporten en efectivo, nada impide que la cifra por encima de dichos capitales mínimos, en su caso, fuese aportada en especie y que, en general, en las ampliaciones posteriores existan aportaciones *in natura*. En estos casos, deberán observarse las normas de la Ley de Sociedades Anónimas que regulan este tipo de aportaciones (20).

## 2. Nuevas aportaciones incorporadas al capital de las cooperativas de crédito

El Banco de España, en una Circular dirigida a las cooperativas de crédito y cajas rurales (21), ha establecido, con el fin de agilizar la tramitación en la emisión, que cuando se acuerden nuevas aportaciones al capital social, tanto de carácter obligatorio como voluntario, podrán proceder libremente a la emisión de las mismas sin más trámite que una comunicación previa con una antelación no inferior a quince días de la fecha de su lanzamiento. Deberá acompañarse una certificación

(19) Se refiere al llamado «capital autorizado» que puede emitirse por el Consejo de Administración hasta una cifra determinada (que no podrá ser superior a la mitad del capital de la sociedad) y durante un plazo máximo de cinco años, sin previa consulta a la Junta General, en virtud de facultad otorgada por esta última.

(20) Artículo 155.º, que remite al 144.º del Texto Refundido de la Ley (véase el apartado I, 1, anterior).

(21) Circular núm. 21 de 18 de noviembre de 1980.



de los acuerdos adoptados al respecto por la Asamblea General. En la colocación de la emisión se habrá de observar una serie de precisiones:

— Las condiciones del acuerdo adoptado por la Asamblea General figurarán literalmente en los títulos, cartas a dirigir a los socios, boletines de suscripción y publicidad que se vaya a realizar.

— Las aportaciones sólo podrán ser suscritas por las personas, físicas o jurídicas, que tengan derecho a ello por figurar inscritas en los libros registro de socios o asociados.

— La publicidad que haya de efectuarse deberá someterse, previamente, a la conformidad del Banco de España.

— Asimismo, se notificará al Banco de España el resultado de la operación una vez finalizada la emisión de las aportaciones.

En la misma Circular advierte el Banco de España, en aras de una efectividad del desembolso de los recursos propios, que la formalización de estas aportaciones mediante la concesión de créditos por la propia entidad o adeudo de su importe en cuentas de descubierto, así como que la concesión de créditos a un socio con la garantía de sus aportaciones está expresamente prohibida.

### 3. Reducciones de los capitales sociales

#### A) *Reducciones del capital de los bancos*

Al margen de la posibilidad de una reducción de carácter voluntario del capital de las entidades bancarias, que nunca podría dejarlo por debajo de los capitales mínimos exigidos para su constitución, es aplicable a estas entidades el supuesto de reducción obligatoria del artículo 163 de la Ley de Sociedades Anónimas cuando las pérdidas disminuyesen su patrimonio por debajo de las dos terceras partes de la cifra del capital y hubiese transcurrido un ejercicio social sin haberse recuperado dicho patrimonio.

#### B) *Reducción del capital social de las cooperativas de crédito*

Al considerar los supuestos de reducción del capital social de las cooperativas de crédito, deben tenerse presentes dos características de las sociedades cooperativas: una de ellas, constante en la legislación de estas entidades, es la variabilidad de su capital a partir de unos mínimos exigidos; la otra, es precisamente la exigencia de estos capitales mínimos.

Poco decía la Ley 13/1989 sobre el régimen de los reembolsos a los socios, por lo que debía tenerse en cuenta, por su carácter supletorio, lo que prevé la Ley 3/1987, General de Cooperativas. Según el artículo 80.º de esta Ley, el procedimiento de baja de los socios debe estar regulado en los estatutos, cumpliéndose, en todo caso, las siguientes normas:

a) Deducción de las pérdidas imputadas correspondientes al ejercicio económico en que se produzca la baja o a otros anteriores si no se hubiesen compensado.

b) El Consejo Rector podrá acordar deducciones (22) hasta el máximo establecido en los Estatutos, que, a su vez, no podrán exceder de:

- 30 por 100, si se trata de baja por expulsión.
- 20 por 100, si es una baja voluntaria no justificada.

c) El plazo de reembolso no excederá de cinco años a partir de la fecha de la baja.

Lo que sí afirma la Ley de Cooperativas de Crédito (23) es que las aportaciones sólo serán reembolsables a los socios cuando con ello no se produzca una cobertura insuficiente del capital social, reservas y coeficiente de recursos propios, añadiendo también una previsión en igual sentido para cualquier otro coeficiente que sea de aplicación o se establezca en el futuro.

Sin embargo, el Real Decreto 84/1993, de 22 de enero, ha sido mucho más explícito regulando, en su artículo 13.º, los supuestos de reducción sobrevenida de los capitales o recursos propios mínimos producidos por cobertura de pérdidas o amortización de aportaciones, y establece la necesidad de disolución cuando el capital social quede, durante un plazo superior a un año, por debajo de la cifra de capital mínimo obligatorio, a menos que se reintegre dentro del plazo otorgado al efecto por el Banco de España.

El artículo 14.º del citado Real Decreto se ocupa de otras reducciones de capital que no afecten a los recursos propios mínimos o al nivel mínimo obligatorio de dicho capital que tengan por objeto condonar desembolsos pendientes o devolver parcialmente aportaciones, en cuyos casos se requerirá autorización administrativa en los términos establecidos para las modificaciones estatutarias.

## V. BENEFICIOS, DIVIDENDOS Y RESERVAS EN LA BANCA

Para completar el concepto de recursos propios de la banca con la consideración de la formación de reservas, se hace preciso determinar previamente el importe del beneficio contable y calcular la cuantía del dividendo que se proyecta repartir, si bien ciertas reservas, por su carácter obligatorio en función de las deficiencias de recursos propios o por ser exigidas por las sanas prácticas bancarias, pueden limitar o condicionar totalmente el reparto de los dividendos.

Siguiendo el precedente que estableció la Circular núm. 35 del Banco de España de 3 de octubre de 1968, se actualizaron en agosto de 1982 las normas sobre formación de balances y cuentas de resultados y, más tarde, se procedió a una nueva regulación que contemplaba, en un mismo texto, la normativa contable para bancos y cajas de ahorros (24). Un paso más consistió en la elaboración de una nueva Circular que comprendía las normas contables de bancos, cajas de ahorros y cooperativas de crédito, que entró en vigor el 1 de enero de 1988 (25). En las normas 28.ª a 49.ª de esta última Circular se establecían los principios generales sobre

(22) Estas deducciones sólo se aplican sobre las aportaciones obligatorias.

(23) Artículo 7.º, 4.

(24) Circulares del Banco de España 16/1982, de 11 de agosto, y 19/1985, de 23 de julio.

(25) Circular del Banco de España 22/1987, de 29 de junio.

la delimitación de los beneficios de la banca y las instrucciones detalladas para la formación de las cuentas de resultados.

Los criterios para una determinación correcta de la política de dividendos que habían de seguir las entidades bancarias figuraban, asimismo, en la norma 57.<sup>a</sup> de esta Circular, exigiendo el Banco de España que dicha política estuviese presidida por los principios de defensa y seguridad de los depositantes y transparencia frente a los accionistas, por lo que, con carácter previo, debían dotarse todas las provisiones y previsiones consustanciales con el negocio bancario e inherentes a las peculiaridades de los activos y riesgos de cada entidad, así como constituirse las adecuadas reservas. Añadía la referida norma que la base para la distribución de dividendos reside, únicamente, en las ganancias netas de la explotación o actividad normal, debiendo ser retenidos los beneficios atípicos o extraordinarios mediante dotaciones a las reservas voluntarias para hacer frente a contingencias futuras.

Al derogarse la Circular 22/1987 por la 4/1991, de 14 de junio, se ha optado por silenciar en la normativa de esta última las «recomendaciones» sobre delimitación de beneficios y política de dividendos, dejando que ambas cuestiones se rijan por los principios contables de aplicación a las sociedades en general.

Los dividendos bancarios pasaron por un largo período de limitación que arrancaba del Decreto de 31 de diciembre de 1941, que vino a ratificar y extender indefinidamente —«mientras no se ordene otra cosa...»— la situación provisional establecida por una Ley de 11 de julio de 1941. La limitación consistía en que la banca española no podía repartir en efectivo un dividendo activo que excediese del 6 por 100 anual de la suma del capital desembolsado y de las reservas. Al publicarse la Ley de Ordenación Bancaria de 1946, se mantiene la limitación precisando que corresponde al Ministro de Hacienda dictar normas generales de carácter obligatorio sobre el reparto de dividendos bancarios (26). Y así, la Orden de 3 de julio de 1952 estableció la forma de calcular el dividendo y autorizaba el pago de dividendos a cuenta hasta un 3 por 100 como máximo. Los dividendos de la banca sufrieron, también, al igual que sucedió con los de las demás empresas del país, una nueva restricción durante el período 1967-1970: la congelación de los mismos en las cifras absolutas del importe repartido el año anterior, que en el caso de los dividendos bancarios se agravaba al operar sobre cifras ya reducidas en función de sus limitaciones específicas.

La liberalización de los dividendos bancarios se produjo como consecuencia de la Orden de 17 de enero de 1981, que en su número 13.<sup>o</sup> determinaba que los bancos podrían distribuir libremente sus beneficios ordinarios anuales obtenidos en los ejercicios 1981 y sucesivos. No obstante, se establecía el requisito de autorización previa del Banco de España para la distribución de los beneficios obtenidos en los ejercicios de 1981 y 1982. En los ejercicios siguientes ya no fue necesaria tal autorización (27).

Derogada la Orden de 17 de enero de 1981 por la de 3 de marzo de 1987, se sanciona la libertad de dividendos bancarios al señalar únicamente determinadas con-

(26) Ley de Ordenación Bancaria de 31 de diciembre de 1946, artículo 43.<sup>o</sup>, *d*.

(27) Subsiste, sin embargo, la facultad del Gobernador del Banco de España para llamar la atención sobre la política de dividendos que practique una entidad bancaria (véase el artículo 17.<sup>o</sup>, *b*, del Decreto-Ley 18/1962, de 7 de junio).

diciones que deberán cumplirse cuando se pretenda distribuir un dividendo a cuenta de los resultados antes de su aprobación por la junta general (28). Estos condicionamientos han desaparecido en la nueva Orden de 12 de diciembre de 1989, que ha derogado la de marzo de 1987.

Sin embargo, la regulación del coeficiente de recursos propios de 1985 y la del coeficiente de solvencia actual han venido a introducir la posibilidad de una limitación, e incluso supresión, indirecta del reparto de dividendos bancarios en supuestos de déficit de recursos propios respecto de los mínimos requeridos (29).

Una vez determinado el beneficio líquido, la parte de éste que no se distribuye como dividendo se destina a reservas (30), produciéndose, de esta forma, un incremento de los recursos propios de la entidad y, por tanto, un mayor índice de solvencia de la misma. Las reservas originadas así se llaman «ganadas» frente a otras que son «aportadas» por los socios como prima de emisión en la suscripción de las acciones. Bajo otro punto de vista, puede hablarse de reservas «expresas», que aparecen claramente identificadas en rúbricas del balance, u «ocultas», cuando teniendo el carácter de auténticas reservas no se identifican como tales, contabilizándose en cuentas diversas. Las reservas expresas son también reservas «contables» frente a otras que derivan de plusvalías de elementos del activo y suelen denominarse reservas «tácitas». Por último, cabe referirse a reservas legales, estatutarias o voluntarias según su constitución se deba a un imperativo legal o estatutario o sean fruto de una decisión libre de la entidad.

La Ley de Ordenación Bancaria de 1946 establecía, en su artículo 53.º, que las sociedades bancarias que obtengan unos beneficios líquidos superiores al 4 por 100 del capital desembolsado más las reservas vendrán obligadas a deducir de los expresados beneficios el 10 por 100, como mínimo, hasta constituir una reserva que alcance la mitad del capital suscrito. Esta reserva legal sustituía a la exigida con carácter general por la legislación de sociedades anónimas. Sin embargo, la Ley 13/1985, de 25 de mayo, ha derogado, entre otros, el mencionado artículo 53.º de la Ley de Ordenación Bancaria de 1946, lo que debe entenderse como una supresión de la reserva llamada legal de las entidades bancarias por haberse establecido un nuevo tratamiento de los recursos propios y, consiguientemente, unas nuevas exigencias en cuanto a la dotación de reservas (31).

Otras reservas obligatorias de carácter específico han surgido por motivos fiscales, como las relacionadas con la regularización de balances o las derivadas de la enajenación de valores industriales dentro de la reforma de la ordenación bancaria de 1962 (32). Asimismo, junto a las reservas constituidas por la prima de emisión

(28) Orden de 3 de marzo de 1987, número 11.º

(29) Real Decreto 1370/1985, de 1 de agosto, artículo 5.º, y Real Decreto 1343/1992, de 6 de diciembre, artículo 35.º, respectivamente. Véase con detalle en el apartado VIII del capítulo 13.º

(30) Esta afirmación no tiene un sentido de sucesión temporal, ya que las reservas obligatorias se dotan antes de la distribución de dividendos.

(31) La supresión de la reserva del artículo 53.º de la Ley de Ordenación Bancaria de 1946 no quiere decir que cobre vigor la general de las sociedades anónimas del artículo 106.º de la Ley de 17 de julio de 1951. Haciendo una paráfrasis con el principio contenido en el artículo 2.º, 2, del título preliminar del Código Civil, puede afirmarse que «por la simple derogación de una norma sustitutiva no recobran vigencia las que ésta hubiese sustituido...».

(32) Decreto-Ley 53/1962, artículo 10.º, y Decreto-Ley 56/1962, artículo 3.º

de acciones, de carácter voluntario, se imponía una prima de emisión fundacional a los bancos de nueva creación (33). Tiene, también, carácter obligatorio la exigencia a estos últimos bancos de constituir una reserva con cargo a los beneficios obtenidos durante los tres primeros ejercicios como consecuencia de la prohibición de distribuir dividendos en dicho período de tiempo (34).

En el artículo 45.º, *d*, de la Ley de Ordenación Bancaria de 1946 se establece el principio general de la prohibición de repartir en efectivo los fondos de reserva salvo autorización expresa del Ministerio de Economía y Hacienda.

## VI. EXCEDENTES DE LAS CAJAS DE AHORROS: RESERVAS Y APLICACIONES SOCIALES

Los excedentes líquidos de las cajas de ahorros se obtienen después de efectuar las operaciones de amortización y saneamiento precisas, incluida la amortización de pérdidas de ejercicios anteriores, y las dotaciones a fondos de previsión y provisión necesarios y deduciendo la previsión de impuestos. La Circular del Banco de España 22/1987, antes mencionada, recogía el principio general de que las cajas de ahorros deberán destinar a reservas las cantidades máximas compatibles con el mantenimiento de sus obras benéfico-sociales y que, en la creación de nuevas obras de esta naturaleza, deberán prever que los futuros gastos de mantenimiento no originen tensiones ante la necesidad de generar fondos para hacer frente a los mismos (35).

Hasta la regulación de los recursos propios por la Ley 13/1985 y el Real Decreto 1370/1985, las normas para establecer la cuantía obligatoria de las dotaciones a reservas y, consiguientemente, las posibilidades de incremento de la obra benéfico-social de estas instituciones estaba contenida en el Real Decreto 502/1983, de 9 de marzo, que había modificado otro de 1975 (36), y en él se especificaban unos porcentajes mínimos de dotación a reservas obligatorias, en función del coeficiente de garantía que mantuviesen (37), que se iniciaban en un 50 por 100 cuando dicho coeficiente fuese superior al 8 por 100 y llegaba hasta un 80 por 100 cuando el coeficiente de garantía no alcanzaba el 3 por 100.

### 1. Constitución de reservas

A partir del 31 de diciembre de 1985, las cajas de ahorros habrán de destinar, en cualquier caso, a reservas o a fondos de previsión no imputables a riesgos específicos, un 50 por 100, como mínimo, de sus excedentes líquidos, pudiendo ser reducido este porcentaje por el Banco de España cuando los recursos propios de la caja superen en más de un tercio a los mínimos exigidos en función de las inversiones y riesgos asumidos por la entidad. Esta misma exigencia se mantiene con la

(33) Decreto 2246/1974, artículo 3.º, *a*.

(34) Decreto 2246/1974, artículo 5.º; Real Decreto 1144/1988, artículo 6.º, 1.1.a, y Real Decreto 1245/1995, de 14 de julio, artículo 6.º, 1.1.º

(35) Norma 57.ª, tercer párrafo.

(36) Decreto 1838/1975, de 3 de julio.

(37) Proporción entre recursos propios-recursos ajenos.

nueva redacción dada al Título II de la Ley 13/1985 por la Ley 13/1992, de 1 de junio, en el marco del actual coeficiente de solvencia (38).

Además de esta obligación de carácter específico, afectan, también, a las cajas de ahorros los supuestos generales previstos para todas las entidades de depósito en los casos de déficit de recursos propios (39).

## 2. Obras benéfico-sociales

Al regularse los órganos de gobierno de las cajas de ahorros por el Real Decreto 2290/1977, de 27 de agosto, se instituyó en estas entidades una Comisión de Obras Sociales con la misión específica de seleccionar y administrar las obras de esta naturaleza que hayan de nutrirse de los excedentes libres de las cajas, deslindándose de este modo las tareas asistenciales de estas instituciones de las gerenciales relativas al plano financiero propio de su actuación como entidades crediticias. La Ley 13/1985, de 2 de agosto, al modificar los órganos rectores de las cajas de ahorros, ha trasladado las competencias de aquella Comisión (que desaparece como tal) al propio Consejo de Administración (40).

Según el artículo 22.º del Real Decreto 2290/1977, de 27 de agosto, las cajas de ahorros deben destinar «la totalidad de los excedentes que, conforme a las normas vigentes, no hayan de integrar sus reservas a la financiación de obras benéfico-sociales propias o en colaboración». En general, se consideran obras benéfico-sociales aquellas que se orienten a la sanidad pública, la investigación, enseñanza y cultura o servicios de asistencia social cuyos beneficios se extiendan especialmente al ámbito de actuación de la caja.

Completan la normativa específica una Orden de 19 de junio de 1979 y la Circular del Banco de España 1/1981, de 9 de enero. Las obras benéfico-sociales pueden ser «propias» o «en colaboración». En las primeras, la inversión, administración y mantenimiento son a cargo exclusivo de la caja de ahorros, mientras que en las segundas existe una participación de otras cajas de ahorros o personas físicas o jurídicas mediante la aportación de bienes o servicios para el desarrollo de la obra en común.

Las ayudas a obras benéfico-sociales «ajenas» quedaron suprimidas por el Real Decreto 2290/1977, de 27 de agosto, ya que el artículo 22.º del mismo se refiere únicamente a obras benéfico-sociales propias o en colaboración. Existían, sin embargo, criterios plasmados en otras disposiciones anteriores que sí las hacían posibles en determinadas condiciones, y como el Real Decreto 2290/1977, aunque no las citaba, tampoco las prohibía expresamente, se procedió a una interpretación posterior por el número 7.º de la Orden de 19 de junio de 1979 y norma 3.ª, 3, de la CBE 1/1981, de 9 de enero, en el sentido de permitir las siempre que se cumpla una serie de requisitos que responden a su carácter excepcional y transitorio y a unas limitaciones cuantitativas:

(38) Ley 13/1985, artículo 10.º, 5.º, en la primera redacción, y artículo 11.º, 4, en la actual.

(39) Real Decreto 1343/1992, de 6 de diciembre, artículo 35.º (anteriormente, artículo 5.º del Real Decreto 1370/1985, de 1 de agosto).

(40) Artículo 13.º, 1.

## a) Carácter excepcional

— Se tratará de partidas para atender ayudas a obras benéficas ajenas que se venían prestando con anterioridad.

— Se especificarán en el presupuesto de obra benéfico-social, concretándose el destino, importe o previsión de cada una de ellas.

— Se solicitará autorización del Ministerio de Economía y Hacienda.

## b) Carácter transitorio

— Deberán reducirse paulatinamente hasta su extinción.

— O integrarse en las obras en colaboración con los requisitos exigidos para las de esta naturaleza.

## c) Limitaciones cuantitativas

— No podrán, en ningún caso, ser superiores a las otorgadas el año anterior a las mismas obras.

— No excederán globalmente del 10 por 100 del presupuesto para obra social propia del ejercicio correspondiente.

La propuesta de distribución de excedentes de cada ejercicio y el presupuesto de la obra benéfico-social, una vez aprobados por la Asamblea General, se remitirán a través del Banco de España al Ministerio de Economía y Hacienda en el primer semestre de cada año, para su autorización, de acuerdo con las normas y modelos de la Circular del Banco de España 1/1981, de 9 de enero (41).

Si bien las cajas de ahorros, como todas las entidades de crédito, han de alcanzar unos niveles de recursos propios en función de sus activos de riesgo, viniendo obligadas en caso contrario a destinar a la formación de reservas los porcentajes de sus excedentes líquidos previstos en el artículo 35.º del Real Decreto 1343/1992, el hecho de que en las cajas de ahorros existan obras benéfico sociales constituidas con los excedentes de ejercicios anteriores ha llevado al legislador a establecer una excepción para aquellos casos en los que la inversión o mantenimiento de obras sociales propias o en colaboración, anteriormente autorizada, no pudieran ser atendidos con el fondo para la obra benéfico-social que resultase de la aplicación de las exigencias de dotación de reservas. En estos casos, el Ministerio de Economía y Hacienda podrá autorizar, a petición del Banco de España y previa consulta con las autoridades a quienes compete la aprobación y vigilancia de estas obras sociales, la aplicación de porcentajes de dotación a reservas inferiores a los que correspondiesen. Esta autorización tiene un carácter excepcional y las cajas no podrán, en estos casos, incluir en los presupuestos de obra benéfico-social inversiones en obras nuevas, propias o en colaboración (42).

(41) La autorización de la OBS aprobada por la Asamblea General es una competencia asumida, generalmente, por las Comunidades Autónomas.

(42) Ley 13/1985, de 25 de mayo, artículo 11.º, 5 (en la redacción anterior de esta Ley, artículo 10.º, 6).

## VII. EXCESOS DE PERCEPCIÓN DE LAS COOPERATIVAS DE CRÉDITO

La aplicación que pueda darse a los excesos de percepción o resultados de las entidades de crédito cooperativo está regulada en el artículo 8.º de la Ley 13/1989, de 26 de mayo, donde se establece cómo se determinarán los resultados del ejercicio económico de estas entidades: una vez cubiertas las pérdidas de ejercicios anteriores, el saldo acreedor de la cuenta de resultados constituirá el excedente neto del ejercicio económico. Después de deducir los impuestos exigibles y los intereses del capital desembolsado, el neto disponible se destinará a dotar las siguientes reservas en los porcentajes mínimos que se indican:

- a) Fondo de Reserva Obligatorio: 20 por 100.
- b) Fondo de Educación y Promoción: 10 por 100.

La parte del beneficio que no se haya aplicado a dotar los fondos de reserva anteriores quedará a disposición de la Asamblea General, que podrá destinarlo a un reparto entre los socios (43) o a dotar un fondo de reserva voluntario.

Afectan, asimismo, a las cooperativas de crédito las dotaciones de reservas previstas para todas las entidades de crédito cuando incurran en un déficit de recursos propios (44).

El Fondo de Promoción y Educación, previsto en la Ley 3/1987, de 2 de abril, General de Cooperativas, tiene por objeto la difusión de los principios del movimiento cooperativo y la formación de los socios en el espíritu de estas instituciones. En el artículo 89.º de la Ley se declara el carácter inembargable de estos fondos (45) y se concreta que podrán nutrirse —además de con la colaboración de otras cooperativas, instituciones y organismos— con el importe de las sanciones impuestas por la cooperativa a sus socios, por vía disciplinaria, por las cantidades que acuerde la Asamblea General con cargo a excedentes disponibles y mediante subvenciones, donaciones o ayudas.

---

(43) La cantidad destinada a los socios no podrá exceder del importe que resulte de aplicar al capital social desembolsado y las reservas obligatorias existentes el interés legal del dinero.

(44) Real Decreto 1343/1992, de 6 de diciembre, artículo 35.º (anteriormente, Real Decreto 1370/1985, de 1 de agosto, artículo 5.º).

(45) Esta inembargabilidad no afectará a los inmuebles propiedad de la cooperativa de crédito que estuviesen destinados a las acciones y servicios realizados con cargo a dicho Fondo y que constituyan una aplicación del mismo (por su computabilidad como recursos propios en la regulación de la solvencia). Véase el artículo 15.º, 2, del Real Decreto 84/1993, de 22 de enero.



## OPERACIONES DE FINANCIACIÓN E INVERSIÓN

## I. CONCEPTO DE OPERACIÓN BANCARIA

La delimitación del concepto de operación bancaria exige unas consideraciones previas que traten de matizar dos expresiones que, a veces, suelen utilizarse indistintamente y que, sin embargo, junto a aproximaciones indudables, presentan ciertas diferencias conceptuales. Se trata de la relación que existe entre el contrato bancario y la operación bancaria. Suele decirse del contrato bancario que es el esquema jurídico de la operación bancaria, y como tal constituye, regula o extingue una relación que tiene por objeto una operación bancaria. El concepto de operación bancaria resulta, pues, más extenso que el de contrato bancario, ya que no todas las operaciones bancarias se realizan y estipulan en forma contractual.

Cuando una operación bancaria se formula contractualmente, cabría preguntarse si es más correcta la utilización del término contrato bancario o el de operación bancaria, o dicho de otro modo, si esta última denominación de indudable contenido económico o técnico puede ser también utilizada como expresión jurídica. Abogan por la utilización de la expresión «operaciones bancarias» no sólo la literatura jurídica, sino la propia terminología legal española.

Así, en los artículos 175, 177, 178, 199, 212 y 217 del Código de Comercio se define a los distintos bancos por las operaciones que pueden realizar, aun cuando éstas, tal como las enumera el Código, tengan necesariamente naturaleza contractual: descuentos, depósitos, préstamos, suscripción de empréstitos, adquisición de fondos públicos, venta de títulos valores, garantizar pagarés y efectos, etc. Igualmente, la Ley de 16 de diciembre de 1954, sobre hipoteca mobiliaria y prenda sin desplazamiento, emplea la expresión «operaciones bancarias» en su artículo 3.º, 2.º, al referirse a las hipotecas o prendas que pueden constituirse mediante póliza intervenida por fedatario público mercantil en lugar de escritura pública.

Por otro lado, la legislación específica bancaria, ya desde la Ley de Ordenación Bancaria de 31 de diciembre de 1946 y la Ley de Bases de 2 de junio de 1962 y disposiciones que la han ido desarrollando, así como toda la normativa posterior, utiliza preferentemente y con profusión los términos «operaciones» y «operaciones bancarias» para referirse a la actividad propia de las entidades de crédito y ahorro.

Una última consideración debe hacerse sobre la conexión del término «operaciones» que se viene examinando con el de actos de comercio en el sentido que le atribuye el artículo 2.º del Código de Comercio, pudiendo identificarse a las operaciones bancarias como actos mercantiles bancarios.

Dando un paso más, cabría determinar cuáles son las características de la operación bancaria, y para ello pueden tomarse como referencia tanto las cosas sobre las que versan como los medios de que se valen o los sujetos que las realizan, re-

sultando una delimitación objetiva, instrumental o subjetiva del concepto. Serían operaciones bancarias, en el primer caso, aquellas que tienen por objeto el dinero o los valores negociables; en el segundo caso, vendrían definidas por los instrumentos utilizados para la realización de las mismas, como cheques, transferencias, cuentas, depósitos, etc.; una interpretación simple y primaria de la operación bancaria, desde una caracterización subjetiva, la definiría como las practicadas por un banco.

Dejando a un lado la caracterización instrumental que no resulta con fuerza suficiente para delimitar el concepto de operación bancaria, queda la dualidad u oposición entre un concepto objetivo o subjetivo de la misma. Esta contraposición tiene un valor relativo que puede apreciarse en el planteamiento que hace Garrigues en su obra *Contratos bancarios*: cuando trata de mostrar que no es posible una operación bancaria en la que no participe un banco, tiene que reconocer que los bancos son tales porque realizan determinadas operaciones, y termina por considerar que lo que define a un banco es la realización repetitiva de una serie de contratos que constituyen una actividad especial, «caracterizada por la intermediación en el crédito indirecto».

Se ha ido produciendo, pues, una superación de la contraposición entre las concepciones subjetiva u objetiva de la operación bancaria, abriéndose paso un concepto funcional de la misma que, como ya apuntaba Garrigues, se apoya en la intermediación en el crédito indirecto, entendido éste como el concedido con capitales ajenos (1).

## 1. Extensión del concepto de operaciones bancarias a las de otras entidades de crédito

La construcción de un concepto funcional de la operación bancaria elaborado por la doctrina jurídica ha permitido la extensión del concepto a las operaciones realizadas por otros intermediarios financieros en quienes no concurre la calificación de banco en un sentido estricto o formal, especialmente, a las operaciones de cajas de ahorros y cooperativas de crédito, pudiendo equipararse el término «operaciones bancarias» con el de operaciones propias de las entidades de crédito.

Como se ha dicho anteriormente, el Código de Comercio presenta un concepto del comercio de banca mediante la descripción de las operaciones propias de las distintas compañías de crédito, a las que dedica los artículos 175 y siguientes. El tipo de bancos o compañías de crédito que se mencionan en el Código no se corresponde con la estructura actual del sistema bancario, pero, sin embargo, las operaciones propias de los bancos de emisión y descuento, compañías de obras públicas, bancos de crédito territorial, bancos y sociedades agrícolas, pormenorizadas en los referidos artículos, son un precedente de la operativa específica de la banca actual.

Pero el precedente más próximo, y todavía válido, de una definición de la actividad de la banca —como ya se dijo anteriormente (2)— sigue siendo el contenido

(1) Se sigue en estas puntualizaciones el estudio y análisis muy completo de los aspectos jurídicos de estas operaciones que realiza SANTOS, Vicente, en *El contrato bancario. Concepto funcional*, Universidad de Bilbao, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, 1972.

(2) Véase el apartado I del capítulo 4.º

del artículo 37 de la Ley de Ordenación Bancaria de 31 de diciembre de 1946, donde se distinguen unas operaciones de financiación o pasivas de otras de inversión o activas y ambas de las de mediación o neutras.

Por lo que se refiere a las cajas de ahorros, es de destacar que la Ley de Ordenación Bancaria de 29 de diciembre de 1921 las excluía expresamente del concepto de «entidades bancarias» a los efectos de la propia ley. El Estatuto de las Cajas Generales de Ahorro Popular, aprobado por Decreto de 14 de marzo de 1933, en su artículo 33.º, señala entre los fines propios de estas instituciones «la concesión de créditos hipotecarios, préstamos corporativos, préstamos con garantía personal y préstamos con garantía prendaria y sobre valores».

Es, sin embargo, la Ley de Bases de ordenación del crédito y la banca, de 14 de abril de 1962, y las disposiciones que desarrollaron la Base 5.ª de la misma, la que introduce una amplia reforma de la operativa de las cajas de ahorros, a las que se reconoce plenamente como instituciones económicas de naturaleza crediticia. Finalmente, en un proceso general de desespecialización bancaria y de equiparación de las entidades de crédito y ahorro, el Real Decreto 2290/1977, de 27 de agosto, establece que «las cajas de ahorro podrán realizar las mismas operaciones que las autorizadas a la banca privada» (3).

Al publicarse el Decreto-Ley 15/1967, de 27 de noviembre, sobre medidas complementarias de una nueva paridad de la peseta, se refuerzan las atribuciones del entonces Ministerio de Hacienda en relación con las entidades que realizasen, con carácter habitual, actividades propias de las entidades de crédito en cualquiera de sus modalidades, incluso la cooperativa, reiterándose más adelante que «quedarán comprendidas en lo prevenido en el presente artículo todas las cooperativas de crédito... y cajas rurales...» (4). La regulación posterior de las entidades de crédito cooperativo vino ratificando su naturaleza de intermediario financiero, y así, el artículo 101 del Real Decreto 2710/1978, de 16 de noviembre, por el que se aprobaba el Reglamento de las sociedades cooperativas, señalaba que las de crédito «podrán admitir imposiciones de fondos y concertar operaciones de ahorro, así como conceder anticipos, préstamos, créditos y descuentos, realizar cobros y pagos por cuenta de sus socios o de otras cooperativas, prestarles servicios de banca necesarios y verificar cualquier otra operación que sea complementaria a las anteriores...».

El artículo 1.º, 1, del Real Decreto 2860/1978, de 3 de noviembre, por el que se regularon las cooperativas de crédito, señalaba expresamente que tales entidades podrán realizar los servicios de banca necesarios y aquellos que sirvan para el mejor cumplimiento de los fines cooperativos salvo los reservados expresamente a otros establecimientos de crédito. Por último, la actual Ley 13/1989, de 26 de mayo, establece en el artículo 4.º, 1, que las cooperativas de crédito podrán realizar toda clase de operaciones activas, pasivas y de servicios permitidas a las otras entidades de crédito.

Las entidades de ámbito operativo limitado —que también eran entidades de crédito— podían realizar, en principio, las operaciones propias de estas entidades, aunque la Ley 26/1988 (disposición adicional sexta) y las normas específicas que

(3) Artículo 2.º

(4) Artículo 26.º

regularon estas entidades restringieron la realización de determinadas operaciones pasivas o de financiación y limitaron las operaciones activas que podían efectuar. Los actuales establecimientos financieros de crédito, que han venido a sustituir a las entidades de crédito de ámbito operativo limitado, tienen limitadas sus operaciones activas a las señaladas en el artículo 1.º del Real Decreto 692/1996, de 26 de abril, y en cuanto a las operaciones pasivas, el artículo 2.º de esta misma norma les prohíbe la captación de fondos reembolsables del público en forma de depósitos, préstamos o cesiones temporales de activos financieros.

## 2. Clases de operaciones bancarias

Siendo la finalidad propia de las entidades bancarias la intermediación en el crédito, parece lógico que una clasificación de sus operaciones haya de contemplar, por un lado, aquellas mediante las cuales obtiene fondos de los ahorradores o inversores en forma de depósito irregular o por la emisión de activos financieros (operaciones de financiación), y por otro, las que tienden a canalizar la colocación de dichos fondos en los sectores de la economía que los demandan, mediante la concesión de préstamos o créditos (operaciones de inversión). Por la consideración contable de unas y otras, a las primeras se les llama también operaciones pasivas, y a las segundas, operaciones activas.

Estas operaciones bancarias propiamente dichas propician la realización de otras muchas que no suponen financiación o inversión de las entidades, sino prestación de servicios a los clientes, unas veces como consecuencia de las propias operaciones activas o pasivas y en otras ocasiones con carácter totalmente independiente (operaciones neutras).

a) Mediante las operaciones pasivas, los bancos reciben disponibilidades monetarias y financieras de sus clientes y de otras entidades crediticias para aplicarlas a sus fines propios. Entre estas operaciones, pueden destacarse las siguientes:

- Cuentas corrientes a la vista.
- Cuentas de ahorro.
- Imposiciones a plazo fijo.
- Certificados de depósito.
- Emisión de valores negociables de renta fija.
- Pagarés bancarios.
- Letras de propia financiación.
- Cuentas de inversión en activos financieros.

b) Las operaciones activas son aquellas mediante las cuales las entidades conceden a sus clientes sumas de dinero o disponibilidad con cargo a los capitales que han recibido, a su vez, de otros clientes o con cargo a sus propios recursos financieros. Pueden señalarse, entre otras, las siguientes:

- Créditos y préstamos en póliza.
- Apertura de créditos en cuenta corriente.
- Letras financieras.
- Descuento de efectos.

- Créditos a tipo de interés variable.
- Inversiones en valores.

c) En las operaciones neutras, la entidad no adopta una posición deudora o acreedora y, por tanto, no suponen inversión de fondos ni asunción de riesgo y no alteran la situación patrimonial de la entidad. Pueden agruparse en distintas modalidades:

- Operaciones de mediación (gestión de efectos al cobro, compraventa de moneda extranjera, compra-venta de valores mobiliarios, transferencias, giros, etcétera).
- Operaciones de custodia (depósitos de valores mobiliarios o de alhajas, cajas de alquiler, etcétera).
- Servicios (informes comerciales, domiciliación de efectos y recibos, pago de contribuciones, alquileres e impuestos, informes de comercio exterior, etcétera).

Dentro de estas operaciones neutras, pueden situarse las denominadas «operaciones fuera de balance», que si no representan inversión o captación de fondos, sí suponen una asunción de riesgo, destacando entre estas operaciones los avales, créditos documentarios, redescuentos, disponibles por terceros y toda la gama de operaciones de futuro.

## II. OPERACIONES DE FINANCIACIÓN O PASIVAS

Los recursos ajenos de las entidades de crédito constituyen el volumen principal de su financiación (5) y, a la vez, la fuente específica de su actividad como canalizadoras de los recursos ociosos para orientarlos a las distintas operaciones activas o de inversión.

Las operaciones pasivas han quedado concretadas desde la Ley de Ordenación Bancaria de 1946 (6) en una frase escueta: «... reciben del público en forma de depósito irregular o en otras análogas...», pero que ha dado pie a enmarcar en ella tanto las formas tradicionales de captación de recursos como otras que han ido apareciendo con posterioridad. Están, en primer lugar, aquellas que tienen como soporte jurídico el depósito irregular de dinero (cuentas corrientes a la vista, de ahorro o imposiciones a plazo), y la expresión genérica de «otras análogas» ha permitido encajar en ella las distintas formas de obtención de recursos mediante la emisión de obligaciones, efectos de propia financiación o pagarés bancarios (7).

---

(5) Los recursos propios de las entidades de crédito cumplen una función esencial respecto a la solvencia, pero no son el elemento principal de su actividad intermediadora.

(6) Artículo 37 de la Ley de 31 de diciembre de 1946.

(7) Este planteamiento, aunque referido inicialmente a la banca, es extensivo a las operaciones pasivas de las demás entidades de crédito, por lo que las menciones que se hagan a continuación a bancos u operaciones bancarias deben entenderse referidas a todas las entidades de crédito y sus operaciones.

## 1. Cuentas corrientes a la vista

Esta modalidad de depósito irregular constituye la cuenta corriente bancaria típica y toma su nombre de una de sus características diferenciadoras, tanto frente al contrato general de cuenta corriente como en relación con el resto de las cuentas bancarias: la disponibilidad inmediata de su saldo a favor del titular de la misma. A diferencia de la cuenta corriente mercantil, en sentido general, la cuenta corriente bancaria a la vista presenta las siguientes notas peculiares:

- La concesión de crédito es unilateral (del cliente al banco) en lugar de recíproca.
- Disponibilidad inmediata en favor del cliente frente a la inexigibilidad hasta la fecha de cierre.
- Compensación inmediata, operación por operación, de los créditos y débitos.

Es, pues, un contrato bancario en virtud del cual una entidad de crédito recibe fondos de un cliente, de los cuales puede disponer para realizar sus operaciones activas. Estos fondos pueden ser, en cualquier momento, incrementados por sucesivas entregas o reducidos por disposiciones a la vista bien en efectivo o mediante abonos o adeudos por otros conceptos.

El vacío de normas legales relativas a la cuenta corriente bancaria se suple con la formulación por los bancos de las llamadas «condiciones generales», que debe aceptar el cliente y que regulan la apertura y condiciones a seguir para el mantenimiento de estas cuentas. Tiene gran importancia en estas condiciones generales la introducción de una cláusula de compensación de los saldos deudores y acreedores que pueda tener un mismo titular en distintas cuentas, determinándose que el interesado no podrá disponer de los saldos acreedores de ninguna de ellas sin haber cancelado antes los saldos deudores que resultasen en cualquiera de las mismas. Para ello, mediante la aceptación de estas condiciones generales, queda el banco facultado para que pueda cancelar los saldos deudores del titular de la cuenta con el producto de los bienes que tengan depositados o con el importe de los saldos acreedores.

La principal obligación que asume la entidad de crédito es la de pagar los cheques que se libren contra el saldo acreedor de la cuenta, debiendo tener este saldo a disposición del cliente en cualquier momento (8). La entidad presta también lo que se llama «servicio de caja», que consiste, en general, en una serie de operaciones como domiciliación de pagos, transferencias y otras. La cuenta se liquida periódicamente con abono de los intereses devengados. El cuentacorrentista se compromete a no girar u ordenar operaciones si no tiene saldo suficiente y a utilizar la cuenta con sujeción a los usos y costumbres establecidos.

Abrir cuenta a un cliente es una facultad de la entidad de crédito. Dicho de otra manera, ninguna persona puede obligar a una entidad a que le abra una cuenta. Esto resulta lógico si se piensa que de tal apertura va a derivarse una serie de relacio-

---

(8) Inherente a las cuentas corrientes a la vista se considera un «pacto de cheque» que permite al titular estas disposiciones.

nes económicas entre entidad de crédito y cliente susceptibles de originar consecuencias jurídicas y que, en determinados casos, el hecho de la apertura de la cuenta supone el inicio de múltiples operaciones de mediación por parte de la entidad.

#### A) *El servicio de caja en la cuenta corriente*

En la práctica bancaria, la relación jurídica propia de la cuenta corriente abierta a un cliente se enlaza, y con frecuencia se superpone, a una serie de operaciones diversas que responden a distintos tipos contractuales. Se da entonces una relevancia de la cuenta bancaria que pasa a un primer plano, destacando el aspecto instrumental o contable de la misma sobre su propio aspecto jurídico, y siendo más importante como vehículo o soporte de otras figuras contractuales que por su sentido jurídico propio. De estas nuevas figuras que van a apoyarse en la cuenta corriente bancaria, unas pueden considerarse inherentes a la cuenta misma y otras tienen un carácter independiente y voluntario. Las primeras son las que configuran lo que se denomina «servicio de caja».

En el depósito de dinero que efectúa el cliente en un banco, la cuenta corriente representa únicamente un pacto accesorio, pero no cabe duda que lo accesorio tiene en este caso tanta o más importancia que el contrato principal. No puede olvidarse que nadie dejaría su dinero a alguna de las entidades de crédito si no fuera por las ventajas que les va a reportar el servicio de caja que esa entidad les va a proporcionar a través del instrumento de la cuenta corriente. Por otro lado, la cuenta corriente puede ir unida, tanto a las operaciones activas (apertura de crédito) como a las operaciones pasivas (depósito de dinero), ya que el servicio de caja que pretende obtener el cliente se refiere, en general, a las unas y a las otras. Sin embargo, considerado en sí mismo, el servicio de caja sería una operación de las llamadas neutras.

A través de la cuenta corriente bancaria, el banco actúa como agente de pagos y cobros de su cliente y administrador, en general, de su dinero. Realiza por su cuenta todas las operaciones propias del servicio de caja en el sentido más amplio: pagos, cobros, domiciliación de recibos y efectos, liquidaciones, transferencias, compensaciones de créditos y débitos, etc. Se pasa así de la cuenta corriente como marco contable de un depósito irregular de dinero o de la apertura de un crédito a una figura autónoma con consecuencias jurídicas propias independientes de las que corresponden al contrato básico o subyacente.

Las bases sobre las que va a desenvolverse la prestación por el banco del servicio de caja se contienen, en lo esencial, en las llamadas «condiciones generales» que suelen insertarse en los impresos de solicitud de apertura de una cuenta corriente y que el cliente, al suscribirlos, declara conocerlas y presta su conformidad a ellas.

Puede afirmarse, pues, que el contenido de la cuenta corriente supone un contrato de gestión de negocios ajenos que consiste precisamente en desempeñar en beneficio del cliente un servicio de caja que no es sino el objeto propio del mandato confiado al banco (9). Pero la prestación de este servicio exige la previa provisión

---

(9) Por el contrato de mandato se obliga una persona a prestar algún servicio o hacer alguna cosa por cuenta o encargo de otra (Código Civil, artículo 1.709).

de fondos en los términos que establecen tanto el Código Civil como el de Comercio (10), aunque matizando que los fondos podrán situarse por el propio cuentacorrentista, por el banco (apertura de un crédito) o mediante transferencias o abonos diversos.

Como resumen de todo lo anterior, quedan diferenciados claramente dos tipos en las operaciones que habitualmente se realizan, o pueden realizarse, a través de la cuenta corriente:

— Las incluidas normalmente en el servicio de caja, por suponer un mandato implícito en toda cuenta corriente, que obliga al banco supuesta la previa provisión de fondos.

— Las que no se incluyen en el servicio de caja por responder a propuestas distintas de nuevos mandatos que habrán de ser, en cada caso, aceptadas expresa o tácitamente por el banco para quedar vinculado a su cumplimiento.

## B) *Domiciliación de recibos y efectos*

Se entiende por domiciliación de los pagos la sustitución del domicilio del deudor por el de una entidad bancaria en la que aquél tiene abierta cuenta corriente, y más concretamente, por la propia cuenta del cliente. La domiciliación es una consecuencia de la mediación bancaria en los pagos y casi una exigencia en la vida moderna, sobre todo en las grandes ciudades, habiéndose generalizado este sistema para una serie de pagos de carácter doméstico, como los recibos de agua, gas, electricidad, comunidades de propietarios, teléfono, etc., así como para el abono de suscripciones, primas de seguros, impuestos y, en general, para todos aquellos pagos de carácter periódico o esporádico que responden a las cuotas temporales por servicios recibidos u obligaciones asumidas.

Si bien la domiciliación de los pagos es una consecuencia de las funciones de mediación bancaria inherentes al servicio de caja de la cuenta corriente, no cabe duda de que, a su vez, ha impulsado e incrementado la propia mediación de la banca y ha generalizado la apertura y utilización de la cuenta corriente. Los efectos que ha producido esta generalización en el uso de la cuenta corriente quedan reflejados gráficamente en las siguientes afirmaciones del profesor Vega Pérez: «La mediación bancaria en los pagos, que aparentemente en algunos casos es una actividad que no ha sido retribuida, tiene una doble finalidad. Para los bancos, la de captar y retener clientes, lo que en la práctica se traduce en la adquisición de fondos ajenos, mediante depósitos previos, remunerados a un interés muy bajo, que los bancos después destinan a operaciones de crédito a corto plazo, figurando entre ellas como más importante el descuento. Para el cliente, aparte de la seguridad de sus fondos, la de contar con un servicio cómodo, eficaz y en cierto mo-

---

(10) Código Civil, artículo 1.728: «el mandante debe anticipar al mandatario, si éste lo pide, las cantidades necesarias para la ejecución del mandato». Código de Comercio, artículo 250: «no será obligatorio el desempeño de las comisiones que exijan provisión de fondos, aunque se hayan aceptado, mientras el comitente no ponga a disposición del comisionista la suma necesaria al efecto».



do gratuito para efectuar pagos periódicos mediante órdenes o instrucciones que cursa a su banco» (11).

Por lo que se refiere a recibos con el pago domiciliado, tanto por el número creciente de los mismos como por la existencia de gran variedad de modelos, el Consejo Superior Bancario ha venido dictando instrucciones que desembocaron ya en mayo de 1974 en el diseño de un recibo normalizado, y a partir de 1976, en normas sobre la aplicación a su tratamiento de las técnicas informáticas, exigiendo una serie de requisitos para que los recibos expedidos por las entidades emisoras de los mismos puedan presentarse en soportes magnéticos: *a)* que sean pagaderos a su presentación; *b)* que exista autorización previa de carácter genérico por parte del deudor para que todos los recibos u órdenes de adeudo de iguales características puedan ser cargados en su cuenta sin preaviso; *c)* que correspondan a cuotas por servicios, usos o suministros de carácter periódico y se haga constar en el propio recibo u orden de adeudo el banco, oficina pagadora y número de cuenta.

Dentro del régimen de libertad que tienen para fijar la retribución del coste de sus servicios bancarios, las entidades de crédito han venido percibiendo comisiones de las sociedades emisoras de los recibos, distinguiendo en sus tarifas según fuesen presentados por procedimientos convencionales o mediante soportes magnéticos. El servicio prestado al cliente ha solido ser gratuito hasta finales de 1984, aunque en algunas tarifas de comisiones estaba prevista su cuantía y la posibilidad de cobro.

El concepto de domiciliación no ha exigido una definición exacta, ya que el régimen comentado de libertad de comisiones por servicios bancarios trasladaba cualquier precisión sobre el término a las decisiones de la entidad manifestadas en sus tarifas de comisiones. Pero al establecer la Orden de 17 de enero de 1981 unas comisiones únicas, con el carácter de máximas, a percibir del cliente presentador, por la cobranza de efectos, se hizo una distinción en el importe de la comisión según los efectos presentados estuviesen o no domiciliados (12). El Banco de España, en la Norma 9.<sup>a</sup> de la Circular 13/1981, de 24 de febrero, dictada en uso de las facultades que le confería el número 14 de esta Orden, señalaba que se consideraba letra domiciliada, a los efectos de aplicar la comisión reducida, aquellas que en el momento de su cesión tuviesen designado para su pago el nombre de una entidad de crédito, la oficina de ésta y la cuenta en que debería ser atendida, indicando también en qué lugar y con qué requisitos debía constar la domiciliación. Al quedar totalmente liberadas las comisiones, incluso las de operaciones activas (13), carece de relevancia, a estos efectos, aquella distinción. Sin embargo, la CBE 8/1990, de 7 de septiembre, puntualiza en el apartado 8 de su Norma 3.<sup>a</sup> que «a efectos de la aplicación de comisiones al cobro de documentos de cartera, se entenderá por domiciliación bancaria la indicación de que su pago se ha de hacer con cargo a una cuenta abierta en una entidad de depósito. Para ello se estará a lo dispuesto en la Ley 19/1985, cambiaria y del cheque, sobre domiciliación de

(11) VEGA PÉREZ, Félix: «La domiciliación bancaria de recibos», en *Revista de Derecho Bancario y Bursátil*, núm. 14, abril-junio 1984.

(12) Número 8.<sup>o</sup>, l. 1. a. a. Domiciliados, 0,40 por 100; no domiciliados, 0,70 por 100.

(13) Orden de 3 de marzo de 1987. (En la actualidad, la libertad de comisiones queda ratificada en la Orden de 12 de diciembre de 1989.)

letras de cambio, que, a los efectos de esta Circular, será aplicable a cualquier documento de cobro».

## 2. Cuentas de ahorro

Estas cuentas tienen su origen y la razón de su sustantividad propia en servir de canalización y sedimento de los ahorros de economías modestas. En teoría, sólo deberían registrarse en ellas movimientos de imposiciones y reintegros. Se acentuaba esta finalidad con una cláusula de preaviso de treinta días para la disposición de saldos de cierta magnitud, que solía constar en las normas o condiciones a que estaban sujetas estas cuentas, aunque esta figura del «preaviso» ha ido desapareciendo y hoy ya no existe.

La intencionalidad de una mayor permanencia en los saldos ha justificado una mayor retribución en las mismas y un sistema de valoración peculiar que consistía en que los reintegros dejaban de producir intereses desde el primer día de la quincena natural en que se efectuaban y las imposiciones no comenzaban a producirlos hasta el primer día de la quincena siguiente. Este sistema de valoración quedó suprimido con los nuevos desfases permitidos en la Circular del Banco de España 15/1987, de 7 de mayo, en cuyo anexo V se equiparó la valoración de los adeudos y abonos de las cuentas de ahorro a la propia de las cuentas a la vista.

Las operaciones de estas cuentas se documentan en «libretas» que se entregan y conserva el titular y tienen el carácter de nominativas e intransferibles, debiendo presentarse siempre que se desee realizar una imposición o reintegro con objeto de anotar en ellas tales operaciones. Sin embargo, en la práctica, se ha ido desvirtuando la idea original de cuenta de sólo imposiciones y reintegros y se realizan otras muchas operaciones distintas del ingreso en efectivo del propio titular (como transferencias, productos de ventas de valores, ingresos de talones de otras cuentas, etc.) o del pago en efectivo al titular de la misma (como órdenes de pago o transferencias, domiciliación de efectos y recibos, etc.). Todo ello produce una disparidad entre los saldos que refleja, en un momento dado, la libreta y los que se derivan de las operaciones anotadas en la cuenta que le sirve de soporte, lo que exige que el titular se preocupe de solicitar, periódicamente, su actualización o puesta al día, presentándola a estos fines en la entidad.

La práctica bancaria ha ido produciendo también otra distorsión de las características peculiares de la cuenta de ahorro al introducir un sistema de lo que se denomina «cuentas combinadas», que supone la vinculación de una cuenta corriente a la vista y otra de ahorro del mismo titular, paliando así los efectos de la prohibición tradicional de librar cheques contra los saldos de una libreta de ahorro, ya que la entidad, siguiendo instrucciones de su cliente, traspasa de la libreta de ahorro a la cuenta corriente a la vista los saldos necesarios en la medida en que se presentan cheques contra esta última.

Sin embargo, dentro del actual proceso de liberalización de la operativa de las entidades de crédito y del respeto a la autonomía contractual, nada se opone a que, si así consta en las cláusulas que se pacten entre las partes, el saldo de una cuenta o libreta de ahorro sea movilizable mediante cheques.

Es cierto que ha existido una práctica bancaria contraria a esa posibilidad, pero que debe entenderse sólo válida en tanto no vaya surgiendo otra en sentido distinto que inhabilite la anterior. Éste ha sido el caso, respecto a las libretas de ahorro, de la costumbre de exigir un preaviso para disponer de determinados importes o el que sus movimientos fuesen, únicamente, reintegros e imposiciones, etc., que fueron desapareciendo por la práctica liberalizadora de estas costumbres. Por tanto, la no disposición mediante cheques tendría, solamente, un valor temporal.

Pero, además, el artículo 108.º de la Ley Cambiaria refuerza la autonomía del cheque al no distinguir sobre el instrumento jurídico que ampare los fondos a disposición del librador de aquél. Sólo, respecto al librado, puntualiza que ha de ser un banco o entidad de crédito. Y ninguna práctica, uso o costumbre puede ser invocado frente a lo que permite una Ley, ya que en tal caso sería una costumbre *contra legem*, no conceptuada doctrinalmente como fuente de Derecho.

Sin embargo, podría producir confusión el contenido de la Norma 31.ª de la CBE 4/1991, de 14 de junio, que en su apartado 1 establece que «en los depósitos a la vista y demás saldos de disponibilidad inmediata deberán diferenciarse los débitos por cuenta corriente movilizables mediante cheque y las cuentas de ahorro, instrumentadas en libreta y no movilizables mediante cheque». Sin embargo, debe considerarse que el Banco de España no tiene competencias para interferir en el contenido de los contratos. La Circular 4/1991 se dicta en desarrollo de la delegación que le hace el Ministro de Economía y Hacienda (14) de la facultad que a éste le otorga el artículo 48.º, 1, de la Ley 26/1988, de 29 de julio, de disciplina e intervención de las entidades de crédito, y que se concreta en «establecer y modificar las normas de contabilidad y los modelos a que deben sujetarse el balance y la cuenta de resultados...».

Puede concluirse, pues, que las prescripciones de la Norma 31.ª de la Circular 4/1991 están enmarcadas únicamente en las competencias de carácter contable que tiene otorgadas el Banco de España y deben entenderse en el sentido de que si una entidad estableciese libretas de ahorro disponibles mediante cheque, sus saldos deberían figurar en el balance integrados en el capítulo de cuentas a la vista.

### 3. Imposiciones a plazo y certificados de depósito

Son una modalidad más del depósito irregular caracterizada porque el depositante se compromete a mantener dichos fondos por un período de tiempo previamente pactado con el depositario, recibiendo, a cambio de esta disponibilidad diferida, unos intereses más elevados que en los casos de las cuentas corrientes a la vista y de ahorro y sensiblemente proporcionados al plazo del depósito.

Sin entrar ahora en especulaciones sobre la calificación jurídica de la imposición a plazo como depósito o como préstamo, sí puede añadirse que la conceptua-

---

(14) Orden de 31 de julio de 1989.

ción como un contrato *sui generis* tiene en la propia práctica y legislación bancaria, al margen del argumento subjetivo de la intencionalidad de las partes, amplias bases para su consideración como uno de los tipos de depósito bancario. Basta citar la facultad que se atribuyen los bancos en las condiciones generales de apertura de cuentas de compensar los saldos deudores y acreedores de un mismo titular, incluyendo en estos últimos los correspondientes a imposiciones a plazo. Desde un punto de vista normativo, es interesante a este respecto el contenido del artículo 2.º, 3, del Real Decreto 567/1980, de 28 de marzo, sobre el Fondo de Garantía de Depósitos, que puntualizaba que, a efectos de la garantía ofrecida por el mismo, «tendrán la consideración de depósitos las cantidades que, de acuerdo con las normas actuales del balance bancario, lucen en los epígrafes Acreedores en pesetas y Acreedores en moneda extranjera», y en ambos se incluyen las imposiciones a plazo.

La imposición suele formalizarse en un documento, denominado comúnmente «lámina», en el que suele constar el plazo fijo de vencimiento de la operación, la advertencia de que el depósito no podrá ser devuelto antes del vencimiento y el régimen de prórrogas, en su caso. Los intereses, variables según el importe y el plazo, se abonan generalmente por trimestres, semestres o años vencidos. Al llegar el vencimiento del plazo, pueden acumularse los intereses a la imposición, si así se ha convenido con el cliente. Y puede también prorrogarse la imposición de forma expresa o tácita: esta última suele recogerse en el condicionado que se establece en el propio documento para aquellos casos en que el cliente no manifieste al banco, con ocho días al menos de anticipación, su intención de cancelarla.

Es costumbre de algunas entidades recoger varias imposiciones de un mismo titular en unas «libretas», en cuyo caso deberán indicarse el vencimiento de cada imposición individualizada y la fecha de su cancelación. Tanto estas «libretas» como las «láminas» de imposiciones a plazo tienen el carácter de documentos nominativos e intransferibles.

La Orden de 3 de marzo de 1987, al derogar la anterior de 17 de enero de 1981, liberalizó totalmente la regulación de las imposiciones a plazo, por lo que ya no existe la penalización que pesaba sobre los anticipos con garantía de imposiciones a plazo o en los casos de cancelación anticipada de los mismos (15). De todas formas, conviene señalar que tanto el préstamo con garantía de la imposición como su cancelación antes del vencimiento no pueden ser exigidos como un derecho por el titular de la misma, sino que el acceder a ello es una facultad de la entidad depositaria. Y ello es así por la necesidad de que sea el propio depositario quien considere la posibilidad de satisfacer los deseos de su clientela atendiendo al equilibrio exigido por la cuantía de las operaciones de inversión que tenga formalizadas a plazos similares (16).

Los certificados de depósito son resguardos acreditativos de depósitos a plazo fijo, emitidos con cláusula a la orden, y que incorporan el derecho a percibir de la entidad emisora de los mismos el principal de la imposición y sus intereses en la fecha, forma y cuantía convenidas. Es, por tanto, un documento negociable, sus-

(15) Orden de 17 de enero de 1981, número 6.º

(16) La liberación operada no supone que las entidades de crédito no puedan percibir una comisión si acceden al deseo del cliente para cancelar la imposición antes de su vencimiento.

ceptible de ser transmitido mediante endoso o por cualquiera otro de los medios admitidos en Derecho.

Su naturaleza jurídica coincide con la de la imposición a plazo. En realidad, es un certificado que acredita la cantidad recibida por la entidad crediticia en imposición a plazo, dando a este depósito de naturaleza intransferible la movilidad derivada del carácter negociable del certificado. Así como el titular de la mera imposición a plazo sólo podrá obtener liquidez acudiendo al recurso de solicitar un anticipo o la cancelación antes del vencimiento, el certificado de depósito cumple la importantísima función de hacer compatibles la estabilidad de los recursos obtenidos por la entidad crediticia y la obtención de liquidez por el inversor. Frente a los valores mobiliarios, en general, el certificado de depósito presenta la peculiaridad de que para su transferencia no se exige la intervención de agente mediador.

Los certificados de depósito pueden emitirse a nombre de uno o varios titulares, pero en este último caso los titulares habrán de serlo conjuntamente, ya que si lo fuesen con carácter indistinto perderían la posibilidad de transmitirse por endoso. También en el caso de los certificados de depósito la Orden de 3 de marzo de 1987 tuvo un efecto liberalizador de las normas que los regulaban anteriormente: plazo mínimo de seis meses, valor nominal de un millón de pesetas o múltiplo de esta cifra, prohibición de emitirlos con intereses anticipados, etcétera.

Junto al mercado primario, o de emisión, de certificados funciona un mercado secundario que comprende las transmisiones de certificados efectuados durante el plazo que va desde la fecha de su emisión hasta la de su vencimiento. Este mercado secundario tiende a facilitar la negociabilidad y proporcionar liquidez a los certificados, que es lo que, en realidad, les da un carácter propio y constituye una de sus principales ventajas.

El mercado secundario de certificados de depósito está, pues, en condiciones de ofrecer una gama muy diferenciada en cuanto a plazos de vencimiento, que podrán oscilar desde un día hasta el plazo máximo por el que fueron emitidos (17), ajustando a dicho plazo el precio de los certificados que se transfieran. La intervención de la entidad emisora, en estos casos, se limita a tramitar las órdenes de venta de sus clientes para atender las de compra que haya recibido de otros clientes o de entidades financieras que operan en este mercado secundario.

#### 4. Otras formas de captación de recursos

Al final de la década de los años setenta se fueron creando en la Bolsa una serie de mercados, no tradicionalmente bursátiles, con objeto de abrir nuevos cauces a la financiación de la economía. Estos mercados acogían la contratación oficial de letras de cambio y pagarés de empresa o bancarios, a los que la literatura financiera denominaba como «nuevos activos» del mercado bursátil.

Unas y otros cumplen objetivos distintos. Las letras emitidas por bancos sirven

---

(17) Los certificados de depósito que se ofrecen en el mercado secundario a falta de un período más o menos largo de su vencimiento se denominan comúnmente «colas».

de refinanciación de operaciones activas, mientras que los pagarés de empresa son emitidos para la financiación a corto plazo de las necesidades de tesorería de las emisoras. En el caso de los pagarés emitidos por los bancos, estos últimos actúan como demandantes de fondos en el mercado. Las letras de propia financiación, como aquellas libradas por el banco y aceptadas por un cliente, se consideran captación de pasivo del banco por tener éste comprometida su firma, en unos casos por ser el principal obligado al pago y en otros por efecto de la acción de regreso cambiario.

También tuvieron importancia las cuentas corrientes cuyos saldos se invertían en deuda pública o en otro tipo de valores de renta fija con objeto de poder facilitar una mayor remuneración —cuando todavía subsistían limitaciones a los tipos de interés— o para eludir las retenciones fiscales, lo que otorgaba al cliente una cierta opacidad fiscal.

En todos estos casos podía suponerse que la motivación principal de las entidades al diseñar nuevos productos financieros residía en que no encajasen «formalmente» en la lista de pasivos que las normas vigentes en aquellos momentos consideraban como base para el cálculo de los coeficientes de caja e inversión.

Los pagarés bancarios constituyen una operación de captación de recursos ajenos por su propia naturaleza, ya que la relación jurídica se establece directamente entre el banco que los libra y obtiene los fondos y el inversor que los adquiere en el mercado bursátil. Los pagarés de empresa, en cambio, no comprometen la firma del banco ni éste se obliga al pago, siendo su función, en principio, de mera intermediación, aunque, si son avalados o garantizados de cualquier otra forma por la entidad de crédito, tendrán la consideración de financiación de esa entidad en la medida en que se compromete a su reembolso.

#### A) *Mercados bursátiles de letras y pagarés*

En los primeros meses de 1980 se creó, en las cuatro Bolsas españolas (18), un mercado público y abierto de letras de cambio emitidas por las entidades de crédito. La novedad no residía tanto en la negociación de estos efectos, que ya venían siendo cedidos o redescontados con anterioridad por tales entidades de crédito, como en dotar a esta negociación de unas condiciones de transparencia, garantía, liquidez y simplicidad.

La letra de cambio, que ha cumplido tantas finalidades a lo largo de su evolución histórica, cumplía así la función de un activo financiero más, utilizándose como medio de colocación de recursos a plazo relativamente corto, sujeto a la disciplina, y con las posibilidades que se derivan de su inclusión en un mercado público como objeto susceptible de contratación regular.

Todo ello permitía al inversor superar la situación de incertidumbre en que había de moverse con anterioridad si pretendía servirse de la letra de cambio como medio de colocación de fondos excedentes de carácter puramente transitorio, negociando exclusivamente con la entidad que le facilitaba las letras, con escasas po-

---

(18) El primer mercado se creó, en la Bolsa de Madrid, el 15 de enero.

sibilidades de recuperar la inversión antes del vencimiento y asumiendo los riesgos propios de toda inversión financiera.

El auge inicial y rápido desarrollo de este mercado se debió fundamentalmente a que la banca extranjera lo utilizó como una vía de penetración en el mercado nacional muy apropiada a las estrategias que tenía que arbitrar ante las limitaciones que le marcaba el Real Decreto 1388/1978 en la captación de recursos. Y tanto los bancos extranjeros como los bancos y cajas de ahorros españoles encontraron así una forma de obtención de recursos ajenos exentos de coeficientes. Los adquirentes de letras valoraban también, frente a otras alternativas de inversión, el no existir retención fiscal a cuenta de los rendimientos, aunque estos últimos estén sujetos al impuesto sobre la renta de las personas físicas o al impuesto sobre sociedades como incrementos patrimoniales.

Sin embargo, las ventajas derivadas de la no computabilidad en coeficientes no duraron mucho tiempo, lo que frenó el desarrollo de este mercado ya desde los primeros meses de 1982. Una Circular del Banco de España del mes de enero (19) dispuso que los efectos en los que el primer obligado al pago fuese un establecimiento de crédito (los llamados «efectos de propia financiación») recibieran el tratamiento propio de las imposiciones a plazo fijo, con sujeción a las limitaciones de tipo de interés, en razón de la cuantía y plazo (20) y computándose para el cálculo de los coeficientes de caja e inversión.

La regulación posterior del coeficiente de caja incluyó como pasivos computables para su cálculo «las letras, pagarés u otros efectos de la cartera endosados o cedidos a terceros...» (21), extendiendo, pues, la computabilidad en este coeficiente de toda clase de letras endosadas (22).

Más tarde, la Ley 13/1985, de 15 de mayo, estableció la plena computabilidad de estos efectos en el coeficiente de inversión (artículo 2.º, 1) y la Ley 14/1985, de 29 de mayo, de régimen fiscal de determinados activos financieros, vino a fijar claramente tanto el momento y forma de tributación sobre estos activos como su tipo de retención específica (23).

Las líneas generales de funcionamiento de este mercado bursátil de letras, recogidas en unas normas elaboradas por las Juntas Sindicales de las Bolsas respectivas, no fueron asumidas por la Comisión Nacional del Mercado de Valores, por lo que quedó totalmente paralizada esta modalidad de contratación (24), aunque, lógicamente, subsiste como una forma más de obtención de recursos de las entidades de crédito la emisión de letras de «propia financiación» a las que alcanza la consideración de pasivos computables en el actual coeficiente de caja.

(19) Circular del Banco de España 2/1982, de 26 de enero.

(20) Orden de 17 de enero de 1981, número 5.º, 3.

(21) Orden de 26 de diciembre de 1983, número 2.º, f.

(22) Circular del Banco de España 1/1984, de 9 de enero, norma transitoria 2.c. Las operaciones de endoso de efectos, nuevos o renovados, que se contabilizaban a partir del 1 de enero de 1984 fueron computables desde la entrada en vigor de la Circular (17-1-1984). Las demás fueron computables en su totalidad desde el 1 de mayo de 1984.

(23) Véase la Ley 14/1985 y la Orden de 30 de mayo de 1985 sobre las condiciones de emisión de los activos financieros con retención en el origen.

(24) Recuérdese que con la nueva Ley del Mercado de Valores han desaparecido las Juntas Sindicales de las Bolsas.



El éxito del mercado bursátil de letras de cambio organizado por la Bolsa de Madrid en 1980, y extendido más tarde a las demás bolsas españolas, sirvió de precedente a la organización en octubre de 1982 de un mercado similar de pagarés de empresa. Estos pagarés constituyen un compromiso de pago de la empresa emisora con respecto al tenedor a un determinado plazo.

Intervenían en este mercado la empresa emisora, un banco que actúa de agente y, como es natural, la Bolsa. Las relaciones económicas y jurídicas se planteaban, por un lado, entre el emisor y su banco, y por otro, entre el banco agente y la Bolsa.

Las relaciones entre el banco agente y la Bolsa estaban contenidas en un contrato de adhesión de aquél al mercado, suscrito por ambas partes, por el cual el banco se comprometía a cumplir las normas de funcionamiento del mercado de pagarés, se regulaba la entrega de los mismos a la Bolsa para su venta y el pago al vencimiento por el banco, salvo cancelación del crédito subsidiario.

La función reservada a los bancos en este mercado era la de gestores. Habían de preocuparse de contratar clientes, gestionar la colocación en el mercado de la emisión de pagarés y garantizar la liquidez en el momento del vencimiento de los mismos. A diferencia del caso de las letras bursátiles, en las que el banco figuraba como obligado cambiario en la propia letra, en los pagarés de empresa la única obligada al pago es la emisora, ya que el banco no avala los pagarés individualmente ni garantiza la emisión global. Lo que garantizaba el banco, a través de un crédito subsidiario, era una momentánea situación de iliquidez de la empresa emisora, pero el riesgo de insolvencia de esta última correría, en todos los casos, por cuenta del tenedor del pagaré (25).

También este mercado bursátil de pagarés de empresa quedó paralizado. La Comisión Nacional del Mercado de Valores sigue con atención estas emisiones, exigiendo a los emisores la comunicación previa de las mismas para verificarlas y determinar si es exigible su registro.

## B) *Pagarés bancarios*

Los pagarés bancarios son títulos en los que un banco se obliga a pagar, a su vencimiento, una determinada cantidad de dinero. Desde el punto de vista jurídico, tienen la consideración de títulos-valores de reconocimiento de deuda y compromiso de pago por parte del deudor. Su regulación se basa en las disposiciones de la Ley Cambiaria y del Cheque.

Frente a los pagarés de empresa, presentan la diferencia de que mientras en éstos el banco actúa con una función de intermediario ofreciendo al mercado títulos que han emitido sus clientes, en los pagarés bancarios son los bancos los que se presentan directamente como demandantes de fondos en el mercado ofreciendo su propia garantía (26).

---

(25) Las normas reguladoras del coeficiente de caja establecen la computabilidad de los pagarés de empresa cuando cuenten con aval de un intermediario financiero.

(26) Los pagarés bancarios también han sido objeto en el pasado de una contratación bursátil similar, en su funcionamiento, a la de letras y pagarés de empresa.



El número 2.º, f), de la Orden de 26 de diciembre de 1983 incluyó entre las operaciones de propia financiación, computables en el coeficiente de caja, a los pagarés librados por las entidades de crédito y cedidos a terceros, continuando en la actualidad en esta situación. Los pagarés bancarios también quedaron incluidos en el coeficiente de inversión según las previsiones del artículo 2.º, 1, de la Ley 13/1985, de 25 de mayo, y su desarrollo reglamentario.

### C) *Cuentas de inversión en activos financieros*

Se trata de operaciones financieras propuestas por bancos y cajas de ahorros que presentan la nota común de combinar en un mismo «producto» dos instrumentos contractuales distintos: la cuenta corriente con su liquidez inmediata y la inversión en activos financieros para obtener una rentabilidad adecuada. Aparecen así las llamadas, generalmente, cuentas de inversión o cuentas de activos financieros.

Un ejemplo tipo de estas operaciones supone el desdoblamiento de las mismas en un contrato de cuenta corriente y otro de mandato de inversión y administración de valores. El cliente abre una cuenta corriente y da instrucciones al banco y le autoriza para que realice operaciones de compra y venta de valores, que se depositarán en el banco estando identificados individualmente en todo momento.

Al cierre diario de operaciones, el banco vende al cliente activos financieros por valor igual al saldo que en ese momento presenta la cuenta, recomprándoselos a la apertura de operaciones del día siguiente. El precio de venta es el nominal del activo y el de recompra se incrementa en una cantidad que equivale al interés por un día calculado al tanto por ciento anual establecido en la operación, continuando diariamente las ventas y recompras simultáneas entre banco y cliente. Este último puede disponer durante el día del saldo de su cuenta y al cierre de operaciones pasa a ser titular de unos activos, de los que asume plenamente el riesgo.

En algunos casos se establece que las recompras por parte del banco se efectuarán sólo en la medida necesaria para atender las disposiciones del saldo por el cliente. También suele pactarse la posibilidad de que el banco agrupe la inversión de un cliente con las de otros, adquiriendo cuotas proindiviso de uno o varios activos financieros. La operación se completa con estipulaciones sobre la exigencia del mantenimiento de saldos mínimos improductivos o al interés generalmente bajo aplicado a las cuentas corrientes ordinarias, exigencia asimismo de determinado importe de saldo para realizar las inversiones en valores, o comisiones de carácter disuasorio por su cuantía en los casos en que se produce un movimiento excesivo de la cuenta.

Con estas operaciones se trataba, por un lado, de orillar limitaciones vigentes a los tipos de interés de las cuentas corrientes a la vista y de ahorro, y por otro, de sustraer unas cuentas pasivas a la computabilidad en los coeficientes de caja e inversión. Si las operaciones se desarrollan tal como se han descrito en los párrafos anteriores, no habrá nada que objetar siempre que se delimiten claramente las dos situaciones contractuales subyacentes. Sin embargo, era en la publicidad que se hacía de estas cuentas donde fácilmente podía incurrirse en confusión al cliente, al que se ofrecía una rentabilidad en cuenta corriente o de ahorro por encima de los

mínimos establecidos en la Orden de 17 de enero de 1981. Por ello, la actuación del Banco de España insistía en una clarificación de la publicidad de estas operaciones —dentro de sus facultades sobre autorización previa de la misma—, de tal forma que el cliente fuese consciente de que la mayor rentabilidad la obtenía por la inversión de sus saldos en unos activos financieros de los que asumía plenamente el riesgo (27). La liberalización de los tipos de interés de todas cuentas pasivas ha hecho que pierda importancia, en estas operaciones, el motivo de obtener una mayor rentabilidad, que ahora puede ofrecerse en una simple cuenta corriente a la vista, con determinados saldos medios, aunque subsisten las cuentas de activos financieros como una modalidad más de la operativa de las entidades.

#### D) *El fenómeno de las «primas únicas»*

Otra modalidad de captación de recursos ajenos, en este caso con finalidad puramente fiscal, ha sido la conocida con el nombre de pólizas de seguro con prima única. Esta operación consiste en la contratación de una póliza con una entidad aseguradora del grupo financiero de un banco o caja de ahorros, por un plazo superior a cinco años, y mediante el pago de una prima única por adelantado. Esta prima «única» representa la inversión que quiere realizar el cliente y el importe de la póliza cubre las cantidades invertidas más los intereses por el tiempo contratado. La compañía de seguros deposita los fondos en el banco o caja de ahorros correspondiente, y el cliente, al vencimiento, habrá podido blanquear su dinero, ya que por el transcurso del plazo previsto para la prescripción de acciones fiscales no estará obligado a justificar cómo lo obtuvo (28).

También se contrataban operaciones de esta naturaleza por plazos muy breves, basándose en la presunta opacidad fiscal de los seguros de vida. Posteriormente, el Real Decreto-Ley 5/1989, de 7 de julio, prohibió la realización de una serie de operaciones en las que la actividad aseguradora quedaba desvirtuada por la duración y por la insuficiente cobertura para los casos de fallecimiento o invalidez en relación con la cobertura de supervivencia (29). Un Real Decreto fijó el plazo y el componente de riesgo de estas operaciones prohibidas (30).

### 5. «Cuentas financieras»

En el grupo de cuentas de inversión en activos financieros han cobrado protagonismo independiente aquellas que canalizan la inversión en Deuda Pública, hasta el punto de dar lugar a un regulación específica por parte del Ministerio de Economía y Hacienda. Una Orden de 7 julio de 1989 (31) establece el concepto de

---

(27) En los casos de venta y recompra diaria del saldo, el riesgo sería compartido temporalmente por un banco y cliente, según quien fuese el titular en el momento de una eventual insolvencia.

(28) La publicación de un Decreto que obligaba a las compañías de seguros a declarar las pólizas de prima única constituyó, sin duda, un duro golpe a las finalidades presumibles de estas operaciones.

(29) Artículo 4.º

(30) Real Decreto 1203/1989, de 6 de octubre.

(31) Con modificaciones introducidas por otra Orden de 11 de diciembre de 1989.

«cuenta financiera», definiendo como tal cualquier contrato en virtud del cual una entidad de crédito, con sujeción a su normativa específica, reciba fondos del público para invertirlos por cuenta de sus clientes en activos financieros, comprometiéndose frente a cada titular a efectuar, con carácter regular, en las fechas o circunstancias estipuladas en el contrato y a precio o rentabilidad convenidos, la compra e inmediata reventa a éste de todo o parte de la inversión, concurriendo, además, alguna de las circunstancias siguientes:

- que el plazo de las sucesivas recompras de los activos financieros por la entidad de crédito sea o pueda resultar inferior a quince días;
- que la inversión de la totalidad o parte de los fondos se efectúe o pueda efectuarse en régimen de copropiedad.

Los modelos de contrato de cuentas financieras en deuda del Estado, incluido el modelo de extracto de movimientos para información del cliente, deberán ser remitidos previamente, a través del Banco de España, a la Dirección General del Tesoro y Política Financiera para su aprobación. Igual trámite se seguirá con aquellos modelos de contrato de distribución de deuda del Estado que, sin tener la condición de cuenta financiera, tengan naturaleza compleja, como, por ejemplo, los de venta simple a vencimiento o de nueva cesión temporal de carácter no regular.

La trascendencia de esta regulación se comprende al completarla con el contenido del artículo 5.º del Real Decreto-Ley 5/1989, de la misma fecha que la Orden anterior. Se establece en dicho artículo que las entidades de crédito que formalicen con sus clientes contratos de cuentas financieras basadas en operaciones sobre letras del Tesoro estarán obligadas a retener e ingresar a cuenta del impuesto sobre la renta de las personas físicas o del impuesto sobre sociedades por los rendimientos obtenidos por los titulares de las citadas cuentas.

## 6. La cesión de activos como fuente de financiación

Dentro del concepto general de cesión de activos se distinguen las «transferencias» de las «participaciones». Con independencia del carácter convencional que puedan tener estas denominaciones, debe precisarse que el Banco de España ha configurado ambos conceptos para el tratamiento de las cesiones de activos a efectos del cómputo del coeficiente de caja y de su situación como activos de riesgo en el coeficiente de solvencia.

Una Circular del Banco de España (32) dio nueva redacción a algunas de las normas de la Circular contable 22/1987, de 29 de junio, con objeto de clarificar tales conceptos ante la aparición de nuevas operaciones de cesión de activos de carácter más complejo. Estas normas se han refundido en la Circular 4/1991, de 14 de junio, pudiendo resumirse —con las matizaciones que incluye el texto de la Circular— que las participaciones se consideran base computable de coeficientes y no las transferencias. En la norma 15.ª de la Circular se establece la diferencia entre ambos conceptos en los siguientes términos:

---

(32) CBE 13/1989, de 7 de julio.

— Son «participaciones» las cesiones que se efectúan sobre créditos u otros activos de la cartera de la entidad, en las que aquéllos, o las cuotas sobre los mismos, no se ceden íntegramente con todos sus riesgos y derechos.

— Son «transferencias» las cesiones de activos en las que éstos, o las cuotas sobre los mismos, se transmiten íntegramente con todos sus riesgos y derechos.

Mediante la transferencia, la entidad desinmoviliza un activo de forma definitiva, obteniendo una liquidez que supone una nueva financiación. La participación de un activo también origina una liquidez o refinanciación, aunque sea de carácter temporal.

En el caso de la transferencia, el activo cedido se da de baja del balance en su integridad y, por tanto, deja de ser activo de riesgo, lo que descarga a la entidad de las obligaciones derivadas de los requerimientos de recursos propios.

Los activos cedidos en forma de participaciones permanecen en el balance de la entidad cedente, debiendo cubrirse con recursos propios la totalidad del activo. A su vez, la parte cedida se contabiliza en el pasivo como «participaciones» en el epígrafe de acreedores considerándose, por tanto, integrante de la base computable para la determinación de las exigencias del coeficiente de caja.

Las modificaciones introducidas en el Real Decreto 685/1982 por el Real Decreto 1289/1991, de 2 de agosto, han venido a alterar la convención de lo que se conceptúa como participación o transferencia dentro de las cesiones de créditos, y así, una nueva Circular del Banco de España, la 7/1991, de 13 de diciembre, ha modificado la norma 15.ª, 6, de la Circular 4/1991, de 4 de junio, estableciendo que las participaciones hipotecarias que cumplan las condiciones contenidas en el número tres del artículo 62.º del Real Decreto regulador del mercado hipotecario «se tratarán en la contabilidad de las entidades de crédito emisoras como transferencias de activos».

### III. OPERACIONES DE INVERSIÓN O ACTIVAS

Los fondos obtenidos mediante las operaciones denominadas pasivas o de financiación permiten a las entidades de crédito realizar su función específica de intermediación del crédito. Surgen así las operaciones de crédito u operaciones activas, que van a ser las generadoras del beneficio empresarial, pero que requieren un especial cuidado en los estudios previos a su concesión ya que una valoración inadecuada de la solvencia o expectativas de negocio del cliente puede comprometer seriamente las posibilidades de recuperar los fondos prestados, al vencimiento de la operación.

El estudio de las operaciones crediticias presupone una referencia obligada a los contenidos jurídicos de la figura contractual que, en cada caso, sirve de soporte. En relación con ello, deben considerarse las diferentes formas de instrumentación de estas operaciones, distinguiendo las formalizadas en póliza de aquellas que se instrumentan mediante letras de cambio, así como la división clásica entre préstamos y créditos en las primeras y descuento comercial o financiero en las segundas. Cuando faltan las garantías propias de estos tipos de formalización de una operación de crédito, se dice que el mismo está sin instrumentar, con el riesgo que ello supone de cara a una recuperación litigiosa.

La consideración del riesgo inherente a toda operación crediticia o de inversión de dinero lleva a una última reflexión sobre la existencia de ese mismo riesgo en operaciones en las que no existe, por parte del banco, tal inversión: los llamados riesgos o créditos de firma.

En el volumen que suponen las operaciones activas en las entidades de crédito (33) puede apreciarse la especialización histórica de las cajas de ahorros en los créditos hipotecarios y cómo la banca va introduciéndose en este mercado, que anteriormente tuvo prohibido. A la inversa, fueron las cajas las que hasta 1977 no pudieron descontar efectos comerciales, lo que se refleja en un volumen menor de este tipo de operaciones. Asimismo, hasta fechas recientes, ninguna de estas entidades podía realizar operaciones de arrendamiento financiero. Los deudores a la vista —donde se recogen los descubiertos— reflejan una cifra más alta en la banca, congruente con un mayor volumen de cuentas a la vista o cuentas corrientes de crédito. Por último, se puede apreciar unos índices de morosidad muy similares en bancos y cajas de ahorros.

### 1. Pólizas de crédito o préstamo

La confusión que puede existir en ocasiones entre los conceptos que delimitan a estas dos figuras características de la contratación bancaria hace conveniente analizar la distinción entre una y otra. La concesión de crédito que se apoya en una cuenta corriente, o dicho de otra manera, el contrato de apertura de crédito con un límite prefijado, permite al acreditado utilizarlo a medida de sus necesidades y reintegrarlo con los excedentes de tesorería que pudiera tener en cualquier momento, por lo que su coste financiero se acomoda a las cantidades realmente dispuestas y por el tiempo de utilización. En el préstamo, en cambio, se recibe de una vez el importe del mismo, obligándose el prestatario a devolverlo a su vencimiento. Pero este esquema clásico no responde, generalmente, a la práctica actual seguida por las entidades de crédito. Por un lado, ha disminuido la tendencia a formalizar operaciones de apertura de cuentas corrientes de crédito que, si favorecen al cliente por cuanto se ha dicho anteriormente, suponen un mayor coste de mantenimiento para las entidades prestamistas, y por otro, se ha producido un acercamiento del préstamo a la figura del crédito al establecerse unas cuotas periódicas de amortización y pago de intereses durante la vida del mismo.

Puede decirse que hoy, dentro de una amplia gama de posibilidades en cuanto a cuotas de amortización del capital o mixtas de capital e intereses, crecientes, constantes o decrecientes, plazos de carencia de las mismas, etc., préstamos y créditos coinciden en su instrumentación en una póliza intervenida por fedatario público y, acaso, conservan como única diferencia el que los intereses se liquiden por anticipado en el caso del préstamo y por períodos vencidos en el crédito, por lo que las referencia genéricas que se hagan a operaciones de crédito comprenderán a ambas figuras. No obstante, se van a analizar a continuación las características de préstamos y aperturas de crédito.

---

(33) Véanse las series estadísticas en los *Boletines Estadísticos* del Banco de España.

### a) Préstamo

El préstamo bancario puede definirse como un contrato por el que el banco entrega una cantidad determinada de dinero, obligándose el prestatario a restituir otro tanto en el plazo convenido, incluidos los intereses y comisiones. Estas operaciones se formalizan en unos efectos timbrados denominados «pólizas», según modelos ya determinados, que se intervienen por un Corredor de Comercio colegiado.

Las obligaciones que se derivan para las partes contratantes pueden resumirse así:

- Para el banco: entregar al prestatario el importe del préstamo, a la firma de la póliza, mediante ingreso en cuenta corriente. (Podría, también, entregarse en efectivo, aunque no es lo habitual).
- Para el prestatario: satisfacer los honorarios del agente mediador y los intereses y comisiones pactados. Asimismo, satisfacer las amortizaciones en las fechas señaladas en la póliza, hasta completar la devolución del principal, con arreglo al cuadro de amortización establecido.

### b) Apertura de crédito

Es un contrato por el cual el banco se obliga, dentro de un límite pactado y mediante la percepción de una comisión, a poner a disposición del cliente, y a medida de sus requerimientos, las sumas de dinero que éste solicite. La instrumentación de esta operación requiere formalidades similares al préstamo.

El contenido de este contrato, en cuanto a obligaciones de las partes, queda sintetizado como sigue:

- Para el banco: atender las órdenes del acreditado en cualquier momento y cantidad siempre que ambos estén dentro de las condiciones de tiempo (plazo) e importe (límite) pactados en el contrato.
- Para el acreditado: satisfacer los honorarios del agente mediador y los intereses y comisiones pactados. Igualmente, satisfacer las amortizaciones, reponiendo las cantidades que excedan del límite a que haya de quedar reducido el crédito, después de cada amortización parcial pactada.

De las características reseñadas se desprenden las diferencias más notables entre ambas operaciones. Así, en el préstamo, el banco entrega o abona en cuenta, al firmar la póliza, una cantidad de dinero, mientras que el contrato de apertura de crédito no se perfecciona con la entrega de dinero, sino con el compromiso de entregarlo hasta un límite mediante actos de disposición del cliente. La deuda se reduce, en el caso del préstamo, únicamente en el momento de las amortizaciones con devoluciones parciales del importe prestado. En cambio, en la cuenta corriente de crédito puede reducirse la deuda con entregas voluntarias, que no suponen disminución del límite pactado, pero que rebajan el pago de intereses y pueden convertir en acreedor el saldo de la cuenta sin que se cancele la misma. Por último, puede señalarse que mientras las amortizaciones en el préstamo suponen devoluciones parciales con arreglo a un calendario, en la cuenta de crédito, las amortizaciones implican solamente una anotación, en cuentas de orden, de la reducción del límite inicial, pues el cliente habrá rebajado ya, anteriormente, el crédito dispuesto mediante los ingresos necesarios para no quedar excedido.

En las estipulaciones recogidas en los impresos de las pólizas de crédito suelen establecerse los motivos de extinción del contrato al margen del normal de vencimiento del plazo fijado. Los casos de cancelación unilateral antes del vencimiento, a instancia del acreditado, acostumbran a exigir un preaviso de ocho días naturales. La cancelación anticipada por parte del banco está prevista en situaciones de falta de pago de cualquier amortización o cuando se instan declaraciones de quita y espera, concurso de acreedores, suspensión de pagos o quiebra del acreditado o de cualquiera de sus avalistas. Es dudosa la validez de la posibilidad que se reservan algunas entidades de cancelar un préstamo avisando al prestatario con treinta días de antelación, en lo que suele denominarse cancelación unilateral sin causa justificada, ya que el Código Civil establece claramente que «la validez y el cumplimiento de los contratos no pueden dejarse al arbitrio de uno de los contratantes» (34).

La clasificación más significativa de las operaciones de crédito hace referencia al tipo de garantía en que se apoya su concesión. Si el crédito se otorga en atención a las circunstancias personales y solvencia del beneficiario, o de las de éste y sus avalistas, se habla de créditos personales o con garantía personal. Cuando, sin descuidar las condiciones personales del acreditado, se exige un reforzamiento específico con la afección de bienes o derechos al cumplimiento de la deuda crediticia, se está ante los créditos con garantía real. De estas últimas operaciones han tenido, en algunos aspectos, una regulación específica los créditos con garantía pignoratícia de valores mobiliarios (35) y los créditos con garantía de imposiciones a plazo (36).

Los créditos con garantía hipotecaria, que siempre fueron una operación característica de las cajas de ahorros, estuvieron, en un principio, prohibidos a las entidades bancarias y más tarde se exigía una comunicación al Banco de España de las operaciones realizadas. La regulación actual del mercado hipotecario ha supuesto una liberalización total de estos créditos, posibilitando, a la vez, la movilización de los concedidos mediante la emisión de distintas clases de títulos específicos de este mercado.

Además de las clasificaciones de las operaciones de crédito ya apuntadas, que atienden a la instrumentación de las mismas (créditos o préstamos en póliza) o a la garantía aportada (con garantía personal o real), pueden establecerse otras divisiones o clasificaciones de las operaciones crediticias según diversos puntos de vista. Así, se habla de crédito a corto plazo (hasta un año), a medio plazo (entre uno y tres años) y a largo plazo (los de más de tres años). Los primeros, dentro de la empresa, suelen ser créditos de explotación y los últimos se destinan a operaciones de inversión. La condición del beneficiario permite hablar de crédito privado y crédito público, según se conceda a particulares o empresas privadas o al Estado o a entidades de carácter público (37).

Una última distinción se refiere al crédito que supone inversión o salida efecti-

(34) Artículo 1.256.

(35) Orden de 14 de octubre de 1969, derogada por la de 3 de marzo de 1987.

(36) Orden de 17 de enero de 1981, derogada por la de 3 de marzo de 1987.

(37) La distinción entre crédito privado y público también puede hacer referencia al carácter de la entidad que lo concede.



va de dinero y al que sólo implica riesgo futuro, pero no una salida inmediata de efectivo (créditos de firma).

## 2. Créditos instrumentados en letra

Es corriente en la práctica bancaria la utilización de una letra de cambio para la concesión de crédito tanto por la sencillez administrativa del procedimiento como por las posibilidades de rentabilidad que ofrece al prestamista. Se trata aquí del empleo de la letra de cambio como soporte jurídico de una operación de crédito. La forma más usual es la que consiste en figurar como librado aceptante la persona que necesita el dinero y como librador una firma de garantía que presenta la letra a descuento suscribiendo, a la vez, una carta dirigida al banco en la que ordena que el líquido del efecto descontado se abone en la cuenta del librado, que de esta forma resulta beneficiario de su importe, obligándose mediante la aceptación del efecto a su reembolso cuando llegue el vencimiento del mismo.

Este tipo de letras es conocido con la denominación de letras financieras y en ellas el prestatario presenta a una firma conocida que librará la letra. La letra financiera es creada por el propio banco, que utiliza al librador como firma de garantía, merced al regreso cambiario e incluso puede dejar en blanco la firma del librador o utilizar una firma «de trámite» en una equiparación a lo que sería un crédito personal sin avalistas.

Aunque poco utilizada en la actualidad, existe también una modalidad de letra financiera que va unida a una cuenta de intereses compensables en la que se abonan, mientras dura el crédito, los saldos acreedores que pueda haber aplicándoles el mismo tipo de interés que a la letra descontada. De esta forma se trata de paliar o compensar el hecho de haber cobrado el banco por adelantado los gastos del descuento, calculados sobre el nominal del efecto, aunque no se haya dispuesto de toda la cantidad concedida.

## 3. Descuento de efectos comerciales

El descuento de efectos comerciales es una operación propia de la actividad bancaria que ya se recogía en los artículos 175 y 177 del Código de Comercio al referirse a las compañías de crédito y a los bancos de emisión y descuento, y que, implícitamente, se ratifica como actividad típica de la banca en la Ley de Ordenación Bancaria de 1946 cuando se establece, en su artículo 15, una bonificación sobre los efectos que la misma presente a redescuento en el Banco de España. En cuanto a las cooperativas de crédito, el Reglamento de Cooperativas de 1943 autorizaba a estas entidades a «admitir imposiciones de fondos, hacer anticipos, préstamos y descuentos...», y el Real Decreto 2860/1978, de 3 de noviembre, ratificó este criterio, de forma genérica, al autorizar a este tipo de entidades a realizar los servicios de banca (38). Las cajas de ahorros, en cambio, no pudieron efectuar el descuento de efec-

(38) Artículo 1.º (respecto a sus socios y a los miembros singulares de las entidades asociadas). La actual Ley de Cooperativas de Crédito permite realizar toda clase de operaciones, activas, pasivas y de servicios, permitidas a las otras entidades de crédito (art. 4.º, 1).



tos hasta 1977, en cuyo año fueron equiparadas operativamente a la banca privada (39).

Los efectos comerciales responden a la movilización del precio aplazado de bienes vendidos o servicios prestados y representan el valor de tales mercancías o servicios, por lo que es válido pensar que han de generar por sí mismos los medios para su pago. El vencimiento de los efectos comerciales suele establecerse, habitualmente, entre treinta y noventa días, dependiendo del tipo de negocio y de la rotación normal de los productos de cada sector económico. Influyen también en el plazo las costumbres o hábitos entre comerciantes, mediante los cuales los mayoristas o fabricantes de una determinada mercancía conceden este tipo de crédito a sus clientes, que recuperarán con el importe de la venta de los productos, a la vez que aquéllos, mediante el descuento de los efectos, trasladan el peso de la financiación a las entidades de crédito, recuperando ellos la liquidez necesaria para la adquisición de nuevas materias primas o *stocks* de mercancías.

La entidad de crédito establece para cada cliente lo que se denomina su «clasificación comercial», que representa el riesgo máximo que está dispuesta a asumir con el mismo como consecuencia del importe total de efectos comerciales descontados que, en cada momento, se hallen pendientes de vencer. La clasificación comercial de un cliente no da derecho a éste para exigir a la entidad la admisión de efectos hasta el límite señalado en la misma. En realidad, no supone un compromiso jurídico equiparable, por ejemplo, a la apertura de crédito y no tiene más virtualidad que establecer un límite máximo teórico del riesgo a que, en condiciones normales, podrán llegar las remesas de efectos del cliente, que en muchas ocasiones no tiene conocimiento del importe del mismo.

Para las entidades de crédito, las operaciones de descuento de efectos comerciales ofrecen una cierta seguridad de recuperación de la inversión a su vencimiento con un porcentaje tolerable de impagados, y consideradas en su conjunto, suponen una mayor división del riesgo no sólo porque los importes nominales de estos efectos no suelen ser elevados, sino porque se distribuye el riesgo entre una serie de librados distintos y, lógicamente, muy repartidos. En consecuencia, con estas consideraciones, dentro de los límites de riesgo asumidos con una persona natural o jurídica, establecidos por la anterior regulación al respecto, se computaban por el 50 por 100 de su importe los precedentes del descuento de efectos comerciales (40).

La Circular del Banco de España 22/1987, de 29 de junio, recogía en la norma 7.<sup>a</sup>, 2, al tratar de las inversiones crediticias, un concepto de efecto comercial similar al que se ha dado en párrafos anteriores: «los creados para movilizar el precio de las operaciones de compraventa de bienes o prestación de servicios», indicando que la llamada cartera comercial comprendería el valor nominal de los librados o endosados a la orden de la entidad que ésta haya descontado y los efectos comerciales redescontados en firme a otras entidades de crédito. Precisaba la misma norma que los efectos comerciales aplicados para su cobro a otras entidades de crédito no serían dados de baja de la cartera comercial hasta la fecha de su vencimiento. Se incluyen también en la cartera comercial los anticipos sobre efectos co-

(39) Real Decreto 2290/1977, de 27 de agosto, artículo 20.

(40) Orden de 28 de abril de 1969, 2.º, 2.ª

merciales o sobre certificaciones, que reflejan las cantidades a cuenta y con la garantía de los mismos. Estos mismos criterios se han trasladado a la nueva Circular contable 4/1991, de 14 de junio, en su norma 25.<sup>a</sup>, 2.a).

A diferencia de la concesión de préstamo o apertura de crédito, el descuento de efectos engendra una serie de operaciones derivadas e independientes del descuento en sí mismo que exigen un tratamiento diferenciado y una gestión específica hasta el momento de su cobro (presentación a la aceptación, endosos y aplicaciones, custodia, presentación al cobro) y que se prolongan incluso después del vencimiento en el caso de que no hubiesen sido pagados (levantamiento de protesto, tratamiento de los efectos impagados, acciones directas o de regreso para intentar su cobro, adeudo en las cuentas de los libradores, etc.), lo que hace necesario controlar todas estas operaciones en unos departamentos especializados y centralizados.

Dejando a un lado las consideraciones jurídicas sobre el descuento referido a la letra de cambio, conviene señalar que las operaciones bancarias de descuento no se realizan sólo sobre las letras de cambio, sino también sobre recibos emitidos para con su pago cancelar operaciones generalmente mercantiles. Se admiten también al descuento cheques bancarios y de cuentas corrientes, billetes de lotería premiados, certificaciones de obras, etcétera.

#### A) *La cláusula «salvo buen fin»*

En las condiciones de negociación que se incluyen en las facturas de descuento de efectos está generalizada la cláusula de «salvo buen fin», que permite adeudar en cuenta al cedente todo efecto no pagado a su vencimiento. Esta previsión se basa en el contenido del artículo 1.170 del Código Civil, que determina que «la entrega de pagarés a la orden, o letras de cambio u otros documentos mercantiles, sólo producirá los efectos del pago cuando hubiesen sido realizados, o cuando por culpa del acreedor se hubiesen perjudicado». Mediante este convenio con el librador o cedente del efecto, el banco puede resarcirse del importe del efecto impagado mediante un simple adeudo en cuenta, desentendiéndose de las acciones específicamente cambiarias que ostenta. Pero deberá tener un cuidado extremo en los casos en que este adeudo lo efectuase en cuentas sin saldo suficiente, admitiendo su descubierta, ya que con la entrega de la letra habrá perdido la posibilidad de ejercitar cualquier otra acción contra los demás obligados en la misma en el caso de que el titular de la cuenta en descubierta resultase insolvente.

La facilidad que para la recuperación del importe de la letra impagada otorga la aplicación de la cláusula «salvo buen fin» tiene su contrapartida indirecta en un debilitamiento general de la solvencia autónoma de la letra de cambio, ya que exonera al banco del rigor en el análisis del riesgo de los librados, o en la mayoría de los casos, se obvia tal análisis centrandolo el estudio del riesgo únicamente en el relativo al librador o cedente.

#### B) *Letras de favor. Papel de colusión*

Dentro de las llamadas letras de favor pueden incluirse, en cierta medida, las letras financieras descritas anteriormente, ya que en ellas un tercero estampa su fir-

ma, generalmente como librador, para facilitar la concesión de un crédito al librado aceptante. La letra va extendida a la orden del banco, que la descuenta al librador y abona su importe al librado en virtud de un escrito de aquél en tal sentido. El banco, si la letra resultase impagada, dispondrá de acción directa contra el librado (beneficiario del crédito) y de regreso contra el librador que ha firmado de favor para facilitar el crédito al librado.

Pero las auténticas letras de favor o complacencia son las que se originan por acuerdo entre dos personas (físicas o jurídicas) con objeto de obtener crédito de un banco sin que éste conozca la intencionalidad de las partes. Estas letras no supondrían una actuación ilícita, desde el punto de vista penal, si librador y librado están dispuestos a pagar la letra, a pesar de la inexistencia de una relación jurídica o comercial subyacente, extremo este que se oculta al tomador. Lo peligroso de estas actuaciones reside en el hecho de que las buenas intenciones existentes en el momento de emitir la letra con la finalidad descrita pueden sufrir un cambio importante debido a un deterioro de la situación de solvencia de alguno de los firmantes, por lo que, con independencia de que no pudiesen calificarse penalmente como estafa, siempre encierran un peligro para la entidad descontante.

Cuando estas letras de favor se crean con el deliberado propósito de engañar al banco al que se presentan a descuento y ni el librado ni el librador tienen intención de atender el pago, sino que piensan seguir produciendo otros efectos y con el líquido originado por los sucesivos descuentos ir cubriendo los vencimientos anteriores, se está ante lo que se conoce con la denominación de «papel de colusión». Si el banco no advierte esta manipulación puede seguir rodando el procedimiento con el riesgo de que la situación delicada de las firmas que lo iniciaron se agrave con el tiempo e incite a las mismas a intensificarlo, originando una auténtica bola de nieve o cabalgata de letras de consecuencias imprevisibles para la entidad descontante.

Un caso extremo en cuanto al riesgo que originan es el de las letras recíprocas con las firmas cambiadas, que cada una descuenta en banco distinto, con lo que el favor es doble y ambas firmas se benefician de la obtención del crédito. Pero si fracasa en su negocio uno de los intervinientes, el otro deberá pagar al vencimiento el efecto a su cargo y atender el giro por él emitido, con lo cual su situación, que es lícito suponer que no era ya muy desahogada, se verá seriamente comprometida.

#### **4. Créditos con tipo de interés variable y sindicados**

En la Orden de 17 de enero de 1981 se hace, por primera vez, una alusión explícita a los créditos o préstamos a tipo de interés variable, modalidad que venían ya practicando los bancos extranjeros instalados recientemente. Y al establecer una serie de delegaciones a favor del Banco de España, en el número 14.º de la propia Orden, se facultaba a éste para fijar los criterios a que se habían de someter los contratos que amparen a estas operaciones. El Banco de España, haciendo uso de estas facultades, dictó la Circular 12/1981, de 24 de febrero, estableciendo normas para este tipo de operaciones.

Tanto la Orden de 17 de enero de 1981 como la CBE 12/1981 fueron derogadas por la Orden de 3 de marzo de 1987 y CBE 15/1987, respectivamente. Quedan,

pues, sin una regulación específica este tipo de créditos, lo que debe entenderse como una liberalización total de su instrumentación, que quedará sujeta únicamente, a las normas del derecho contractual privado (41).

Las ventajas de este tipo de créditos son indudables. En cuanto al plazo, permiten al prestatario disponer de fondos a plazos dilatados, superando así una de las limitaciones tradicionales en nuestro sistema financiero, que acusaba una carencia de fondos a medio y largo plazo. Por el lado de los tipos de interés, se logra un punto de coincidencia que satisface por igual a prestamista y prestatario mediante la posibilidad de ajustarlos periódicamente a unos tipos de referencia que se han establecido previamente.

Con las operaciones a tipos de interés variable se ha desarrollado otra innovación importante dentro de las posibilidades crediticias: los créditos o préstamos sindicados a interés variable. Para las entidades financiadoras, una ventaja indudable de estas operaciones consiste en la posibilidad de atender la demanda de crédito, por importes elevados, de empresas de calidad y gran magnitud sin caer en una concentración no conveniente del riesgo. Para ello, suelen formarse *pools* de bancos o cajas de ahorros (o mixtos de unos y otras) en los que cada entidad participa en la financiación por determinados porcentajes del volumen total de la operación sindicada. La diversificación del riesgo no sólo se produce en sentido cuantitativo, sino que permite a algunas entidades de ámbito de actuación regional o local lograr de esta forma una nueva diversificación de sus riesgos de carácter geográfico y, a la vez, extender su política crediticia a sectores a los que, tradicionalmente, quizá no había prestado atención. En las operaciones sindicadas figura una de las entidades como «agente» del crédito, ocupándose de las funciones administrativas del mismo tanto frente al beneficiario como a las demás entidades financiadoras.

Operaciones de crédito sindicado a tipo de interés fijo han existido siempre, aunque el importe global de las mismas no tenía gran significación dada la rigidez que derivaba del carácter fijo de los tipos de interés.

La actuación de la banca extranjera (a partir de 1980), con sus limitaciones de apertura de sucursales y de captación de fondos en el mercado interior, potenció extraordinariamente este tipo de operaciones al asociarlas a la obtención de fondos en otros mercados institucionalizados, extranjeros o nacionales, especialmente en el mercado interbancario español, formalizando créditos sindicados a tipo de interés variable.

## 5. Descubiertos y excedidos como operaciones de crédito

La Orden de 17 de enero de 1981, sobre liberalización de los tipos de interés, introdujo la novedad de eliminar las limitaciones cuantitativas y temporales a la figura del descubierto en cuenta corriente, estableciendo en su número 4.º que tanto éstos como los excedidos en cuenta de crédito se considerarán operaciones de crédito a todos los efectos.

---

(41) Con las salvedades, por lo que se refiere a la llamada «transparencia» en las relaciones con los clientes, contenidas en la Orden de 12 de diciembre de 1989 y CBE 8/1990, de 7 de septiembre.

Los descubiertos en cuenta corriente pueden producirse espontáneamente por descuido del cliente o por transigencia del banco que adeuda efectos o recibos domiciliados, aun no habiendo saldo en la cuenta, en la confianza de la pronta reposición que efectuará el titular de la misma. Estos descubiertos no suelen alcanzar un importe elevado y tienen un carácter transitorio. Son más significativos, en cambio, los autorizados por el propio banco, que permiten al cliente disponer en descubierto hasta un límite fijado y a veces por un plazo también determinado de antemano.

Los excesos en cuenta de crédito están constituidos por las cantidades en que las cuentas de esta naturaleza resultan dispuestas por encima de los límites de las mismas, señalados en la póliza. Es importante tener presente que de los posibles excesos sobre el límite fijado no responderán, como es lógico, los avalistas o fiadores que intervengan en la póliza.

#### IV. OPERACIONES FUERA DE BALANCE

El núcleo más importante, tradicionalmente, de estas operaciones fuera de balance o cuentas de orden son los avales, también llamados créditos de firma, que son operaciones de garantía que no suponen inversión para el banco y cuyo riesgo está aplazado en el tiempo y condicionado a que el cliente no cumpla los compromisos adquiridos con un tercero. Se ha adoptado la denominación de créditos de firma porque el banco no realiza una entrega de dinero, sino únicamente presta su firma permitiendo a su cliente obtener dinero de otra entidad o concertar operaciones o contratos en los cuales la otra parte exige que un banco garantice el cumplimiento de lo contratado o las posibles responsabilidades de su cliente.

Cuando el banco avala a un cliente está reforzando el crédito del mismo, convirtiéndose en deudor subsidiario de un tercero, que es aquel frente a quien se avala. Por tanto, si al llegar el vencimiento del crédito u obligación garantizada no es satisfecha por su cliente, tendrá el banco, como deudor subsidiario, que hacer frente al pago hasta la cantidad por la que se obligó al suscribir el aval, convirtiéndose entonces en acreedor del cliente avalado y estando legitimado para exigirle el reembolso de la cantidad que haya pagado en su lugar.

El contrato de aval regula, en principio, las relaciones entre el acreedor, que puede ser o no cliente del banco, y este último como fiador. Es necesario, sin embargo, que se establezcan también las estipulaciones oportunas que hayan de regular las relaciones entre el deudor avalado (cliente) y el banco. Para ello, simultáneamente a la concesión del aval, se suscribe entre el banco y el cliente avalado una póliza de relevación de fianza, llamada también «contragarantía», debidamente intervenida por Corredor de Comercio, en la que se hacen constar las condiciones en que se ha concertado la fianza (beneficiario, fecha de formalización, importe, plazo) y la forma en que el banco podrá reembolsarse frente al cliente de las cantidades que hubiese de satisfacer en virtud del aval prestado.

Además de los casos en que un cliente puede necesitar el aval bancario para la obtención de créditos oficiales, o en las relaciones comerciales con terceras personas, o para garantizar, en general, las consecuencias jurídicas de algún acto, exis-

ten otro tipo de avales que se conocen con la denominación genérica de avales administrativos: son los que un banco otorga a sus clientes para garantizar el cumplimiento de las obligaciones que hayan adquirido en un contrato de obras o las impuestas por la Administración de Aduanas en una importación de mercancías, etcétera.

Otra forma de aval es el prestado por las entidades crediticias en las letras de cambio. Y pueden también intervenir en la letra no como avalistas, sino figurando como libradores o como endosantes, lo que igualmente supone para dichas entidades la asunción de un riesgo de firma en los términos propios del derecho especial cambiario.

La importancia que han ido adquiriendo otras operaciones ligadas a expectativas futuras, que suponen un riesgo eventual para las entidades de crédito, así como el hecho de que en el Plan General de Contabilidad no se considera ya el mecanismo anterior de unas cuentas y sus contrapartidas con denominaciones puramente convencionales, ha llevado al Banco de España a un tratamiento más técnico para el registro de estas operaciones que representan expectativas de derechos u obligaciones de las entidades que no modifican por sí mismas su patrimonio.

En la norma 34.<sup>a</sup> de la Circular 4/1991, de 14 de junio, se establece una clasificación de las cuentas de orden —que quedan definidas como aquellas que reflejan derechos, obligaciones y otras situaciones jurídicas que puedan tener repercusión patrimonial futura— tal como se resume a continuación:

a) Pasivos contingentes

Operaciones por las que la entidad garantiza obligaciones de un tercero:

- Avales.
- Créditos documentarios.
- Redescuentos.
- Activos afectos a obligaciones de terceros.

b) Compromisos y riesgos contingentes

Compromisos irrevocables que pueden dar lugar a un riesgo de crédito:

- Valores pendientes de desembolso.
- Disponibles de terceros.
- Compromisos de suscripción de valores.
- Cesiones temporales con opción de recompra.

c) Operaciones de futuro

Asociadas al riesgo de cambio, interés o mercado:

- Compraventa de divisas no vencidas.
- Permutas financieras de monedas.
- Compraventa de valores no vencidos.
- Futuros financieros sobre valores y tipos de interés.
- Opciones.

*d)* Otros compromisos

De naturaleza actuarial:

- Complementos de pensiones del personal.

*e)* Otras cuentas de orden

- Disponibles a favor de la entidad.
- Efectos condicionales y en comisión de cobro.
- Activos en suspenso regularizados.
- Efectos aceptados.
- Valores en custodia.
- Transferencias de activos.





## OPERACIONES ESPECÍFICAS CON VALORES NEGOCIABLES

Dentro del análisis de las operaciones de financiación e inversión de las entidades de crédito, merecen un tratamiento especial las que se desarrollan en el ámbito de los mercados de valores tanto mediante la financiación obtenida acudiendo al mercado primario de emisiones como las inversiones que realizan a través de los mercados secundarios.

En las emisiones de títulos o valores ha ido desapareciendo una serie de autorizaciones y controles que existieron anteriormente, y en la actualidad se realizan en un régimen de libertad que sólo exige una adecuada información al inversor y el registro y verificación de los proyectos en la Comisión Nacional del Mercado de Valores (en adelante, CNMV).

También las inversiones en valores tuvieron una regulación exhaustiva que iba desde la imposición de adquirir determinadas clases de títulos para cubrir coeficientes de fondos públicos o de inversión hasta las prohibiciones o limitaciones que afectaban a las carteras de valores industriales de determinadas entidades.

En la actualidad, las inversiones en valores industriales están liberalizadas, si bien cuando se trata de acciones quedan condicionadas a que se efectúen deducciones en los recursos propios computables, a efectos de solvencia, cuando se excedan determinados porcentajes en relación con los recursos propios de la entidad o de la participada.

Desde otro punto de vista, debe tenerse presente que, para una adecuada valoración en el balance, la Circular 4/1991, de 14 de junio, establece que las carteras de valores de las entidades de crédito se distribuyan en cuatro apartados (1):

- Cartera de negociación: valores de renta fija o variable que se mantengan con la finalidad de beneficiarse a corto plazo de las variaciones de sus precios.
- Cartera de inversión a vencimiento: valores de renta fija que se deciden mantener hasta su amortización teniendo capacidad financiera para ello (2).
- Cartera de participaciones permanentes: destinada a servir de manera duradera a la actividad de la entidad o del grupo a que ésta pertenezca.
- Cartera de inversión ordinaria: valores de renta fija o variable que no hayan sido asignados a otra cartera.

El riesgo de mercado de la cartera de negociación requiere una cobertura ade-

---

(1) Norma 8.ª, 1.h.

(2) Se presume esta capacidad cuando la entidad cuenta con financiación vinculada de plazo equiparable a la vida residual del valor o con cobertura apropiada frente a las variaciones del tipo de interés.

cuada con recursos propios en la forma establecida en las normas 20.<sup>a</sup> a 24.<sup>a</sup> de la Circular 5/1993, de 26 de marzo (3).

## I. EMISIÓN DE VALORES: ANTECEDENTES DE SU REGULACIÓN Y TENDENCIAS LIBERALIZADORAS

La facultad de regular las emisiones de títulos de renta fija estaba atribuida al Banco de España por un Decreto de 22 de abril de 1949. Al crearse por la Ley de 26 de diciembre de 1958 el Comité de Crédito a Medio y Largo Plazo, asumió éste tales competencias en los términos recogidos en otro Decreto de 9 de julio de 1959 que, a su vez, fue derogado por una nueva regulación contenida en el Decreto 1729/1961, de 6 de septiembre, en la que se preveía un régimen de consulta previa al citado Comité, antecesor del Instituto de Crédito a Medio y Largo Plazo. Este Instituto queda extinguido en virtud de la disposición final primera de la Ley 13/1971, de 19 de junio, sobre organización y régimen del crédito oficial, y en cumplimiento de lo dispuesto en la propia Ley, se publica la Orden de 9 de julio de 1971 por la que se atribuye a la Dirección General de Política Financiera la autorización de la emisión o puesta en circulación de obligaciones y demás títulos de renta fija salvo la excepción de la emisión de bonos de caja por los bancos industriales, que vuelve al Banco de España al haber desaparecido el Instituto de Crédito a Medio y Largo Plazo (4).

Estos antecedentes desembocan, dentro de una tendencia liberalizadora del mercado de títulos de renta fija, en una regulación que se orienta a potenciar la información financiera de las emisiones, pudiendo afirmarse que, a partir del Real Decreto 1851/1978, de 10 de julio, más que autorizarse la emisión lo que se aprueba es el folleto informativo sobre la misma, lo que supone, lógicamente, la vía libre para la puesta en circulación. Sin embargo, posteriormente, se fueron superponiendo una serie de disposiciones con finalidades distintas, aunque confluyentes en esta clase de títulos.

Por un lado, la puesta en circulación de títulos mobiliarios que no sean representativos de partes del capital social de las entidades emisoras se regulaban por el Real Decreto 1851/1978, antes citado, y por la Orden de 27 de noviembre del mismo año. La autorización correspondía a la Dirección General del Tesoro y Política Financiera, y cuando se trataba de oferta pública o suscripción abierta (en los términos definidos en el artículo 4.º del Real Decreto), se hacía precisa la presentación de un «folleto de emisión» que informase de las características de la misma y de la entidad emisora. Cuando esta última era una entidad de crédito, sería el Banco de España quien autorizase el folleto, y la Dirección General del Tesoro y Política Financiera señalaba la fecha de emisión.

A su vez, el Real Decreto 1847/1980, de 5 de septiembre, reguló con carácter general la información financiera que habían de suministrar obligatoriamente las en-

---

(3) En el capítulo 13.º, apartado IV, puede verse un resumen del procedimiento establecido para la cobertura de este riesgo.

(4) Orden de 9 de julio de 1971, número 1.º, a, en relación con el 4.º, a.

tidades emisoras de títulos-valores que estaban, o pretendían ser, admitidos a cotización oficial, determinando el contenido del folleto de información que debía acompañar a toda solicitud de admisión a dicha cotización oficial. Con el fin de homogeneizar las exigencias mínimas del contenido de ambos folletos —emisión y admisión a cotización oficial— y refundirlas en uno sólo cuando las circunstancias temporales lo permitiesen, se publicó la Orden de 17 de noviembre de 1981, que, con algunas modificaciones introducidas por otra de 26 de febrero de 1982, vino a delimitar las competencias, que quedaron —por lo que se refiere a las entidades de crédito— como sigue:

- a) La Dirección General del Tesoro y Política Financiera señalaba la fecha de emisión (Orden de 27 de noviembre de 1978, número 2.º, segundo párrafo).
- b) El Banco de España emitía un informe vinculante sobre los datos financieros del folleto ante la Bolsa respectiva (Orden de 17 de noviembre de 1981, número 1.º, 3).
- c) La Junta Sindical de la Bolsa autorizaba el folleto de emisión (Orden de 17 de noviembre de 1981, número 1.º, 2), lo que suponía la aprobación de la misma.

## II. REGULACIÓN ACTUAL DE LAS EMISIONES DE VALORES

La entrada en vigor de la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores, ha supuesto un replanteamiento global de esta materia y ha introducido, como cambio más significativo, un papel preponderante de la CNMV, que cumple ahora las funciones que anteriormente correspondían a la Dirección General del Tesoro y Política Financiera (en cuanto a fijar la fecha de las emisiones) y a las Juntas Sindicales de las Bolsas (por lo que se refería a la aprobación de los folletos informativos).

El ordenamiento actual ha prescindido de la figura del agente mediador individual, sustituyéndolo por entidades financieras especializadas —sociedades y agencias de valores— con objeto de asegurar la solvencia de quienes desarrollan unas actividades que encierran riesgos potenciales importantes.

La transparencia de los diversos mercados, una correcta formación de los precios y la protección de los inversores se encomiendan a la CNMV, que se configura como pieza central de la reforma.

Se establece un marco general para la regulación de las ofertas públicas de adquisición de valores introduciendo el concepto de oferta pública de venta de valores, con requisitos análogos a los de una nueva emisión.

### 1. Concepto de «valores negociables»

La Ley introduce un nuevo concepto de «valores», o dicho más exactamente, de «valores negociables», abandonando el tradicional y clásico de «títulos valores». Ello es así por la tendencia creciente a la representación de los valores en anotaciones en cuenta, que también serán valores negociables, pero no son títulos. Además, se separa la existencia del valor negociable de una forma concreta

de instrumentación jurídica, ya que en el nuevo concepto se van a incluir también las letras de cambio, los pagarés o cualquier otro instrumento que tenga las características que se señalen reglamentariamente. La Ley sólo indica las notas definitorias: la *negociabilidad* y la *agrupación en emisiones*, y deja, igualmente, para el desarrollo reglamentario, el establecimiento de unos criterios de *homogeneidad* en virtud de los cuales un conjunto de valores negociables se entenderá integrado en una emisión.

Al regularse las emisiones y ofertas públicas de venta de valores, el Real Decreto 291/1992, de 27 de marzo, da una lista de instrumentos que tienen la consideración de valores negociables:

- a) Acciones de sociedades anónimas.
- b) Cuotas participativas de las cajas de ahorros y de la CECA.
- c) Derechos de suscripción, *warrants* u otros instrumentos que puedan dar derecho a suscripción o adquisición de acciones o cuotas participativas.
- d) Obligaciones y valores representativos de parte de un empréstito, y los que den derecho a su adquisición, o los derivados que otorguen derecho sobre vencimientos de capital o intereses de aquéllos.
- e) Letras de cambio, pagarés, certificados de depósito o cualquier instrumento análogo (5).
- f) Cédulas, bonos y participaciones hipotecarios.
- g) Participaciones en fondos de inversión.

Se cierra esta relación con una referencia a cualquier otro derecho de contenido patrimonial que, por su configuración jurídica y régimen de transmisión, sea susceptible de tráfico generalizado e impersonal en un mercado financiero (6).

Por exclusión, no tienen la consideración de valores negociables las participaciones en sociedades de responsabilidad limitada, las cuotas de los socios de sociedades colectivas y comanditarias simples, las aportaciones al capital de las sociedades cooperativas, las cuotas que integran el capital de las sociedades de garantía recíproca y las cuotas asociativas de la CECA. Y por sus limitaciones específicas, tampoco se consideran valores negociables las acciones de los organismos rectores de las Bolsas y de otros mercados secundarios organizados (7).

## 2. Principio de libertad de emisión

La tendencia liberalizadora del mercado de emisiones está enmarcada en una regulación que se orienta, fundamentalmente, a potenciar la información financiera de los emisores sustituyendo las anteriores autorizaciones de las emisiones por el registro y verificación del folleto informativo sobre las mismas, lo que supone la

---

(5) Salvo los librados singularmente y que deriven de operaciones comerciales que no impliquen captación de fondos del público.

(6) En particular, se entienden incluidos en este apartado las participaciones o derechos negociables que se refieran a valores o créditos.

(7) Sociedad Rectora de la Bolsa de Valores, Sociedad de Bolsa y Servicios de Compensación y Liquidación de Valores.

vía libre para su puesta en circulación. El artículo 25.º de la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores, ha ratificado el criterio liberalizador afirmando expresamente que «las emisiones de valores no requerirán autorización administrativa previa».

#### A) *Excepciones: emisiones prohibidas o sometidas a autorización*

No obstante, el propio artículo 25.º establece una serie de supuestos en los que el Ministro de Economía y Hacienda podrá prohibirlas o determinar que las mismas precisen de su autorización previa, que podrá delegar en la CNMV. Esta facultad ha sido desarrollada en una Orden de 14 de noviembre de 1989 en los siguientes términos (8):

a) Se prohíben las emisiones de valores cuyo principal o cuyos intereses sean revisables en función de la evolución de algún índice de precios o del precio de algún bien o servicio (9).

b) Se exige autorización previa para la realización de las emisiones de valores que tengan un plazo de vencimiento superior a 18 meses y en cuyos valores concurren, además, algunas de estas situaciones:

- Carecer de rendimiento explícito.
- Conceder un rendimiento explícito inferior al que resulte de aplicar el tipo previsto en la Ley sobre régimen fiscal de determinados activos financieros (10).
- Conceder un rendimiento explícito cuya periodicidad de devengo sea superior a un año.

#### B) *Requisitos*

Salvo, pues, los supuestos indicados anteriormente de prohibición o exigencia de autorización previa, prevalece el principio de libertad, complementado con los de definición previa y publicidad, que se aplicarán tanto en la colocación de las emisiones como en la elección del colectivo de potenciales suscriptores. Respetando estos principios, «para la colocación de las emisiones podrá recurrirse a cualquier técnica adecuada a elección del emisor», debiendo cumplirse, únicamente, los siguientes requisitos:

- a) Comunicación a la CNMV del proyecto de emisión.
- b) Aportación a la CNMV y registro previo por la misma de:
  - documentos que acrediten el acuerdo de emisión;

(8) La Orden de 18 de diciembre de 1992 ha derogado parcialmente esta Orden.

(9) Esta prohibición no afecta a los valores cuyo tipo de interés sea revisable de acuerdo con la evolución de otro tipo de interés que sirva de referencia.

(10) Artículo 3.º, 1, de la Ley 14/1985, de 29 de mayo, de acuerdo con la nueva redacción dada por la disposición adicional octava de la Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre disciplina e intervención de las entidades de crédito.

- características de los valores emitidos;
  - derechos y obligaciones de los tenedores de los títulos.
- c) Existencia, verificación y registro por la CNMV de una auditoría de cuentas de los estados financieros del emisor.
- d) Presentación de un folleto informativo que será verificado y registrado por la CNMV. Este folleto deberá contener la información necesaria para que los inversores puedan formarse un juicio sobre la inversión que se les ofrece. Se entregará gratuitamente a los suscriptores y se facilitará al público en general el acceso al mismo.
- e) Transcurso de unos plazos mínimos entre el momento de la comunicación previa de la emisión o del registro del folleto y el de la realización de la misma.

La exigencia de un folleto informativo sobre las emisiones de valores, y que el mismo se presente para su verificación y registro en la CNMV, responde a la conveniencia de que el inversor medio pueda conocer los datos más relevantes del emisor y de la emisión de valores proyectada como una manifestación de la transparencia del mercado. Sin embargo, cuando las características de los potenciales inversores, la naturaleza y condiciones de algunos de los valores a emitir o los importes globales reducidos de la emisión o las cuantías unitarias elevadas de los títulos lo aconsejan, se dispensa al emisor de la obligación de confeccionar el folleto y, por tanto, de su verificación y registro, por no resultar su difusión determinante para las decisiones de los inversores.

El artículo 6.º del Real Decreto 291/1992, de 27 de marzo, establece que no quedan sometidas a la obligación de presentar folletos informativos —y a ninguno de los otros requisitos exigidos en el artículo 5.º— las emisiones de valores siguientes:

- Valores del Estado, de las Comunidades Autónomas, de los organismos autónomos dependientes de uno y otras y emisiones del Banco de España.
- Valores con plazo de reembolso igual o inferior a doce meses emitidos por entidades oficiales de crédito, bancos, cajas de ahorros y cooperativas de crédito siempre que los valores se negocien exclusivamente entre la entidad emisora y su clientela.
- Valores con plazo de reembolso igual o inferior a doce meses emitidos por entidades de crédito dirigidos exclusivamente a inversores institucionales (11).
- Acciones de sociedades anónimas cuando la emisión se produzca con ocasión de su fundación simultánea.
- Valores exigidos para el ejercicio de facultades de conversión de otros valores o por el ejercicio del derecho de opción.
- Participaciones en Fondos de Inversión.
- Valores específicos del mercado hipotecario, nominativos, emitidos singularmente destinados a ser adquiridos por inversores institucionales o profesionales.
- Pagarés e instrumentos análogos que sean librados singularmente, que no deriven de operaciones comerciales antecedentes.

---

(11) Tales como Fondos de Pensiones, Instituciones de Inversión Colectiva, Entidades aseguradoras o Entidades de crédito o Sociedades de valores que realicen habitual y profesionalmente inversiones en valores negociables.

Un segundo grupo de emisiones queda dispensado de la verificación y registro en la CNMV de los informes de auditoría y cuentas anuales del emisor y de la confección del folleto informativo sobre la emisión siempre que no se trate de valores de igual naturaleza que otros del mismo emisor admitidos a negociación:

— Valores dirigidos exclusivamente a inversores institucionales en determinadas condiciones.

— Emisiones destinadas a un número de inversores inferior a 50, o cuyo importe total sea inferior a 500 millones de pesetas, cuando no se desarrollen campañas publicitarias sobre las mismas.

— Emisiones de valores cuyo importe nominal unitario sea superior a 25.000.000 de pesetas.

— Emisiones de acciones o valores ofrecidos en canje de otros de la misma sociedad si en este proceso no se produce aumento de capital.

Por último, no estarán sujetos a la verificación y registro de informes de auditoría y cuentas anuales las emisiones y ofertas de valores de determinados organismos dependientes del Estado o de las Comunidades Autónomas que no revisitan la forma de sociedad mercantil y las de valores de organismos internacionales de carácter público o de Estados extranjeros.

### 3. Folleto informativo de las emisiones

El folleto informativo de las emisiones de valores, que venía ya exigiéndose desde 1981, se adapta ahora por lo que se refiere tanto a emisiones como a ofertas públicas de venta de valores a lo establecido en las Directivas 89/298/CEE y 90/211/CEE. Los que se recogen en una nueva Orden de 12 de julio de 1993.

#### A) Modelos de folletos

La Orden citada contiene seis modelos de folleto informativo según el tipo de valor que se emite o se ofrece, o la naturaleza jurídica o características de la entidad emisora:

a) *Renta variable*: comprende las emisiones de valores cuyo rendimiento esté vinculado a la evolución económica de la entidad emisora.

b) *Renta fija*: se refiere a valores representativos de parte de empréstitos (12), letras de cambio, pagarés, certificados de depósito y demás valores que, siendo negociables, concedan el derecho o la posibilidad de obtener una rentabilidad independiente de la evolución económica de la entidad emisora.

c) Correspondiente a emisiones u ofertas públicas de venta de valores emitidos por *personas físicas*.

---

(12) Aun cuando incluyan cláusulas de subordinación.

- d) Valores emitidos por determinado tipo de *entidades públicas*.
- e) Valores de *Sociedades de Inversión Mobiliaria*.
- f) Valores de *FIM* y *FIAM* (13).

## B) *Contenido informativo de los folletos*

El folleto informativo tiene siete capítulos. El segundo, en el que se describe la emisión u oferta pública, se adapta a las características de los valores —renta variable o renta fija— en los modelos *a* y *b* descritos anteriormente. El resto de capítulos, que se refieren a datos financieros y organización de la entidad emisora, son idénticos en todos los modelos.

El artículo 19.º del Real Decreto 291/1992 establece lo que se denomina «neutralidad de la inscripción», y la Orden de 12 de julio de 1993, en consecuencia, obliga a que en los folletos se incluya una cláusula que recoja ese principio de neutralidad con la reproducción exacta de la siguiente expresión: «La verificación positiva y el consiguiente registro del folleto por la CNMV no implica recomendación de suscripción de los valores, ni pronunciamiento en sentido alguno sobre la solvencia de la entidad emisora o la rentabilidad o calidad de los valores ofrecidos».

Los siete capítulos del folleto se refieren a los siguientes extremos:

- I. Personas que asumen la responsabilidad de su contenido y organismos supervisores del folleto.
- II. La oferta pública y los valores negociables objeto de la misma.
- III. El emisor y su capital.
- IV. Actividades principales del emisor.
- V. El patrimonio, la situación financiera y los resultados del emisor.
- VI. La administración, la dirección y el control del emisor.
- VII. Evolución reciente y perspectivas del emisor.

## C) *Formas de presentación*

El esquema descrito anteriormente, con los siete capítulos, responde a un folleto normal o «completo». Pero también está previsto que la entidad emisora pueda presentar un folleto a falta del contenido del capítulo II, porque todavía no ha determinado el importe de la emisión o porque quiera calibrar hasta última hora el interés de la misma o el plazo máximo de reembolso o cualquiera otra circunstancia relevante: se trata entonces de un folleto «incompleto», que deberá ser complementado por un folleto «reducido» que contenga, precisamente, la información del referido capítulo II y la que sea precisa del capítulo I.

En el folleto reducido debe hacerse mención expresa del incompleto que lo complementa, y los datos financieros de este último no podrán ser de fecha anterior en más de seis meses, debiendo incluirse obligatoriamente, si se superase este plazo, anexos que actualicen los estados financieros.

---

(13) Fondos de Inversión Mobiliaria y Fondos de Inversión de Activos del Mercado Monetario.



D) *Informe de organismos supervisores*

Si quien emite los valores es una entidad de crédito o una entidad de seguros, la CNMV solicitará a estas entidades acreditación de que han obtenido del Banco de España o de la Dirección General de Seguros, respectivamente, informe favorable sobre el contenido del folleto informativo, con arreglo a las siguientes precisiones:

— El informe tendrá por objeto todos los capítulos del folleto, excepto el segundo.

— Se limitará a constatar la congruencia de las informaciones contenidas en dichos capítulos con las cuentas anuales y el informe de gestión públicos y auditados, con los datos que figuren en los correspondientes registros administrativos a cargo de los mencionados organismos supervisores y con otros datos de carácter público.

— El informe deberá ser remitido simultáneamente por el organismo supervisor al interesado y a la CNMV.

— Se considerará que existe informe favorable si transcurridos veinte días desde la recepción del correspondiente proyecto de folleto no hubiese pronunciamiento expreso sobre el mismo (14).

En el capítulo primero del folleto debe hacerse constar que se ha obtenido este informe favorable, pero se incluirá una cláusula de exoneración de responsabilidad indicando que el informe «no implica recomendación de suscripción de los valores, ni pronunciamiento en sentido alguno sobre la solvencia de la entidad emisora o la rentabilidad o calidad de los valores ofrecidos».

En realidad, el informe del Banco de España no podrá ir más allá de una mera comprobación formal de datos, pues tanto las cuentas anuales como el informe de gestión auditados deben estar incorporados al folleto. Si el Banco de España tuviese una opinión desfavorable de la entidad, debería tomar las medidas oportunas en relación con toda la actividad de captación de fondos sin proteger de una forma selectiva —con un informe desfavorable que desaconsejase la emisión— a los potenciales suscriptores de los valores.

El informe favorable del Banco de España que se exige en las emisiones de las entidades de crédito supone una patente asimetría con el tratamiento de las emisiones realizadas por entidades de carácter no financiero: en estas últimas, el único elemento de verificación del folleto es la incorporación al mismo y cotejo de la auditoría externa de sus cuentas, sin que se añada ningún informe de organismo alguno sobre la corrección de los mismos.

La Directiva 89/298/CEE, de 17 de abril, sobre el contenido de los folletos de emisión de valores contempla la posibilidad de que las emisiones de renta fija de entidades de crédito del área comunitaria puedan ser eximidas del requisito de la publicación de un folleto informativo en atención a que están sometidas a una supervisión de toda su actividad. Al no haber sido utilizada esta posibilidad por las

---

(14) Si el proyecto de folleto informativo se hubiese presentado de forma simultánea en el organismo supervisor y en la CNMV, el plazo de veinte días quedará subsumido en el máximo de un mes señalado para todo el proceso de verificación de la emisión.

autoridades españolas, cabe el temor de que el público no sepa apreciar el carácter limitado del informe del Banco de España y tienda a confundir una verificación favorable con una opinión financiera favorable.

#### 4. Plazos de suscripción o colocación

Se señalan unos plazos máximos para la suscripción o colocación de emisiones, ofertas o programas de emisión de valores que deberán respetarse aun cuando el importe total de los mismos no haya sido totalmente suscrito o adquirido:

- a) suscripción o colocación de toda clase de emisiones y ofertas públicas de valores negociables: un año;
- b) programas de emisión continua o abierta de valores homogéneos: un año, a contar desde la fecha establecida para su primera suscripción.

#### 5. Informaciones sobre el resultado de la colocación

En los casos en que haya sido preceptiva la presentación y registros previos en la CNMV del folleto informativo, el emisor u oferente deberá remitir a este organismo información sobre el resultado del procedimiento de adjudicación empleada y la difusión alcanzada en la colocación, distinguiendo entre las emisiones, programas u ofertas públicas con período de suscripción o colocación inferior o igual a tres meses o superior a este plazo:

- a) Período  $\leq$  tres meses: dentro de los treinta días posteriores a la finalización de ese período.
- b) Período  $>$  tres meses: información referente a cada trimestre natural que finalice dentro de dicho período durante los treinta días siguientes a cada finalización. Además, información referente a la colocación completa en el plazo de treinta días a contar desde la finalización del período.

#### 6. Edición y disponibilidad del folleto. Publicidad

El folleto informativo, bien sea el completo o el reducido complementado con el incompleto, tal como se han descrito en el epígrafe 3.C) anterior, deberá ser editado por la entidad emisora, que hará entrega gratuita del mismo a los suscriptores que lo soliciten. Además, estará disponible para el público en el domicilio social del emisor y, en su caso, en el domicilio social y sucursales de las entidades encargadas de la colocación de la emisión o del servicio financiero de la misma.

No podrá utilizarse con fines promocionales de la emisión ningún otro documento que no sea el folleto completo de la misma registrado en la CNMV, pero se permite sintetizar su contenido para adaptarlo a los medios de difusión que se utilicen en la publicidad de la emisión siempre que se respeten estas dos condiciones:

— que no se omitan datos que puedan inducir a una visión global de la emisión distinta a la contemplada en el folleto, pudiendo contener información más breve, pero no distinta;

— que se mencione en la publicidad la existencia del folleto, que ha sido registrado en el CNMV y dónde puede obtenerse gratuitamente.

Cumpliendo estos requisitos, la publicidad sobre una emisión u oferta pública de valores de una entidad de crédito quedará sometida a la previa autorización del Banco de España cuando en ella se dé el supuesto contemplado en la Orden de 12 de diciembre de 1989 y Circular 8/1990, de 7 de septiembre (15).

### III. CONSIDERACIONES SOBRE EL MERCADO HIPOTECARIO

La regulación de un mercado hipotecario surge en 1981 como respuesta a una exigencia de carácter económico y social de canalizar fondos para financiar el sector de la construcción y, en especial, el de viviendas.

Las pretensiones de la Ley de 1981 se centran en dos aspectos fundamentales: movilización de las carteras de créditos hipotecarios existentes mediante la emisión de títulos hipotecarios en base a dichos activos y dar liquidez a estos títulos hipotecarios mediante el fomento de un mercado secundario de los mismos. Trasladado esto a un terreno teórico conceptual, se trataba en realidad de crear un mercado secundario de hipotecas (el mercado primario, aunque de forma rudimentaria, ya existía) que iba a quedar configurado en una doble vertiente: un mercado primario de títulos hipotecarios (emisión de cédulas, bonos y participaciones) y un mercado secundario que, en último término, se apoyaría en la nueva figura de los fondos de regulación.

Una vez publicada la Ley del Mercado de Valores, todas las referencias a un «mercado hipotecario» deben entenderse como alusiones a un mercado de hecho, ya que en el plano jurídico este mercado queda diluido en los mercados organizados oficiales y no oficiales que contempla la Ley. Así, actualmente, la emisión de títulos hipotecarios, cumplidos sus requisitos específicos, se atiene a lo previsto en el Real Decreto 291/1992, sobre emisiones y ofertas públicas de venta de valores. Y la negociación posterior, que podría hacerse en el mercado de renta fija de la Bolsa, se realiza fundamentalmente a través de la Asociación de Intermediarios en Activos Financieros - AIAF (16).

Hechas las prevenciones o reservas anteriores, puede decirse que la institucionalización de un mercado hipotecario se aborda con la Ley 2/1981, de 25 de marzo, que fue desarrollada reglamentariamente por el Real Decreto 685/1982, de 17 de marzo. Con anterioridad a esta regulación, la concesión de créditos con garantía hipotecaria para la adquisición de viviendas era una operativa habitual de las cajas de ahorros y característica del Banco Hipotecario de España, pero el crédito hipotecario no se consideraba como actividad normal de las entidades de crédito en general e incluso estuvo prohibido a las entidades bancarias, autorizándose más tarde a éstas las operaciones de superposición de garantía hipotecaria para reforzar operaciones crediticias con problemas de solvencia del deudor. Una liberaliza-

(15) Cuando se haga referencia, explícita o implícita, a su rendimiento para el público.

(16) Tiene poca relevancia la negociación efectuada por las propias entidades emisoras, dentro de los porcentajes que permite la Ley, o la correspondiente al Fondo de Regulación del Mercado Hipotecario.

ción posterior permitió este tipo de operaciones con garantía hipotecaria, aunque exigiendo la comunicación al Banco de España de las operaciones realizadas por plazo superior a dieciocho meses.

## 1. Regulación de este mercado

La Ley y el Real Decreto citados y unas Órdenes de 14 y 22 de junio de 1982 configuran la regulación básica del mercado hipotecario, cuya finalidad consiste en permitir la movilización de los créditos de esta naturaleza que otorguen las entidades mediante la emisión de unos títulos específicos —bonos, cédulas y participaciones— que contarán con la garantía de los créditos concedidos. Para ello, se definen los requisitos que deberán reunir los créditos hipotecarios movilizables, y para que el mercado sea tal y funcione correctamente debería efectuarse una reinversión adecuada de los fondos obtenidos mediante la emisión de los títulos específicos, que habrá de materializarse en la concesión de nuevos créditos hipotecarios, que asimismo podrán movilizarse en la forma descrita anteriormente.

Después de las modificaciones producidas en la concepción de las entidades de crédito, puede establecerse que la lista inicial de entidades financieras que pueden participar en este mercado ha quedado concretada así: bancos, cajas de ahorros y CECA, cooperativas de crédito y establecimientos financieros de crédito (17).

El objetivo de la regulación consiste en la movilización de los fondos destinados a la financiación de la construcción, rehabilitación y adquisición de viviendas y otras obras de urbanización y equipamiento social, contribuyendo, a la vez, a aumentar los recursos destinados a tal fin. Para ello se crearon nuevas instituciones, como las sociedades de crédito hipotecario o los fondos de regulación del mercado, y nuevos instrumentos financieros que amplían las posibilidades de captación de recursos, como son los bonos, cédulas y participaciones hipotecarias.

Debe señalarse que la Ley 26/1988, de 29 de julio, de disciplina e intervención de las entidades de crédito, ha trasladado al Banco de España el control e inspección de la aplicación en general de la Ley 2/1981, sobre regulación de mercado hipotecario, y sus normas de desarrollo, que anteriormente correspondían al Ministerio de Economía y Hacienda (18).

### A) *Préstamos hipotecarios aptos*

Los préstamos hipotecarios previstos en la regulación del mercado hipotecario deben tener como finalidad la financiación de alguna de estas actividades:

---

(17) Estos últimos han quedado incorporados por la disposición adicional segunda del Real Decreto 692/1996, de 26 de abril, sobre régimen jurídico de estas entidades que incorpora un nuevo párrafo *h*) al apartado 1 del artículo 2.º del Real Decreto 685/1982, de 17 de marzo. No se ha aprovechado, sin embargo, esta ocasión para actualizar el contenido de este artículo 2.º, en el que todavía figuran las entidades oficiales de crédito (c) y la Caja Postal de Ahorros (d), que ahora tienen estatuto de bancos, y las entidades de crédito de ámbito operativo limitado ya desaparecidas (e y g).

(18) Artículo 43.º bis, 6. Esta competencia es independiente de las atribuciones de la CNMV. (Anteriormente, estaba recogida en el artículo 43.º, 2.)

- construcción, rehabilitación o adquisición de viviendas;
- obras de urbanización y equipamiento social;
- construcción de edificios agrarios, turísticos, industriales o comerciales;
- otras obras o actividades similares.

La garantía de estos préstamos ha de ser una primera hipoteca sobre el pleno dominio de la totalidad de la finca, y el préstamo no podrá exceder del 80 por 100 del valor de tasación del bien hipotecado cuando se trate de financiaciones de la construcción, rehabilitación o adquisición de viviendas, y del 70 por 100, en el caso de otras financiaciones.

Si en algún momento el valor hipotecado fuese inferior al de tasación inicial en más de un 20 por 100, la entidad financiera acreedora podrá exigir del cliente deudor la ampliación de la hipoteca a otros bienes con objeto de cubrir la relación que debe mantenerse entre el valor del bien y el crédito que garantiza.

Es importante tener presente que todas las condiciones impuestas a estos préstamos —tasación del bien, seguros de daños, condiciones de la hipoteca, importe máximo del crédito a conceder, etc.— son exigidas para que sean aptos para ser movilizables mediante la emisión de títulos específicos, pero no pueden impedir que cualquier entidad de crédito conceda préstamos hipotecarios que no cumplan alguno de esos requisitos, que se conceptuarán como operaciones de crédito con garantía hipotecaria, pero no movilizables dentro de la regulación del mercado hipotecario (19).

## B) *Títulos específicos del mercado hipotecario*

Los títulos que se emitan en este mercado pueden ser de tres clases: cédulas hipotecarias, bonos hipotecarios y participaciones hipotecarias. Inicialmente, sólo podían emitir cédulas las entidades oficiales de crédito, las cajas de ahorros y las sociedades de crédito hipotecario. A partir de la entrada en vigor de la Ley 26/1988, de 29 de julio, de disciplina e intervención de las entidades de crédito, esta posibilidad se extendió a bancos y cooperativas de crédito (20), generalizándose recientemente a todas las entidades de crédito (21). Los bonos y participaciones pueden ser emitidos por todas las entidades financieras detalladas en el artículo 2.º del Real Decreto 685/1982, de 17 de marzo.

Las cédulas y bonos hipotecarios pueden emitirse con carácter nominativo, a la orden o al portador, con amortización periódica o no, a corto o largo plazo, con interés constante o variable, con o sin prima, y en serie o singularmente. Las primas podrán ser de emisión, de reembolso o mixtas.

Una diferencia notable entre cédulas y bonos se establece en relación con la for-

---

(19) Todos los préstamos hipotecarios se reflejan en el balance reservado como «Deudores con garantía hipotecaria» (4.2.1. del Activo). En la información complementaria al balance deben hacerse constar los «Activos aptos para la emisión de títulos hipotecarios».

(20) Nueva redacción dada al párrafo primero del artículo 12 de la Ley 2/1981, de 25 de marzo, por la disposición adicional quinta de la Ley 26/1988, de 29 de julio.

(21) Nueva redacción dada al artículo 43.º, 2, del Real Decreto 685/1982 por la disposición adicional segunda del Real Decreto 692/1996, de 26 de abril.

ma en que quedan garantizados el capital e intereses de la emisión. En el caso de las cédulas, quedan especialmente garantizados, sin necesidad de inscripción registral, por hipoteca sobre todas las que en cualquier tiempo consten inscritas a favor de la entidad emisora, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial universal de la misma. El capital y los intereses de los bonos, en cambio, quedan especialmente garantizados por los créditos hipotecarios que se afecten en la escritura de emisión, extremo este que se hará constar en el Registro de la Propiedad por nota al margen de las respectivas inscripciones de las hipotecas afectadas. Los tenedores de los bonos tendrán prelación sobre los tenedores de cédulas emitidas por la misma entidad cuando concurren sobre un crédito afectado a la emisión de bonos hipotecarios.

Las entidades intervinientes en el mercado hipotecario pueden hacer participar a terceros, en todo o en parte, de uno o varios créditos hipotecarios de su cartera mediante la emisión de unos títulos-valores nominativos denominados participaciones hipotecarias, que constituyen el tercer tipo de títulos específicos de este mercado. En consecuencia con lo dicho en el párrafo anterior, no son susceptibles de participación los créditos que estén afectados a una emisión de bonos hipotecarios. El titular de una participación hipotecaria concurrirá con igualdad de derechos que el acreedor hipotecario principal frente al deudor cobrando, en su caso, a prorrata de su participación en la operación.

Los artículos 44, 45 y 64 del Real Decreto 685/1982 especifican los datos que deben constar en las cédulas, bonos y participaciones hipotecarias, y los artículos 46 a 49 y 61 regulan las condiciones de la emisión.

La emisión de títulos hipotecarios está sujeta a ciertos límites que, en el caso de las cédulas, se refieren a que el importe de la emisión no podrá ser superior al 90 por 100 de los capitales no amortizados de los créditos hipotecarios de su cartera, aptos para servir de cobertura, o sea, deducido el importe de los afectados a bonos y participaciones hipotecarias (22). Tratándose de bonos, el importe de la emisión no podrá ser superior al 90 por 100 de los capitales no amortizados de los créditos afectados y el vencimiento de los bonos no podrá ser superior al de dichos créditos.

Los títulos hipotecarios son transmisibles por cualquiera de los medios admitidos en derecho y sin necesidad de intervención de fedatario público ni notificación al deudor. Cuando sean nominativos, podrán transmitirse por declaración escrita en el mismo título. Y si son al portador, se presumirá que su propietario es el último preceptor de intereses.

El mercado secundario de títulos hipotecarios, pieza clave para dotar de liquidez a estos títulos, puede actuarse en las propias entidades emisoras, ya que están legitimadas para comprar, vender y pignorar sus propios títulos hipotecarios con las limitaciones de que el volumen de la autocartera no podrá exceder en ningún momento del 5 por 100 del importe de las emisiones (23) y de que los títulos no podrán permanecer en dicha situación durante más de tres meses, salvo autorización

---

(22) Las modificaciones introducidas por el Real Decreto 1289/1991, de 2 de agosto, permiten computar como créditos los capitales de las participaciones hipotecarias adquiridas por la entidad emisora que se mantengan en su cartera y resulten igualmente aptos.

(23) En un principio, el porcentaje era del 10 por 100. El Real Decreto 1623/1985, de 28 de agosto, lo estableció en el 5 por 100.

expresa del Ministerio de Economía y Hacienda. Pero lo que realmente potencia el mercado secundario, y consecuentemente la liquidez de las emisiones, es la figura de los Fondos de Regulación previstos en el artículo 25 de la Ley y reglamentados en los artículos 84 a 94 del Decreto.

Posteriormente, se ha modificado notablemente la regulación del mercado hipotecario por medio del Real Decreto 1289/1991, de 2 de agosto. Hasta un total de veinticuatro artículos del Real Decreto 685/1982 han recibido nueva redacción y otros tres han sido parcialmente derogados. También se derogan disposiciones de las Órdenes de 22 de junio de 1982 y 7 de diciembre de 1984. Esta reforma viene a favorecer la emisión de cédulas hipotecarias al suprimir la obligación anterior de reinversión (24) rebajando o eliminando, a la vez, la exigencia de mantener un determinado porcentaje de créditos hipotecarios para poder emitir cédulas (25).

Pero la novedad que ha tenido más trascendencia dentro de estas modificaciones reside en la nueva redacción que se ha dado al artículo 62.º, 3, del Real Decreto 685/1982, en el sentido de que cuando una participación hipotecaria se realice por la totalidad del plazo restante hasta el vencimiento final del contrato y no exista pacto de recompra, la porción participada del crédito no se computará como activo de riesgo de la entidad emisora y, por tanto, no requerirá cobertura con recursos propios ni será computable en la base para el cálculo del coeficiente de caja (26). Ello hace viable la posibilidad de una auténtica «titulización» de créditos hipotecarios y permite abrir un nuevo mercado con estos activos financieros (27).

## 2. Subrogación de acreedor en los préstamos hipotecarios

La Ley 2/1994, de 30 de marzo, ha dado cumplimiento a un mandato parlamentario que instaba al Gobierno a habilitar los mecanismos necesarios para que los deudores pudiesen subrogar en sus hipotecas a otros acreedores en unas condiciones financieramente viables (28), beneficiándose así de un eventual descenso de los tipos de interés.

---

(24) Una Orden de 7 de diciembre de 1984 establecía la obligación de reinvertir el producto de la emisión de estos títulos en préstamos hipotecarios, debiendo representar esta reinversión un incremento neto del saldo de la cuenta de tales préstamos de un montante no inferior al 70 por 100 del importe de la emisión.

(25) El artículo 43.º del Real Decreto 685/1982, en su anterior redacción, exigía que para emitir cédulas las sociedades de crédito hipotecario deberían mantener el total de su cartera de créditos invertida en los préstamos hipotecarios que regula la Ley 2/1981. Para las entidades oficiales de crédito y las cajas de ahorros se exigía un porcentaje de créditos hipotecarios susceptibles de movilización en el mercado igual o superior al 30 por 100 del total de créditos concedidos. Con este Real Decreto 1289/1991, la primera exigencia se rebaja al 75 por 100 y se suprime la segunda. Posteriormente, por la disposición adicional segunda del Real Decreto 692/1996, se da una nueva redacción al apartado 2 del mencionado artículo 43.º, en la que, consecuentemente con la desaparición de las sociedades de crédito hipotecario, no se menciona ya ninguna limitación.

(26) En realidad, la participación hipotecaria que reúna estas condiciones tiene la consideración de transferencia del activo. (Véase la distinción entre los conceptos de participación y transferencia de activos en el apartado II, 6, del capítulo 8.º)

(27) La Ley 19/1992, de 7 de julio, ha establecido la base legal de los fondos de titulización hipotecaria y de sus sociedades gestoras, pero no se ha publicado todavía el desarrollo reglamentario.

(28) Moción de 2 de noviembre de 1993 aprobada por unanimidad.

El procedimiento se basa en las previsiones del artículo 1.211 del Código Civil, que establece que «el deudor podrá hacer la subrogación sin consentimiento del acreedor, cuando para pagar la deuda haya tomado prestado el dinero por escritura pública...». La novedad del procedimiento ahora arbitrado reside en que la iniciativa en la tramitación la va a llevar el nuevo acreedor, desentendiéndose el deudor de soportar el peso de unos trámites siempre engorrosos. El proceso a seguir puede resumirse así:

- a) La entidad de crédito que va a subrogarse presentará al deudor una «oferta vinculante» con las condiciones financieras del nuevo préstamo hipotecario.
- b) La aceptación por el deudor de esa oferta implica su autorización para que la entidad oferente la notifique a la entidad acreedora y le requiera la entrega, en el plazo máximo de siete días naturales, de una certificación del importe del débito del deudor por el préstamo hipotecario en que se ha de subrogar.
- c) Entregada la certificación, la entidad acreedora tendrá derecho a enervar la subrogación si en el plazo máximo de quince días naturales, a contar desde dicha entrega, formaliza con el deudor novación modificativa del préstamo hipotecario.
- d) Si no existiese novación, para que la subrogación surta efectos bastará que la entidad subrogada declare en la misma escritura del nuevo préstamo hipotecario haber pagado a la entidad acreedora la cantidad acreditada por ésta, por capital pendiente e intereses y comisiones, devengados y no satisfechos.

Si la entidad acreedora no hubiese facilitado la certificación requerida o se negase a recibir el pago, la entidad subrogada lo podrá calcular bajo su responsabilidad (asumiendo la posibilidad de un error, que no sería repercutible al deudor) y depositar la suma en poder del Notario autorizante de la escritura del nuevo préstamo hipotecario y a disposición de la primitiva entidad acreedora, a quien el Notario notificará la subrogación con copia autorizada de la escritura de ésta.

Se abren, pues, dos posibilidades al deudor hipotecario para beneficiarse de una bajada de tipos de interés en el mercado: directamente, mediante la subrogación de acreedor, e indirectamente, ya que la entidad primitiva puede acudir a la novación modificativa del préstamo para evitar perder al cliente. En ambas situaciones —subrogación de acreedor y novación—, la Ley concede unos beneficios fiscales importantes y unas condiciones especiales en la fijación de los honorarios notariales y registrales que viabilizan los cambios (29).

Conviene señalar que las entidades a las que el deudor puede subrogar son todas aquellas que pueden intervenir en el mercado hipotecario —por tanto, todas las entidades de crédito—, pero ello no quiere decir que sólo puedan ser objeto de subrogación los préstamos hipotecarios «aptos» para este mercado, ya que la propia Ley extiende su ámbito de aplicación a todos los contratos de préstamos hipotecarios cualquiera que sea la fecha de su formalización y aunque no conste en los mismos la posibilidad de amortización anticipada. La única limitación consiste en que en la escritura de subrogación sólo se podrá pactar la mejora de las condiciones del tipo de interés inicialmente pactado o vigente (30).

(29) Artículos 7.º, 8.º y 9.º

(30) El artículo 4.º de la Ley dice textualmente: «... tipo de interés, tanto ordinario como de demo-  
ra, ...», lo que provoca una cierta perplejidad ante la indefinición conceptual de un tipo de interés «or-



Una ventaja significativa es la referente a la comisión por amortización anticipada que se produzca en las subrogaciones de préstamos hipotecarios, que queda establecida en el artículo 3.º de la Ley en el 1 por 100 como máximo del capital pendiente de amortizar. Este tope máximo en la comisión de amortización anticipada queda extendido a todos los supuestos de préstamos hipotecarios a interés variable, aun cuando la amortización no conlleve una subrogación de la entidad acreedora (31).

#### IV. INVERSIÓN EN VALORES INDUSTRIALES

La operativa sobre adquisición y tenencia por la banca de valores industriales ha estado enmarcada en unas limitaciones que datan de la reforma del crédito y la banca de 1962. La Base 6.ª de la Ley 2/1962, de 14 de abril, a la vez que anuncia la promulgación de un estatuto legal de los bancos industriales y de negocios que tendrán como función primordial la promoción de nuevas empresas, establece ya un criterio limitativo en lo que se refiere a las compras futuras por los bancos, con fondos de sus clientes, de acciones o participaciones de sociedades que estén ya en funcionamiento.

El desarrollo de la Ley de Bases de 1962 generalizó, en principio, una relación entre las inversiones en valores industriales y en inmovilizado (inmuebles y mobiliario e instalaciones) y los recursos propios de cada entidad, con una mayor flexibilidad y amplitud para los recién creados bancos industriales y una prohibición tajante en el caso de los bancos comerciales nuevos, previendo en unos y otros casos la posibilidad de autorizaciones de carácter excepcional.

Con la Ley 13/1985, de 25 de mayo, se llegó a una supresión de aquellas limitaciones tanto por la derogación expresa de las normas anteriores que las implantaron como por la propia filosofía general que de la nueva regulación se desprende: sustituir los límites específicos que habían operado sobre determinados riesgos por el principio de la necesidad de que las inversiones realizadas y riesgos asumidos estén respaldados por una suficiente dotación de recursos propios, mediante el juego de un índice general y otros selectivos sobre cada clase de inversiones.

Por último, las normas de solvencia actuales adaptadas al ordenamiento comunitario han llevado a un nuevo tratamiento de estas inversiones, estableciendo cuándo deben deducirse de los recursos propios o los límites cuantitativos que les afectan.

Para entender el alcance de estos cambios, conviene hacer un repaso, aunque sea breve, a las normas que han limitado este tipo de inversiones en el pasado, señalando que, de las restricciones respecto a la tenencia de valores industriales, subsistieron, después de la regulación de 1985, la referente a los bancos comerciales

---

dinario» cuando se manejan términos de carácter más financiero, como tipo nominal, tipo efectivo o incluso TAE. ¿A cuál de ellos quiere referirse la Ley? Tampoco se ve la importancia que pueda tener para el deudor una mejora del tipo de interés de demora, cuando la aplicación de éste tiene un carácter eventual, en caso de retraso en el pago de alguna cuota.

(31) Disposición adicional primera.

durante los cinco primeros años de actuación hasta el Real Decreto 1144/1988, de 30 de septiembre (32).

## 1. Limitaciones anteriores para la adquisición de valores industriales e inmovilizado

Para los bancos «existentes en la actualidad», es decir, lo que se llamaba banca mixta, el Decreto-Ley 56/1962, de 6 de diciembre, estableció que no podrían adquirir nuevos valores industriales, salvo con autorización expresa y concreta del Ministerio de Hacienda, cuando su cartera total de esta clase de valores más sus inmovilizaciones en edificios y mobiliario rebasasen la cifra de su capital y reservas (33), señalándose un plazo de cinco años a partir de la publicación del Decreto-Ley para enajenar los excesos.

Los bancos comerciales que se crearon a partir de la reforma de 1962 no estaban autorizados para adquirir o poseer acciones, participaciones u obligaciones en otros bancos ni en empresas industriales, comerciales o agrícolas, sociedades de cartera, de inversión u otras análogas (34). Esta prohibición absoluta se suavizó por el Decreto 63/1972, de 13 de enero, pasando a tener un carácter temporal durante los cinco primeros años de existencia de los bancos comerciales de nueva creación, cuya cartera de valores debería estar integrada, en dicho plazo, exclusivamente por valores que tuviesen la calificación de fondos públicos (35). En el posterior Real Decreto 1144/1988, de 30 de septiembre, ya no aparece esta prohibición.

Por lo que se refiere a los bancos industriales, el Decreto-Ley 53/1962, de 29 de noviembre, estableció que con sus fondos ajenos podrían adquirir acciones o participaciones en sociedades de carácter industrial o agrícola, pero únicamente en el momento de su constitución, o directamente en las ampliaciones del capital de las sociedades anteriormente constituidas, y nunca a precio superior al nominal, salvo cuando se tratase de suscripción de las acciones que les correspondiesen por razón de las antiguas que poseían, o existiese expresa y previa autorización del Ministerio de Economía y Hacienda (36). En consecuencia con la finalidad de promoción de empresas asignada a estos bancos, se les señalaba un límite más amplio para su cartera de valores industriales: el triple de sus recursos propios.

La banca extranjera instalada en España, en virtud de la regulación del Real Decreto 1388/1978, de 23 de junio, ha tenido limitada su cartera de valores a fondos públicos y títulos de renta fija, permitiéndose, no obstante, que pudiesen mantener excepcionalmente, y por un período no superior a seis meses, acciones que hubiesen adquirido en ejecución de deudas correspondientes a préstamos concedidos. También podían, previa conformidad del Ministerio de Economía y Hacienda y demás autorizaciones previstas en las normas sobre inversiones extranjeras, osten-

(32) Otra prohibición que afectaba a las sucursales y filiales de bancos extranjeros fue ya derogada por el Real Decreto 184/1987, de 30 de enero.

(33) Artículo 2.º

(34) Decreto 1312/1963, de 5 de junio, artículo 1.º

(35) Decreto 2246/1974, de 9 de agosto, artículo 4.º, f.

(36) Artículo 7.º

tar la titularidad, hasta el 100 por 100, del capital de sociedades dedicadas a la gestión de tarjetas de crédito, servicios de proceso de datos relativo al propio banco y otras tareas que se considerasen auxiliares de la función bancaria. El Real Decreto 184/1987, de 30 de enero, al derogar el de 1978, que regulaba la presencia de la banca extranjera en España, levantó las restricciones que, en este aspecto, afectaban a las filiales y sucursales de bancos extranjeros.

Las entidades de crédito cooperativo han tenido un régimen similar, recogido en la Orden de 26 de febrero de 1979, en cuyo artículo 18.º se establecía que la cartera de valores de renta variable de las cooperativas de crédito y cajas rurales, más las inmovilizaciones en edificios y mobiliario, no podría rebasar la cifra de su capital y reservas, salvo autorización ministerial. En cambio, para las cajas de ahorros, más que una limitación expresa, existía un régimen de consulta previa al Banco de España para inversiones de carácter general en valores industriales cuando la participación fuese superior al 20 por 100 del capital de la sociedad (37).

Las limitaciones a la cartera de valores industriales abarcaron inicialmente tanto a los de renta variable como a los de renta fija. Sin embargo, con el fin de facilitar a las empresas su financiación a largo plazo, a partir de 1974 se permitió a la banca la adquisición y tenencia de obligaciones y demás títulos privados de renta fija que quedaron excluidos de aquellos límites. Así, la Orden de 27 de agosto de dicho año autoriza a la banca no industrial a adquirir y poseer tales títulos por importe superior a sus recursos propios, y a los bancos industriales, para que su cartera de valores industriales excediese del triple de sus recursos propios cuando tal exceso fuese producido exclusivamente por la tenencia de títulos de renta fija. Las regulaciones de esta materia posteriores a 1974, como es el caso de las correspondientes a cooperativas y cajas de ahorros, comentadas anteriormente, ya se referían, únicamente, a valores industriales de renta variable.

Todas las limitaciones estructurales de la cartera de valores industriales de estas entidades de crédito debían, a su vez, combinarse con los límites cuantitativos fijados para los riesgos (inversión en valores y créditos) con un solo titular o con un grupo de empresas filiales en relación con los recursos totales de la entidad: 2,50 por 100, en bancos no industriales y cajas de ahorros; 10 por 100, en bancos industriales; 5 por 100, en cooperativas de crédito y cajas rurales.

Por lo que se refiere a la adquisición de inmuebles, mobiliario e instalaciones, no ha estado sujeta a regulaciones específicas, pero sí existía la limitación cuantitativa indirecta derivada de la inclusión de este inmovilizado, junto con los valores industriales, en el conjunto de inversiones que no podían exceder de los recursos propios de bancos no industriales y cooperativas de crédito, tal como se ha visto en párrafos anteriores.

Queda, por último, la necesidad de hacer una referencia a las consecuencias que podían derivarse para la expansión futura de las entidades de la existencia de un exceso de valores industriales e inmovilizado en relación con los recursos propios. En este sentido, debe recordarse que la capacidad de expansión disponible de una entidad bancaria resultaba reducida en la misma proporción en que sus valores industriales e inmovilizado excediesen de sus recursos propios, llegando a ser

---

(37) Circular del Banco de España núm. 51 de 22 de junio de 1979.

dicha capacidad negativa cuando dicho exceso se debiese únicamente al inmovilizado. A los bancos industriales, por sus funciones características, no les afectaba esta reducción, pero sí incurrían en el mismo supuesto de capacidad negativa (38). En cajas de ahorros y cooperativas de crédito se seguía un sistema similar de reducción de la capacidad de expansión disponible, aunque tal reducción no era proporcional al exceso de valores industriales e inmovilizado sobre recursos propios, sino que se aplicaba una escala con diversos intervalos con un resultado menos penalizador para estas entidades en atención a la distinta configuración de sus recursos propios (39).

## 2. Los valores industriales y el inmovilizado en la regulación de los recursos propios de 1985

La regulación de la Ley 13/1985 y el Real Decreto 1370/1985 refundió en el concepto de una exigencia de recursos propios suficientes toda la normativa anterior sobre limitación de riesgos e inversiones. Este sistema dejaba en libertad a la entidad para la adquisición de valores industriales siempre que tal inversión estuviese debidamente cubierta con recursos propios, según el índice de cubrimiento asignado, que quedaba fijado en un 8 por 100 (renta fija) o 16 por 100 (renta variable), que se elevarían al 35 por 100 cuando se tratase de acciones bancarias o aportaciones a cooperativas de crédito. Las inversiones en inmuebles e instalaciones quedaban englobadas en el índice correspondiente al activo real, fijado en un 35 por 100 (40).

Debe tenerse presente, no obstante, que el artículo 9.º, 1, de la Ley 13/1985 autorizaba al Gobierno, previo informe del Banco de España, para imponer a las entidades de depósito límites máximos, en función de sus recursos propios, a las inversiones en una serie de activos entre los que se encontraban los inmuebles y los valores industriales, si bien el Real Decreto 2254/1985, de 10 de noviembre, no desarrolló esta posibilidad.

La adquisición de inmuebles en pago de deudas ha tenido una normativa especial (41) que tendía a no perjudicar la expansión de las entidades de depósito como consecuencia de excesos inevitables de su inmovilizado que podían disminuir o incluso hacer negativa, su capacidad de expansión disponible. Liberalizada la apertura de oficinas en virtud de lo establecido por el artículo 7.º del Real Decreto 1370/1985, desapareció el concepto de capacidad de expansión disponible al no existir ya las referencias cuantitativas en función de los consumos según el número de habitantes de cada plaza, por lo que únicamente se trataría ahora de corregir el índice de cubrimiento de tales inversiones con recursos propios, que pasaron del

(38) Orden de 10 de septiembre de 1974, número 6.

(39) Órdenes de 10 de diciembre de 1979, número 10, y 2 de julio de 1980, número 8.

(40) El Real Decreto 1370/1985, de 1 de agosto, artículo 2.º, 1.e y f, los fijó inicialmente en 8 y 25 por 100. Haciendo uso de las facultades que le otorgaba el artículo 9.º del Real Decreto, el Banco de España los elevó a los niveles del 16 y 35 por 100 por la Circular 25/1987, de 20 de octubre.

(41) Órdenes de 20 de septiembre de 1974, número 6.º (bancos); 20 de diciembre de 1979, número 10.º (cajas de ahorros), y 2 de julio de 1980, número 8.º (cooperativas de crédito).

35 por 100 asignado al activo real en general a un 8 por 100 durante los cinco años siguientes a su adquisición (42). Estas adquisiciones se notificaban al Banco de España, que podría reducir ese plazo si los activos eran, por su naturaleza y características, susceptibles de enajenación en plazo menor sin perjuicio patrimonial apreciable para la entidad.

### 3. Tratamiento actual de las participaciones en empresas y del inmovilizado material

En el marco de la regulación sobre la solvencia, se han establecido unas normas relativas a las participaciones de las entidades de crédito en empresas que, si no las limitan, condicionan su tenencia al exigir que se deduzca su importe, en determinados casos y cuantías, de los recursos propios. En este mismo contexto, se señalan límites cuantitativos para las inmovilizaciones materiales (43).

a) Participaciones en entidades financieras (excepto en entidades aseguradoras)

Según los apartados e) y g) del apartado 1 del artículo 21.º del Real Decreto 1343/1992, de 6 de noviembre, se deducirán de los recursos propios de las entidades de crédito:

- Las superiores al 10 por 100 del capital de la entidad participada.
- Las iguales o inferiores al 10 por 100 del capital de la entidad participada en la parte en que la suma de todas ellas exceda del 10 por 100 de los recursos propios de la entidad de crédito.

b) Participaciones en entidades no financieras (o en sus sociedades instrumentales)

De acuerdo con los artículos 10.º, 1. a y b, de la Ley 13/1985, de 25 de mayo (44), y 24.º, 1. a y b, del Real Decreto 1343/1992, de 6 de noviembre, se deducirá de los recursos propios la mayor de las siguientes cuantías:

- El importe total de las participaciones cualificadas (45), en la parte en que dicho importe total exceda del 60 por 100 de los recursos propios de la entidad de crédito.

(42) Real Decreto 1370/1985, artículo 2.º, 2, y modificaciones introducidas por la CBE 25/1987, de 20 de octubre, refundida más tarde en la CBE 19/1989, de 13 de diciembre.

(43) Las referencias a entidades de crédito se extienden, alternativamente, al grupo consolidable de entidades de crédito.

(44) Según la redacción dada al capítulo I por la Ley 13/1992, de 1 de junio.

(45) En los términos señalados en el artículo 10.º, 2, de la Ley 13/1985, de 25 de mayo, en la redacción dada por la Ley 13/1992, de 1 de junio. No debe confundirse este concepto de participación «cualificada» (10 por 100) con el de participación «significativa» en una entidad de crédito (5 por 100), recogido este último en la Ley 26/1988, de 29 de julio, artículo 56.º, incorporado por la Ley 3/1994, de 14 de abril.

- El importe de las participaciones cualificadas, en la parte de cada participación que exceda del 15 por 100 de los recursos propios de la entidad de crédito.

c) Inmovilizaciones materiales

El artículo 31.º del Real Decreto 1343/1992, de 6 de noviembre, limita estas inmovilizaciones a un importe que no supere el 70 por 100 de los recursos propios de la entidad de crédito.

Se exceptúan de esta limitación los fondos de la obra benéfico-social de las cajas de ahorros y de la CECA y los de promoción y educación de las cooperativas de crédito, en la medida en que estén materializados en inmuebles y se computen como recursos propios.

Las inmovilizaciones adquiridas en pago de deudas también se exceptúan de la limitación indicada durante un período que no exceda de tres años a partir del momento de su adquisición.

## COEFICIENTES LEGALES

## I. COEFICIENTES LEGALES

Un antecedente de los coeficientes legales establecidos en la reforma del crédito y la banca de 1962 hay que buscarlo en las amplias facultades que se otorgaban al Ministerio de Hacienda por la Ley de Ordenación Bancaria de 31 de diciembre de 1946 para imponer a la banca privada determinadas proporciones o coeficientes entre sus partidas de balance.

Así, en el artículo 44.º de esta Ley, en las letras *b*) y *c*), se preveía la posibilidad de fijar la proporción que debían mantener el importe de los recursos propios y el conjunto de sus obligaciones, y la proporción máxima de los créditos personales con los demás créditos del activo, por un lado, y la relación entre los activos realizables y las obligaciones exigibles, por otro. También, según el artículo 46.º, podía ordenarse a un determinado banco que depositase en el Banco de España un porcentaje de sus recursos propios, con la limitación del 20 por 100 de éstos (1).

Estas facultades y las previsiones de la Base VI de la Ley 2/1962, de 14 de abril, suponen la base legal de unos coeficientes, ya estructurados, de caja, liquidez y garantía. Unos años antes, una Ley de 26 de diciembre de 1958 autorizaba a fijar el porcentaje de los recursos ajenos que debía invertirse en fondos públicos, con un límite del 40 por 100, en lo que puede considerarse como un precedente del coeficiente de inversión que se estableció en la disposición adicional cuarta de la Ley 13/1971, de 19 de junio.

De todos estos coeficientes, sólo queda en la actualidad el de caja, enmarcado ahora en la Ley de Autonomía del Banco de España, como una de las formas que éste puede utilizar en la instrumentación de la política monetaria que él mismo define y ejecuta (2).

El coeficiente de liquidez resultó pronto inoperante —y acabó finalmente desapareciendo (3)— porque se superponía al de caja, incluyendo además otros activos de cobertura más o menos monetizables cuyos ritmos de emisión se encontraban fuera del control del Banco de España (4).

---

(1) No se hizo uso de esta posibilidad.

(2) Artículo 8.º de la Ley 13/1994, de 1 de junio.

(3) Suprimido por la disposición adicional cuarta de la Ley 13/1971, de 19 de junio.

(4) Puede verse MARTÍNEZ CORTINA, Rafael, *Crédito y banca en España. Análisis y estructura*, Editorial Moneda y Crédito, Madrid, 1971, págs. 191 y sigs. Para una visión de los antecedentes del coeficiente de caja, y lo que supuso la reforma de 1983, resulta muy útil el artículo de ARÍZTEGUIL, Javier, «El coeficiente legal de caja en España», publicado en el núm. 4 de *Suplementos del Sistema Financiero*, de *Papeles de Economía Española*.

El coeficiente de garantía fue convertido, en 1985, en coeficiente de recursos propios, que se adaptó al coeficiente de solvencia comunitario a partir de 1993, y cumple la función de garantizar la solvencia de las entidades mediante la cobertura de las inversiones realizadas y los riesgos asumidos con determinados porcentajes de los recursos propios.

Por último, el coeficiente de inversión establecido en 1971 como refundición de los coeficientes de fondos públicos y los créditos especiales acogidos al anterior descuento automático ha desaparecido totalmente a partir de 1 de enero de 1993, al cumplirse el calendario de reducción progresiva establecido por el Real Decreto 37/1989, de 13 de enero.

## II. COEFICIENTE DE CAJA. PRIMERAS EXPERIENCIAS

Las primeras entidades obligadas a mantener un coeficiente de caja fueron los bancos industriales y de negocios en 1962 (5). Para la banca no industrial fue también previsto en 1962, pero no se fijó su nivel hasta ocho años más tarde (6). Para las cajas de ahorros se estableció por el Decreto 715/1964, de 26 de marzo, pero su cuantía no se fijó hasta siete años después (7). Por último, para las cooperativas de crédito y cajas rurales se estableció en 1978, iniciándose la obligación de su cumplimiento a partir del año siguiente (8).

El coeficiente de caja relacionaba inicialmente el efectivo en caja más la cuenta corriente de las entidades en el Banco de España, y el disponible en este último, con los depósitos, excluyendo las cuentas acreedoras en moneda extranjera y en pesetas convertibles y los saldos interbancarios.

El Banco de España, en virtud de las atribuciones conferidas (9), modificó en distintas ocasiones el coeficiente de caja tanto en sus niveles mínimos como en el sistema de cálculo, que se inició con un coeficiente de fin de mes, pasó después a otro de ciertas fechas mensuales y últimamente se fijó en un sistema de medias decenales, estableciéndose un límite superior, a partir del cual no se computaban los excedentes, y otro inferior, a partir del cual se incurría en penalizaciones.

En diciembre de 1983, los niveles fijados para bancos, industriales y no industriales, y cajas de ahorros eran el 7,75 por 100 de los pasivos computables más un 4 por 100 de los mismos como depósito obligatorio en el Banco de España, remunerado al 10 por 100. El de las cooperativas de crédito y cajas rurales estaba fijado en un 6,75 por 100 de los pasivos computables, sin exigencia de constituir depósitos remunerados.

(5) Decreto-Ley 53/1962, de 29 de noviembre, y Orden de 21 de mayo de 1963.

(6) Decreto-Ley 56/1962, de 6 de diciembre, y Orden de 2 de diciembre de 1970.

(7) Orden de 15 de diciembre de 1971.

(8) Real Decreto 2860/1978 y Orden de 26 de febrero de 1979.

(9) Órdenes de 20 de abril de 1977 (bancos); de 15 de diciembre de 1971, número 4.º (cajas de ahorros), y de 26 de febrero de 1979, número 20 (cooperativas).



### III. LA REGULACIÓN DEL COEFICIENTE DE CAJA DE 1983

La aparición de nuevos pasivos, o formas de financiación de las entidades, que escapaban de la delimitación que las normas vigentes hacían de los pasivos computables en el coeficiente de caja, y la existencia de nuevos intermediarios financieros que realizaban funciones similares a las de bancos, cajas de ahorros y cooperativas de crédito, pero no estaban sometidos a aquél, aconsejaron a la autoridad financiera promover una nueva normativa que se adaptase a las necesidades derivadas de un marco más abierto y desintermediado de nuestro sistema financiero.

La Ley 26/1983, de 26 de diciembre, y su desarrollo en una Orden de la misma fecha introdujo un cambio profundo en la regulación del coeficiente de caja, ampliando considerablemente el campo de los intermediarios financieros a quienes obliga y el abanico de los pasivos computables en el mismo, a la vez que se elevaban los niveles mínimos de cumplimiento. Se extendió entonces el concepto de intermediario financiero, a estos efectos, además de a los bancos, cajas de ahorros y cooperativas de crédito, a las sociedades de crédito hipotecario, entidades de financiación y entidades mediadoras del mercado de dinero (10).

Esta normativa iniciada en 1984 sufrió posteriormente (11) una transformación importante en su estructura como paso previo a la situación que se preveía con la puesta en marcha del mercado único en 1993, en cuyo momento la competencia entre las entidades financieras de distintos países exige una adaptación a los niveles de los coeficientes de esta naturaleza vigentes en el resto de los países comunitarios.

Para entender las transformaciones implantadas en 1990, que afectan a los niveles del coeficiente y pasivos computables dentro de la regulación básica de 1983, se hace necesario analizar cómo se ha ido estructurando el coeficiente de caja hasta 1990 y en qué consiste la reforma entonces iniciada.

La derogación reciente de la Ley de 1983 y sus normas de desarrollo por la Ley 13/1994, de 1 de junio, es congruente con la facultad que esta última Ley atribuye al Banco de España para decidir sobre el establecimiento de un coeficiente de caja con objeto de alcanzar los objetivos de política monetaria, cuya formulación y ejecución son ahora de su competencia. La Circular Monetaria del Banco de España 1/1996, de 27 de septiembre, ha supuesto el encuadre de la regulación del coeficiente en el nuevo marco competencial aprovechando la ocasión para efectuar algunos retoques técnicos e incluir a los establecimientos financieros de crédito, que han sustituido a las desaparecidas entidades de crédito de ámbito operativo limitado.

#### 1. El coeficiente de caja durante el período 1984-1990

Partiendo de la Ley 26/1983, de 26 de diciembre, y su desarrollo en la Orden de esa misma fecha con diversas modificaciones introducidas en la misma a lo lar-

---

(10) También estuvieron incluidas las Juntas Sindicales de la Bolsa hasta su desaparición en el marco de la nueva regulación del mercado de valores. Posteriormente, quedaron sujetas al coeficiente de caja las sociedades de arrendamiento financiero (RD 1530/1989, de 15 de noviembre, artículo 2.º).

(11) Orden de 21 de febrero de 1990.

go de estos años, puede establecerse que el coeficiente de caja se calcula sobre los siguientes pasivos u operaciones de propia financiación de los distintos intermediarios financieros con las precisiones contenidas en el número 2.º de la Orden:

- a) Depósitos en cuenta corriente, libretas de ahorro o similares e imposiciones a plazo fijo.
- b) ... (12).
- c) Certificados de depósito, pagarés u otros efectos negociables.
- d) Bonos, obligaciones u otros títulos, incluidos los bonos y cédulas hipotecarias (13).
- e) ... (14).
- f) Letras, pagarés u otros efectos de la cartera endosados o cedidos a terceros, incluyendo los efectos cedidos temporalmente, así como las participaciones hipotecarias. Se excluyen los endosos o cesiones de pagarés del Tesoro y deuda pública formalizada en anotaciones en cuenta (15).
- g) Pagarés de empresa o similares, con aval de intermediario financiero.
- h) Saldos de los pasivos enumerados en el apartado a) denominados en pesetas convertibles.

Una Orden de 10 de marzo de 1987 incluyó este último apartado h) y otro i) que recogía los incrementos que se produjesen en los saldos enumerados en el apartado h). Otra Orden de 21 de abril de 1987 añadió los apartados j) y k), que se referían a los saldos de los recursos ajenos denominados en moneda extranjera, deducidos los activos en moneda extranjera, y los incrementos en dichos saldos, respectivamente. En unos y otros casos, el Banco de España quedaba facultado para definir como computables los saldos, los incrementos o ambas partidas a la vez. Por la Circular 4/1987, de 11 de marzo, se incluyeron los incrementos en pesetas convertibles, que posteriormente, en la Circular 12/1987, de 22 de abril, fueron sustituidos por los saldos de esta naturaleza, añadiéndose, además, los incrementos en los saldos de moneda extranjera. Finalmente, otra Orden de 12 de noviembre de 1987 suprimió los apartados i), j) y k).

Se autoriza al Banco de España para que incorpore a la base de cómputo del coeficiente de caja los instrumentos de giro y demás cuentas acreedoras transitorias si se aprecia que cumplen una función sustitutiva de los pasivos u operaciones detalladas anteriormente.

El artículo 6.º de la Ley y números 3.º, 4.º y 5.º de la Orden otorgan amplias facultades al Banco de España para establecer las formas de cubrir el coeficiente y los niveles de cumplimiento del mismo dentro del límite máximo del 20 por 100 de los saldos computables.

---

(12) Las cuentas de ahorro del emigrante, que figuraban en este apartado, desaparecieron como tales en virtud de lo dispuesto en el Real Decreto 1723/1985, de 28 de agosto, y sus saldos traspasados a cuentas extranjeras de pesetas convertibles tienen la consideración de «Acreedores no residentes». (Derogado por OM de 23 de diciembre de 1985.)

(13) Se excluyen las obligaciones subordinadas en cuanto sean computables como recursos propios (Orden de 23 de diciembre de 1985, número 6.º).

(14) Se refería a los fondos o reservas matemáticas constituidos por operaciones de capitalización o seguro efectuadas por cajas de ahorros. Derogado por OM de 23 de diciembre de 1985.

(15) Ver Orden de 19 de mayo de 1987, disposición adicional tercera.

Todas estas facultades fueron desarrolladas, inicialmente, en una serie de Circulares del Banco de España: 1/1984, de 9 de enero, para bancos y cajas de ahorros; 6/1984, de 21 de febrero, para cooperativas de crédito y cajas rurales, y las Circulares 3, 4 y 5/1984, de 21 de febrero, para el resto de intermediarios sujetos al coeficiente.

Por lo que se refiere a las entidades de depósito, para bancos y cajas de ahorros, el coeficiente quedó fijado en el 18 por 100, remunerándose por el Banco de España al 13,50 por 100 de interés los activos de cobertura en lo que excediesen del 5 por 100 de los pasivos computables. El de las cooperativas de crédito se inició con el 13 por 100 de los pasivos computables mediante depósitos en efectivo en el Banco de España remunerados al mismo tipo de interés.

Durante los seis años transcurridos desde la nueva regulación del coeficiente, el Banco de España ha ido introduciendo una serie de modificaciones que han afectado al propio nivel del mismo, al tramo remunerado y al tipo de interés aplicado a los activos de cobertura. Además, posteriormente, publicó la Circular 18/1987, de 26 de mayo, que refundía y actualizaba todas las normas anteriores incluyendo en un solo texto la regulación correspondiente a todos los intermediarios financieros sujetos al coeficiente de caja. Al iniciarse 1988, el coeficiente quedaba fijado en el 18,50 por 100 con un tramo remunerado que es igual al nivel global disminuido en 2,5 puntos porcentuales (o sea el 16 por 100). Las cooperativas de crédito sólo tenían que cubrir el tramo remunerado (16).

Al iniciarse el segundo semestre de 1988, como parte de un proceso de revisión y perfeccionamiento técnico de este coeficiente, una nueva Circular, la 10/1988 de 22 de julio, dio nueva redacción a las normas 2.<sup>a</sup> y 4.<sup>a</sup> de la Circular básica 18/1987, introduciendo importantes modificaciones que afectaban a los activos computables, nivel del coeficiente y tramo remunerado del mismo. Por otro lado, se rebajó el nivel del coeficiente de bancos y cajas de ahorro en dos puntos, pasando del 18,50 al 16,50 por 100, y en medio punto el de las cooperativas de crédito, que pasó del 16 al 15,50 por 100, remunerándose al mismo tipo de interés (7,75 por 100); un 11,50 por 100 en el caso de bancos y cajas de ahorros, y un 12,50 por 100 por lo que se refiere a las cooperativas de crédito. A estas modificaciones se unió la exclusión del efectivo en caja como activo de cobertura en el caso del primer grupo de entidades.

Para reducir la liquidez en el sistema económico y dificultar el crecimiento indeseado del crédito, se volvió a revisar al alza el nivel del coeficiente de caja, que por la Circular 2/1989, de 31 de enero, quedaba elevado en 1,50 puntos porcentuales (que afectaban al tramo no remunerado) por lo que se refiere a bancos y cajas de ahorros. En cuanto a las cooperativas de crédito, se establecía, por primera vez, una distinción entre las no rurales, cuyo coeficiente se incrementaba en dos puntos, y cajas rurales con aumento de 1,50 puntos. Pero mientras en las primeras el incremento se trasladaba íntegramente al tramo no remunerado, en las segundas se repartía en un punto en el tramo remunerado y 0,50 puntos en el no remunerado. Esta tendencia alcista continuó, poco después, con la Circular 12/1989, de 7 de julio, que elevó el coeficiente en un punto porcentual, con incidencia en el tramo no remunerado.

---

(16) Este mismo tratamiento se aplicaba a las SMMD, sociedades de crédito hipotecario y entidades de financiación. El nivel del 18,50 por 100 se introdujo por la Circular 2/1988, de 13 de enero, y el tipo de interés del 7,75 por 100 del tramo remunerado por modificación de 29 de enero de 1988.

Por último, la Circular 21/1989, de 29 de diciembre, supuso una baja del nivel del coeficiente y un nuevo cambio en su estructura interna, ya que se igualaba el nivel global para bancos, cajas de ahorros y cooperativas de crédito en el 17 por 100 (17), afectando las bajas en todos los casos al tramo remunerado (18).

A las sociedades de crédito hipotecario, entidades de financiación y sociedades de arrendamiento financiero se les exigió siempre unos niveles de coeficiente y un procedimiento de cálculo idénticos a los señalados a las cooperativas de crédito. Las sociedades mediadoras del mercado de dinero, en cambio, siguieron esos mismos niveles, pero calculándose el coeficiente por el mismo procedimiento fijado para bancos y cajas de ahorros.

Una visión comparativa de las modificaciones del coeficiente de caja de las entidades de crédito, a partir de la Circular 18/1987, puede resumirse tal como se presenta en el cuadro núm. 10.1:

CUADRO NÚM. 10.1				
MODIFICACIONES DEL COEFICIENTE DE CAJA				
	Global	Remunerado	No remunerado	CBE
<i>Bancos y cajas de ahorros</i>	19,50	17,00	2,50	18/1987, de 26-5
	18,50	16,00	2,50	28/1987, de 22-12
	16,50	11,50	5,00	10/1988, de 22-7
	18,00	11,50	6,50	2/1989, de 31-1
	19,00	11,50	7,50	12/1989, de 7-7
	17,00	9,50	7,50	21/1989, de 29-12
<i>Cooperativas de crédito y entidades de ámbito operativo limitado</i>	17,00	17,00	—	18/1987, de 26-5
	16,00	16,00	—	2/1988, de 13-1
	15,50	12,50	3,00	10/1988, de 22-7
No rurales (*)	17,50	12,50	5,00	2/1989, de 31-1
	18,50	12,50	6,00	12/1989, de 7-7
	17,00	11,00	6,00	21/1989, de 29-12
Cajas rurales	17,00	13,50	3,50	2/1989, de 31-1
	18,00	13,50	4,50	12/1989, de 7-7
	17,00	12,50	4,50	21/1989, de 29-12
(*) Las entidades de crédito de ámbito operativo limitado seguían los niveles de las cooperativas de crédito no rurales.				

(17) Desde enero de 1989 el nivel del coeficiente de bancos y cajas de ahorros venía siendo medio punto más elevado que el de las cooperativas de crédito no rurales, y el de éstas otro medio punto más alto que el de las cajas rurales.

(18) Las bajas eran de dos puntos en bancos y cajas de ahorros, de 1,5 puntos en cooperativas de crédito no rurales y un punto en cajas rurales.

## 2. Reforma de 1990 y modificaciones posteriores

La Orden de 21 de febrero de 1990 introduce una reducción sustancial del coeficiente de caja basada en «el asentamiento creciente del mercado de la Deuda Pública y las perspectivas de moderación del crédito otorgado por las instituciones financieras» (19). De este modo, el coeficiente limitará su función a regular las necesidades técnicas de liquidez de las entidades sometidas al mismo.

Para ello se da nueva redacción al número tercero de la Orden de 26 de diciembre de 1983, y el Banco de España dicta, dentro de sus competencias, una nueva Circular, la 2/1990, de 27 de febrero. Se establecen ahora dos tramos: el primero, que será no remunerado, queda fijado, para todas las entidades, en un 5 por 100 de los recursos computables (20); el segundo tramo queda fijado en un 12 por 100 de los recursos computables, con las particularidades que se indican más adelante.

### a) Primer tramo

Son activos de cobertura la cuenta corriente de las entidades en el Banco de España. Los recursos computables serán los indicados en la Orden de 26 de diciembre de 1983 con las especificaciones de balance que señala la Circular (21).

El cálculo del coeficiente para bancos, cajas de ahorros, CECA y sucursales de entidades de crédito extranjeras se realizará tres veces al mes, incluyendo en el denominador la suma de los saldos de los pasivos computables de todos los días comprendidos en el período decenal, incluidos los festivos. En el numerador figurará la suma de los saldos de los activos computables desplazados dos días naturales respecto de la decena de pasivos.

Las cooperativas de crédito realizarán el cálculo del coeficiente con carácter mensual (22), incluyendo en el denominador la suma de los pasivos computables de todo el período de cómputo, incluidos los días festivos, y en el numerador la suma de los saldos de los activos computables desplazados en dos días naturales respecto del mes de pasivos (23).

### b) Segundo tramo

Los activos de cobertura del segundo tramo eran «Certificados del Banco de España» con las características señaladas en la norma 9.ª de la Circular 2/1990.

(19) Véase preámbulo de la Orden.

(20) La Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado, da nueva redacción al artículo 5.º de la Ley 26/1983, fijando el límite máximo en el 7 por 100 (artículo 59.º).

(21) La Orden de 26 de diciembre de 1983 ha sufrido varias modificaciones y nuevas redacciones, pero sigue siendo la norma de desarrollo de la Ley.

(22) La Oficina de Operaciones del Banco de España señalará los días que corresponden a cada período mensual a estos efectos. Igualmente, determinará el inicio de las decenas en el caso del cálculo por las restantes entidades.

(23) Las cooperativas de crédito que lo deseen podrán solicitar del Banco de España autorización para el cálculo decenal del coeficiente. El procedimiento mensual y la posibilidad de cambiarlo a decenal fue el sistema de cálculo de las entidades de ámbito operativo limitado hasta su desaparición.

Tenían un tipo de interés del 6 por 100 anual pagadero semestralmente. Los recursos computables en este tramo quedaban establecidos en la media de los que fueron efectivamente computados a efectos del coeficiente de caja durante los meses de octubre, noviembre y diciembre de 1989 y enero de 1990 (24).

La liberalización de las transacciones con el exterior (25) y ciertas operaciones nuevas propias del dinamismo de los mercados financieros hicieron conveniente introducir determinadas modificaciones en el capítulo de pasivos u operaciones de propia financiación computables en el coeficiente de caja. Y así, una Orden de 29 de enero de 1992 dio nueva redacción al número segundo de la de 26 de diciembre de 1983, quedando el listado de dichos pasivos como se expone a continuación (26):

a) Depósitos en cuenta corriente, libretas de ahorro, imposiciones a plazo y créditos o préstamos recibidos por las entidades sometidas al coeficiente, en pesetas o en moneda extranjera, cuando el titular sea residente en España (27).

b) Saldos de los pasivos enumerados en el apartado a) denominados en pesetas cuyo titular sea un no residente (28).

c) Pagarés de propia financiación u otros valores negociables que impliquen captación de fondo reembolsables (29).

d) Letras, pagarés u otros efectos de la cartera endosados o cedidos a terceros, participaciones a favor de terceros en activos de la cartera y cesiones de efectos o valores con pacto de recompra no opcional (30).

e) Acreedores por valores en la medida en que los valores recibidos hayan sido vendidos (31).

f) Pagarés de empresa o similares con aval de intermediario financiero.

La nueva redacción dada al número segundo de la Orden de 1983 ratifica que cuando los tomadores o endosatarios de los pagarés, o de los efectos a que se refiere la letra d), sean entidades de crédito, la entidad emisora o cedente no soportará el coeficiente de caja por esa operación. Asimismo, se mantiene la facultad del Banco de España para incorporar a la base de cómputo determinadas operaciones que cumplan una función sustitutiva de las detalladas en los apartados a) a f).

(24) Si esta media superaba en un 10 por 100 o más a los recursos medios computables de cada uno de los meses de diciembre de 1989 y enero de 1990, se hacía el cálculo sobre la media de estos dos meses.

(25) Real Decreto 1816/1991, de 20 de diciembre.

(26) El Banco de España desarrolla esta Orden en la Circular 5/1992, de 30 de enero.

(27) Excepto aquellos cuyo titular sea una entidad de crédito, el Estado, una Comunidad Autónoma o corporación local y sus respectivos organismos autónomos administrativos o las entidades gestoras de la Seguridad Social.

(28) Se exceptúan los correspondientes a las Comunidades Europeas, bancos multilaterales de desarrollo y demás organismos internacionales.

(29) No integrarán la base de cálculo del coeficiente las financiaciones subordinadas que se computen o hayan sido computadas como recursos propios a efectos de la normativa de solvencia.

(30) Se excluyen las operaciones de esta naturaleza relativas a deuda del Estado o de las Comunidades Autónomas y las participaciones hipotecarias que cumplan las condiciones que permiten dar de baja en balance a los activos participados (CBE 4/1991, de 14 de junio, norma 15.ª, punto 6, en relación con los 1 y 2).

(31) Excepto cuando se trate de valores emitidos por el Estado o las Comunidades Autónomas.

Es importante la clarificación que se establece ahora respecto a las financiaciones subordinadas recibidas: quedan excluidas de la base de cálculo del coeficiente, hasta su amortización, las que se computen *o hayan sido computadas* como recursos propios (32).

Comparando la lista de pasivos u operaciones de propia financiación que componen el denominador del coeficiente de caja en la nueva redacción dada por la Orden de 29 de enero de 1992, se observa respecto a la regulación anterior la incorporación de los siguientes conceptos:

— *Pasivos en pesetas de no residentes*

Al desaparecer la diferencia entre cuentas de pesetas ordinarias de no residentes y de pesetas convertibles (éstas ya incluidas anteriormente), se hacía preciso dar a ambas un mismo tratamiento.

— *Pasivos en moneda extranjera de residentes*

Su inclusión trata de no establecer un privilegio artificial a estos pasivos, que estimulase a los residentes a convertir sus saldos en pesetas en otros en moneda extranjera.

— *Pasivos de organismos autónomos comerciales e industriales*

Responden a la nueva clasificación efectuada por la Circular contable 4/1991, que excluye del sector público a estos organismos pasándolos al sector privado.

— *Acreedores por préstamos de valores*

Tienden a evitar que estas nuevas operaciones actúen como mecanismos para eludir el coeficiente.

El impacto que producen estas inclusiones se compensa con una baja de 0,50 puntos en el nivel del coeficiente, que queda fijado en el 4,50 por 100, por la CBE 6/1992, de 28 de febrero. Este nivel volvió a revisarse a la baja por la CBE 20/1992, de 11 de diciembre, que lo establece en el 3 por 100 en una adaptación al vigente en otros países de la Comunidad Europea, con el fin de equiparar las condiciones de las entidades de crédito que operan en España ante la entrada en vigor del Mercado Único Europeo a partir del 1 de enero de 1993. Una nueva CBE 10/1993, de 17 de septiembre, rebaja el nivel de cobertura al 2 por 100, que es el vigente en la actualidad.

A estos mismos criterios de equiparación de las condiciones operativas de las entidades de crédito —aunque en este caso en su vertiente interior— responde la extensión del coeficiente de caja a las anteriores entidades oficiales de crédito. El Real Decreto 527/1992, de 22 de mayo, somete al régimen de este coeficiente al

---

(32) La redacción anterior encerraba cierta ambigüedad al excluirlas: «... en cuanto sean computables como recursos propios.»

Banco de Crédito Agrícola, Banco Hipotecario de España y Banco de Crédito Local de España, como consecuencia obligada de la nueva organización de estas entidades que las coloca en igualdad de condiciones que el resto de las entidades de crédito (33). La CBE 10/1992, de 26 de mayo, efectúa los ajustes necesarios en la Circular básica 2/1990 y asigna a las tres entidades oficiales de crédito un procedimiento de cobertura del primer tramo del coeficiente idéntico al de bancos y cajas de ahorros (34).

#### IV. EL COEFICIENTE DE CAJA EN LA LEY DE AUTONOMÍA DEL BANCO DE ESPAÑA

Entre las competencias que atribuye la Ley 13/1994, de 1 de junio, al Banco de España, en el marco de la instrumentación de la política monetaria, y para alcanzar los objetivos de la misma, se sitúa la posibilidad de «imponer a las entidades de crédito la inmovilización de fondos mediante el establecimiento de un coeficiente de Caja» (35).

El marco legal señalado en la Ley de Autonomía del Banco de España para este coeficiente se refiere a los activos y pasivos computables y al nivel máximo del mismo en los siguientes términos:

- Los fondos inmovilizados se materializarán en depósitos en el Banco de España y, en su caso, en otros instrumentos emitidos por él para detraer liquidez.
- En la base de cálculo del coeficiente sólo se integrarán los recursos ajenos de las entidades de crédito y los activos del público intermediados por ellas.
- La cuantía total de los fondos inmovilizados por el coeficiente no podrá exceder de cinco puntos porcentuales sobre la base total de cálculo.

Dentro de ese marco, el Banco de España queda facultado para determinar, en la forma que resulte más adecuada en función de los objetivos de la política monetaria, los siguientes contenidos del coeficiente:

- Los elementos a incluir en la base de cálculo, referidos a saldos contables o a incrementos de los mismos.
- El nivel del coeficiente, que podrá ser único o diferenciado para distintas clases de operaciones.
- Su periodicidad y forma de cálculo.
- Las demás características técnicas.

Esta Ley de Autonomía del Banco de España derogó la Ley 26/1983, de 26 de diciembre, de coeficientes de caja de los intermediarios financieros, si bien

(33) Real Decreto-Ley 3/1991, de 3 de mayo.

(34) Una disposición transitoria del Real Decreto 527/1992 establecía dos reglas complementarias para la incorporación gradual al coeficiente: a los saldos computables en 31-12-91 se aplicaba un nivel del 2 por 100, que se iría aumentando hasta alcanzar el que estuviese establecido con carácter general; a los incrementos que experimentasen esos saldos sobre la fecha indicada se aplicaba ya el nivel general.

(35) Artículo 9.º, 2.



confería una vigencia transitoria a las disposiciones dictadas en desarrollo de la derogada Ley 26/1983 hasta que fuesen sustituidas (36) por las normas elaboradas por el Banco de España, que deberían revestir, de acuerdo con lo previsto en el artículo 3.º, 1, de la Ley 13/1994, de 1 de junio, el carácter de Circular Monetaria.

Esta vigencia transitoria ha afectado a la Orden de 26 de diciembre de 1983 —con nuevas redacciones sucesivas hasta la última realizada por la Orden de 29 de enero de 1992— y era necesaria porque en el número segundo de la misma se establecía la lista de pasivos computables y los contenidos de los mismos, quedando limitada la competencia del Banco de España, en este aspecto, a efectuar una conciliación entre esos pasivos u operaciones de propia financiación y los epígrafes y conceptos donde se situaban en el balance de las entidades.

La Circular Monetaria del Banco de España 1/1996, de 27 de septiembre, ha venido exigida por la urgencia normativa de la inclusión de los nuevos establecimientos financieros de crédito en la lista de entidades sometidas al coeficiente de caja. A la vez, se aprovecha para introducir algunos cambios de redacción, eliminar referencias a entidades que ya no existen (37) o a disposiciones que ya no están en vigor (38) y recoger en un texto único tanto las normas originales del propio Banco de España como sus posteriores modificaciones (39).

Aunque en los aspectos materiales no ha variado la regulación del coeficiente dado el carácter formal de las modificaciones, se resumen a continuación cuáles han sido éstas dentro de la estructura de la nueva Circular Monetaria:

*a) Entidades sujetas al coeficiente*

Todas las entidades de crédito, a excepción del Instituto de Crédito Oficial, por su consideración como agencia financiera del Gobierno y las funciones que se le asignan en el Real Decreto-Ley 12/1995, de 28 de diciembre (40).

Se hace explícita la mención de las sucursales de entidades de crédito extranjeras como una categoría independiente de las entidades de crédito españolas.

*b) Activos computables*

Desaparece la referencia al segundo tramo a cubrir con Certificados del Banco de España —e incluso a la existencia de tramos— en atención al carácter coyuntural que tuvo su cumplimiento, que ya quedó sin efecto a partir del primer día hábil de mayo de 1990.

(36) Disposición transitoria tercera.

(37) Sociedades mediadoras en el mercado de dinero, ya desaparecidas, y entidades oficiales de crédito y Caja Postal, que tienen estatuto de bancos.

(38) Las relativas al tramo de Certificados del Banco de España.

(39) Se deroga la CBE 2/1990, de 27 de febrero, con los contenidos básicos del coeficiente, y sus modificaciones por las CBE 5/1992, de 30 de enero (nueva lista de pasivos computables); 10/1992, de 26 de mayo (extensión del coeficiente a las entidades oficiales de crédito); 8/1993, de 28 de junio (posibilidad de generalizar el procedimiento de cálculo decenal), y 10/1993, de 17 de septiembre (rebaja del nivel de cobertura al 2 por 100).

(40) Disposición adicional sexta, 2.

### c) *Pasivos computables*

Se incorpora a esta Circular la lista de pasivos que antes figuraba en la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda. En la especificación de las partidas del balance en las que se reflejan tales pasivos se hace distinción, ahora, de las que corresponden a los establecimientos financieros de crédito.

Se mantienen sin variación los métodos de cobertura, tanto el de cálculo decenal como mensual, incluyendo en este último a los establecimientos financieros de crédito, sin perjuicio de la posibilidad de solicitar autorización para variar al sistema decenal.

La información a rendir se acomoda a la nueva estructura de entidades sometidas al coeficiente.

El nivel del coeficiente continúa fijado en el 2 por 100 de los pasivos computables.

## V. REFERENCIA AL EXTINGUIDO COEFICIENTE DE INVERSIÓN

### 1. Consideraciones sobre las financiaciones privilegiadas

La financiación obligada a ciertos sectores, o con otra denominación, los circuitos privilegiados, tienden a financiar, en mejores condiciones que las del mercado, a determinados sectores y actividades que las autoridades competentes consideran prioritarios por diversas razones, que originariamente pudieran derivarse de un incorrecto funcionamiento del mercado de capitales o, simplemente, de una insuficiente recaudatoria por deficiencias en la estructura del sistema fiscal.

Dejando a un lado, dentro de estas financiaciones privilegiadas, la que se instrumentaba a través de las entidades del crédito oficial o la que se originaba con la apelación del Tesoro al Banco de España, por lo que se refiere a las entidades de crédito, estas financiaciones privilegiadas se han venido estructurando en los llamados, generalmente, coeficientes de inversión obligatoria en su doble vertiente de fondos públicos y créditos o préstamos especiales.

Toda financiación privilegiada lo es, fundamentalmente, porque se le aplica un tipo de interés favorable por debajo de los habituales en el mercado. Como contrapartida deberá cumplir una serie de exigencias en cuanto a la instrumentación, plazos, seguros, etc., de la operación para que el crédito que se otorgue pueda considerarse computable en el coeficiente que se establezca a tal fin. La reforma de 1985 del coeficiente de inversiones obligatorias supuso, sin embargo, entre otras innovaciones, una revisión de los tipos de interés de las financiaciones amparadas en el coeficiente, aproximándolos a los de mercado con el fin de evitar subvenciones encubiertas e injustificadas.

En nuestra regulación pueden distinguirse varios períodos marcadamente diferenciados al hablar de estos circuitos privilegiados, y dentro de ellos, cada tipo de entidades —bancos, cajas de ahorros y cooperativas de crédito— han tenido regulaciones no coincidentes en cuanto a los activos computables o por lo que se refiere a los niveles de cobertura exigidos. Puede, sin embargo, hacerse un análisis, necesariamente breve, de lo que fueron las exigencias de inversión hasta la Ley 13/1985, de 25 de mayo, distinguiendo someramente las peculiaridades que

afectaban a unas y otras entidades, y dejar para un nuevo apartado la descripción del coeficiente establecido por la Ley 13/1985 y su evolución posterior hasta su desaparición (41).

#### A) *Inversiones obligatorias de la banca*

Hasta 1958, la inversión de la banca en fondos públicos funcionaba mediante un mecanismo de asignación obligatoria de tales fondos como medio expeditivo para su colocación, que era paliada por el derecho a la pignoración automática en el Banco de España de los títulos suscritos, tal como se reconocía en el artículo 12 de los Estatutos del banco emisor.

La disposición adicional cuarta de la Ley 13/1971 transforma el coeficiente de fondos públicos en un coeficiente de inversión, en el que también van a tener cabida los efectos representativos de los créditos especiales que hasta entonces gozaban del privilegio del redescuento automático en el Banco de España. Nace, pues, el coeficiente de inversión basado en dos principios recogidos en la exposición de motivos de la Ley de Crédito Oficial: supresión de las líneas especiales de redescuento porque se hace «prácticamente imposible conciliar el objetivo de dotar la financiación suficiente a las atenciones que el Gobierno considere prioritarias, con las exigencias ineludibles de evitar una creación automática de liquidez que dificulte el ejercicio de la política monetaria», y traspaso de la financiación de los sectores prioritarios a la banca privada mediante el nuevo coeficiente, precisando que «el necesario nivel de liquidez de la banca, suficiente para atender las necesidades crediticias que demanda la economía, se conseguía a través de una ordenada política de redescuento ordinario en el Banco de España».

La composición del coeficiente de inversión, en su doble aspecto de fondos públicos y créditos o efectos especiales, quedó fijada por el Decreto 1472/1971, de 9 de julio, y una Orden de la misma fecha completó la regulación básica, estableciendo los primeros niveles del mismo.

La estructura de los activos de cobertura, definida inicialmente en el Decreto 1472/1971, fue ampliándose posteriormente en una serie prolija de disposiciones que llegan hasta dos Órdenes de 20 de diciembre de 1983 y 18 de enero de 1984 configurando tres grupos de activos bien definidos: un tramo de fondos públicos, un segundo tramo dedicado específicamente a la exportación y un tramo residual de otros créditos y efectos especiales.

Dejando ahora los niveles de coberturas mínimas que se fueron sucediendo en cada uno de estos tramos, puede resaltarse que, al iniciarse 1985, los niveles globales del coeficiente estaban establecidos en un 21,50 por 100 para bancos comerciales y mixtos y un 18,50 por 100 para bancos industriales (42). El Banco Exterior de

---

(41) Para conocer a fondo la historia y evolución del coeficiente de inversión resulta imprescindible la aportación de Poveda Anadón, Raimundo, en el núm. 11 de *Suplementos sobre el Sistema Financiero*, de *Papeles de Economía Española*, dedicado monográficamente a este tema, que puede completarse con el artículo del mismo autor, «La reforma del coeficiente de inversión de marzo de 1987», en el núm. 32 de *Papeles de Economía Española*.

(42) Órdenes de 20 de diciembre de 1983 y 18 de enero de 1984.

España estaba sujeto a un tratamiento especial al consistir los activos de cobertura de su coeficiente, exclusivamente, en créditos relacionados con la exportación (43) y el nivel del mismo estaba fijado en esas fechas en un 30 por 100 (44).

#### B) *Inversiones obligatorias de las cajas de ahorros*

El Estatuto de las Cajas Generales de Ahorro Popular, aprobado por Decreto de 14 de marzo de 1933, establecía un límite máximo a las inversiones en fondos públicos con carácter obligatorio que no podía exceder del 30 por 100 del saldo total de imposiciones. Con posterioridad, las inversiones de las cajas de ahorros han constituido uno de los aspectos más intervenidos del sistema financiero, y así, el Decreto 715/1964, de 26 de marzo, que desarrolla la Base 5.ª de la Ley 2/1962, permitía al Ministro de Hacienda fijar el porcentaje de fondos públicos de estas entidades hasta un 60 por 100 de sus recursos ajenos. Por no señalar los distintos porcentajes que se establecieron en sucesivas disposiciones tanto para fondos públicos como para préstamos especiales, puede recordarse que al hacer inflexión a la baja tales límites en 1977, estaban fijados en un 43 por 100 para los primeros y un 24 por 100 para los segundos (45). Dentro del coeficiente de fondos públicos, existía un subcoeficiente del 3 por 100 que debía cubrirse con cédulas para inversiones (46).

Referido también al inicio del año 1985, el coeficiente de fondos públicos estaba fijado en un 25,25 por 100, y dentro de él, debía cubrirse un subcoeficiente de cédulas de inversiones con un mínimo de 3,25 por 100. El coeficiente de préstamos y créditos especiales estaba, en esas mismas fechas, en un 10 por 100, y en él se incluía un subcoeficiente de financiación de exportaciones con un mínimo del 1 por 100.

#### C) *Inversiones obligatorias de las entidades de crédito cooperativo*

El artículo 4.º, 2, del Real Decreto 2860/1978, de 3 de noviembre, facultaba al Ministerio de Economía y Hacienda para fijar, a propuesta del Banco de España, a las entidades de crédito cooperativo un coeficiente de inversión obligatoria de hasta el 25 por 100 de los recursos ajenos y otro de préstamos de regulación especial no superior al 10 por 100 de dichos recursos. La Orden de 4 de diciembre de 1980 estableció ambos coeficientes en niveles del 20 y 10 por 100, respectivamente, y el Banco de España, por Circular 11/1981, de 3 de febrero, dio las normas sobre cálculo, cumplimiento y calendario de adaptación a los mínimos fijados.

Los activos computables en el coeficiente de inversión obligatoria respondían a una compleja regulación, recogida en la Orden y Circular citadas, distinguiendo según se tratase de cajas rurales o cooperativas de crédito no agrarias.

(43) Ley 13/1971, artículo 41.

(44) Real Decreto-Ley 15/1977, artículo 38.º, 1.

(45) Orden de 10 de marzo de 1976, número 1.º, por lo que se refiere a fondos públicos. Orden de 31 de enero de 1973, número 1.º, 2, en relación con la Orden de 9 de agosto de 1974, número 4.º, respecto a préstamos especiales.

(46) Órdenes de 10 de marzo de 1976 y 20 de abril de 1977.

El coeficiente de préstamos de regulación especial, que afectaba tanto a cajas rurales como al resto de cooperativas de crédito, tenía una regulación idéntica al coeficiente equivalente en las cajas de ahorros, con la salvedad de que los préstamos o créditos a la exportación no estaban incluidos en las inversiones obligatorias de las cooperativas de crédito.

## 2. El coeficiente de inversiones obligatorias (1985-1992)

La exposición de motivos de la Ley 13/1985, de 25 de mayo, analiza los puntos más importantes del cambio que se propugna respecto del coeficiente de inversión (47), que en su aspecto formal tiende a una refundición, sistematización y actualización del esquema del coeficiente, generado a lo largo de los últimos años mediante acumulación de disposiciones de distinto rango. No obstante, se invocan otras razones de carácter sustantivo, que pueden resumirse así:

— La necesidad de redefinir la base de cómputo del coeficiente para que alcance a los nuevos instrumentos de captación de ahorro aparecidos en los últimos años.

— La exigencia de aplicar a todas las entidades de depósito un tratamiento uniforme suprimiendo las ventajas o agravios comparativos existentes.

— La conveniencia de revisar los tipos de interés de las financiaciones privilegiadas amparadas por los coeficientes aproximándolos a los de mercado con el fin de evitar subvenciones encubiertas e injustificadas.

— La urgencia de establecer transitoriamente un esquema claro de financiación del déficit presupuestario.

El artículo 1.º impone a las entidades de depósito la obligación de destinar parte de los recursos captados a las inversiones establecidas en la propia Ley, formulándose a continuación una serie de delegaciones al Gobierno y al Ministro de Economía y Hacienda. A este último, para determinar sobre qué fondos se calculará el coeficiente, que podrá referirse, además, al incremento de tales recursos en períodos determinados. El Gobierno queda facultado para determinar los activos en que se materializarán las obligaciones de inversión y para fijar, en forma de coeficientes, los niveles que no podrán exceder del 35 por 100 de los recursos computables, pudiendo llegar hasta un 15 por 100 en el tramo a cubrir exclusivamente con títulos de deuda emitida por el Tesoro o el Estado y hasta un 25 por 100 en el conjunto de los restantes activos.

Aun cuando posteriormente se modificó el artículo 1.º de la Ley 13/1985, trasladando al Gobierno la facultad de imponer la obligación de determinadas inversiones, siguió siendo esta Ley el marco legal básico de un coeficiente de inversión encaminado, mediante la reducción progresiva de sus niveles de cumplimiento, hacia la total supresión, que tuvo lugar el 31 de diciembre de 1992.

Es oportuno analizar separadamente las tres etapas que pueden destacarse en el desarrollo de la Ley: una primera de aplicación de la nueva regulación, que des-

---

(47) En esta Ley se regula también el coeficiente de recursos propios.

cansaba en el Real Decreto 2254/1985; una segunda de reducción del número de activos computables y del nivel de inversiones especiales plasmada en el Real Decreto 321/1987, y la tercera, que programa su desaparición total, mediante las reducciones progresivas contenidas en el Real Decreto 37/1989.

A) *Real Decreto 2254/1985, de 20 de noviembre*

Un primer desarrollo del título I de la Ley 13/1985 se efectuó por el Real Decreto 2254/1985, de 20 de noviembre, y Orden de 23 de diciembre de 1985, fijándose los niveles de ambos tramos del coeficiente en un 10 por 100 para deuda del Estado y del Tesoro y un 13 por 100 para el tramo llamado de inversiones especiales (48). El artículo 2.º del Real Decreto estableció un catálogo en el que se detallaban doce grupos de activos aptos para materializar las obligaciones de inversión, destinando un grupo decimotercero al resto de activos computables en el coeficiente de inversión anterior, que conservarían tal carácter hasta su amortización. Por lo que respecta a los pasivos computables, el núm. 1.º de la Orden remitía a los que se relacionaban en la Orden de 26 de diciembre de 1983 sobre coeficiente de caja.

B) *Real Decreto 321/1987, de 27 de febrero*

El coeficiente implantado por el Real Decreto 2254/1985, de 20 de noviembre, tuvo, sin embargo, una vida efímera, y tras poco más de un año de vigencia, y apenas iniciados sus planes de adaptación de pasivos, activos y niveles a la nueva regulación, fue ampliamente desbordado en su finalidad liberalizadora por la reforma introducida por el Real Decreto 321/1987, de 27 de febrero. El Gobierno actuó con esta nueva disposición en dos de los campos de su competencia: determinación de los activos en que debían materializarse las obligaciones de invertir y fijación de los niveles del coeficiente.

El anterior catálogo de trece activos computables del artículo 2.º del Decreto 2254/1985 quedaba reducido a sólo los tres siguientes:

- a) pagarés del Tesoro y deudas del Estado o Tesoro que el gobierno califique en el futuro como computables;
- b) títulos emitidos por las Comunidades Autónomas y títulos o créditos calificados por ellas como computables;
- c) activos cuya finalidad sea el fomento de la agricultura en determinadas condiciones.

Una disposición transitoria establecía que serían, asimismo, computables hasta su extinción el resto de los activos del Real Decreto 2254/1985 adquiridos por las entidades con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva normativa.

Por lo que se refiere a los niveles del coeficiente, el que varió sustancialmente

---

(48) Con un mínimo del 8 por 100 destinado a determinados grupos de activos.

fue el anterior tramo de «inversiones especiales», que pasó de un 13 por 100 al 1 por 100, y puede pensarse que no desapareció del todo porque las facultades del Gobierno, en aquel momento, no le permitían anular totalmente las «obligaciones de invertir» a que se refiere el artículo 3.º, 1, de la Ley 13/1985, quedando el nivel del 1 por 100 como un coeficiente puramente testimonial.

El nivel global del coeficiente se establecía en un 11 por 100 de los recursos computables, y dentro de este porcentaje, los bancos privados (excepto el Banco Exterior de España), las cajas de ahorros y las cooperativas de crédito no rurales debían destinar un mínimo del 10 por 100 de sus recursos computables a la inversión en pagarés del Tesoro. Para las cajas rurales este porcentaje mínimo se fijaba en el 8 por 100.

### C) *Real Decreto 37/1989, de 13 de enero*

Un paso más en la liberalización iniciada con el Real Decreto anterior iba a culminar con la desaparición del coeficiente de inversión el 31 de diciembre de 1992. Para ello fue necesario modificar la Ley 13/1985, de 25 de mayo, dando nueva redacción al párrafo primero de su artículo 1.º, según la cual se traslada al Gobierno la facultad de establecer la obligación de invertir en determinados activos (49), como paso previo para que un Real Decreto, el 37/1989, de 13 de enero, estableciese un calendario progresivo de reducción del nivel global del coeficiente hasta la supresión total en la fecha indicada. Este nuevo Real Decreto derogaba el artículo 3.º del 321/1987 y determinaba que el importe de los activos en cartera a que se refiere el artículo 2.º del Real Decreto anterior no sería inferior, a partir de cada uno de los finales de trimestres naturales desde el 31 de marzo de 1989 hasta el 30 de septiembre de 1992, a una serie de porcentajes descendentes, desde el 11 por 100 actual, de los recursos computables. Estos porcentajes sufrían, además, una aceleración anual en su margen de reducción (50).

Dentro de estos nuevos porcentajes, las entidades debían destinar un mínimo del 90 por 100 a pagarés del Tesoro (51). En el caso de las cajas rurales, este mínimo era del 70 por 100, debiendo materializar el resto de sus inversiones computables en activos cuya finalidad fuese el fomento de la agricultura de los determinados en el apartado c) del artículo 2.º, 1, del Real Decreto 321/1987. El Banco Exterior de España no quedaba afectado por estos mínimos, debiendo destinar la totalidad de su coeficiente, en los nuevos niveles señalados en el proceso de reducción, a las

(49) La nueva redacción se introdujo por la disposición adicional séptima de la Ley 37/1988, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1989, en los siguientes términos: «El Gobierno podrá establecer que los bancos privados, las cajas de ahorro, las cooperativas de crédito y las demás entidades de crédito queden obligados a destinar parte de los fondos reembolsables que capten de terceros a las inversiones establecidas en la presente Ley, en los términos en ella previstos.»

(50) Los porcentajes eran los siguientes:

31-03-89 ... 10,625	31-03-90 ... 8,875	31-03-91 ... 6,200	31-03-92 ... 2,800
30-06-89 ... 10,250	30-06-90 ... 8,250	30-06-91 ... 5,400	30-06-92 ... 1,850
30-09-89 ... 9,875	30-09-90 ... 7,625	30-09-91 ... 4,600	30-09-92 ... 0,900
31-12-89 ... 9,500	31-12-90 ... 7,000	31-12-91 ... 3,750	31-12-92 ... 0,000

(51) O a deudas del Estado o Tesoro que el Gobierno califique como computables.

mismas finalidades de financiación a la exportación que le señaló el Real Decreto 321/1987.

El Banco de España refundió la regulación del coeficiente de inversiones obligatorias en una nueva Circular, la 6/1989, de 24 de febrero (que derogaba la anterior 14/1987), en la que se incluían las normas para aplicar el calendario de reducción introducido por el Real Decreto 37/1989, de 13 de enero.

Cumplido el calendario de reducción, el 31 de diciembre de 1992 se derogó la CBE 6/1989, de 24 de febrero, por la 21/1992, de 18 de diciembre, pero se han mantenido determinados requerimientos informativos sobre créditos a la exportación con tipos de interés subvencionados por el ICO, financiación de vivienda acogida a planes trimestrales, y sus variaciones, y otros créditos especiales. Estas informaciones se incorporan a la Circular contable 4/1991 como estados trimestrales.



## REGULACIÓN DE LA SOLVENCIA (I). ANTECEDENTES Y NORMATIVA ACTUAL

### I. ANTECEDENTES. LOS COEFICIENTES DE GARANTÍA Y DE RECURSOS PROPIOS

Aunque ya la Ley de Ordenación Bancaria de 1921 facultaba al Consejo Superior Bancario para fijar la proporcionalidad entre los recursos propios y ajenos de la banca inscrita, dentro del régimen de voluntariedad de esta inscripción, puede considerarse como antecedente próximo de la normativa de solvencia la facultad otorgada al Ministerio de Hacienda por la Ley de Ordenación Bancaria de 1946 de «exigir, con carácter general, el mantenimiento de una determinada proporción entre el importe de los recursos propios y el conjunto de sus obligaciones» (1).

La regulación española en esta materia se inició con un coeficiente de garantía en el marco de las reformas del crédito y la banca de 1962, basado en el mantenimiento de una relación entre los recursos propios y ajenos, como una exigencia de cierta garantía en defensa de los depositantes. Los recursos propios estaban constituidos por el capital desembolsado y las reservas expresas, debiendo restarse las pérdidas de ejercicios anteriores, o las provisionales del corriente, si las hubiese. Sin embargo, esta definición conceptual de contenidos mínimos no podía satisfacer plenamente las exigencias derivadas de la consideración de las entidades de depósito como instituciones financieras ni podía recoger las características peculiares diferenciadoras de los distintos tipos de entidades (bancos, cajas de ahorros y cooperativas de crédito), por lo que se hacía necesario elaborar un concepto rigurosamente técnico de «recursos propios» que viniese a dar expresión legal y completase los criterios interpretativos que, sobre ellos, había ido dictando el Banco de España en sucesivas Circulares contables.

Esta necesidad se cubrió con la regulación introducida en 1985, en la que se añadieron al concepto de capital social, propio de las entidades con forma de sociedad anónima, los fondos fundacionales y cuotas participativas de las cajas de ahorros y las aportaciones incorporadas al capital de las cooperativas de crédito. También se consideraban como recursos propios los fondos de la obra benéfico-social de las cajas de ahorros y los de educación y obras sociales de las cooperativas de crédito. Asimismo, podían incorporarse al cómputo los beneficios provisionales del ejercicio corriente hasta un 35 por 100 de los mismos. La novedad más importante fue, sin duda, la posibilidad de considerar como recursos propios las financiaciones subordinadas, definidas como aquellas que, recibidas por la entidad, se

---

(1) Artículo 44.º b. (Este artículo fue derogado, posteriormente, por la Ley 13/1985, de 22 de mayo, al estructurarse el coeficiente de recursos propios.)

situaban detrás de todos los acreedores comunes y siempre que cumpliesen unas determinadas condiciones.

El coeficiente de garantía establecido con la reforma de 1962 no contemplaba las políticas de inversiones y riesgos seguidas por las entidades, siendo así que aquéllas, en última instancia, podían comprometer no sólo la solvencia de las entidades, sino la misma seguridad de los fondos depositados. La crisis bancaria de los años 1978-1983 puso de manifiesto cómo entidades que cumplían, incluso sobradamente, el coeficiente legal de garantía se encontraron con graves dificultades de solvencia y, en algunos casos, acabaron pasando al Fondo de Garantía de Depósitos para su saneamiento debido a las inversiones y riesgos no bien calculados en que invirtieron los fondos tomados de sus clientes.

En consecuencia, la diferencia fundamental que se estableció entre el coeficiente de garantía de 1962 y el de recursos propios de 1985 se centraba en la sustitución de la relación de los recursos propios con los recursos ajenos en el primero, por otra que iba a relacionar aquéllos con las inversiones realizadas y los riesgos asumidos.

## 1. El coeficiente de garantía de 1962

Dentro del desarrollo de las Bases de la reforma de 1962, se publicaron dos Decretos-Leyes: el 53/1962, sobre bancos industriales, y el 56/1962, sobre carteras y coeficientes de los bancos privados. En ambos se autorizaba al Ministerio de Economía y Hacienda para la fijación de sendos coeficientes de garantía: a los bancos industriales, en el artículo 8.º del primero, y a los «bancos privados existentes en la actualidad» (2) en el artículo 7.º, c) del segundo. El coeficiente de garantía se definía como una proporcionalidad entre los recursos propios y ajenos.

El coeficiente de los bancos industriales fue establecido de inmediato, fijándose en un 15 por 100, modificándose posteriormente al nivel de un 10 por 100 (3). Para el resto de la banca no se estableció este coeficiente hasta el año 1974 en un nivel del 8 por 100, facultándose al Banco de España para modificarlo, previo informe del Consejo Superior Bancario, entre los límites del 7 y 10 por 100 (4).

En cuanto a las cooperativas de crédito y cajas rurales, el artículo 4.º, 2, del Real Decreto 2860/1978 facultaba al Ministerio de Economía y Hacienda para establecer, a propuesta del Banco de España, un coeficiente de garantía en cuantía no superior al de los bancos comerciales y para diferenciarlo con arreglo a la naturaleza, ámbito y peculiaridad de la entidad. La Orden de 26 de febrero de 1979, que desarrolló el Real Decreto citado, lo fijó en el 8 por 100 (5).

Las cajas de ahorros no tuvieron un coeficiente legal de garantía. Sin embargo, tal coeficiente existió con un carácter instrumental o de referencia en dos aspectos de su actividad bien diferenciados. Por un lado, como exigencia, junto con un cier-

(2) Estos bancos eran todos salvo los industriales que se crearon con la reforma de 1962, es decir, los que se han venido llamando después comerciales y mixtos.

(3) Orden de 21 de mayo de 1963, número 11.º y Orden de 5 de febrero de 1968, número 1.º

(4) Orden de 9 de agosto de 1974, números 3.º y 6.º, b.

(5) Número 14.º

to volumen de recursos ajenos, para su expansión en cinco grandes ciudades (6). Por otro lado, para determinar la parte de excedentes líquidos que debían destinar a reservas y, consiguientemente, el desarrollo posible de su obra benéfico-social (7).

El Banco de España publicó la Circular núm. 183, de 12 de febrero de 1980, precisando la definición de los conceptos contables que entraban en el cómputo del coeficiente de garantía. El cálculo se efectuaba a través de los balances confidenciales que recibía. Se establecía también un régimen de moratoria tácita de seis meses en los casos de incumplimiento y unas prórrogas sucesivas, con un plazo máximo de año y medio, con unas condiciones alternativas en las que se introducía un concepto técnico que supuso ya una novedad en la regulación de las entidades de depósito: la proporcionalidad entre los activos de riesgo y los recursos ajenos.

## 2. El coeficiente de recursos propios de 1985

La nueva regulación introducida por la Ley 13/1985, de 25 de mayo, pretendía asegurar un volumen suficiente de recursos propios de las entidades de depósito no ya en proporción con los depósitos o financiaciones recibidos, sino en relación con las inversiones realizadas y los riesgos asumidos. La nueva concepción del coeficiente ofrecía a las entidades una gama amplia de posibilidades para equilibrar y ajustar sus recursos propios, que ya no serán únicamente la emisión de capital o la constitución de reservas, pudiendo realizar, alternativamente, una reestructuración de sus inversiones o activos, reduciendo los de mayor riesgo, incrementando los de riesgo menor o ambas actuaciones simultáneamente. Podían también emitir financiaciones subordinadas computables como recursos propios, resultando esta última posibilidad particularmente interesante para aquellas entidades (como las cajas de ahorros) que no podían acudir a emisiones de capital.

Se produce también una considerable simplificación de la normativa anterior sobre limitación de riesgos al refundir en el nuevo concepto de «suficiencia de recursos propios» una serie de límites anteriores, como los de inmovilizado, grandes riesgos (8), avales, cartera de acciones y participaciones o negocios en moneda extranjera. El sistema propuesto deja en libertad a la entidad para la realización de inversiones y la asunción de riesgos, cubriendo la finalidad asignada a los antiguos límites a ciertos riesgos mediante un procedimiento de recargos en los niveles de los mismos tanto para cada clase de activos en particular (9) como para aquellos que excedan de determinados niveles relativos (10).

Según el artículo 6.º de la Ley 13/1985, los bancos privados, cajas de ahorros y cooperativas de crédito debían mantener un volumen suficiente de recursos propios en relación con las inversiones realizadas y los riesgos asumidos. El nivel mí-

---

(6) Orden de 20 de diciembre de 1979, número 6.º (Madrid, Barcelona, Valencia, Zaragoza y Bilbao).

(7) Real Decreto 502/1983, de 9 de marzo.

(8) Posteriormente, se introdujo un nuevo límite a los grandes riesgos por el Real Decreto 1549/1987, de 18 de diciembre.

(9) Ley 13/1985, artículo 9.º, y Real Decreto 1370/1985, artículo 2.º, 1.

(10) Ley 13/1985, artículo 9.º, y Real Decreto 1370/1985, artículo 2.º, 3 y 4.

nimo de dichos recursos se fijaba por el Gobierno, previo informe del Banco de España, pudiendo delegar en este último la modificación de ese nivel dentro de ciertos límites, así como la determinación de los porcentajes de valoración de los riesgos (11).

El desarrollo de la Ley 13/1985, por lo que se refiere al coeficiente de recursos propios, quedó recogido en el Real Decreto 1370/1985, de 1 de agosto, en cuyo artículo 2.º se establecía que los recursos propios de los grupos consolidados de entidades de depósito, o de las entidades de depósito individuales no pertenecientes a un grupo consolidable, no serían inferiores a la suma de los saldos contables, netos de sus provisiones específicas y de sus amortizaciones, multiplicados por una serie de coeficientes que iban desde el 0,25 por 100 para los activos de menor riesgo hasta el 100 por 100 en los casos de activos ficticios no deducidos de los recursos propios (12).

Con independencia de lo anterior, los recursos propios de los grupos consolidados de entidades de depósito o de las entidades de depósito individuales no pertenecientes a un grupo consolidable no podían ser inferiores al 5 por 100 del conjunto de sus inversiones (13). Ello quiere decir que los recursos propios exigidos eran la cifra mayor de las que resultasen de considerar, por un lado, el coeficiente selectivo según los tipos de riesgo, y por otro, el coeficiente global del 5 por 100 sobre la totalidad de sus activos patrimoniales.

En los puntos 3 y 4 del artículo 2.º del Real Decreto 1370/1985 se establecían dos tipos de recargos a aplicar a los activos: bien sobre una persona, entidad o grupo económico, bien sobre aquellas entidades con las que existiese unidad de decisión, pero que no eran consolidables en virtud de su objeto social (14).

Novedad importante de la nueva regulación es que la suficiencia de recursos propios se calcula o se mide consolidando los balances y cuentas de resultados con los de otras entidades de depósito u otras entidades financieras que constituyan con ellas una unidad de decisión en alguno de los tres supuestos siguientes:

- Que la entidad de depósito ejerza control directo o indirecto sobre las demás entidades.
- Que la entidad de depósito sea controlada directa o indirectamente por las otras entidades.
- Que la entidad de depósito y demás entidades financieras sean controladas,

(11) Estas delegaciones en el Banco de España se produjeron por el Real Decreto 1370/1985, de 1 de agosto, artículo 9.º, que a su vez tuvo nuevas redacciones por los Reales Decretos 1549/1987, de 18 de diciembre, y 1044/1989, de 28 de agosto.

(12) Los siete apartados del número 1 del artículo 2.º detallaban ampliamente los distintos supuestos de riesgos y sus coeficientes específicos, que fueron elevados posteriormente por la CBE 25/1987, de 20 de octubre. La CBE 19/1989, de 13 de diciembre, que refundió todas las anteriores sobre recursos propios, recogía en las normas 3.ª y 4.ª la situación de las siete clases de riesgos.

(13) Al referirse el Real Decreto al «conjunto de sus inversiones», no se tenían en cuenta para el coeficiente global los riesgos de firma.

(14) Los recargos iniciales de los apartados 3 y 4 del artículo 2.º del Real Decreto 1370/1985 quedaron modificados por la nueva redacción dada al mismo por el Real Decreto 1549/1987, de 18 de diciembre. Este Decreto añadía también un nuevo artículo (el 10.º) al 1370/1985 por el que se establecía un límite a los riesgos a una sola persona o grupo de empresas cifrado en el 40 por 100 de los recursos propios.

directa o indirectamente, por una misma persona o entidad cuyas cuentas no deban consolidarse.

En el propio artículo se hacía remisión, en cuanto a los criterios para consolidar las cuentas, a las normas que estableciese el Gobierno a propuesta del Banco de España. En consecuencia, el Real Decreto 1371/1985, de 1 de agosto, vino a precisar los objetivos de la consolidación, definiendo el grupo consolidable y determinando las entidades obligadas a realizar y presentar la consolidación, así como aquellas empresas no consolidables del grupo económico. La Circular del Banco de España 21/1985, de 21 de agosto, desarrolló las reglas técnicas para efectuar la consolidación y rendir los estados correspondientes. Esta Circular fue posteriormente derogada integrándose su contenido en la Circular 22/1987, de 29 de junio, y posteriormente, en la 4/1991, de 14 de junio, que substituyó a la anterior (15).

La extensión de la exigencia del coeficiente de recursos propios a todas las entidades de crédito estaba ya prevista en la Ley 26/1988, de 29 de julio, en cuyo artículo 47.º, 1.b, se facultaba al Gobierno para ello en aras a garantizar la solvencia de estas entidades. Un año más tarde se publica el Real Decreto 1044/1989, de 28 de agosto, cuyo contenido, con determinadas matizaciones, constituye un paso más en el proceso de homogeneización del régimen financiero aplicable a los diversos tipos de entidades de crédito.

Concretamente, se extiende la aplicación de los artículos 1.º, 2.º, 5.º, 7.º y 10.º del Real Decreto 1370/1985 y todo el Real Decreto 1371/1985 al Instituto de Crédito Oficial, entidades oficiales de crédito, sociedades de crédito hipotecario, entidades de financiación y sociedades de arrendamiento financiero. La no aplicación del artículo 3.º del primero de los Decretos citados supone que estas entidades no estaban obligadas a cumplir el coeficiente global del 5 por 100 sobre sus activos patrimoniales, sino sólo el coeficiente selectivo.

El artículo 3.º del Real Decreto 1044/1989, de 28 de agosto, estableció un régimen especial de coeficiente para las sociedades mediadoras del mercado de dinero en atención a la especial importancia que tenían en la actividad de estas entidades los riesgos de tipo de interés, estableciéndose además que el coeficiente de recursos propios señalado para estas sociedades sería exigible a las mismas individualmente, sin perjuicio de que, cuando formasen parte de un grupo consolidable de otra entidad de crédito, también se incluyese la sociedad mediadora para el cálculo de los recursos propios exigibles al grupo consolidado.

## II. REGULACIÓN ACTUAL DE LA SOLVENCIA

La normativa introducida por la Ley 13/1985, de 25 de mayo, y su desarrollo posterior supuso un notable avance técnico en cuanto a la forma de evaluar la solvencia de las entidades de crédito. Durante el proceso de elaboración de la Ley, además de la constatación de las lagunas del antiguo coeficiente de garantía y de

---

(15) Normas 18.º a 22.º Esta Circular recoge toda la normativa contable de las entidades de crédito.

la experiencia adquirida al tener que afrontar la crisis bancaria iniciada en 1978, las autoridades financieras españolas tuvieron en cuenta la orientación apuntada en un proyecto de Directiva comunitaria sobre fondos propios de las entidades de crédito, que había quedado paralizado ante las dificultades que entrañaba la toma de decisiones por unanimidad para este tipo de instrumentos de la Comunidad (16). De esta forma, cuando España se incorpora a la Comunidad Económica Europea, a partir de 1986, se encontraba ya con un sistema de definición de los recursos propios y un coeficiente de solvencia, que, cuando en 1989 se aprueban finalmente las Directivas de fondos propios y coeficiente de solvencia, va a exigir solamente unos retoques y adaptaciones en un esquema que, en los aspectos intencionales y en las concepciones básicas, podía considerarse similar.

Las Directivas comunitarias sobre la solvencia de las entidades de crédito establecen unos contenidos mínimos que no pueden ser rebajados por las regulaciones de los Estados miembros, pero éstos sí pueden ser más rigurosos en las exigencias de su normativa local, aunque ello tenga el peligro de producir efectos negativos en la competitividad internacional de sus entidades.

La autoridad financiera española, por ejemplo, no ha incluido en la lista de partidas que componen los recursos propios algunos elementos reconocidos como tales en el texto comunitario, como los «compromisos de los miembros de entidades de crédito constituidas en forma de sociedades cooperativas» (17), que no corresponden a los contenidos generales de nuestro ordenamiento jurídico mercantil y bancario. En cambio, posturas más rígidas heredadas de la regulación anterior, como el diferimiento del pago de intereses de las financiaciones subordinadas en caso de pérdidas, mantenidas en un principio, fueron suprimidas más tarde para evitar los problemas que podrían encontrar nuestras entidades para financiarse en el mercado internacional mediante estos instrumentos (18).

## 1. Contenido de la regulación

La regulación actual de la solvencia de las entidades de crédito tiene su base legal en la Ley 13/1992, de 1 de junio, de recursos propios y supervisión en base consolidada de las entidades financieras, que en su capítulo I da nueva redacción al título segundo de la anterior Ley 13/1985, de 25 de mayo (19). El desarrollo reglamentario y administrativo se efectúa por medio del Real Decreto 1343/1992, de 6

---

(16) El Acta Única Europea, de 1986, mejoró el mecanismo de decisión del Consejo de la CE con un recurso más frecuente al voto por mayoría cualificada. Esto permitió, en el ámbito bancario, desbloquear algunos proyectos de Directivas fundamentales para la consecución del Mercado Único.

(17) Artículos 2.º, 1.7, y 4.º, 1. Se refieren a la parte no desembolsada de las aportaciones al capital y los compromisos de los miembros de estas entidades de efectuar pagos suplementarios no reembolsables en caso de pérdidas. Son situaciones existentes en las legislaciones de algunos Estados comunitarios, como Holanda y Alemania.

(18) Real Decreto 538/1994, de 1994, de 25 de marzo, artículo 1.º

(19) La Ley 13/1992, de 1 de junio, contiene también las disposiciones relativas a sociedades y agencias de valores, a entidades de seguros y a los grupos respectivos de unas y otras. Asimismo, las correspondientes a otros grupos consolidables de entidades financieras y las reglas especiales de vigilancia aplicables a los grupos mixtos no consolidables.

de noviembre (20), y una Orden de 30 de diciembre de 1992 (21), y finalmente, la Circular del Banco de España 5/1993, de 26 de marzo, ha venido a culminar el desarrollo de esta regulación.

En general, puede resultar suficiente la lectura y análisis de la Circular para tener un conocimiento adecuado de la regulación de la solvencia de las entidades de crédito y de sus grupos consolidables, ya que en ella se ha incluido gran parte de las disposiciones de la Ley, del Decreto y de la Orden junto a las reglas para su cumplimiento que el Banco de España está facultado para dictar y al desarrollo de algunos aspectos técnicos dentro de las habilitaciones legales o reglamentarias recibidas.

Todos estos textos —Ley 13/1992, Real Decreto 1343/1992, Orden de 30 de diciembre de 1993 y CBE 5/1993— configuran la transposición a nuestra regulación bancaria de las Directivas comunitarias sobre fondos propios (89/299/CEE), coeficiente de solvencia (89/647/CEE), vigilancia de operaciones de gran riesgo (92/121/CEE), y varios contenidos de la Segunda Directiva de Coordinación (89/646/CEE) y de la de supervisión en forma consolidada (92/30/CEE).

A partir del 1 de enero de 1994 se han incorporado al cuadro regulador de la solvencia las normas para cubrir el riesgo de mercado por la cartera de negociación, que son una transposición de los contenidos de la Directiva (93/6/CEE), de adecuación del capital de las empresas de inversión y de las entidades de crédito (22), que no obligaba hasta finales de 1995, pero el Real Decreto 1343/1992 adelantó su aplicación a las sociedades de valores al comienzo de 1993, y para las entidades de crédito, al 1 de enero de 1994.

También estaba previsto ya en el Decreto citado un sistema más riguroso para la vigilancia de los grandes riesgos, como transposición de la Directiva (92/121/CEE), que debía entrar en vigor a partir del 1 de enero de 1994 (23).

Todo ello ha motivado las modificaciones de algunos aspectos de la Circular 5/1993 y la incorporación a la misma de nuevas normas que recogen de un modo homogéneo los elementos que ahora se incorporan a la regulación de la solvencia (24). A su vez, se ha retocado y precisado el concepto de cartera de negociación contenido en la Circular contable 4/1991, de 14 de junio (25). Por último, una nueva Circular 12/1996, de 29 de noviembre, ha venido a introducir modificaciones derivadas de las que se han producido en la Directiva 89/647/CEE, sobre el coeficiente de solvencia, y otras de carácter técnico o redaccional.

El carácter acumulativo que ha adoptado la estructura de la CBE 5/1993 —tal como se ha comentado anteriormente— puede servir para determinar el contenido de la regulación de la solvencia de las entidades de crédito y de sus grupos consolidables, por lo que se expone en el cuadro núm. 11.1 la estructura de la propia Circular, con una referencia a las normas de la misma donde se recogen los distintos aspectos de la normativa.

(20) Con las modificaciones introducidas por el Real Decreto 538/1994, de 25 de marzo.

(21) Modificada parcialmente por una Orden de 23 de julio de 1996.

(22) La equivalencia de las empresas de inversión, en nuestro ordenamiento financiero, corresponde a la sociedades de valores.

(23) Hasta esa fecha siguió vigente el sistema anterior del Real Decreto 1370/1985, de 1 de agosto.

(24) CBE 12/1993, de 17 de diciembre.

(25) CBE 13/1993, de 17 de diciembre.

Una visión global del contenido de la regulación de la solvencia puede sintetizarse en los puntos que se recogen en el cuadro núm. 11.2.

<b>CUADRO NÚM. 11.1 ESTRUCTURA DE LA CIRCULAR 5/1993</b>	
	<b>Normas</b>
— Ámbito de aplicación	1. <sup>a</sup> a 3. <sup>a</sup>
— Requerimientos generales e individuales de recursos propios mínimos	4. <sup>a</sup> a 6. <sup>a</sup>
— Definición de los elementos que componen los recursos propios	7. <sup>a</sup> y 8. <sup>a</sup>
— Deducciones y límites de los mismos	9. <sup>a</sup> a 11. <sup>a</sup>
— Riesgo de crédito	12. <sup>a</sup> a 16. <sup>a</sup>
— Riesgo de cambio	17. <sup>a</sup> y 18. <sup>a</sup>
— Límites al riesgo derivado de la posición de divisas	19. <sup>a</sup>
— Riesgo de la cartera de negociación	20. <sup>a</sup> a 24. <sup>a</sup>
— Grandes riesgos y límites a su concentración	25. <sup>a</sup> a 28. <sup>a</sup>
— Límites a las inmovilizaciones materiales	29. <sup>a</sup>
— Consecuencias de los incumplimientos	30. <sup>a</sup> y 31. <sup>a</sup>
— Créditos a altos cargos	32. <sup>a</sup>
— Informaciones a rendir	33. <sup>a</sup> y Anexos

<b>CUADRO NÚM. 11.2 REGULACIÓN DE LA SOLVENCIA</b>				
Ámbito de aplicación. Grupos y subgrupos consolidables de entidades de crédito				
Recursos propios	<table border="0"> <tr> <td style="border-left: 1px solid black; border-right: 1px solid black; padding: 0 5px;">Básicos Complementarios: límites</td> <td style="padding: 0 10px;">}</td> <td style="vertical-align: middle;">Deducciones</td> </tr> </table>	Básicos Complementarios: límites	}	Deducciones
Básicos Complementarios: límites	}	Deducciones		
Requerimientos de recursos propios por	<table border="0"> <tr> <td style="border-left: 1px solid black; border-right: 1px solid black; padding: 0 5px;">Riesgo de crédito Riesgo de cambio por la posición de divisas Riesgo de mercado por la cartera de negociación</td> <td style="padding: 0 10px;">}</td> <td></td> </tr> </table>	Riesgo de crédito Riesgo de cambio por la posición de divisas Riesgo de mercado por la cartera de negociación	}	
Riesgo de crédito Riesgo de cambio por la posición de divisas Riesgo de mercado por la cartera de negociación	}			
Límites	<table border="0"> <tr> <td style="border-left: 1px solid black; border-right: 1px solid black; padding: 0 5px;">Inmovilizaciones materiales Concentración de riesgos Riesgo por la posición de divisas</td> <td style="padding: 0 10px;">}</td> <td></td> </tr> </table>	Inmovilizaciones materiales Concentración de riesgos Riesgo por la posición de divisas	}	
Inmovilizaciones materiales Concentración de riesgos Riesgo por la posición de divisas	}			

## 2. Ámbito de aplicación

Las normas de solvencia se aplican a los grupos y subgrupos consolidables de entidades de crédito, así como a las entidades de crédito individuales, estén integradas



o no en uno de esos grupos o subgrupos. También se aplicarán a otros grupos consolidables de entidades financieras cuya supervisión corresponda al Banco de España.

Consecuentemente con el principio de supervisión o control por las autoridades competentes del país de origen, las sucursales de entidades de crédito autorizadas en Estados miembros de la Unión Europea no están sujetas a las normas de solvencia españolas.

Cuando se trate de sucursales de entidades de crédito autorizadas en terceros países, sólo quedarán exceptuadas, en principio, del límite a las inmovilizaciones materiales, pero deben cumplir los requerimientos de recursos propios por riesgos de crédito, cambio y mercado, y los límites al riesgo por la posición de divisas. Podrán, no obstante, quedar exceptuadas de estos requerimientos y límites, en una equiparación a las sucursales de entidades de crédito comunitarias, si demuestran ante el Banco de España el cumplimiento de una serie de condiciones que permitan considerar que el control de su solvencia queda suficientemente garantizado por las autoridades competentes del país donde radique su sede social (26):

— Sujeción en el país de origen a requisitos equivalentes a los de las Directivas de la Unión Europea.

— Que la sucursal se integre con el resto de la entidad matriz para el control de la solvencia.

— Compromiso de la entidad a respaldar las obligaciones de la sucursal.

— Igualdad de trato a los acreedores de la sucursal respecto a los de la entidad en caso de liquidación de ésta.

— Reciprocidad en estas materias respecto a las sucursales de entidades de crédito españolas en el país de origen.

El Banco de España toma la decisión de equiparar estas sucursales a las de entidades de crédito de Estados miembros de la Unión Europea a la vista de la solitud motivada de la entidad de crédito extranjera, que deberá ir acompañada de una certificación de su órgano de administración que garantice el respaldo a la sucursal y otra certificación de la autoridad supervisora —o del órgano de administración de la entidad— relativa al cumplimiento de los requisitos indicados anteriormente. Estos compromisos deberán actualizarse una vez al año, a más tardar tres meses después de la aprobación de las cuentas anuales.

Las sucursales de entidades de crédito extranjeras estaban exentas del límite a los grandes riesgos en la regulación anterior (27). La aplicación de la actual normativa de solvencia a las sucursales de entidades de crédito de terceros países —y, por tanto, los límites de riesgos calculados sobre su dotación de capital en España— podría producir consecuencias indeseables para ellas desde el punto de vista de los mercados crediticios españoles. Por ello, mediante el Real Decreto 538/1994, de 25 de marzo, se ha añadido un segundo párrafo al apartado 8 del artículo 30.º del Real Decreto 1343/1992, de 6 de noviembre, matizando la obligación general de

(26) Esta facultad del Banco de España queda recogida en el apartado 1.c de la disposición adicional segunda del Real Decreto 1343/1992, de 6 de noviembre, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.º de la Ley 13/1985 (según la redacción dada por la Ley 13/1992, de 1 de junio).

(27) Real Decreto 1370/1985, de 1 de agosto, artículo 10.º (incorporado por el Real Decreto 1549/1987, de 18 de diciembre).

cumplimiento de los límites de grandes riesgos que afecta a las sucursales de entidades de crédito de países no comunitarios. Se permite, con esta modificación, que para el cálculo de estos límites se tomen como base los recursos propios de la entidad extranjera en su conjunto, si bien el Banco de España apreciará qué elementos de los mismos podrán ser incluidos en el cálculo.

Puede, por ello, concluirse que a efectos de la aplicación de la normativa de solvencia se contemplan tres tipos de entidades de crédito extranjeras: las «comunitarias», las de «países equivalentes» y las de «terceros países», siendo estas últimas las que no han solicitado, o no han logrado, quedar exceptuadas de los requerimientos y límites generales.

### III. GRUPOS CONSOLIDABLES DE ENTIDADES FINANCIERAS

La regulación española relativa a la solvencia de las entidades de crédito, de acuerdo con las Directivas comunitarias, obliga a que su supervisión se realice de forma consolidada cuando éste sea el caso. Pero antes de analizar la composición de los eventuales grupos consolidados de entidades de crédito a tales efectos, debe considerarse la existencia de grupos más amplios en los que figuran, además, entidades de otras características aunque de indudable naturaleza financiera. La preocupación por la vigilancia de estos grupos ha llevado a estructurar un diseño de las distintas modalidades posibles dentro de ellos, según sus situaciones de control, y a regular en qué autoridad deba residir las facultades de supervisión.

Surge así el concepto de «entidad financiera» (28) no definido expresamente en nuestra normativa, aunque sí se determina claramente qué entidades se reputan como tales a efectos de consolidación. La lista de estas entidades financieras, recogida en el apartado 1 del artículo 3.º del Real Decreto 1343/1992, de 6 de noviembre, es la siguiente:

- Entidades de crédito
- Sociedades y agencias de valores
- Entidades aseguradoras
- Sociedades gestoras de:
  - Instituciones de inversión colectiva
  - Fondos de pensiones
  - Fondos de capital riesgo
  - Cartera
- Sociedades de inversión mobiliaria
- Sociedades de capital riesgo
- Entidades de tenencia de acciones o participaciones
- Entidades con actividades típicas de las anteriores

Aunque no tengan la consideración de entidades financieras, forman parte de los grupos consolidables de éstas las sociedades instrumentales cuya actividad su-

---

(28) Recuérdese lo comentado en el capítulo 2.º sobre la diferencia entre el concepto español de «entidad financiera» a efectos de solvencia y la «entidad financiera» de la Segunda Directiva (89/646/CEE), traducida en nuestra normativa con la denominación de «establecimiento financiero».

ponga la prolongación del negocio de una entidad financiera o consista fundamentalmente en la prestación a entidades del grupo de servicios auxiliares, tales como tenencia de inmuebles o activos materiales, prestación de servicios informáticos, de tasación, de representación, de mediación u otras similares.

Según las circunstancias de control o dominio que ejerzan algunas de estas entidades dentro del grupo y de las características de las que se integran en él, se configuran, a efectos de la consolidación de sus estados contables, los siguientes grupos de entidades financieras:

- 1.º Grupo consolidable de entidades de crédito (GCEC).
- 2.º Grupo consolidable de sociedades y agencias de valores (GCV).
- 3.º Grupo consolidable de entidades de seguros (GCS).
- 4.º Otros grupos consolidables de entidades financieras (GCEF).
- 5.º Grupos mixtos no consolidables (GMNC).

En el cuadro núm. 11.3 puede apreciarse de forma sintetizada cuáles son las entidades que pueden integrar el grupo (X) y cuál de ellas es la que lo controla (0).

CUADRO NÚM. 11.3						
GRUPOS CONSOLIDABLES DE ENTIDADES FINANCIERAS						
	(1.º)	(2.º)	(3.º)	(4.º)		(5.º)
	GCEC	GCV	GCS	(a)	(b)	GMNC
GCEF						
<i>Entidades financieras</i>						
1. Entidades de crédito	⊗ x	x ⊗		x x		x x
2. Sociedades y agencias de valores						x x
3. Entidades aseguradoras			⊗		x	x x
4. Sociedades gestoras	x	x	x	x	x	x x
5. Sociedades de inversión mobiliaria	x	x	x	x	x	x x
6. Sociedades de capital riesgo	x	x	x	x	x	x x
7. Entidades de tenencia de acciones	x	x	x	⊗	⊗	x
8. Entidades con actividades de anteriores	x	x	x	x	x	x
<i>Entidades no financieras</i>						
9. Sociedades instrumentales	x	x	x	x	x	x

NOTA: El grupo 4.º se ha subdividido en dos columnas *a* y *b* para indicar supuestos distintos de competencias supervisoras: Banco de España o Comisión Nacional del Mercado de Valores en *a*, y Dirección General de Seguros en *b*.

La delimitación de estos grupos diferenciados de entidades financieras, a efectos de control por una autoridad supervisora determinada, no es incompatible con la existencia dentro de ellos de subgrupos de entidades de crédito, de sociedades de valores o de entidades aseguradoras, tal como se expone más adelante.

Por sus especiales características, las entidades aseguradoras no se incluyen, a efectos de consolidación, en los grupos de entidades de crédito o de valores y és-

tas, a su vez, tampoco lo hacen en un grupo de seguros (29), según queda reflejado en el cuadro. Asimismo, debe señalarse que en los «otros grupos consolidables de entidades financieras» no coexisten las entidades aseguradoras con las de crédito o valores, y el dominio no reside en ninguna de ellas, sino en las entidades dedicadas a la tenencia de acciones o participaciones o en entidades no sujetas a supervisión, por lo que el Ministro de Economía y Hacienda deberá indicar el organismo responsable de la supervisión del grupo (30).

Los «grupos mixtos no consolidables» recogen la realidad, que no puede observarse, de la coexistencia en un mismo grupo de toda clase de entidades financieras o de grupos consolidables de las mismas. La supervisión de estos grupos mixtos se ejercerá por el organismo competente para la supervisión de la entidad o grupo consolidable de entidades financieras que ostente la posición dominante, salvo las facultades otorgadas al Ministro de Economía y Hacienda para designar un organismo supervisor diferente del que resultase de la aplicación de aquel criterio o el que deba vigilar el grupo cuando la entidad dominante no esté supervisada por ninguno de los organismos competentes sobre entidades de crédito, valores o seguros (31).

El Banco de España tiene competencias, en principio, sobre los «grupos consolidables de entidades de crédito». También le corresponderán sobre los «otros grupos consolidables de entidades financieras» y sobre los «grupos mixtos no consolidables» cuando la entidad dominante sea una entidad de crédito, o en los casos en que le sea atribuida la supervisión por el Ministro de Economía y Hacienda por darse determinadas circunstancias.

#### IV. GRUPOS CONSOLIDABLES DE ENTIDADES DE CRÉDITO

Los grupos consolidables de entidades de crédito son los formados por dos o más entidades financieras —salvo entidades aseguradoras— consolidables por su actividad (32) en las que concurra alguna de estas tres circunstancias:

- a) que la entidad dominante sea una entidad de crédito española;
- b) que la entidad dominante sea una entidad española cuya actividad principal consista en la tenencia de participaciones (33) en entidades de crédito, siendo al menos una de ellas de nacionalidad española;

(29) Las entidades aseguradoras no formarán parte, en ningún caso, de los grupos consolidables de entidades de crédito o de sociedades y agencias de valores (Ley 13/1985, de 25 de mayo, artículo 8.º, 5, y Ley 24/1988, de 28 de julio, artículo 86.º, 6, respectivamente, según las redacciones dadas por la Ley 13/1992, de 1 de junio)

(30) Ley 13/1992, de 1 de junio, artículo 8.º, 1 y Real Decreto 1343/1992, de 6 de noviembre, artículo 65.º

(31) Ley 13/1992, de 1 de junio, artículo 12.º, 2, y Real Decreto 2024/1995, de 22 de diciembre, que adicionaba un nuevo título V al Real Decreto 1343/1992, de 6 de noviembre (artículos 68.º a 73.º).

(32) Son consolidables por su actividad todas las entidades financieras y las sociedades instrumentales cuyo negocio suponga la prolongación del de una o más de las entidades financieras consolidables o consista en la prestación a las mismas de servicios auxiliares.

(33) Se entiende que ésta es su actividad principal cuando más de la mitad de sus inversiones patrimoniales en acciones y otros tipos de valores representativos de participaciones lo sea en entidades de crédito.

c) que una persona física, una entidad extranjera, una entidad no consolidable española o un grupo de personas físicas o entidades no consolidables que actúen sistemáticamente en concierto, controlen a una o varias entidades españolas, todas ellas de crédito (34).

Además de las entidades aseguradoras, no se incluirán en el grupo consolidable de entidades de crédito las entidades que, siendo consolidables por su naturaleza, se hayan excluido de la consolidación —previa autorización del Banco de España— cuando se dé alguno de los supuestos contemplados en el artículo 43.º del Código de Comercio (35) o cuando la inclusión resulte inadecuada para el cumplimiento de los objetivos de supervisión de dicho grupo (36).

Cuando se den las circunstancias señaladas en los apartados a) y b) anteriores, se integrarán en el grupo consolidable todas las entidades cualquiera que sea su nacionalidad, domicilio, naturaleza jurídica o el país donde desarrollen su actividad. En el caso previsto en el apartado c), se integrarán las entidades de crédito de nacionalidad española controladas por las personas o entidades citadas y las filiales, nacionales o extranjeras, de dichas entidades de crédito que sean consolidables por razón de su actividad.

Las entidades financieras consolidables por su actividad respecto de las que no exista una relación de control, pero en la que una entidad o grupo consolidable de entidades de crédito tenga una participación de, al menos, el 20 por 100 del capital o de los derechos de voto, se integrarán contablemente con la entidad de crédito o grupo mediante consolidación proporcional cuando estén gestionadas conjuntamente con otra u otras personas o entidades (37). La no inclusión deberá justificarse ante el Banco de España, que valorará las razones alegadas.

También se incluyen en el grupo consolidable de entidades de crédito las sociedades instrumentales que, no teniendo la consideración de entidades financieras, cumplan las condiciones señaladas anteriormente (prolongación del negocio o prestación de servicios auxiliares). Se entenderá que su actividad principal consiste en prestar servicios auxiliares a entidades del grupo consolidable cuando el 50 por 100 o más de su patrimonio inmobiliario (en el caso de tenedoras de inmuebles) o de su facturación (en el resto de las instrumentales) esté ocupado o utilizado por dichas entidades o la realice con ellas.

---

(34) El Ministerio de Economía y Hacienda ha considerado que quedarán sujetas a las normas aplicables a los grupos consolidables de entidades de crédito, sin necesidad de una decisión particular de su departamento, los casos en los que la matriz sea una entidad de crédito extranjera y entre las filiales españolas sólo existen entidades de crédito y otras consolidables no sujetas a supervisión individual por una autoridad distinta del Banco de España.

(35) Sociedades del grupo que presenten un interés poco significativo o respecto de las cuales existan restricciones importantes y permanentes para el ejercicio de sus derechos por la sociedad dominante, aquellas en las que la información necesaria para establecer las cuentas consolidadas sólo pueda obtenerse mediante gastos desproporcionados o con retrasos notables y aquellas otras en las que la participación se posea exclusivamente para su cesión posterior.

(36) Apartado 4 del artículo 8.º de la Ley 13/1985, de 25 de mayo (redactado según la Ley 13/1992, de 1 de junio).

(37) Son las denominadas sociedades multigrupo. Si el porcentaje de participación en ellas es inferior al 20 por 100, se consolidan por el método de puesta en equivalencia.

## 1. Subgrupos consolidables de entidades de crédito

Tienen la consideración de subgrupos consolidables de entidades de crédito los formados por una o más entidades de crédito, y en su caso sus filiales consolidables, que se integren en un grupo consolidable de entidades financieras sometido a la supervisión de una autoridad supervisora que no sea el Banco de España, aplicándose a estos subgrupos las reglas descritas en el apartado anterior.

Conviene tener en cuenta que en cada uno de los grupos de entidades financieras, señalados anteriormente, pueden coexistir subgrupos de cada una de las tres áreas (crédito, valores y seguros). La aplicación, pues, a un subgrupo consolidable de entidades de crédito de las reglas descritas es independiente de la obligación que tiene el grupo consolidable de cumplir las reglas aplicables al mismo bajo la supervisión de la autoridad que corresponda.

## 2. Obligaciones de información

La obligación de aportar y depositar las cuentas anuales consolidadas y el informe de gestión de estos grupos o subgrupos consolidables recae en la entidad de crédito dominante de unos u otros. Esta entidad asumirá, además, la obligación respecto al grupo o subgrupo de presentar los estados sobre recursos propios y requerimientos de los mismos y límites, de acuerdo con las normas de solvencia, y de atender cualquier requerimiento y facilitar las actividades inspectoras del Banco de España. Cuando el dominio corresponda a alguna de las personas o entidades que se indican en el punto c) anterior —persona física, entidad extranjera, una entidad no consolidable española o un grupo de personas físicas o entidades no consolidables que actúen en concierto—, el grupo propondrá (38) al Banco de España una entidad de crédito de las que lo formen como entidad obligada a presentar los estados consolidados reservados (39).

Las entidades de crédito individuales y los grupos consolidables de entidades de crédito, y en su caso las entidades de crédito españolas integradas en ellos, deben disponer, de acuerdo con sus niveles de actividad, de procedimientos administrativos y contables y mecanismos de control internos adecuados en relación con la gestión y control de los riesgos de interés y liquidez. Deberán quedar, asimismo, claramente establecidos y de forma que sea posible la comprobación por el Banco de España, la política de asunción de riesgos y su control aportados por el órgano de administración y la determinación del órgano o cargo directivo responsable de la información y gestión de los riesgos (40).

---

(38) Si no hubiese esta propuesta por parte del grupo, el Banco de España podría designar directamente la entidad obligada a facilitar la información. El Banco de España puede oponerse, en el plazo de un mes, a la entidad propuesta y designar otra si aquella no asegura el cumplimiento de las obligaciones asumidas.

(39) Los públicos —cuentas anuales e informe de gestión— sólo se presentan por lo que se refiere a los subgrupos contenidos en el grupo consolidable.

(40) Estos órganos de control interno deben evaluar el cumplimiento de la política diseñada por el órgano de administración.



## V. CONSIDERACIONES SOBRE LA CONSOLIDACIÓN

La consolidación de cuentas trata de presentar una imagen fiel de la situación económica y financiera de un grupo económico. Aunque el proceso de consolidación se basa en unas técnicas económico-contables que son ciertamente complejas, conviene reflexionar y hacer algunas consideraciones sobre el marco jurídico y conceptual sobre el que se desarrollan las obligaciones de consolidación que afectan a las entidades de crédito.

En un grupo económico pueden existir, en principio, varios tipos de consolidación: la del artículo 42.º del Código de Comercio, la exigida por autoridades supervisoras (Banco de España, CNMV y Dirección General de Seguros), la consolidación a efectos fiscales y, en cualquier caso, una consolidación de carácter voluntario por motivos de gestión del grupo.

El artículo 42.º del Código de Comercio dispone que toda sociedad mercantil está obligada a formular las cuentas anuales y el informe de gestión consolidados en la forma prevista en el propio Código y en la Ley de Sociedades Anónimas. La consolidación de cuentas, de acuerdo con la normativa contable adaptada a las Directivas de la Unión Europea, es obligatoria para todos los grupos de sociedades, cualquiera que sea su actividad.

Los grupos de entidades financieras consolidan sus estados contables según sus regulaciones específicas, que siguen criterios similares a los generales del Código de Comercio.

Dentro del marco de sus atribuciones para establecer las normas y criterios contables de las entidades de crédito, el Banco de España ha desarrollado en las normas 18.ª a 22.ª de su Circular 4/1991, de 14 de junio, los procedimientos de consolidación de sus cuentas y los modelos de estados contables consolidados. En todo lo que no figure en esta Circular, se aplica con carácter subsidiario lo establecido en el Real Decreto 1815/1991, de 20 de diciembre, que contiene las normas de consolidación generales.

La normativa específica de las entidades de crédito, adaptada también a las Directivas comunitarias, obliga a que la supervisión de estas entidades se realice de forma consolidada. La CBE 5/1993, de 26 de marzo, recoge gran parte de los desarrollos de la Ley 13/1992, de 1 de junio: Real Decreto 1343/1992, de 6 de noviembre, y Orden de 30 de diciembre de 1992, y en sus normas 1.ª, 2.ª y 3.ª define el concepto de grupo consolidable y marca los límites del llamado perímetro de la consolidación.

El *perímetro de consolidación* comprende a las sociedades del grupo a las que se aplican los métodos de integración global o proporcional o el procedimiento de puesta en equivalencia (41). Dentro de este perímetro se sitúa como núcleo principal el *grupo consolidable*, compuesto por las entidades que consolidan sus cuentas por los procedimientos global (entidades financieras consolidables por su actividad e instrumentales) o proporcional (sociedades multigrupo (42) financieras o ins-

---

(41) La «puesta en equivalencia» es un procedimiento que sustituye el valor contable de la participación por su valor teórico, es decir, por la parte que le corresponde en el neto patrimonial y en los resultados del ejercicio de la participada.

(42) Son «sociedades multigrupo» las gestionadas por una o varias sociedades del grupo que participan en el capital social conjuntamente con otra u otras ajenas al mismo (Real Decreto 1815/1991, artículo 4.º).

strumentales participadas al menos en el 20 por 100). Completan el perímetro de consolidación aquellas sociedades a las que aplica el sistema de puesta en equivalencia: entidades aseguradoras, entidades no financieras, sociedades multigrupo con participación inferior al 20 por 100, empresas asociadas (43) y el resto de las multigrupo con cualquier porcentaje de participación.

Un resumen gráfico de estos planteamientos puede apreciarse en el cuadro núm. 11.4:

CUADRO NÚM. 11.4 GRUPO ECONÓMICO				
Perímetro de la consolidación	— Entidades financieras (excepto aseguradoras) — Sociedades instrumentales		I.G.	Grupo consolidable
	— Sociedades multigrupo (financieras e instrumentales)	≥ 20 %	I.P.	
		< 20 %	P.E.	
	— Resto sociedades multigrupo			
	— Empresas asociadas			
	— Entidades aseguradoras			
— Entidades no financieras				
I.G.: integración global; I.P.: integración proporcional; P.E.: puesta en equivalencia.				

(43) Empresas «asociadas» son las filiales no consolidables del grupo en las que se tiene una participación en el capital, creando con ellas una vinculación duradera que está destinada a contribuir a la actividad de la sociedad (Ley de Sociedades Anónimas, artículo 185.º). Según el artículo 5.º del Real Decreto 1815/1991, son aquellas en que alguna o varias sociedades del grupo ejerzan una influencia notable en su gestión.



## REGULACIÓN DE LA SOLVENCIA (II). RECURSOS PROPIOS COMPUTABLES

### I. LOS RECURSOS PROPIOS DE LAS ENTIDADES DE CRÉDITO

La supervisión de la solvencia de las entidades de crédito requiere, en primer lugar, una precisa delimitación de las partidas del balance que tienen la consideración de recursos propios, las deducciones que, en su caso, haya que hacer en algunas de ellas o en su conjunto y los límites a que deben estar sujetos determinados elementos que se computan como recursos de segunda clase. Y al tratarse de una supervisión en base consolidada, será necesario analizar también cómo quedan determinados los recursos propios de un grupo consolidable de entidades de crédito.

En la determinación de los recursos propios de las entidades de crédito pueden señalarse dos circunstancias que permiten establecer una diferenciación entre los distintos elementos que los componen. En primer lugar, la aptitud y disponibilidad permanente para, en cualquier momento, responder de las pérdidas denominadas de gestión, o sea, de aquellas que no impiden que continúe la actividad al no llevar aparejada la necesidad de liquidar la entidad, y por otro lado, y relacionada indirectamente con la anterior, la continuidad y mayor permanencia en el balance. Cuando concurren ambas situaciones, se trata de recursos propios básicos. En los demás casos, por los condicionamientos para aquella disponibilidad permanente, por su carácter transitorio o por la propia naturaleza de determinados elementos, se conceptúan como recursos propios complementarios o de segunda clase.

Por las razones que llevan a esta división, y sobre todo para evitar un debilitamiento de los recursos propios globales con un peso excesivo de los elementos complementarios, se fijan unos límites a estos últimos en función del volumen de los recursos básicos.

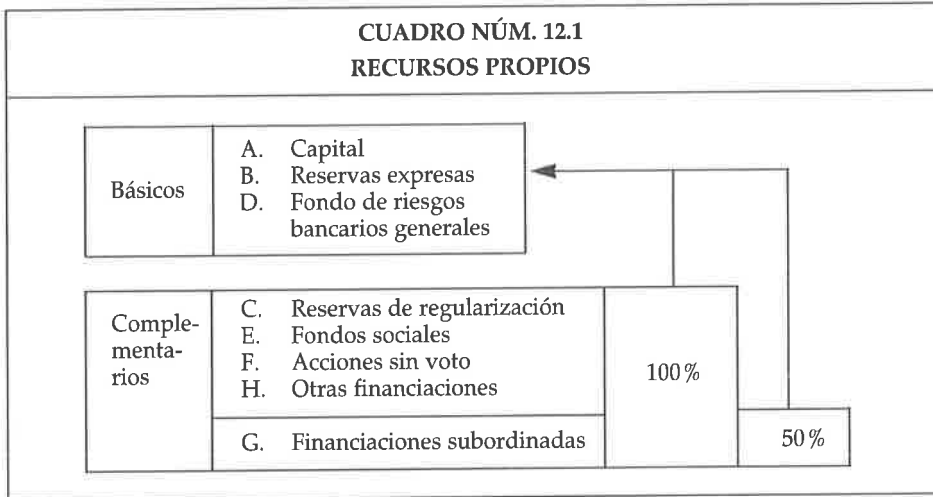
Un resumen de los distintos componentes de los recursos propios de una entidad de crédito, con la división entre básicos y complementarios, y de los límites que afectan a estos últimos queda reflejado en el cuadro núm. 12.1.

La Directiva 89/299/CEE situó provisionalmente a los fondos de riesgos bancarios generales como una categoría aparte, intermedia entre los básicos y los complementarios: no tenían limitaciones, pero no formaban parte de la base para calcular los límites de los complementarios. Con la Directiva posterior 91/633/CEE fueron integrados definitivamente entre los recursos básicos, y así se han calificado en la normativa española (1).

---

(1) Se ha conservado el orden inicial de elementos de la Directiva 89/299/CEE, por lo que se altera la secuencia normal de las letras identificativas.

**CUADRO NÚM. 12.1  
RECURSOS PROPIOS**



**II. ELEMENTOS QUE COMPONEN LOS RECURSOS PROPIOS DE UNA ENTIDAD DE CRÉDITO INDIVIDUAL**

Los recursos propios de una entidad de crédito están recogidos en la norma 8.<sup>a</sup> de la Circular del Banco de España 5/1993, de 26 de marzo, debiendo efectuarse para su cómputo como tales a efectos de solvencia las deducciones contempladas en la norma 9.<sup>a</sup> y respetarse los límites a que se refiere la norma 11.<sup>a</sup> Por tanto, en cualquier caso, se entiende que los recursos propios computables lo serán netos de las deducciones y de los excesos sobre los límites señalados en las citadas normas.

**1. Capital (A)**

El elemento principal de los recursos propios básicos está constituido por el capital social, aunque este término, que tiene un carácter genérico, adopta distintas denominaciones según la configuración jurídica de los distintos tipos de entidades de crédito:

- Capital social de entidades de crédito con forma de sociedad anónima.
- Fondo fundacional de cajas de ahorros y fondo social de la CECA.
- Aportaciones al capital de las cooperativas de crédito.
- Cuotas participativas de las cajas de ahorros y CECA.
- Fondo de dotación de las sucursales de entidades de crédito extranjeras.

*A) Capital social de bancos y establecimientos financieros de crédito*

Las acciones representativas del capital tendrán carácter nominativo y todas ellas gozarán de iguales derechos, prohibiéndose expresamente a los fundadores reservarse remuneraciones o ventajas especiales de cualquier clase que sean.

Se computará como recursos propios en la parte que se halle efectivamente desembolsada (2). No se incluyen en el elemento «capital» las acciones sin voto de nuestra Ley de Sociedades Anónimas por el carácter acumulativo de los dividendos, lo que impide su cómputo como recursos propios básicos (3).

No cabe una referencia a acciones sin voto o preferentes de carácter no acumulativo por no estar contempladas en nuestro ordenamiento jurídico.

#### B) *Fondos fundacionales de las cajas de ahorros y fondo social de la CECA*

Son los fondos de dotación que quedan vinculados permanentemente al capital fundacional. Dentro de los recursos propios de las cajas de ahorros, este fondo representa una proporción muy baja dada la antigüedad de la mayoría de estas instituciones y la imposibilidad de incrementar el fondo por el carácter fundacional de estas entidades, por lo que la auténtica capitalización se produce por el incremento paulatino de las reservas al no tener que destinar parte de sus excedentes a la retribución del capital social.

La Confederación Española de Cajas de Ahorros tiene un fondo social en lugar del fundacional que caracteriza a las cajas de ahorros asociadas.

#### C) *Aportaciones al capital de las cooperativas de crédito*

El equivalente al capital social de los bancos o fondos de dotación de las cajas de ahorros recibe en las entidades cooperativas el nombre de «aportaciones al capital», que pueden ser obligatorias o voluntarias. Las primeras son, a su vez, estatutarias cuando se determinan en los Estatutos al constituirse la cooperativa, pudiendo la Asamblea General aprobar, posteriormente, nuevas aportaciones obligatorias para todos los socios. Las voluntarias, aprobadas asimismo por la Asamblea General, podrán consistir en aportaciones al capital o no revestir este último carácter.

Las aportaciones al capital de las cooperativas deberán cumplir las siguientes condiciones: su retribución estará condicionada a la existencia de resultados netos positivos, su duración será indefinida y su eventual reembolso quedará sujeto a las precisiones que señala la Ley de cooperativas de crédito para estos casos (4).

#### D) *Cuotas participativas de las cajas de ahorros y CECA*

Son valores negociables nominativos, de duración indefinida, emitidas por las

---

(2) El capital mínimo exigido para la constitución de una entidad de crédito debe estar íntegramente suscrito y desembolsado en efectivo, pero en posteriores ampliaciones de capital pueden efectuarse desembolsos parciales del mismo.

(3) En el apartado 6 siguiente se recogen las acciones sin voto como recursos propios de carácter complementario o de segunda clase.

(4) Ley 13/1989, de 26 de mayo, artículo 7.º, 4.

cajas de ahorros o por la CECA (5). No pueden emitirse por una cifra inferior a su valor nominal, pero sí podrán ser emitidas con prima. El contravalor de estas cuotas deberá ser siempre dinerario.

Las cuotas, y las primas en su caso, deben desembolsarse, al menos, en un 50 por 100 en el momento de la suscripción y el resto cuando lo determine el Consejo de Administración de la entidad emisora en un plazo máximo de nueve meses desde el primer desembolso.

Las cuotas participativas están previstas en la Ley 26/1988, de 29 de julio, y han sido reguladas por el Real Decreto 664/1990, de 25 de mayo, bajo una doble figura: cuotas participativas de las cajas de ahorros y cuotas participativas de asociación de la Confederación Española de Cajas de Ahorros.

El conjunto de las cuotas participativas de una caja de ahorros se denomina «fondo de participación», y en el caso de las emitidas por la CECA, «fondo de asociación».

#### E) *Fondo de dotación de las sucursales de entidades de crédito extranjeras*

Este fondo está constituido por la dotación mantenida por la entidad de crédito extranjera en su sucursal en España, que deberá tener carácter permanente y duración indefinida y estará disponible para la cobertura de pérdidas de la sucursal (6).

## 2. Reservas (B)

Las reservas efectivas y expresas son consideradas como recursos propios básicos, o de primera clase, en la medida de su total disponibilidad para cubrir las pérdidas de la entidad. Se incorporan a este concepto de «reservas» los siguientes elementos:

- Reservas generadas con cargo a beneficios.
- Reservas resultantes de primas de emisión desembolsadas.
- Fondo de reserva de cotapartícipes de cajas de ahorros y CECA.
- Reservas de revalorización en determinadas condiciones.
- Previsión de resultados a reservas.

En las entidades de crédito que adoptan la forma jurídica de sociedad anónima, la parte del beneficio líquido que no se distribuye como dividendo puede destinarse a la constitución de reservas.

Las primas de emisión, que en la actualidad tienen siempre carácter voluntario, persiguen que los nuevos accionistas, además del nominal de la acción, aporten como reserva un importe equivalente a lo que los anteriores accionistas han ido de trayendo de sus beneficios. De esta forma se conserva, después de la ampliación de

(5) Las emitidas por la CECA sólo pueden ser adquiridas por las cajas de ahorros confederadas.

(6) Este fondo de dotación sólo es exigible a las sucursales de entidades de crédito de países no comunitarios (Ley 26/1988, de 29 de julio, artículo 53.º, según redacción dada por la Ley 3/1994, de 24 de abril).

capital, la proporción existente entre capital y reservas y se mantiene un mismo valor teórico de los títulos.

De los excedentes líquidos de las cajas de ahorros deben destinarse a reservas —al no tener que retribuir al capital social— las cantidades máximas compatibles con el mantenimiento de sus obras benéfico-sociales. Sin embargo, con el fin de impedir que, en la creación de obras de esta naturaleza, los futuros gastos de mantenimiento puedan originar tensiones ante la necesidad de generar fondos para hacer frente a los mismos, se les impone la obligación de destinar, en cualquier caso, a reservas o a fondos de previsión no imputables a activos específicos un 50 por 100 como mínimo de sus excedentes líquidos, pudiendo ser reducido este porcentaje por el Banco de España cuando los recursos propios de la caja superen en más de un tercio a los mínimos exigidos en función de las inversiones y riesgos asumidos por la entidad (7).

Después de deducir los impuestos exigibles y los intereses del capital desembolsado por las aportaciones de los socios, del excedente neto disponible de las cooperativas de crédito deberá dotarse un 20 por 100 como mínimo a un fondo de reserva obligatoria.

Las reservas de revalorización de activos se consideran recursos propios básicos, o de primera clase, cuando se produce la amortización o realización de los activos o, en todo caso, a partir de los cinco años de su constitución. Se incluyen en este apartado tanto las que provienen de actualizaciones de balances autorizadas por las Leyes Generales de Presupuestos como las procedentes de fusión (8).

El fondo de reserva de cuotapartícipes de cajas de ahorros y de la CECA se nutre con excedentes de libre disposición de estas entidades y representa la parte de las reservas que corresponden al fondo de participación, o sea, aquella parte del capital representado por cuotas participativas emitidas. Por ello, tiene la consideración de recurso propio básico.

La parte del resultado del ejercicio anterior que se prevea aplicar a reservas podrá incorporarse al cómputo como recursos propios si se cumplen estos requisitos: que exista una decisión formal en tal sentido del órgano de administración de la entidad, que las cuentas hayan sido verificadas de conformidad por los auditores externos y que se acredite que la parte a incorporar se halla libre de cargas previsibles por gravámenes, impuestos, dividendos o por dotaciones a obras benéficas o fondos sociales de cajas de ahorros y cooperativas de crédito.

Las sucursales de entidades de crédito extranjeras podrán incorporar el remanente a los recursos propios básicos en la parte en que su matriz se comprometa formalmente a mantenerlos permanentemente en la sucursal, así como a solicitar autorización al Banco de España para cualquier disposición distinta de su aplicación al fondo de dotación y siempre que se cumplan, además, los requisitos señalados en el apartado 3 de la norma 8.<sup>a</sup> de la Circular 5/1993 (9).

---

(7) Ley 13/1985, de 25 de mayo (según redacción de la Ley 1/1992, de 1 de junio), artículo 11.º, 4.

(8) Para que estas últimas puedan pasarse a reservas de libre disposición se exige la confirmación de las valoraciones en que se fundamentaron, según los criterios de la norma 3.<sup>a</sup>, 13, de la Circular.

(9) Libertad de utilización para cubrir riesgos propios de la actividad bancaria, reflejo en la contabilidad de la entidad, verificación de los auditores externos comunicada al Banco de España y estar libres de impuestos o reducirse en la cuantía de los previsibles.

### 3. Fondo de riesgos generales (D)

Se integran aquí los fondos que la entidad decide afectar a la cobertura del conjunto de riesgos por motivos de prudencia en atención a los riesgos inherentes a la actividad bancaria.

Estos fondos están previstos en el artículo 38.º de la Directiva 86/635/CEE, relativa a las cuentas anuales, incorporándose al balance de las entidades de crédito españolas por la norma 9.ª de la CBE 4/1991, en la que se insiste en que no pueden responder al concepto de fondos de provisión específicos (10).

Para que tengan la consideración de recursos propios —y en este caso con el carácter de básicos—, la dotación de los mismos tendrá que haberse realizado separadamente dentro de la cuenta de resultados o con cargo a beneficios y su importe figurará separadamente en el balance público, debiendo cumplir, además, los siguientes requisitos: *a)* ser libremente utilizables para cubrir riesgos de gestión; *b)* reflejarse en la contabilidad de la entidad, habiéndose certificado su importe por los auditores externos y comunicada la verificación al Banco de España, y *c)* estar libres de impuestos o reducirse en la cuantía de los previsibles.

La constitución o el mantenimiento de los fondos de riesgos generales está su-peditada a que no exista déficit en la cobertura de provisiones específicas, ya que en este caso debería procederse, en primer lugar, a dotar las provisiones obligatorias.

Los fondos de riesgos generales podrán ser utilizados, previa autorización del Banco de España (11), para aplicar su importe a fondos específicos cuando estén faltos de cobertura o a otros quebrantos no cubiertos.

### 4. Reservas de regularización (C)

Todas las reservas de regularización, actualización o revalorización de activos se sitúan, en principio, en este apartado «C», entre los recursos propios complementarios o de segunda clase tanto si proceden de actualización de balances o de fusiones. Sólo se considerarán recursos de primera clase, o básicos, incorporándose al concepto general de reservas, elemento «B» —tal como se ha expuesto en el apartado 2 anterior—, cuando se hayan amortizado o realizado los activos o, en cualquier caso, una vez transcurridos cinco años.

Para que estas reservas se conceptúen como recursos propios se exige la verificación previa por el Banco de España de la corrección de su cálculo y de su sometimiento a las normas contables previstas (12).

Cuando estas reservas estén asociadas a procesos de fusión no se contabilizarán como recursos propios antes de la inscripción de la fusión en el Registro Mercantil, restándose entre tanto de los activos revalorizados a efectos del cálculo del coeficiente de solvencia.

(10) Según la Circular, no deben expresar un deterioro identificado del valor de los activos o masas de activos o una carga contingente.

(11) Apartado 7 de la norma 9.ª de la CBE 4/1991.

(12) Apartado 1 de la norma 3.ª de la CBE 4/1991, párrafo tercero.

Deberán cumplir los siguientes requisitos: *a)* ser libremente utilizables para cubrir riesgos de gestión; *b)* reflejarse en la contabilidad de la entidad, habiéndose verificado su importe por los auditores externos y comunicada la verificación al Banco de España, y *c)* estar libres de impuestos o reducirse en la cuantía de los previsibles.

## 5. Fondos sociales (E)

Son los fondos de la obra benéfico-social de las cajas de ahorros y de la CECA, y los de educación y promoción de las cooperativas de crédito, que tengan carácter permanente, entendiéndose por tales los que estén materializados en inmuebles y cumplan además los mismos requisitos señalados ya para otros elementos:

- a)* Ser libremente utilizables para cubrir riesgos de gestión, incluso antes de que se hayan determinado eventuales pérdidas.
- b)* Reflejarse en la contabilidad de la entidad, habiéndose verificado su importe por los auditores externos y comunicado la verificación al Banco de España.
- c)* Estar libres de impuestos o reducirse en la cuantía de los previsibles.

Las condiciones requeridas por el concepto de recursos propios exigen que no puedan reputarse como tales cuando su regulación determine que, en caso de liquidación de la entidad, los bienes en que se hallen materializados estos fondos deban separarse del activo y destinarse a sus fines específicos.

### A) Fondos de la obra benéfico-social de las cajas de ahorros

Se consideran obras benéfico-sociales aquellas que se orienten a la sanidad pública, la investigación, enseñanza y cultura o servicios de asistencia social cuyos beneficios se extienden especialmente al ámbito de actuación de la caja.

La normativa específica sobre la obra benéfico-social de las cajas de ahorros está contenida en una Orden de 19 de junio de 1979 y en la Circular del Banco de España 1/1981, de 9 de enero. De acuerdo con estas disposiciones, las obras benéfico-sociales pueden ser «*propias*» cuando la inversión, sostenimiento anual y administración sean a cargo exclusivo de la caja de ahorros o «*en colaboración*» con otras cajas o personas físicas o jurídicas mediante la aportación de bienes o servicios para el desarrollo de una obra en común.

Cabe también la ayuda a obras benéfico-sociales «*ajenas*» en casos excepcionales y transitorios previstos en el número 7.º de la Orden citada (13).

### B) Fondos de educación y promoción de las cooperativas de crédito

Los importes dotados a estos fondos están destinados a difundir los principios

---

(13) Véase el capítulo 7.º

del cooperativismo y a la formación y promoción de los socios en el espíritu de estas instituciones, por lo que el volumen de la materialización en inmuebles tiene una importancia muy poco significativa. La regulación actual obliga a destinar a los mismos un 10 por 100 como mínimo del disponible neto de cada ejercicio (14).

## 6. Acciones sin voto (F)

Se incluye aquí la parte del capital social correspondiente a las acciones sin voto reguladas en los artículos 90.º a 92.º de la sección quinta del capítulo IV de la Ley de Sociedades Anónimas (15). Las acciones sin derecho a voto pueden emitirse por un importe nominal que no sea superior a la mitad del capital desembolsado y otorgan derechos «acumulativos», durante un plazo de cinco años, al cobro de dividendos. Se computarán como recursos propios complementarios, o de segunda clase, por la parte efectivamente desembolsada.

Frente a esta ausencia de derecho al voto, se ofrece al accionista que suscriba estas acciones la garantía de un dividendo mínimo que tiene carácter acumulativo durante el período indicado de cinco años, sin perjuicio de conservar los demás derechos de los accionistas ordinarios.

Los derechos de estos accionistas sin voto pueden concretarse así:

— Percibir un dividendo anual mínimo, cuyo importe, que establecerán los Estatutos sociales, no podrá ser inferior al 5 por 100 del capital desembolsado por cada acción sin voto.

— Derecho al mismo dividendo que corresponda a los accionistas ordinarios.

— Si no existiesen beneficios distribuibles, o si no los hubiese en cantidad suficiente, la parte del dividendo mínimo no pagada deberá ser satisfecha dentro de los tres ejercicios siguientes.

Para que estos derechos sean efectivos, la ley obliga a la sociedad a acordar el reparto del dividendo mínimo siempre que existan beneficios distribuibles.

Si bien lo característico de estas acciones es la ausencia del derecho al voto, este derecho se va a reconocer a los accionistas en las juntas generales y especiales mientras no se satisfaga la parte no pagada del dividendo mínimo. Asimismo, cualquier modificación estatutaria que pueda lesionar los derechos de los accionistas sin voto exigiría el acuerdo de la mayoría de las acciones pertenecientes a la clase afectada.

Cabe, por último, considerar la situación en que quedará este tipo de acciones en situaciones anormales de la entidad. En los casos de reducción del capital por pérdidas, no se verán afectadas salvo cuando la reducción supere el valor nominal de las restantes acciones. Y en los supuestos de liquidación de la sociedad, los accionistas sin voto tendrán derecho a obtener el reembolso del valor desembolsado antes de que se distribuya cantidad alguna a las restantes acciones.

(14) Ley 3/1989, de 26 de mayo, de Cooperativas de Crédito, artículo 8.º, 3.

(15) En el apartado II, 1, A, anterior se excluían estas acciones del capital social como recurso propio básico debido al carácter acumulativo del derecho al cobro de dividendos.



## 7. Financiaciones subordinadas (G)

Son financiaciones recibidas por la entidad que, a efectos de prelación de créditos, se sitúan detrás de todos los acreedores comunes. Pueden instrumentarse en forma de préstamos o como emisiones de valores y denominarse en pesetas o en moneda extranjera.

Suponen, en sí mismas, una forma más de obtener recursos ajenos potenciada en la normativa de solvencia con la posibilidad de ser computadas como recursos propios de la entidad prestataria o emisora. Como capital de riesgo de carácter eventual, su eficacia dependerá de que su formalización se haga con plazos suficientemente largos y su peso dentro de los recursos propios de la entidad no sea excesivo. Por ello, se han señalado determinados requisitos para que puedan ser computadas como recursos propios (16):

— Plazo original no inferior a cinco años. Si no tienen vencimiento determinado, debe estipularse para su cancelación un preaviso de al menos cinco años. Cuando el plazo remanente sea de cinco años, y durante los mismos, se reducirá su cómputo como recursos propios en un 20 por 100 anual hasta que su plazo remanente sea inferior a un año, en cuyo momento dejarán de computarse.

— No podrán contener cláusulas de rescate, reembolso o amortización anticipada. No obstante, el Banco de España podrá autorizar el reembolso anticipado si con ello no se afecta negativamente la solvencia de la entidad.

— No podrán ser aportadas, o adquiridas posteriormente, por la entidad de crédito o por otras de su grupo consolidable o por entidades o personas con apoyo financiero de aquéllas. Aunque sí podrán ser convertibles en acciones o participaciones de su entidad emisora o prestataria o de alguna de su grupo.

— En los contratos o folletos de emisión debe quedar patente la condición de financiación subordinada para los acreedores. Estos contratos o folletos serán verificados por el Banco de España a fin de calificar su computabilidad como recursos propios.

Las financiaciones subordinadas son recursos propios de segunda clase o complementarios, pero dentro de éstos ocupan una subcategoría que se manifiesta por una limitación más rigurosa, ya que no pueden exceder del 50 por 100 de los recursos propios básicos y siempre que en unión con el resto de los recursos complementarios no superen el 100 por 100 de aquéllos.

Estas financiaciones —como también los préstamos participativos— componen un capital de riesgo eventual, ya que su exigibilidad se supedita a la satisfacción previa de otros acreedores y sólo quedan delante de los accionistas o titulares del capital social. La normativa de recursos propios, tanto la anterior como la actual, no ha venido a crear o definir este tipo de financiaciones, que tiene perfecta cabida dentro de la autonomía y dinamismo propios de la contratación mercantil. Lo que establecen las normas de solvencia son los requisitos exigibles para que las finan-

---

(16) El apartado 2 del artículo 1.º del Real Decreto 538/1994, de 25 de marzo, ha derogado el párrafo b) del apartado 3 del artículo 22.º del Real Decreto 1343/1992, de 6 de noviembre, lo que ha supuesto la supresión del requisito exigido anteriormente de diferimiento del pago de intereses en caso de pérdidas.

ciaciones subordinadas puedan computarse como recursos propios de las entidades de crédito.

Esta última posibilidad representa una alternativa particularmente interesante para las cajas de ahorros a la hora de incrementar sus recursos propios ante la imposibilidad de emitir capital y las dificultades prácticas que entrañaría un aumento del fondo de dotación fundacional. También las sucursales de entidades de crédito no comunitarias pueden acudir a la obtención de préstamos subordinados de empresas de su grupo en el extranjero o de la propia matriz (17) para obviar los trámites administrativos o exigencias jurídicas de sus países de origen para efectuar un aumento de su dotación permanente de capital.

En general, cabe afirmar que una financiación subordinada puede ser recibida siempre por una entidad de crédito, incluso aunque no pudiese computarse como recursos propios por exceder de los límites señalados para su computabilidad o sabiendo que no podrá computarla de momento (en todo o en parte) o no necesitando un incremento de sus recursos propios para cumplir los requerimientos de solvencia, porque le resulta beneficioso el tipo de interés al que puede adquirirla en el mercado nacional o internacional en ese momento. En consecuencia, las financiaciones subordinadas se contabilizarán como una obtención más de recursos ajenos desde el momento en que se reciben con independencia de que no todo su importe pueda computarse como recursos propios.

Por último, es importante señalar que la base de reducción en el cómputo, durante los últimos cinco años de vida de una financiación subordinada, es la parte de la misma que inicialmente se computó como recursos propios. La reducción se hace sobre lo «computado», no sobre lo «computable», en aquellos casos en los que inicialmente no es posible un cómputo total porque se excede de alguno de los límites establecidos (18).

## 8. Otras financiaciones (H)

Este apartado está previsto para financiaciones de duración indeterminada que, además de cumplir las condiciones exigidas a las financiaciones subordinadas —expuestas en párrafos anteriores—, establezcan la posibilidad de diferimiento de intereses en caso de pérdidas y permitan que tanto el nominal de la deuda como sus intereses pendientes de pago puedan aplicarse a absorber las pérdidas de la entidad sin necesidad de proceder a su disolución, aun cuando sea después de haberse agotado el capital ordinario.

Estos elementos de los recursos propios no responden a figuras ya preexistentes en nuestro mercado financiero. Caben aquí productos similares a los que en la terminología comunitaria se han denominado «híbridos». Sin embargo, es de prever que las entidades desarrollen su imaginación para elaborar unos instrumentos que no están afectados por la limitación del 50 por 100 de los recursos básicos que

(17) En estos casos, se considera que la computabilidad como recursos propios es viable al exigirse a la sucursal el cumplimiento individual de las normas de solvencia y no formar grupo consolidable en España, a estos efectos, con la matriz o entidades extranjeras del grupo.

(18) Un límite específico del 50 por 100 de los recursos propios básicos y otro genérico en unión de los restantes complementarios del 100 por 100 de los básicos.

se impone a las financiaciones subordinadas, sino únicamente por la limitación general del conjunto de los recursos complementarios de no rebasar el 100 por 100 de los básicos.

La característica principal de este elemento de los recursos propios está recogida en la letra *h*) del apartado 1 del artículo 20.º del Real Decreto 1343/1992, de 1 de junio, de una forma muy concisa: la aplicación a absorber pérdidas sin necesidad de proceder a la disolución de la entidad. La instrumentación contractual de esta exigencia deberá delimitar de forma clara el «cuándo» o en qué casos se produce esa absorción de pérdidas, y el «cuánto» o en que proporción las soporta la financiación de duración indeterminada. Y en cualquier caso será preciso que el prestamista consienta que su crédito se vea reducido o incluso extinguido cuando se den determinados hechos.

Los artículos 163.º y 169.º de la Ley de Sociedades Anónimas presentan hechos objetivos concretos que pueden establecerse como desencadenantes de estas situaciones. En el primer caso, la obligación de reducir el capital cuando las pérdidas hayan disminuido su patrimonio por debajo de las dos terceras partes de la cifra de su capital y hubiese transcurrido un ejercicio social sin haberse recuperado aquél. El segundo se refiere a las denominadas «operación acordeón» que pueden entenderse implícitamente contenidas en la segunda parte de las condiciones exigidas a estas financiaciones: «aun cuando sea después de haberse agotado el capital ordinario».

Cuando se utilice el artículo 163.º deberá establecerse la proporción en que estas financiaciones cubrirán las pérdidas, sin que ello suponga un tratamiento desfavorable respecto a los accionistas (19). Si se utiliza como hecho objetivo el supuesto del artículo 169.º, una vez reducido el capital a cero, cabría aplicar los importes necesarios de estas financiaciones a cubrir las pérdidas restantes.

### III. ELEMENTOS QUE COMPONEN LOS RECURSOS PROPIOS DE UN GRUPO O SUBGRUPO CONSOLIDABLE DE ENTIDADES DE CRÉDITO

En los recursos propios computables de un grupo o subgrupo consolidable de entidades de crédito se integran los siguientes elementos:

- Los correspondientes a las entidades del grupo o subgrupo que resulten de la consolidación de sus estados contables.
- Las participaciones representativas de los *intereses minoritarios* en la parte que se halle efectivamente desembolsada.
- Las *reservas en las sociedades consolidadas* (con deducción de las pérdidas en el caso de que figurasen en el activo del balance consolidado). Estas reservas, y las pérdidas en su caso, incluirán las que procedan de la integración global o proporcional de las entidades consolidables, las derivadas de la puesta en equivalencia de las filiales no consolidables o de las empresas asociadas y las que resulten de diferencias de conversión.

---

(19) Podría establecerse una cobertura igual a las que soportasen los accionistas, pero no superior.

## 1. Reglas para la incorporación de los intereses minoritarios

Los números 5, 6 y 7 de la norma 8.<sup>a</sup> de la Circular 5/1993 detallan cómo se han de distribuir los intereses minoritarios entre los elementos B) «reservas», F) «acciones sin voto» y G) «financiaciones subordinadas».

1.º Se incorporarán a *reservas*, salvo en la parte que corresponda a reservas de revalorización, las participaciones representativas de acciones ordinarias y las materializadas en acciones preferentes emitidas por filiales extranjeras que reúnan las siguientes condiciones en su emisión:

- Disponibilidad para cubrir riesgos y pérdidas de la entidad emisora en las mismas condiciones que sus acciones ordinarias.
- Duración indeterminada (20).
- Limitación en el pago de dividendos en caso de déficit de recursos propios de la entidad emisora o de su grupo consolidable.
- Carácter no acumulativo del cobro de los dividendos, que no serán devengados ni generados en caso de que la entidad emisora presente pérdidas.

2.º Se incorporarán a *acciones sin voto*:

a) La parte que corresponda a las reservas de revalorización de las participaciones representativas de las acciones ordinarias y preferentes emitidas por filiales extranjeras.

b) Las participaciones representativas de las acciones sin voto (acumulativas) emitidas por las filiales españolas.

c) Las participaciones que representen acciones preferentes emitidas por filiales extranjeras, no incluidas en el apartado 1.º precedente, siempre que:

- Estén disponibles para absorber pérdidas de la entidad emisora sin necesidad de proceder a su disolución, aunque sea después de haberse agotado el capital ordinario.
- Cumplan una de estas dos condiciones:
  - No otorguen derechos acumulativos al cobro de dividendos y su plazo original de emisión no sea inferior a cinco años.
  - Tengan duración indeterminada y se prevea el diferimiento de pago de dividendos en caso de que la entidad emisora haya generado pérdidas.

3.º Se incorporarán a *financiaciones subordinadas* las restantes acciones preferentes emitidas por filiales extranjeras siempre que reúnan, al menos, requisitos equivalentes a los establecidos para las financiaciones subordinadas.

Para entender adecuadamente el significado de las distintas matizaciones contenidas en los párrafos anteriores, es preciso reflexionar sobre la figura de las acciones preferentes contempladas en nuestra Ley de Sociedades Anónimas, que son acciones sin voto, pero cuyos dividendos tienen un carácter acumulativo durante cinco años. En muchos otros países, en cambio, estas acciones pueden emitirse, además, con carácter no acumulativo, estando esta última modalidad muy extendida en los mercados internacionales por su conceptualización como capital de primera clase en los Acuerdos de Basilea sobre solvencia de la banca internacional.

---

(20) Aunque el Banco de España podrá autorizar su reducción o amortización anticipada si con ello no se ve afectada la solvencia de la entidad emisora.

Cuando la regulación actual describe el capital como elemento de los recursos propios básicos, se hace exclusión expresa de las acciones sin voto «no acumulativas» porque no son posibles en nuestro ordenamiento jurídico. Pero al analizar un grupo consolidable de entidades de crédito pueden aparecer emisiones de estas características que las entidades españolas «han realizado» mediante una sociedad filial en el extranjero, sea ésta una filial plenamente operativa o meramente instrumental a estos efectos, distribuyéndose la parte de estas financiaciones que representan intereses minoritarios entre distintos elementos de los recursos propios del grupo consolidable —reservas, acciones sin voto o financiaciones subordinadas— según su aptitud para cubrir pérdidas de gestión y el cumplimiento de determinados requisitos en la emisión por la filial.

## 2. Condiciones especiales de computabilidad de las acciones preferentes y de las financiaciones subordinadas de filiales extranjeras

La indeterminación que pueda derivarse de la utilización de estas vías de financiación por medio de filiales instrumentales radicadas en algunos países extranjeros —a veces auténticos «paraísos» fiscales o financieros— donde no exista, o no quepa conocer adecuadamente, una sujeción a normas de supervisión prudencial ha llevado al establecimiento de ciertas cautelas añadidas para otorgar la computabilidad como recursos propios de un grupo consolidable a las acciones sin voto o preferentes, y a las financiaciones subordinadas emitidas o recibidas a través de filiales, sean o no instrumentales (21), que quedará condicionada al cumplimiento de estos dos requisitos:

- Una efectiva vinculación a la cobertura de las pérdidas o minusvalías de la entidad matriz del grupo.
- Las condiciones para su computabilidad se habrán de cumplir no sólo en relación a la entidad emisora, sino también respecto a la entidad matriz del grupo.

No obstante, podrá eximirse del cumplimiento de estas condiciones en el caso de que la entidad emisora sea una entidad de crédito o una entidad financiera sometidas a requerimientos específicos de recursos propios y la financiación sea computable según las normas del país donde haya sido autorizada la entidad y ni la matriz ni ninguna otra entidad del grupo distinta de la emisora hayan garantizado el reembolso. Se exigirá, asimismo, que con la financiación no se dé lugar a excesos significativos de recursos propios respecto a las necesidades del emisor.

Cabe señalar, por último, que el Banco de España verificará los contratos o folletos de emisión de las financiaciones subordinadas y de las acciones preferentes emitidas por filiales extranjeras para calificar su computabilidad como recursos propios y su asignación a los elementos de los mismos que correspondan, según los principios señalados anteriormente, asegurándose, a la vez, del cumplimiento de las condiciones establecidas, en su caso, debiendo aportarse una certificación de la

---

(21) Real Decreto 1343/1992, de 6 de noviembre, artículo 22.º, 4, y puntos 6 y 7 de la norma 8.ª de la CBE 5/1993.

calificación o asignación como recursos propios que pueda haber realizado la autoridad supervisora del país de la filial.

El Banco de España verificará, igualmente, los contratos de depósito o financiación que se establezcan entre la entidad filial emisora de las acciones preferentes o financiaciones subordinadas (22) y la matriz o entidades destinatarias finales de los fondos captados para asegurar el cumplimiento de las condiciones señaladas en los tres supuestos recogidos en el apartado anterior.

#### IV. DEDUCCIONES Y LIMITES DE LOS RECURSOS PROPIOS

Los artículos 21.º y 24.º del Real Decreto 1343/1992 y las normas 9.ª y 10.ª de la Circular 5/1993 establecen las deducciones que deben efectuarse de los elementos de los recursos propios tal como se resume a continuación (23):

- a) Resultados negativos de ejercicios anteriores y del ejercicio corriente.
- b) Acciones, participaciones o valores computables como recursos propios de la entidad de crédito o del grupo que estén en poder de aquélla o en el de cualquier entidad consolidable.
- c) Financiaciones a terceros con la finalidad de adquirir acciones, participaciones o valores computables como recursos propios de la entidad o de otras de su grupo consolidable.
- d) Acciones, participaciones o valores computables como recursos propios de la entidad o de otras del grupo consolidable poseídas por entidades no consolidables del grupo económico hasta donde alcancen los apoyos dinerarios o crediticios.
- e) Participaciones en entidades financieras consolidables por su actividad, pero no integradas en el grupo consolidable, si la participación es superior al 10 por 100 del capital de la participada.
- f) Financiaciones subordinadas u otros valores computables como recursos propios emitidos por las entidades a que se refiere la letra precedente adquiridos por la entidad o grupo que posea las participaciones.
- g) Participaciones en el capital de entidades financieras consolidables por su actividad, iguales o inferiores al 10 por 100, en la parte que la suma de todas ellas exceda del 10 por 100 de los recursos propios de la entidad o de su grupo (24).
- h) La mayor de las siguientes cuantías en las participaciones cualificadas (25) en entidades de carácter no financiero:

---

(22) En el caso de financiaciones subordinadas emitidas por filiales en el extranjero, el Banco de España viene exigiendo que con los fondos captados se constituya un depósito de carácter igualmente subordinado en la matriz del grupo.

(23) Las deducciones se efectúan por el valor con que están contabilizadas en el balance individual o consolidado, según corresponda.

(24) El 10 por 100 sobre los recursos propios, calculado después de efectuar las deducciones a que se refieren las letras a, b, c y d.

(25) Según el artículo 24 del Real Decreto 1343/1992, y norma 10.ª, 2, de la CBE 5/1993, se considerarán «participaciones cualificadas» las que suponen, al menos, el 10 por 100 del capital de la participada o cuando se puede ejercer una influencia notable en la gestión, que se supondrá cuando, al menos, un 20 por 100 de los consejeros de la participada puedan ser designados por la entidad que posee la participación.

- El importe total de las participaciones en la parte en que dicho importe exceda del 60 por 100 de los recursos propios de la entidad de crédito que posea las participaciones.
  - El importe de la participación en una sola empresa, o de la suma de participaciones en empresas pertenecientes a un mismo grupo económico, en la parte de cada participación o suma de participaciones que exceda del 15 por 100 de los recursos propios de la entidad de crédito (26).
- i) Déficit existentes en las provisiones o fondos específicos de dotación obligatoria.
- j) Otros activos o riesgos que la entidad decida deducir.

Como se ha expuesto anteriormente, al describir los elementos que componen los recursos propios se hace una distinción entre recursos básicos y complementarios o de segunda clase.

Los recursos propios básicos están compuestos por los elementos A, B y D, a los que se aplican las deducciones contenidas en la letra *a* y las partidas incluidas en las letras *b*, *c* y *d* relativas a aquellos elementos. Si se trata de un grupo o subgrupo consolidable, se incluyen en los recursos básicos los elementos citados como tales que resulten de la consolidación, las participaciones representativas de los intereses minoritarios que puedan incluirse en el elemento B «reservas expresas» y las reservas en sociedades consolidadas (salvo en parte la que corresponda a las de revalorización).

Los recursos propios complementarios, o de segunda categoría, están constituidos por los elementos C, E, F, G y H netos de sus deducciones. Cuando se trate de un grupo o subgrupo consolidable, se añadirán a estos elementos —en la medida que resulte de la consolidación— las participaciones representativas de los intereses minoritarios que deban incluirse en los elementos citados en las letras F «acciones sin voto» y G «financiaciones subordinadas».

La norma 11.<sup>a</sup>, 2, de la Circular 5/1993 recoge lo establecido en el artículo 23.<sup>º</sup>, 2, del Real Decreto 1343/1992 sobre qué exceso de determinados elementos complementarios sobre los básicos no serán computables como recursos propios, lo que configura unos límites a la computabilidad del conjunto de los recursos complementarios y a determinados elementos de éstos:

- Los elementos de los recursos propios complementarios, o de segunda clase, no podrán superar el 100 por 100 de los recursos propios básicos.
- Dentro de los recursos propios complementarios, el elemento G «financiaciones subordinadas» no podrá exceder del 50 por 100 de los recursos propios básicos.

Utilizando las letras que han servido para identificar los distintos elementos de los recursos propios en las páginas anteriores, pueden resumirse los límites establecidos mediante las siguientes fórmulas:

---

(26) La norma 4.<sup>a</sup>, 3, de la CBE 5/1993 establece que estos límites se calcularán en relación con los recursos propios computables antes de efectuar las deducciones recogidas en las letras *h*, *i*, *j*.

$$(C + E + F + G + H) = (A + B + D)$$

$$G = \frac{(A + B + D)}{2}$$

Desde un punto de vista conceptual, las deducciones que se han descrito anteriormente van dirigidas a lograr un triple objetivo: efectividad de los recursos propios (restando las pérdidas, activos ficticios o inmateriales, autocartera), evitar un doble cómputo de los recursos propios del sistema (deducciones de participaciones importantes en el capital de otras entidades de crédito) y evitar o limitar riesgos de contagio (excesos de participaciones cualificadas en empresas de carácter no financiero). A su vez, los límites a los recursos propios de segunda clase tratan de garantizar un mínimo de calidad en los recursos propios de las entidades de crédito, justificándose el juego de los dos límites por la distinta aptitud y disponibilidad de determinados elementos complementarios para cubrir pérdidas y por la mayor permanencia de algunos de ellos en el balance de las entidades.



## REGULACIÓN DE LA SOLVENCIA (III). REQUERIMIENTOS DE RECURSOS PROPIOS Y LÍMITES

### I. REQUERIMIENTOS GENERALES E INDIVIDUALES DE RECURSOS PROPIOS Y LÍMITES

Un principio general de las normas de solvencia establece que tanto las entidades de crédito no integradas en grupos consolidables como los propios grupos deben mantener en todo momento un volumen suficiente de recursos propios para cubrir la suma de exigencias por los riesgos siguientes:

- riesgo de crédito en función de los activos, compromisos y otras cuentas de orden;
- riesgo de mercado de la cartera de negociación;
- riesgo de cambio por la posición de divisas.

Además, deben cumplir determinados límites señalados al riesgo derivado de la posición de divisas (1), a las inmovilizaciones materiales y a la concentración de riesgos.

Unas y otros tienen que disponer de unos procedimientos administrativos y contables proporcionados a su nivel de actividad y de mecanismos de control interno que permitan la gestión, seguimiento y control de los riesgos de interés y liquidez (2).

Pero el que un grupo consolidable cumpla los requerimientos y límites indicados no exime a las entidades en él integradas de un cumplimiento individual o sub-consolidado con objeto de asegurar una distribución adecuada de los recursos propios y de los riesgos asumidos.

Para asegurar lo primero, las entidades integradas en el grupo satisfarán los requerimientos por cobertura de riesgos, individualmente, en los porcentajes que se señalan a continuación, establecidos en función de la participación del grupo en su capital:

Participación del grupo en el capital de la entidad	Requerimiento individual en porcentaje del general
90 % o más	50
más de 50 % y menos de 90 %	60
más de 20 %, hasta 50 %	90
20 % o menos	100

(1) La redacción anterior de la CBE 5/1993 imponía este límite sólo a las entidades, individualmente consideradas, no a los grupos.

(2) Real Decreto 1343/1992, de 6 de noviembre, artículo 32.º

A efectos de este cumplimiento individual, las entidades se considerarán no integradas en el grupo consolidable, siendo sus recursos propios los que resulten de su balance individual sin ajustes ni eliminaciones por relaciones internas al grupo (3).

La distribución adecuada de los riesgos asumidos debe hacerse teniendo en cuenta la cifra de recursos propios de cada una de las entidades integradas. Las entidades de crédito filiales en las que la participación del grupo sea igual o inferior al 50 por 100 deberán cumplir también, individualmente, el límite de concentración de riesgos.

A estas entidades de crédito integradas en un grupo o subgrupo consolidable les son exigidas también individualmente las obligaciones señaladas anteriormente respecto al mantenimiento de procedimientos administrativos y contables y mecanismos de control adecuados para un seguimiento de los riesgos de interés y liquidez.

Cuando en un grupo consolidable de entidades de crédito coexisten con estas últimas otras entidades financieras sometidas a distintas regulaciones, como sociedades o agencias de valores, sociedades españolas gestoras de instituciones de inversión colectiva o de fondos de pensiones o de cartera o sociedades de capital riesgo o gestoras de éstas, los recursos propios del grupo no podrán ser inferiores a la más alta de las siguientes magnitudes:

a) La necesaria para que el grupo consolidable de entidades de crédito alcance los requerimientos de recursos propios mínimos exigidos por los riesgos de crédito, mercado y posición de divisas.

b) La suma de los siguientes requerimientos:

— los que de forma específica sean exigibles, individualmente o de forma subconsolidada, a las entidades no de crédito;

— los establecidos para el riesgo de crédito, mercado y posición de divisas, aplicados a las restantes entidades del grupo.

## II. RIESGO DE CRÉDITO

Las entidades de crédito no integradas en un grupo consolidable, y estos mismos grupos consolidables de entidades de crédito, deben mantener en todo momento un coeficiente de solvencia no inferior al 8 por 100, calculado sobre las cuentas patrimoniales, los compromisos y las demás cuentas de orden que presenten riesgo de crédito (4). Es éste un riesgo inherente a la propia actividad crediticia, y para cubrirlo se exige un nivel de recursos propios convencionalmente suficiente para atender las pérdidas que eventualmente pudieran producirse en unos activos que, por el momento, se encuentran en situación normal.

---

(3) No se aplicarán las deducciones por participaciones en entidades financieras o por financiación subordinadas emitidas por ellas y los excesos de participaciones en entidades de carácter no financiero. En cuanto a la deducción por acciones propias, sólo se aplicará a las emitidas por la entidad que se hallen en su poder.

(4) Los activos u otros riesgos que se deduzcan de los recursos propios no se incluirán en el cálculo del coeficiente de solvencia.

En determinados compromisos, los requerimientos se justifican porque, en un futuro, pueden convertirse en activos (por ejemplo, los disponibles). En las cuentas de orden asociadas a riesgos de interés o cambio se tiene en cuenta que el incumplimiento de la contraparte puede suponer un perjuicio para la entidad o la necesidad de sustitución por otra operación similar.

Todas estas partidas se ponderarán, previamente, atendiendo a las características de los activos, a la naturaleza de la contraparte y a las garantías, determinando distintos grupos de riesgo con sus factores específicos de ponderación, que quedan detallados en la Orden de 30 de noviembre de 1992 y en las normas 13.<sup>a</sup> a 15.<sup>a</sup> de la CBE 5/1993, de 26 de marzo, y pueden resumirse como se expone a continuación, distinguiendo entre las ponderaciones de los activos, las de pasivos contingentes y las de las cuentas de orden relacionadas con tipos de cambio y de interés.

## 1. Ponderación de los activos

Los activos se clasifican en los siguientes grupos de riesgo, que determinan distintas ponderaciones:

### a) *Activos con ponderación del 100 por 100*

- Activos representativos de créditos que no tengan ninguna ponderación reductora (5).
- Acciones y participaciones.
- Acciones sin voto o preferentes.
- Deudas subordinadas y financiaciones similares.
- Inmovilizado material.
- Cualquier otra clase de activo integrado en el patrimonio de la entidad que no tenga reducción en su ponderación.

### b) *Activos con ponderación del 50 por 100*

- Créditos íntegramente garantizados con hipotecas sobre viviendas que ocupe o vaya a ocupar el prestatario o vaya a ceder en arrendamiento (6).
- Participaciones hipotecarias sobre los créditos anteriores.
- Valores emitidos con cargo a fondos de titulación hipotecaria.

---

(5) Los créditos derivados de operaciones de arrendamiento financiero concertadas hasta el 31 de diciembre del año 2000 tendrán, hasta su extinción, una ponderación del 50 por 100, cuando no les corresponda una menor, siempre que cumplan determinadas condiciones. (Disposición transitoria tercera de la CBE 5/1993.)

(6) Se considerarán íntegramente garantizados cuando las hipotecas cumplan los requisitos exigidos por la legislación del mercado hipotecario para servir de garantía a los valores emitidos en su marco o cuando, teniendo como garantía viviendas terminadas, el riesgo vivo sea inferior al 80 por 100 del valor de tasación.

c) *Activos con ponderación del 20 por 100*

## — Activos frente a:

- Banco Europeo de Inversiones.
- Bancos multilaterales de desarrollo.
- Comunidades Autónomas (7) y organismos y entes públicos dependientes de ellas.
- Corporaciones locales españolas y organismos o entes públicos de naturaleza administrativa dependientes de ellas.
- Administraciones regionales y locales de los restantes países de las Comunidades Europeas y de la OCDE.

## — Activos que representen créditos expresamente garantizados por las entidades financieras, administraciones territoriales, organismos autónomos y entes públicos mencionados en el guión anterior.

## — Activos con garantía pignoraticia de valores emitidos por las entidades financieras, Comunidades Autónomas (8) y administraciones regionales y locales mencionadas anteriormente.

## — Activos que representen créditos sobre:

- Entidades de crédito autorizadas en países de la CEE u OCDE.
- Entidades de crédito domiciliadas en otros países cuando la duración sea inferior o igual a un año y los garantizados por ellas con la misma duración.

## — Activos garantizados por:

- Depósitos en efectivo o certificados de depósito, situados o emitidos, en entidades de crédito españolas o autorizadas en países de la CEE u OCDE.

## — Activos que representen créditos sobre (9):

- Sociedades y agencias de valores españolas.
- Empresas de inversión de los restantes países de la CEE y OCDE.
- Cámaras de compensación.
- Servicio de Compensación y Liquidación de Valores.
- Organismos rectores de mercados secundarios oficiales u organizados (10).

d) *Activos con ponderación nula*

## — Activos frente a:

---

(7) Excepto la deuda pública emitida por ellas, autorizada por el Estado, que tendrá ponderación nula.

(8) Salvo su deuda pública autorizada por el Estado, que tendrá ponderación nula.

(9) La ponderación al 20 por 100 de estos activos entró en vigor el 1 de enero de 1994, correspondiéndoles hasta entonces una ponderación del 100 por 100.

(10) Reconocidos en España o en alguno de los países de las Comunidades Europeas o de la OCDE, siempre que cuenten con mecanismos de garantía suficientes.

- Administración del Estado.
  - Banco de España.
  - Administraciones centrales y bancos centrales de países pertenecientes a las Comunidades Europeas o miembros de la OCDE (11).
- Activos que representen créditos frente a la Comunidad Europea.
  - Créditos expresamente garantizados por bancos centrales, administraciones centrales y organismos autónomos y entes públicos mencionados en el guión anterior, así como por las Comunidades Europeas, o con garantía pignoraticia de valores emitidos por estas instituciones.
  - Activos frente a organismos autónomos dependientes de la administración del Estado y entes públicos dependientes de la misma, e ICO, o que representen créditos especialmente garantizados por ellos.
  - Deuda pública emitida por las Comunidades Autónomas cuando las emisiones estén autorizadas por el Estado.
  - Activos frente a administraciones centrales y bancos centrales de países que no pertenezcan a las Comunidades Europeas o la OCDE, nominados y financiados en la moneda nacional del prestatario, y los garantizados en la moneda nacional común del garante y del prestatario.
  - Activos garantizados con depósitos en efectivo en la entidad de crédito prestamista o mediante certificados de depósito emitidos por dicha entidad y depositados en ella.
  - Billetes y monedas:
    - emitidos en los países pertenecientes a las Comunidades Europeas o a la OCDE;
    - emitidos en el resto de países si están financiados con pasivos denominados en su moneda nacional.
  - Derechos de compensación cedidos total o parcialmente, así como los valores emitidos, y en general la financiación recibida por los «Fondos de titulación de activos resultantes de la moratoria nuclear» (12).

En la norma 16.<sup>a</sup> de la Circular se señalan algunas reglas que deberán seguirse para una correcta atribución de las ponderaciones indicadas anteriormente. Entre otras, pueden destacarse las siguientes:

- Riesgos con garantías personales: sólo alcanzará la ponderación a la parte del riesgo expresamente asegurada por el garante.
- Riesgos con garantías pignoraticias: la ponderación reducida sólo se aplicará si los valores aportados en garantía están depositados en la entidad prestamista o en otra entidad de crédito de su grupo, o inmovilizados a su favor si están representados en anotaciones en cuenta.
- Como norma general, los activos se computan por su valor contable neto de

---

(11) Este mismo régimen se considera extendido a los países que hayan concertado acuerdos especiales de préstamo con el FMI en el marco de los Acuerdos Generales de Empréstito, siempre que el país no haya renegociado su deuda pública exterior en los últimos cinco años.

(12) Incorporados por la CBE 12/1996, de 29 de noviembre.

sus correspondientes fondos específicos, que se deducirán en la forma que se indican a continuación:

- Las diferencias negativas de primera consolidación, resultantes de integración global o proporcional: de los activos incluidos en el grupo de riesgo con ponderación del 100 por 100; las que resulten de la puesta en equivalencia, se deducirán de las participaciones correspondientes.
- Los fondos de insolvencias calculados sobre riesgos totales (13): proporcionalmente, de los riesgos que hubiesen servido de base para su cálculo.
- Los déficit en los fondos específicos, que se hayan deducido de los recursos propios, compensarán los activos de riesgo a cuya falta de provisión respondan.

## 2. Ponderación de los pasivos contingentes

En los compromisos y demás pasivos y riesgos de crédito contingentes se analiza, en primer lugar, la probabilidad de que tales compromisos tenga que asumirlos la entidad (reembolso de disponibilidades, avales o fianzas, créditos documentarios, efectos redescontados, etc.) aplicando una primera gama de ponderaciones, y a continuación se hace una segunda aplicación de los factores de riesgo de crédito correspondientes a las contrapartes o a los instrumentos en que esté formalizado dicho compromiso, configurando así una doble ponderación:

a) En primer lugar, cada partida se multiplicará por un coeficiente en función del grado de riesgo que presente. Según su naturaleza y la clase de operación que se recoja en ella, se establece una ponderación nula y otras del 20, 50 y 100 por 100:

### *Coeficiente nulo*

- Disponibles con duración inicial igual o inferior a un año.
- Las siguientes operaciones cuando la entidad pueda cancelarlas unilateral y libremente en cualquier momento:
  - Disponibles con duración superior a un año.
  - Promesas de aval formalizadas.
  - Cartas de garantía exigibles.

### *Coeficiente 20 por 100*

- Créditos documentarios garantizados con el embarque de la mercancía.

### *Coeficiente 50 por 100*

- Líneas de crédito de apoyo a emisiones de valores.
- Otros disponibles.
- Otros créditos documentarios.
- Cesiones temporales con pacto de retrocesión opcional.

---

(13) Se refiere al 1 por 100 sobre inversiones crediticias, títulos de renta fija, pasivos contingentes y activos dudosos sin cobertura obligatoria (CBE 4/1991, norma 11.ª, 6).

- Opciones de venta sobre valores.
- Cartas de crédito irrevocables que no respondan a créditos dinerarios.
- Avales por construcción de viviendas, determinados avales administrativos y los que no queden incluidos en otro grupo de ponderación.

*Coefficiente 100 por 100*

- Avales por créditos documentarios.
- Aceptaciones.
- Efectos redescontados o endosados.
- Desembolsos pendientes de valores poseídos por la entidad.
- Cartas de crédito irrevocables por créditos dinerarios.
- Compromisos en ofertas públicas para la adquisición de acciones de la propia entidad.

b) Al importe así obtenido se aplican las ponderaciones atribuidas a la contraparte o al instrumento correspondiente por riesgo de crédito señaladas en el apartado 1 anterior.

En las cesiones temporales, en los compromisos de compras a plazo de activos financieros y en las opciones de venta sobre valores, la ponderación de la contraparte se sustituye por la que corresponda al emisor de los valores. Y en los efectos redescontados o endosados, se considerará contraparte al obligado cambiario precedente cuya ponderación sea menor.

En cualquier caso, estas cuentas de orden se computarán por su valor contable neto de los correspondientes fondos específicos.

### **3. Ponderación de las cuentas de orden relacionadas con tipos de cambio y de interés**

Dentro de las operaciones relacionadas con tipos de interés se incluyen las permutas financieras sobre tipos de interés en una misma divisa, los acuerdos sobre tipos de interés futuros, los futuros financieros sobre tipos de interés, las opciones compradas sobre valores y tipos de interés y otras operaciones de naturaleza análoga.

Las operaciones relacionadas con tipos de cambio comprenden (14) las permutas financieras sobre tipos de interés en divisas distintas, las compraventas de divisas no vencidas, las opciones compradas sobre divisas y otras operaciones de naturaleza análoga.

De unas y otras operaciones se excluyen las que se negocien en mercados organizados que exijan la constitución de depósitos en garantía ajustables diariamente en función de las operaciones y la evolución de las cotizaciones.

Estas cuentas de orden relacionadas con tipos de interés y de cambio son también objeto de una doble ponderación, en los términos que se indican a continuación, con objeto de dar cobertura a su riesgo de contraparte (15):

---

(14) Salvo cuando su vencimiento inicial sea igual o inferior a catorce días naturales.

(15) La CBE 12/1996, de 29 de noviembre, que ha entrado en vigor el 8 de enero de 1997, modifica sustancialmente la norma 15.<sup>a</sup> de la CBE 5/1993, dando opción a las entidades para elegir entre un

a) Al principal de cada instrumento se aplican los porcentajes siguientes en función del vencimiento original del compromiso:

Vencimiento original (16)	Contratos sobre	
	tipo de interés	tipo de cambio
1 año o menos	0,50	2,00
> 1 año < 2 años	1,00	5,00
cada año adicional	1,00	3,00

b) Los importes corregidos con los porcentajes anteriores se multiplican por las ponderaciones de la contraparte que corresponderían por riesgo de crédito, según lo visto en el apartado I anterior, con la excepción del grupo del 100 por 100, que se reducirá al 50 por 100.

Las provisiones que se hubiesen asignado, en su caso, a estas operaciones se deducirán, hasta donde alcance, del importe corregido de acuerdo con el procedimiento señalado en la letra a) anterior.

### III. RIESGO DE CAMBIO POR LAS POSICIONES DE DIVISAS

Las entidades de crédito no integradas en un grupo consolidable y los grupos consolidables de entidades de crédito deben cubrir con recursos propios el 8 por 100 de su *posición global neta en divisas* para atender el riesgo de tipo de cambio que asuman.

Las posiciones abiertas de divisas mantenidas por una entidad pueden dar lugar a beneficios o pérdidas. Este requerimiento de recursos propios se ocupa de prever las situaciones en las que la entidad tendrá que afrontar pérdidas derivadas de la evolución de los cambios de las distintas divisas en las que mantiene posiciones abiertas.

La determinación del concepto de «posición global neta en divisas» exige concretar en qué consiste la «posición neta en una divisa», tal como se indica a continuación:

a) *Posición neta en una divisa* es la diferencia, en un momento determinado, entre la suma de los activos patrimoniales, incluidos sus productos ciertos, y de los compromisos de compra, y la suma de los pasivos patrimoniales, incluidos sus costes ciertos, y de los compromisos de venta, denominados todos ellos en dicha divi-

---

«sistema de valoración a precios de mercado» y otro «sistema de riesgo original» a fin de dar cobertura al riesgo de contraparte. Esta opción deberá manifestarse en los estados de 30 de junio de 1997, que se presentarán no más tarde del 1 de septiembre de dicho año.

(16) El «vencimiento original» debe entenderse en las permutas financieras referido al plazo total del contrato desde su entrada en vigor hasta la fecha en que se produzca la última liquidación pactada. En los acuerdos sobre tipos de interés futuro se extiende hasta la fecha de liquidación de la operación.



sa. Cuando esta diferencia tiene signo positivo, la posición se llama *larga*, y si el signo es negativo, *corta*.

- b) *Posición global neta en divisas* es el mayor de los dos importes siguientes:
- Total del contravalor en pesetas de las posiciones netas largas.
  - Total del contravalor en pesetas de las posiciones netas cortas (17).

En el caso de un grupo consolidable, se consideran posiciones netas compensables aquellas —largas o cortas— que, cumpliendo determinadas condiciones, pueden compensar otras de signo opuesto en esa divisa mantenidas por otra u otra entidades incluidas en el grupo o subgrupo consolidable.

El apartado 8 de la norma 17.<sup>a</sup> de la CBE 5/1993 describe el procedimiento que debe seguirse para el cálculo de las posiciones netas, largas o cortas, en cada divisa del grupo o subgrupo de entidades de crédito.

Las posiciones en divisas se convertirán a pesetas aplicando los tipos de cambio de contado de la fecha a que se refieran (18). La posición en la moneda del balance de la entidad se calculará por la contrapartida del conjunto de sus posiciones netas en divisas.

La posición neta sobre la que debe calcularse el requerimiento del 8 por 100 se rá, a su vez, la más alta entre la mantenida como media del semestre anterior y el día a que se refiera la declaración.

#### IV. RIESGO DE MERCADO POR LA CARTERA DE NEGOCIACIÓN

La Directiva 93/6/CEE, de 15 de marzo, de adecuación del capital de las empresas de inversión y de las entidades de crédito, donde se recoge el riesgo de mercado por la cartera de negociación, no obligaba a su aplicación hasta el 31 de diciembre de 1995, pero el Real Decreto 1343/1992 adelantó la vigencia de la misma para las entidades de crédito al 1 de enero de 1994 (19).

La transposición a la normativa española ha exigido ampliar el concepto contable de cartera de negociación recogido en la CBE 4/1991, por lo que se ha hecho necesario introducir modificaciones en esta Circular e incorporarlas a la nueva redacción de la 5/1993, en la que constan los elementos que se integran en ella a efectos de solvencia (20).

##### 1. Concepto de cartera de negociación

Un primer concepto contable de cartera de negociación incluye aquellos valores de renta fija o variable que las entidades mantienen en el activo de sus balances con el fin de beneficiarse a corto plazo de las variaciones en los precios o tipos de inte-

(17) Excluida, en ambos casos, la posición en pesetas.

(18) De acuerdo con el criterio de la CBE 4/1991 para la conversión de saldos del balance.

(19) Para las sociedades de valores —equivalentes de las empresas de inversión comunitarias— era de aplicación desde principios de 1993.

(20) Modificaciones introducidas por las CBE 11/1993 y 12/1993, de 17 de diciembre.

rés de esos valores (21). Esta finalidad es, precisamente, la que presenta un riesgo que las normas de solvencia identifican como riesgo de mercado de esta cartera.

Sólo pueden incluirse en la carta de negociación los valores que cotizan públicamente en mercados reconocidos oficialmente, que además tengan una negociación ágil no influible por agentes privados individuales.

No pueden incluirse, o deberán excluirse en su caso, los valores emitidos por la propia entidad, las participaciones en el capital de entidades del grupo o asociadas, los valores adquiridos con pacto de retrocesión no opcional, los cedidos temporalmente o prestados por plazos superiores a los tres meses, los destinados a cubrir cesiones a cuentas financieras y los valores dados en garantía.

En relación con los requerimientos de recursos propios por riesgo de mercado, el concepto contable anterior queda ampliado con los elementos siguientes:

- Los saldos pasivos por operaciones de cesión temporal de activos de la cartera de negociación contable señalados anteriormente.

- Los saldos pasivos por acreedores de valores que tengan la finalidad de beneficiarse a corto plazo de las modificaciones en sus precios cuando, además, los acreedores sean alguna de las instituciones siguientes: entidades de crédito, sociedades de valores, empresas de inversión extranjeras, sistemas de compensación y liquidación, instituciones de inversión colectiva, fondos de pensiones y entidades de seguros de la Unión Europea.

- Las operaciones de futuro sobre valores y tipos de interés negociadas en mercados organizados, los acuerdos sobre tipos de interés futuro y las permutas financieras sobre tipos de interés realizados con la finalidad de beneficiarse a corto plazo de las modificaciones en los precios o tipos de interés o como cobertura de otros elementos que formen parte de la cartera de negociación.

- Las operaciones de futuro que no estén negociadas en mercados organizados cuando sirvan de cobertura de otros elementos que formen parte de la cartera de negociación.

- Los aseguramientos de emisiones de valores que vayan a ser negociados en mercados reconocidos oficialmente.

Cuando la cartera de negociación así definida se ajuste, durante los seis meses inmediatamente anteriores, a alguno de los parámetros que se indican a continuación no serán exigibles los requerimientos de recursos propios por riesgo de mercado:

- Sea inferior, en promedio, al 5 por 100 de su actividad total o al contravalor en pesetas de 15 millones de ecus.

- No exceda, en ningún momento de dicho período, del 6 por 100 de su actividad total o del contravalor en pesetas de 20 millones de ecus.

## 2. Cálculo de las posiciones netas de un instrumento de la cartera de negociación

Se considera como *instrumento* un activo financiero con unas características determinadas en cuanto a emisor, flujo de pagos y divisa en que esté denominado.

---

(21) CBE 4/1991, norma 8.ª, 1.h), según redacción dada por la 11/1993, de 17 de diciembre.

Los diferentes instrumentos se computarán por su precio de mercado o, en su defecto, por su importe nominal.

El apartado I de la norma 21.<sup>a</sup> de la CBE 5/1993 recoge detalladamente los procedimientos para el cálculo de la posición en un instrumento que pueden resumirse así:

— Son *posiciones largas* la tenencia actual o futura (incluso opcional) del instrumento o el derecho a recibir el flujo de sus intereses, y son *posiciones cortas* la asunción de una deuda nominada en el instrumento, actual o futura (incluso opcional), o la obligación de pagar el flujo de sus intereses.

— Se denomina *posición neta* en un instrumento a la diferencia entre la suma de las posiciones largas y la suma de las posiciones cortas en el mismo. Cuando esta diferencia sea positiva, la posición neta será *larga*, y cuando sea negativa, será *corta*.

El punto 3 del mismo apartado I puntualiza cuándo es posible, en grupos o subgrupos de entidades de crédito, la compensación entre entidades de posiciones netas largas y cortas en un mismo instrumento, exigiendo que las entidades consolidadas en las que se localicen éstos cumplan las condiciones del apartado 7 de la norma 17.<sup>a</sup> de la Circular (22).

El apartado II de la norma 21.<sup>a</sup> pormenoriza el tratamiento que debe seguirse para calcular la posición neta de una serie de instrumentos que, por su complejidad y por tratarse de operaciones de futuro, necesitan el establecimiento de unas posiciones sintéticas equivalentes que permitan su integración con el resto de las posiciones netas más simples de las operaciones patrimoniales para la aplicación de los requerimientos de recursos propios.

### 3. Requerimientos de recursos propios

Los requerimientos de recursos propios por el riesgo de la cartera de negociación son la suma de los necesarios para cubrir los riesgos siguientes:

- Riesgo de precio por posiciones en renta fija.
- Riesgo de precio por posiciones en acciones y participaciones (23).
- Riesgo de liquidación y entrega.
- Riesgo de crédito y contraparte ligados a la cartera de negociación (24).

Con estos requerimientos se trata de cubrir el riesgo que corresponde a la evolución general de los mercados o a la particular de cada instrumento cuando (como ya se ha dicho anteriormente) la entidad mantiene una cartera de valores con la finalidad de beneficiarse a corto plazo de las variaciones en los precios o en los tipos de interés de esos valores.

Cualquier saldo contable relativo a la cartera de negociación al que se aplique

(22) Es el mismo tratamiento que se sigue para la compensación de posiciones netas en divisas.

(23) Siempre que estos requerimientos sean superiores a los que corresponderían de haber aplicado al conjunto de las acciones y participaciones de la cartera de negociación los requerimientos por riesgo de crédito. En caso contrario, se aplicará lo establecido para el riesgo de crédito.

(24) De acuerdo con lo expuesto en el apartado II de este mismo capítulo.

los requerimientos de recursos propios por este riesgo de mercado quedará, simultáneamente, excluido de los requerimientos de recursos propios por riesgo de crédito.

#### A) Riesgo de precio de las posiciones en renta fija

Se considera que existe un riesgo *general*, derivado de posibles cambios en el precio de los componentes de la cartera, debido a movimientos generales de los mercados, y un riesgo *específico* cuando el cambio en el precio de los instrumentos se debe a causas relativas al emisor del valor.

##### a) Riesgo general

Se aplica un sistema de cobertura que trata de medir la exposición de la cartera a las variaciones de los tipos de interés, con unas medidas de sensibilidad crecientes, en función del vencimiento residual de las posiciones.

En primer lugar, se agrupan las posiciones netas de cada instrumento y moneda, clasificándolas por monedas, plazo residual y naturaleza del rendimiento del instrumento, aplicando a continuación una tabla de ponderación que va del 0 al 12,50 por 100, combinando los plazos de vencimiento y el tipo y cuantía de rendimiento en un entramado de «bandas» y «zonas».

Se abre a continuación un proceso de compensación entre bandas y zonas, y a estas posiciones compensadas, y a la residual final, se aplica una serie de porcentajes que van del 10 al 100 por 100, determinándose así los recursos propios necesarios para cubrir el riesgo general de la cartera de negociación en renta fija (25).

##### b) Riesgo específico

Los recursos propios necesarios, en función del riesgo específico, resultan de multiplicar la posición neta, larga o corta, en cada instrumento por los coeficientes siguientes, que se establecen según las ponderaciones que correspondería a los emisores si se les aplicase el riesgo de crédito:

Coeficiente de riesgo específico de renta fija (porcentaje)	Ponderación de los emisores en riesgo de crédito
0	Nula
0,25	20% Vto. residual hasta 6 meses
1	20% Vto. residual entre 6 y 24 meses
1,60	20% Vto. residual superior a 24 meses
8	Resto de emisiones

(25) CBE 5/1993, norma 22.º, 2 (según redacción de CBE 12/1993).

Este último coeficiente del 8 por 100 se aplicará, en todo caso, a las posiciones en valores de renta fija que presenten un riesgo especial por la insuficiente solvencia del emisor o la escasa liquidez del instrumento.

B) *Riesgo de precio de las posiciones en acciones y participaciones*

También aquí cabe considerar un riesgo general y un riesgo específico atendiendo a las mismas razones expuestas al tratar de la cartera de renta fija.

a) Riesgo general

El requerimiento de recursos propios se fija en el 8 por 100 de la posición global neta, entendido ésta como la diferencia en valor absoluto entre la suma, por una parte, de todas las posiciones netas largas y, por otra, de todas las posiciones netas cortas.

b) Riesgo específico

La cobertura con recursos propios se establece en un 4 por 100 de la posición global bruta, que consiste en la suma de todas las posiciones netas, largas y cortas.

C) *Riesgo de liquidación y entrega*

Se considera en este apartado un riesgo de hecho cuando se producen retrasos en la liquidación de operaciones con instrumentos de la cartera de negociación. En este caso, la diferencia entre el precio de liquidación acordado y el precio de mercado de los valores, sólo en el caso de que la no liquidación del contrato suponga la necesaria contabilización de pérdidas por la entidad, se multiplica por unos porcentajes que tienen en cuenta el número de días en que se demora la liquidación de la operación:

— Hasta 5 días hábiles .....	0%
— Entre 6 y 15 días hábiles .....	8%
— Entre 16 y 30 días hábiles .....	50%
— Entre 31 y 45 días hábiles .....	75%
— Más de 45 días hábiles .....	100%

D) *Riesgo de crédito y contraparte ligados a la cartera de negociación*

En determinadas operaciones con elementos asociados a la cartera de negociación existe, por la propia naturaleza de la operación, no un riesgo de mercado, sino un riesgo de crédito, por lo que se aplican los procedimientos de cobertura de este tipo de riesgo, tal como se han descrito anteriormente. De los casos que recoge la Circular (26), pueden señalarse como más significativos los siguientes, indicándose cuál es el riesgo a cubrir en cada situación:

(26) CBE 5/1993, norma 20.ª, 3.d), según la redacción dada por la CBE 12/1993. En los apartados B) y C) del Estado R.5 del anexo I de la Circular pueden verse las distintas operaciones en las que se pueden originar riesgos de crédito o contraparte ligados a la cartera de negociación.

— Operaciones de valores pendientes de liquidación: el riesgo será el importe de los valores o dinero en efectivo pendiente de recibir.

— Cesión temporal de activos y préstamos de valores: el riesgo se mide por la diferencia positiva entre los valores de mercado de los elementos entregados y recibidos.

## V. LÍMITES AL RIESGO DERIVADO DE LA POSICIÓN DE DIVISAS

El señalamiento de unos límites a los riesgos que puedan asumir las entidades de crédito derivados de sus posiciones en divisas no está previsto en las normas comunitarias sobre la solvencia de estas entidades.

La inclusión de un límite a este tipo de riesgo en nuestra regulación supone una cautela añadida que tiene su precedente en las facultades que se otorgaron al Banco de España, dentro del marco del control de cambios, ya desde el momento en que se fue permitiendo a las entidades delegadas mantener posiciones en divisas y captar y colocar fondos en moneda extranjera.

### 1. Antecedentes en el marco del control de cambios

El precedente más antiguo de esos controles puede establecerse en la Circular del Departamento Extranjero del Banco de España 9DE, cuya primera redacción data del 22 de enero de 1979, en la que se señalaba una serie de límites sobre el importe total de los fondos pasivos en moneda extranjera de las entidades delegadas (27) y sobre el empleo de los recursos obtenidos en divisas que afectaban al plazo de colocación y al riesgo contraído (28).

La CBE 5/1987, de 13 de marzo, que derogó la 9DE citada, vino a establecer un marco más amplio y flexible a la actividad de las entidades delegadas en los mercados monetarios internacionales, por lo que se refiere a la toma y colocación de recursos en moneda extranjera, dando así un paso significativo en la adaptación al régimen de liberalización de movimientos de capital de la Comunidad Económica Europea.

El Banco de España, dentro de la libertad que establecía esta Circular 5/1987, se reservaba una serie de posibilidades de intervención para prevenir o corregir situaciones no deseadas:

— Podía fijar límites al total de fondos pasivos en moneda extranjera obtenidos por cada entidad delegada considerando la importancia de su actividad en el área internacional y la estructura por vencimientos de activos y pasivos en moneda extranjera.

(27) No podían exceder del triple de la suma del capital desembolsado y reservas de la entidad (se excluían del cálculo los depósitos tomados a otra entidad delegada de nacionalidad española).

(28) La suma de las colocaciones con vencimiento a una fecha cualquiera había de ser, como mínimo, el 75 por 100 de la suma de los recursos con vencimiento hasta esa misma fecha aplicados a esa clase de operaciones. El riesgo quedaba sujeto a dos límites: 5 por 100 del importe total de los saldos pasivos en divisas de la entidad y 20 por 100 de la suma de los recursos propios o del patrimonio neto de los prestatarios.

— Podía establecer límites a los desfases de vencimientos de activos y pasivos en moneda extranjera que cada entidad delegada mantuviese, fijándolos, llegado el caso, en función de los recursos propios de la entidad.

Por otro lado, de acuerdo con lo previsto en la Circular 1/1987, de 7 de enero, asignaba a cada entidad delegada un límite global para la suma de posiciones abiertas (cortas o largas) mantenidas en todas las monedas, incluso pesetas, y otro límite máximo para la posición abierta (corta o larga) en cada moneda, incluso pesetas. Estos límites se expresaban en porcentajes sobre los recursos propios de la entidad.

Con la superposición de ambos límites se pretendía, por parte del Banco de España, evitar dos situaciones que podrían darse en caso de no aplicar estas cautelas: que el límite global se elevase a unos niveles superiores a los razonables por acumulación de posiciones del mismo signo en las distintas monedas y que todo el riesgo permitido por el límite global se acumulase en una sola moneda.

## 2. Regulación actual en las normas de solvencia

El apartado 3 del artículo 28.º del Real Decreto 1343/1992, de 6 de noviembre, faculta al Banco de España para establecer límites a las posiciones en divisas, significando que podrá graduar la aplicación de tales límites para cada entidad en función del tipo de negocio que desarrolle y de la capacidad que acredite para gestionar y vigilar el riesgo de cambio. Esta competencia ha quedado desarrollada en la norma 19.ª de la Circular 5/1993, de 26 de marzo, en los términos que se exponen a continuación (29).

Cualquier entidad de crédito, o grupo consolidable de entidades de crédito, que desee operar en divisas debe contar, de acuerdo con su nivel de actividad, con sistemas de medición e información de riesgos adecuados para su gestión, seguimiento y control comprobables por el Banco de España. La política de asunción de riesgos por posiciones en divisas deberá contemplar unos procedimientos adecuados de medición interna, límites operativos, frecuencia de revisiones y determinación del órgano o persona responsables de su cumplimiento.

Con independencia de lo anterior, las entidades o grupos que tengan posiciones netas en cualquier moneda extranjera tienen que calcular, para cada día, su riesgo en divisas siguiendo el procedimiento que se expone más adelante y que queda reflejado en el Estado R.8 del anexo de la Circular 5/1993. Esta información estará siempre a disposición del Banco de España.

El límite al riesgo por la posición de divisas de una entidad no consolidada o de un grupo consolidable de entidades de crédito está fijado en un 5 por 100 de los recursos propios computables. Si se quiere superar este porcentaje, deberá solicitarse autorización al Banco de España, que, si la concede, señalará el límite máximo que podrá alcanzar la entidad o el grupo (30). En estos casos debe presentarse

(29) Al publicarse esta Circular quedaron expresamente derogadas las CBE 1/1987, de 7 de enero, y 5/1987, de 13 de marzo.

(30) El Banco de España comunicará el límite máximo autorizado en el plazo de un mes, entendiéndose desestimada la petición si una vez expirado dicho plazo no hubiese recaído resolución expresa.

el Estado R.8 cumplimentado. En el análisis de las solicitudes de las entidades se valorará la experiencia, sistemas de control y de información, la actividad y el grado de solvencia y rentabilidad.

Estos límites máximos autorizados se refieren al cierre de las operaciones de cada día, si bien las posiciones mantenidas durante los mismos no deberán superar significativamente, en ningún momento, dichos límites.

Puede resumirse, por tanto, que la regulación contempla tres aspectos o situaciones en la posición de divisas mantenida por una entidad de crédito o grupo consolidable:

— Libertad para operar en divisas, que exige contar con sistemas de control interno del riesgo adecuados.

— Si se mantiene una posición neta en cualquier divisa, deberá evaluarse el riesgo, aunque si no se supera el 5 por 100 de los recursos propios no es necesario rendir información alguna al Banco de España (31).

— Necesidad de autorización del Banco de España para superar el 5 por 100 de los recursos propios, con obligación de remitir cumplimentado el Estado R.8.

Para evaluar este tipo de riesgo se tiene en cuenta los dos aspectos más relevantes: la variabilidad relativa de los tipos de cambio de las diferentes divisas frente a la peseta, lo que define un factor de conversión, y las correlaciones que puedan existir entre las variaciones relativas de los tipos de cambio de las divisas tomadas en consideración, que darán lugar a la integración de las mismas en «grupos y subgrupos de divisas». En función de ello, el Banco de España comunicará a las entidades los factores de conversión de las distintas divisas y la composición de grupos y subgrupos atendiendo a las correlaciones entre ellos (32).

Una síntesis del procedimiento a seguir puede ser ésta:

a) Se aplica el factor de conversión señalado a la posición neta de cada divisa para conseguir unas «posiciones ajustadas» que sean homogéneas en términos de variabilidad.

b) Se agrupan estas posiciones ajustadas, en función del grado de correlación observado entre ellas, en grupos y subgrupos.

c) El grado de correlación determina, asimismo, la compensación entre posiciones opuestas en diferentes divisas, pudiendo compensarse en mayor medida aquellas que tengan una elevada correlación positiva, no permitiendo compensaciones cuando la correlación es baja o inexistente.

Por último, debe señalarse que cuando se trata de un grupo consolidable de entidades de crédito, el Banco de España asigna, en principio, el límite autorizado al grupo, aunque la entidad en la que residen las obligaciones de información deberá proceder según una de estas tres posibilidades:

— aplicación del límite a nivel consolidado si existen mecanismos de control

(31) La evaluación efectuada por la entidad en el Estado R.8 podrá ser comprobada por el Banco de España en cualquier momento.

(32) La primera comunicación, con un ejemplo de cálculo del riesgo de divisas, fue de 22 de diciembre de 1993. La última tiene fecha de 22 de septiembre de 1995.



suficientes para un seguimiento en tiempo real, comprobados por el Banco de España.

— reparto del límite entre el conjunto formado por ella misma y las entidades consolidables que cumplan las condiciones señaladas en el guión anterior, por un lado, y cada una de las restantes entidades individuales consolidadas, por otro.

— reparto del límite entre cada una de las entidades individuales consolidadas.

## VI. LÍMITE A LAS INMOVILIZACIONES MATERIALES

En España, desde la reforma de la banca de 1962, se establecieron unas correlaciones entre la cartera de valores industriales más los inmuebles que no podían exceder de la suma de capital y reservas. La posterior regulación del coeficiente de recursos propios de 1985 liberalizó este tipo de inmovilizaciones, pero como contrapartida quedaron penalizadas indirectamente al tener que soportar unos índices de ponderación más elevados en el coeficiente específico, que en el caso de los inmuebles era del 35 por 100 frente al 7,50 por 100 establecido para el crédito privado ordinario.

La normativa comunitaria sobre solvencia no contempla limitaciones al inmovilizado material. Sin embargo, en la regulación actual española sobre solvencia de las entidades de crédito se ha vuelto a fijar un límite a las inmovilizaciones de esta naturaleza, aunque con unos plazos muy generosos para cumplirlo.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 31.º del Real Decreto 1343/1992, de 6 de noviembre, una entidad de crédito no consolidada o el grupo consolidable de entidades de crédito no puede mantener inmovilizaciones materiales cuyo importe supere el 70 por 100 de los recursos propios computables (33). A estos efectos, se incluye en el concepto de inmovilización material las partidas siguientes:

— Inmuebles, incluso los adquiridos a crédito y los recuperados de arrendamientos financieros.

— Mobiliario, instalaciones y vehículos.

— Derechos sobre bienes tomados en arrendamiento financiero.

— Inmovilizaciones utilizadas por una entidad de crédito o por un grupo consolidable cuando sean propiedad de una entidad no consolidable de su grupo económico, hasta donde alcancen las participaciones, apoyos dinerarios o avales crediticios que las entidades consolidables del grupo tengan o hayan concedido a las entidades propietarias de los bienes.

No se incluyen en las inmovilizaciones las adquiridas en pago de deudas, las recuperadas de cesiones en arrendamiento financiero (34) y los inmuebles que materialicen fondos de la obra benéfico-social de las cajas de ahorros y CECA o de educación y promoción de las cooperativas de crédito (35).

(33) Véase también la norma 29.ª de la CBE 5/1993, de 26 de marzo.

(34) En ambos casos, durante un período que no exceda de tres años a partir del momento de su adquisición y siempre que no se hayan incorporado a los activos de uso propio.

(35) Cuando constituyan recursos propios computables de la entidad o del grupo consolidable.

La regulación prevé un plazo de siete años para ajustarse al límite cuando el 1 de enero de 1993 el porcentaje de inmovilizaciones materiales fuese superior al 70 por 100 y la posibilidad de realizar inmovilizaciones de esta naturaleza por encima del mismo solicitando autorización al Banco de España, explicando las causas e informando sobre el plan para retornar al cumplimiento del límite (36).

## VII. LÍMITES A LA CONCENTRACIÓN DE RIESGOS

La preocupación por la vigilancia de los grandes riesgos motivó, ya a finales de 1986, una Recomendación de la Comisión Europea (87/62/CEE) que, aunque como tal recomendación no tenía fuerza jurídica vinculante, fue adoptada en parte por la normativa española, estableciendo un límite del 40 por 100 de los recursos propios para los créditos a una sola persona o grupo económico (37) que ha seguido vigente hasta el 31 de diciembre de 1993.

La posterior Directiva 92/121/CEE, sobre supervisión y control de las operaciones de gran riesgo de las entidades de crédito, que debía aplicarse lo más tarde el 1 de enero de 1994, ha obligado a incorporar los nuevos contenidos al Real Decreto 1343/1992, aunque en la fecha de publicación de esta disposición continuaba vigente todavía el sistema anterior, previendo, no obstante, la entrada en vigor de la nueva regulación el 1 de enero de 1994 (38). La Circular del Banco de España 12/1993 ha incorporado a la 5/1993 todo el tratamiento de los grandes riesgos, desarrollando a la vez algunas de las facultades delegadas (39).

Se considera *gran riesgo* el contraído frente a una misma persona o grupo económico (incluso el propio en la parte no consolidable) cuando su valor supere el 10 por 100 de los recursos propios del grupo consolidable de entidades de crédito o de la entidad de crédito no perteneciente a uno de estos grupos que concedan la financiación o asuman el riesgo.

Esta definición sirve para delimitar qué riesgos van a ser objeto de una especial vigilancia —aunque no estén sujetos a límites individualizados—, con obligación de informar sobre su volumen, y para servir de base al límite global de grandes riesgos de la entidad.

Se establecen dos límites, uno individualizado y otro global, distinguiendo el primero de ellos las concentraciones de riesgo contraídas con entidades del propio grupo económico que no entren en la consolidación:

### a) Límite individualizado

— El valor de los riesgos contraídos con un mismo sujeto o grupo económico ajeno no podrá exceder del 25 por 100 de los recursos propios.

— Si los riesgos se mantienen frente a las entidades no consolidadas del propio grupo económico, el límite será del 20 por 100.

(36) Disposiciones transitorias segunda del Real Decreto 1343/1992, y quinta de la CBE 5/1993.

(37) La Recomendación incluía también un límite global de los grandes riesgos del 800 por 100 de los fondos propios.

(38) Véase el artículo 30.º del Real Decreto 1343/1992, de 6 de noviembre, y su disposición final tercera 1.b.

(39) Normas 25.ª a 28.ª y disposiciones transitorias primera y segunda.

b) *Límite global*

- El conjunto de los grandes riesgos no podrá superar ocho veces los recursos propios.

No obstante, se prevé en la disposición transitoria primera de la CBE 5/1993 una incorporación gradual de las limitaciones del apartado a) y del concepto de gran riesgo, como puede verse en el cuadro siguiente:

	Definición gran riesgo (porcentaje)	Límites de riesgos	
		Un mismo sujeto o grupo económico ajeno (porcentaje)	Entidades no consolidadas del propio grupo económico (porcentaje)
Hasta 31-12-98	15	40	30
Desde 1-01-99	10	25	20

Las entidades de crédito o los grupos consolidables que, en 1 de enero de 1994, superaban estos límites y el global debían comunicarlo al Banco de España, en el plazo de tres meses, proponiendo un programa de adaptación a los niveles requeridos que, si se aprueba, no podrá presentar concentraciones superiores a las previstas.

Esta misma disposición transitoria regula la situación de los riesgos con organismos o entidades que se beneficien, en virtud de las nuevas normas, de limitaciones menos restrictivas que las existentes con anterioridad, a los que se les aplicará el límite general del 25 por 100.

Puede servir de ejemplo lo que ocurre con los riesgos sobre entidades de crédito: en la regulación anterior —artículo 10.º del Real Decreto 1370/1985— los saldos a plazo inferior a tres meses quedaban excluidos de la limitación del 40 por 100. En la normativa actual, los saldos frente a entidades de crédito, cualquiera que sea su plazo, no quedan excluidos de los límites a la concentración de riesgos, pero se computan, únicamente, por el 50 por 100 de su importe los de vencimiento igual o inferior a un año. Así, en virtud de la disposición transitoria citada, se producirán en la práctica estas dos situaciones:

- Saldos interbancarios con plazo entre tres y doce meses: tendrán un límite real del 50 por 100 (ponderación al 50 por 100 y límite del 25 por 100).
- Saldos interbancarios con plazo inferior a tres meses: tendrán un límite real del 80 por 100 (ponderación al 50 por 100 y límite del 40 por 100).

En el primer supuesto, las limitaciones actuales son menos restrictivas; en el segundo, no existían antes límites.

Las normas 25.<sup>a</sup>, 27.<sup>a</sup> y 28.<sup>a</sup> de la Circular 5/1993 se extienden en cómo se calculan y agregan los riesgos para la aplicación de los límites indicados, las excepciones totales o parciales a los límites y los casos en que puede atribuirse el riesgo al garante cuando la garantía cumple determinados requisitos.

## 1. Agregación y cálculo de riesgos

Las entidades de crédito independientes y los grupos consolidables de entidades de crédito deben agregar, a efectos de su cómputo, los saldos mantenidos con una misma persona, con los integrantes de un grupo económico ajeno (40) y con las empresas no consolidadas del propio grupo económico que supongan riesgo de crédito, de mercado, de liquidación y entrega y de contraparte.

Según establece la norma 4.<sup>a</sup>, 3, de la Circular, los límites a la concentración de riesgos se calcularán en relación con los recursos propios computables antes de proceder a las deducciones de las letras h), i) y j) de la norma 9.<sup>a</sup>, que se refieren al exceso de participación en entidades de carácter no financiero, a los déficit existentes en las provisiones o fondos específicos y a los activos que la entidad decida deducir, respectivamente. Precisamente, este apartado j) de la norma 9.<sup>a</sup> está previsto, fundamentalmente, para que las entidades puedan deducir voluntariamente riesgos contraídos con un titular a efectos de que no incumplan los límites de concentración de riesgos (41).

La propia Circular 5/1993 establece en la norma 27.<sup>a</sup>, 1.I.a), que a efectos de los límites establecidos en los puntos 2 a 4 de la norma 26.<sup>a</sup> no quedarán sujetos los riesgos deducidos de los recursos propios (42).

A los riesgos mantenidos frente a una misma persona o grupo se acumularán los asumidos frente a personas físicas o jurídicas que, por estar interrelacionadas económicamente con las anteriores, pudieran encontrarse en graves dificultades para atender sus compromisos si aquellas personas o grupos atravesaran situaciones de insolvencia o iliquidez. Para apreciar la existencia de estas interrelaciones se tendrá en cuenta, junto a otros aspectos, la existencia de apoyos financieros directos, indirectos o recíprocos o de una dependencia comercial directa difícil de sustituir.

Respecto a estas interrelaciones, el Banco de España tiene competencias en dos aspectos contrapuestos: por un lado, puede establecer que determinados clientes sean considerados como unidad, aunque no pertenezcan al mismo grupo económico, y por otro, podrá autorizar, a petición de la entidad de crédito o del grupo, que se consideren separadamente los riesgos contraídos con alguno de los componentes del propio grupo económico o de un grupo económico ajeno cuando la autonomía de gestión, limitación de responsabilidad o actividad específica puedan justificarlo.

Para el cálculo de los riesgos, las entidades o grupos a los que no son exigibles

(40) Con excepción de las empresas controladas por la Administración central o sus organismos dependientes.

(41) Estas deducciones se reflejan en el apartado 4.5 del Estado R.2, debiendo enviarse al Banco de España una relación anexa a dicho estado especificando los riesgos afectados por esa deducción.

(42) Quiere esto decir que si una entidad con recursos propios de 1.000 otorga un crédito a una persona de 500, el exceso de 100 lo deducirá de los recursos propios, que pasarán a ser 900. Pero a efectos del límite de concentración, tanto de otros riesgos anteriores como de los que pueda otorgar en el futuro, los recursos propios computables seguirán siendo 1.000. Para el cálculo de la cobertura del riesgo de crédito, el de 500 se «ajustaría» a 400 (ya que el exceso se había deducido de los recursos propios) y operaría como recursos computables a efectos del cumplimiento del 8 por 100, el nuevo importe de 900.

los requerimientos de recursos propios por la cartera de negociación (43) agregarán los activos patrimoniales y los compromisos y demás cuentas de orden mantenidos frente a una misma persona o grupo tomados por su valor contable, neto de los correspondientes fondos específicos, pero sin aplicar las ponderaciones ni los coeficientes reductores en función del grado de riesgo.

Tanto el Real Decreto 1343/1992 como la Circular del Banco de España (44) instan a las entidades de crédito independientes y a los grupos consolidables de entidades de crédito a llevar a cabo un seguimiento de la concentración de riesgos, un control interno adecuado y a poner una especial atención en conocer las relaciones de participación, garantías cruzadas y relaciones de dependencia comercial existentes. Deberán también vigilar la concentración de riesgos en las diferentes ramas de actividad económica procurando una adecuada diversificación, siempre que su objeto social y condiciones de los mercados lo permitan.

## 2. Excepciones a los límites

La norma 27.<sup>a</sup> de la Circular detalla una serie de situaciones de riesgo que quedan excepcionadas, total o parcialmente, de los límites de concentración.

### A) *Exenciones totales*

#### a) Determinados riesgos con ponderación nula en el riesgo de crédito:

- Los riesgos asumidos frente a administraciones y bancos centrales de Estados de la Unión Europea, de países de la OCDE y de los que hayan concertado acuerdos especiales de préstamo con el FMI en el marco de los Acuerdos Generales de Empréstitos.
- Los apoyos financieros prestados que cuenten con garantía expresa e incondicional de los bancos y administraciones centrales mencionados en el guión anterior.
- Los activos frente a administraciones y bancos centrales de países que no sean miembros de la OCDE o de la Unión Europea o que no hayan concertado acuerdos especiales de préstamo con el FMI cuando se den estas circunstancias:
  - que estén nominados y financiados en la moneda local del prestatario;
  - que el país al que pertenezca la administración o banco central no esté clasificado como dudoso, muy dudoso o fallido (45).
- Los riesgos garantizados con depósitos en efectivo en la propia entidad acreedora o en otras de su grupo consolidable.

(43) El apartado 5.b de la norma 25.<sup>a</sup> establece un sistema más elaborado para aquellas entidades o grupos sujetos a los requerimientos de recursos propios por la cartera de negociación.

(44) Artículo 30.<sup>o</sup>, 4, y norma 25.<sup>a</sup>, 7, respectivamente.

(45) Según los criterios de los apartados 4.<sup>o</sup>, 5.<sup>o</sup> y 6.<sup>o</sup> de la norma 10.<sup>a</sup> de la CBE 4/1991.

b) Los fondos colocados de modo sistemático en una entidad de crédito intermediaria para que ésta los canalice al mercado interbancario en el marco de un acuerdo formal (46).

c) Las operaciones garantizadas con hipoteca sobre viviendas que ocupe o vaya a ocupar el prestatario o que éste vaya a ceder en arrendamiento y las participaciones hipotecarias sobre estos créditos hasta el 50 por 100 del valor del inmueble.

d) Los apoyos financieros prestados por entidades de crédito españolas filiales de entidades de crédito extranjeras, en la parte que queden garantizados por la entidad dominante o por otra del grupo de la matriz, y los activos que representen créditos de estas entidades frente a su casa matriz, siempre que se cumpla alguna de estas condiciones:

- que la entidad o el grupo en España queden incluidos en la supervisión consolidada del grupo extranjero;
- que la entidad dominante del grupo extranjero sea una entidad de crédito autorizada en la Unión Europea o en otros países con regulación declarada equivalente.

e) Las participaciones accionariales en entidades aseguradoras hasta un máximo del 40 por 100 de los recursos propios de la entidad o de su grupo consolidable.

f) Los disponibles que puedan ser unilateral y libremente cancelados por la entidad.

g) Los riesgos contraídos en las liquidaciones normales de operaciones de cambio de divisas o de compraventa de valores durante los dos días hábiles, o cinco días laborables, siguientes a la realización o a la fecha de la operación, respectivamente.

h) Los riesgos deducidos de los recursos propios.

## B) *Computables al 50 por 100*

a) Riesgos frente a corporaciones locales españolas y Comunidades Autónomas y la parte de otros riesgos que estén garantizados por unas u otras.

b) Activos con vencimiento igual o inferior a un año (47) que representen créditos y otros riesgos sobre entidades de crédito españolas o autorizadas en países de la Unión Europea u OCDE, sociedades y agencias de valores españolas, empresas de inversión de países de la Unión Europea u OCDE, Banco Europeo de Inversiones y Bancos Multilaterales de Desarrollo (48).

c) Créditos documentarios, emitidos o confirmados, en los que el embarque de la mercancía actúe como garantía de la operación.

---

(46) Para que pueda aplicarse la exención, los acuerdos deben haber sido aprobados por el Banco de España.

(47) Vencimiento en origen, no el residual.

(48) Siempre que los activos no constituyan fondos propios de estas entidades o instituciones.

### 3. Atribución de riesgos al garante o al emisor

Podrá atribuirse al garante la parte de los riesgos que cuente con su garantía plena, solidaria, explícita e incondicional siempre que éste cuente con capacidad económica suficiente para hacer frente a sus compromisos.

Asimismo, podrá atribuirse el riesgo al emisor de los valores dados en prenda del mismo siempre que el valor efectivo de los valores pignorados exceda del 150 por 100 del importe de dicho riesgo y los valores no hayan sido emitidos por la propia entidad de crédito u otras entidades de su grupo económico y que tales valores no constituyan fondos propios de entidades de crédito.

## VIII. CONSECUENCIAS DEL INCUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS DE SOLVENCIA

Cuando una entidad de crédito no consolidada o un grupo consolidable de entidades de crédito presente un déficit de recursos propios computables respecto a los mínimos requeridos o cuando se rebasen los límites establecidos, se informará de ello, con carácter inmediato, al Banco de España presentando un programa en el que se concreten los planes para retornar al cumplimiento. El Banco de España podrá fijar medidas adicionales a las que proponga la entidad (49).

Los incumplimientos producen consecuencias en dos aspectos significativos de la actuación de las entidades: respecto a la aplicación de resultados puede llegarse a la supresión o el condicionamiento del reparto de dividendos (50) y la libertad de apertura de oficinas puede quedar mediatizada mediante la exigencia de una autorización previa de la autoridad supervisora.

En cuanto a la aplicación de resultados, se prevén las dos situaciones siguientes:

a) Cuando exista un déficit de recursos propios computables superior al 20 por 100 de los mínimos requeridos, todas y cada una de las entidades del grupo o subgrupo consolidable, o la entidad individual, deberán destinar a reservas la totalidad de sus beneficios o excedentes netos.

b) Cuando el déficit sea igual o inferior al 20 por 100 se someterá una propuesta de distribución de sus resultados y de los de cada una de las entidades pertenecientes al grupo o subgrupo consolidable a la autorización previa del Banco de España, que establecerá el porcentaje mínimo a destinar a reservas, que no podrá ser inferior al 50 por 100 de los beneficios o excedentes netos.

Sin embargo, estas limitaciones al reparto de dividendos no alcanzará a las filiales en las que las entidades incluidas en el grupo consolidable posean al menos el 90 por 100 de los derechos de voto y del capital siempre que, en el caso de entidades de crédito, satisfagan individualmente los requerimientos generales de recursos propios.

(49) Real Decreto 1343/1992, de 6 de diciembre, artículo 34.º, y norma 30.ª de la CBE 5/1993, de 26 de marzo.

(50) Real Decreto 1343/1992, de 6 de noviembre, artículo 35.º, y norma 30.ª de la CBE 5/1993, de 26 de marzo.

Cuando se trate de entidades de crédito españolas integradas en un grupo o subgrupo de entidades de crédito como filiales, que presenten un déficit de recursos propios computables sin que lo presente el grupo o subgrupo consolidable a que pertenezca, las limitaciones al reparto de dividendos se aplicará únicamente a los resultados de esa entidad.

En el caso de cajas de ahorros, el destino a reservas de la totalidad o parte de los beneficios obtenidos como consecuencia del incumplimiento de las normas de solvencia, se entiende sin perjuicio de las posibles inversiones o mantenimiento de la obra benéfico-social que, con carácter excepcional, pueda autorizar el Ministro de Economía y Hacienda de acuerdo con lo previsto en el artículo 11.º, 5, de la Ley 13/1985, de 25 de mayo (51).

Por último, según establece el artículo 10.º, 3, de la Ley 13/1985, de 25 de mayo, la apertura de nuevas oficinas por las entidades de crédito, en los supuestos de incumplimiento de los requerimientos de recursos propios o de los límites de determinadas inversiones o posiciones, quedará sometida a la previa autorización del Banco de España o de la Comunidad Autónoma, en su caso, previo informe de aquél.

---

(51) Recuérdese que el apartado 4 de ese mismo artículo 11.º obliga a las cajas de ahorros a destinar a reservas, o a fondos de provisión no imputables a riesgos específicos, un 50 por 100 como mínimo de sus excedentes líquidos. (La redacción del articulado del título 2.º de la Ley 13/1985 ha tomado una nueva estructura por la Ley 13/1993, de 1 de junio.)



En las normas sobre solvencia expuestas en capítulos anteriores se han analizado unos requerimientos de recursos propios motivados por la previsión de pérdidas que puedan producirse derivadas de operaciones o activos o posiciones que se encuentran dentro de una situación normal. Estas previsiones se complementan con unas coberturas específicas del riesgo de crédito de activos ya perjudicados que tienen el carácter de provisiones por la insolvencia de partidas concretas que han entrado en situaciones problemáticas de cara a su normal recuperación.

A las provisiones por la insolvencia comercial se ha añadido posteriormente la exigencia de coberturas especiales para las operaciones con determinados países (de Latinoamérica, tercer mundo, este de Europa) que presentaban dificultades para atender los compromisos de su deuda pública y, en general, para atender los pagos en divisas. En estos casos, la cobertura exigida actúa no sólo como provisión de riesgos ya asumidos, sino como factor disuasorio para comprometerse en nuevas operaciones con países de los que se tiene poca experiencia sobre su comportamiento bancario.

## I. VIGILANCIA ESPECIAL DE LOS RIESGOS DE FIRMA

Todas las operaciones activas llevan inherente un riesgo ante la eventualidad de que no se paguen a su vencimiento. Este riesgo es consustancial a toda operación crediticia y la entidad prestamista asume, en estos casos, un riesgo pleno de no recuperar su inversión. Existe en la práctica bancaria otras operaciones de garantía que no suponen inversión y cuyo riesgo está aplazado en el tiempo y condicionado a que el cliente no cumpla sus responsabilidades. A estas operaciones suele llamárseles créditos de firma, puesto que la entidad presta su firma respaldando el compromiso contraído por su cliente.

Operaciones características de los riesgos de firma son los avales y los afianzamientos. Con el aval se trata de facilitar la realización de determinadas operaciones sin que entrañe para quien lo presta una salida de fondos, garantizando el cumplimiento de los compromisos asumidos por el avalado. El afianzamiento suele consistir en depositar por cuenta del cliente valores propiedad de la entidad para responder de obligaciones contraídas por aquél.

El Banco de España ha manifestado una preocupación particular por los riesgos de firma asumidos por las entidades bajo su control. En la Circular a la banca privada núm. 172, de 13 de julio de 1979 (hoy derogada por la CBE 2/1996, de 30 de enero), advertía textualmente que «se trata de operaciones que, como en un

principio no suponen salida de efectivo, en ocasiones se conceden sin ponderar adecuadamente las posibilidades de pago que tendrá el deudor principal el día del vencimiento, por lo que con harta frecuencia se transforman en inversiones peligrosas; otras veces, precisamente por no requerir inicialmente salida de fondos, se conceden avales que en su conjunto exceden de las cifras de riesgos que razonablemente puede contraer cada entidad en función de sus recursos propios, y, por último, en reiteradas ocasiones se ha ocultado su contabilización en balances y su declaración a la Central de Información de Riesgos, pretendiendo escapar al control del Banco de España y a la información veraz a que tienen derecho las demás entidades de crédito acreedoras».

Se obligaba en esta Circular a crear un registro especial de avales en el que harían constar todas las operaciones de este tipo, debiendo consignar las entidades, a continuación de los compromisos de esta naturaleza que suscribiesen, una diligencia en la que constase que había sido inscrito en el registro y el número que en él se le asignaba. Estas cautelas se completaron con la obligación de custodiar, debidamente ordenadas, fotocopias íntegras de los contratos en que figurase la obligación garantizada, la fórmula del aval o garantía, la expresión de haber quedado inscrita en el registro especial y, cuando se diese el caso, los documentos que acrediten la cancelación del aval. La Circular 37/1981, de 15 de diciembre (también derogada por la CBE 2/1996), obligaba a las cooperativas de crédito a llevar este mismo registro de avales.

Como puede apreciarse, el registro de avales sólo se había requerido en Circulares relativas a bancos y cooperativas de crédito, aunque el Banco de España lo venía exigiendo, de hecho, también a las cajas de ahorros. Para regularizar esta situación y hacer extensiva la obligación a cualquier tipo de entidad de crédito, la Circular 2/1996, de 30 de enero —además de otras modificaciones de la Circular contable—, incorporó un apartado 5 a la norma 6.<sup>a</sup> de la CBE 4/1991 en el que se establece que los avales y cauciones prestados por las entidades de crédito se inscribirán, consecutiva y cronológicamente, en un registro centralizado de avales (1).

Como complemento de este registro, se exige también la custodia de fotocopias íntegras de los documentos en que se hayan prestado las garantías. En estos documentos, a continuación de la fórmula correspondiente a la garantía prestada, se hará constar una diligencia en la que conste que se han inscrito en el registro y el número secuencial que les ha correspondido.

En la disposición transitoria segunda de la CBE 2/1996 se establece que las entidades que no estuviesen obligadas anteriormente a la llevanza de un registro de avales, tendrían de plazo hasta el 1 de enero de 1997 para cumplir esta nueva exigencia.

## II. RIESGO DE INSOLVENCIA

La preocupación del Banco de España por asegurar la solvencia de las entidades de crédito tiene sus antecedentes normativos en una Circular de 15 de diciem-

---

(1) El nuevo apartado 5 de la norma 6.<sup>a</sup> de la CBE 4/1991 detalla los datos que deben constar en el registro. Toda la información del mismo y las copias de los documentos custodiados deben mantenerse a disposición del Banco de España.

bre de 1978 (núm. 157, a la Banca privada), en cuyo preámbulo se refiere a los criterios que deben condicionar la valoración del balance bancario, insistiendo en la exigencia de una «prudencia en las valoraciones para lograr la integridad de los recursos propios en defensa y seguridad de los depositantes».

En las instrucciones contenidas en esta Circular se recomienda la necesidad de un riguroso y constante estudio de los deudores «no sólo en el momento de conceder los créditos, sino en su seguimiento permanente», y que los créditos de dudoso cobro sean valorados con criterio conservador «no debiendo retrasarse la baja en el activo de un crédito básicamente sin valor aunque su cobro parcial sea eventualmente posible». Y puesto que «el tiempo de morosidad constituye un factor objetivo del grado de insolvencia», estableció una tabla de porcentajes mínimos de cobertura en función de la permanencia de los saldos en tal situación, señalando un plan de acomodación a tales niveles que se extendía hasta finales de 1981 (2).

Con objeto de lograr una mayor precisión de conceptos en la clasificación de los riesgos y un reforzamiento de las reglas de cobertura, se refundieron las normas anteriores en la Circular 1/1982, de 26 de enero, con un tratamiento homogéneo de la provisión de insolvencias de las entidades de depósito, estableciéndose un calendario para su cumplimiento que llegaba hasta 1986.

Esta normativa se incorporó, posteriormente, a la Circular contable 22/1987, de 29 de junio (3), y derogada ésta, queda recogida actualmente en las normas 10.<sup>a</sup> y 11.<sup>a</sup> (apartados 1 a 6 de ambas) de la nueva Circular 4/1991, de 14 de junio, con algunas ligeras modificaciones introducidas por la Circular 2/1996, de 30 de enero (4).

El contenido de la regulación de la insolvencia comercial se descompone en dos apartados: una adecuada clasificación de los activos según su riesgo y la cobertura mínima exigible a los saldos según la calificación de su situación.

## 1. Clasificación de los activos por su riesgo

Como principio general, la Circular impone a las entidades el máximo cuidado y diligencia en el estudio riguroso e individualizado del riesgo de crédito de sus operaciones, insistiendo en que esta labor de control es exigible «no sólo en el momento de conceder los créditos, sino también continuamente durante su vigencia», no debiendo retrasar la amortización o clasificación de activos y su cobertura, según proceda, desde el momento en que se aprecie la existencia de una situación anormal de riesgo.

En atención a su previsible insolvencia, los activos se clasifican en activos de

(2) Las Circulares posteriores 3/1981, de 23 de enero (normas 4.<sup>a</sup>, 6, y 20.<sup>a</sup>, 1 a 3), y 20/1981, de 30 de junio (normas 8.<sup>a</sup>, 36.<sup>a</sup> 6), establecieron un régimen similar para cooperativas de crédito y cajas de ahorros, respectivamente.

(3) Normas 9.<sup>a</sup> y 39.<sup>a</sup> (apartados 5, 6 y 7).

(4) La provisión de insolvencias, exigible inicialmente sólo a bancos, cajas de ahorros y cooperativas de crédito, se extendió por Circular 10/1990, de 6 de noviembre, a las entidades de crédito de ámbito operativo limitado, estableciéndose que las coberturas exigibles debían estar constituidas el 31 de diciembre de dicho año. No obstante, la provisión genérica del 1 por 100 podía cubrirse por estas entidades en un 50 por 100 en el ejercicio de 1990, debiendo completarse en el ejercicio siguiente.

muy dudoso cobro y activos dudosos de acuerdo con los criterios que se exponen a continuación:

A) *Activos de muy dudoso cobro*

Los activos de muy dudoso cobro se darán de baja inmediatamente del balance y pasarán a cuentas suspensivas (5), aplicando las provisiones que ya estuviesen constituidas. Se consideran como tales los siguientes:

- Inversiones crediticias, valores de renta fija y demás saldos deudores, vencidos o no, cuyos titulares estén declarados en quiebra o concurso de acreedores o sufran un deterioro notorio e irreparable de su solvencia.
- Saldos impagados a los tres años de haber pasado a la situación de dudosos. Este plazo podrá alargarse en determinadas operaciones cuando se den circunstancias objetivas que mejoren las expectativas de recuperación de los saldos (6).

B) *Activos dudosos*

Deben pasar a la situación contable activa de dudosos las inversiones crediticias, valores de renta fija y demás saldos deudores, cualquiera que sea su instrumentación o garantía, cuyo reembolso se presente problemático por razones distintas de las propias del riesgo-país.

La Circular distingue los activos que se califican como dudosos por razón de su morosidad de aquellos otros cuya conceptualización como tales se basa en las dudas razonables sobre su recuperabilidad.

a) *En razón de su morosidad*

Son saldos vencidos cuyo reembolso es problemático en base, fundamentalmente, al tiempo transcurrido desde su vencimiento. Y así, se establece que pasarán a la situación contable de activos dudosos cuando hayan transcurrido más de tres meses desde su vencimiento:

- Los efectos, cuotas a cobrar de préstamos, créditos o arrendamientos financieros, cupones, valores de renta fija y demás débitos vencidos y no cobrados sin mediar novación o prórroga.
- Los descubiertos u otros saldos deudores a la vista sin vencimiento pactado cuando el plazo indicado anteriormente se haya producido desde el primer requerimiento de reembolso o desde la primera liquidación de intereses que resulte impagada.

---

(5) Lo que no debe interrumpir las negociaciones y actuaciones legales tendentes a lograr su recuperación.

(6) El plazo puede alargarse a cuatro o seis años en las operaciones hipotecarias sobre viviendas, oficinas y locales polivalentes terminados y fincas rústicas, cuya garantía sea en origen, cuando el valor de los bienes hipotecados cubra plenamente la suma del importe de las cuotas impagadas, el principal pendiente y los intereses de un año del crédito o préstamo.

## b) Por razones distintas de la morosidad

Se contemplan aquí los débitos, vencidos o no, cuando no se den las circunstancias que definen la morosidad —que se han recogido en el apartado anterior—, pero existen dudas razonables sobre su reembolso total en el momento y forma previstos contractualmente.

La Circular se refiere expresamente a aquellas situaciones que supongan un deterioro en la solvencia del titular, tales como patrimonio negativo, pérdidas continuadas, retraso generalizado en los pagos, una estructura económica o financiera inadecuada o por otras causas.

Se incluyen en este grupo, entre otros, los saldos reclamados judicialmente por la entidad, aquellos sobre los que el deudor haya suscitado litigio de cuya resolución dependa su cobro, las operaciones de arrendamiento financiero en las que la entidad haya decidido rescindir el contrato para recuperar la posesión del bien y los activos cuyos titulares estén en situación de suspensión de pagos o de quita y espera (7).

Además de esta clasificación de los activos que procede del estudio individualizado de su riesgo, la Circular establece determinados criterios aplicables en el control posterior de la inversión crediticia que desencadenan un proceso acelerado de incorporación acumulada al concepto de «dudosidad» —con el efecto consiguiente de necesidad de cobertura—, distinguiendo los efectos en relación con el propio crédito y otros respecto al conjunto de los riesgos del mismo titular, tal como se resume a continuación:

- la clasificación del principal como dudoso implica, simultáneamente, la de sus intereses y comisiones acumulados pendientes de pago y, en su caso, la de los gastos pagados reclamables al interesado;
- la morosidad de una cuota supone el pase a dudoso, en el mismo día de su vencimiento, de las cuotas siguientes que resulten impagadas;
- la acumulación de importes vencidos no cobrados de un crédito clasificado como dudoso en virtud de su morosidad, por cuantía superior al 25 por 100 de los riesgos pendientes, o la existencia de cuota o importe impagado con antigüedad superior al año, obliga a clasificar dicho crédito como dudoso (8);
- la acumulación de saldos de un mismo titular clasificados como dudosos por importe superior al 25 por 100 de sus riesgos dinerarios y de firma pendientes lleva a clasificar a la totalidad de éstos como dudosos.

La Circular establece otras dos reglas, una relativa a los pasivos contingentes y la otra que se refiere a las prórrogas o reinstrumentación de operaciones, que pueden resumirse así:

- Los pasivos contingentes cuyo pago por la entidad se estime probable, y su recuperación dudosa, se contabilizarían como dudosos en cuentas de orden.

---

(7) En las ejecuciones de garantías hipotecarias y en las rescisiones de contratos de operaciones de arrendamiento financiero, sobre los bienes mencionados en la norma 11.º, 4.a.2, de la Circular, las entidades podrán actuar según su criterio.

(8) Este efecto no se produce en las cuotas impagadas de arrendamientos financieros si la entidad decide recuperar el bien arrendado.

- La prórroga o reinstrumentación de las operaciones con reembolso problemático no interrumpe su morosidad ni produce su reclasificación como operaciones ordinarias, salvo que se aporten nuevas garantías eficaces o se perciban, al menos, los intereses pendientes de pago (9).

## 2. Cobertura del riesgo de insolvencia

Si bien la Circular establece unos determinados porcentajes de cobertura según las distintas situaciones de riesgo, sienta un principio general previo en el sentido de que los fondos de insolvencia deberán «igualar o superar», en todo momento, la suma de tales coberturas.

### A) Cobertura de activos dudosos en función de su morosidad

Los porcentajes que se señalan se aplican en función del tiempo transcurrido desde el vencimiento de la primera cuota o plazo impagado de una misma operación, distinguiéndose los siguientes casos:

#### a) Con carácter general:

• más de 6 meses, sin exceder de 12 .....	25
• más de 12 meses, sin exceder de 18 .....	50
• más de 18 meses, sin exceder de 21 .....	75
• más de 21 meses, hasta su baja .....	100

#### b) Créditos y préstamos hipotecarios y operaciones de arrendamiento financiero inmobiliario (10)

• más de 3 años, sin exceder de 4 .....	25
• más de 4 años, sin exceder de 5 .....	50
• más de 5 años, sin exceder de 6 .....	75
• más de 6 años .....	100

No requieren provisión por insolvencia los riesgos con las administraciones públicas y con organismos comerciales y similares y los avalados por ellas, los riesgos con los Estados miembros de la Comunidad Europea, los asegurados o avalados por organismos o empresas públicas cuya actividad principal sea el aseguramiento o aval de crédito en la parte cubierta y los garantizados con depósitos dinerarios.

(9) El segundo párrafo del apartado 5 de la norma 10.<sup>a</sup>, incorporado por la CBE 2/1996, de 30 de enero, da una lista de las que se consideran garantías eficaces.

(10) Hipotecas originarias sobre viviendas, oficinas y locales polivalentes terminados y fincas rústicas cuyas garantías hayan nacido con la financiación y arrendamientos financieros sobre estos bienes cuando el valor de los mismos cubra plenamente la suma del importe de las cuotas impagadas, el principal pendiente y los intereses de un año.

B) *Cobertura de activos clasificados como dudosos por razones distintas de la morosidad*

Como principio general, deberá cubrirse un importe igual a la estimación de las cuantías no recuperables efectuada con criterios de máxima prudencia en la valoración, señalándose, no obstante, unos porcentajes mínimos de cobertura en determinados casos:

a) La cobertura no podrá ser inferior al 25 por 100 de los saldos en los siguientes casos:

- Cuando el titular presente patrimonio negativo o pérdidas continuadas.
- Cuando el titular se encuentre en suspensión de pagos (11) o en procedimiento de quita y espera, o se manifieste un retraso generalizado en los mismos.
- Cuando se trate de saldos reclamados judicialmente por la entidad o sobre los que el deudor haya suscitado litigio de cuya resolución dependa su cobro.

b) La cobertura será, al menos, del 10 por 100 cuando, no dándose las circunstancias señaladas en la letra anterior, se estime que la cuantía no recuperable es inferior al 25 por 100 de la deuda.

También se aplicará una cobertura del 10 por 100 a los créditos superiores a cuatro millones de pesetas, no clasificados como dudosos, que no se encuentren debidamente documentados.

Estos criterios sobre las coberturas exigibles se completan con dos principios, uno de carácter general y otro específico, referido a operaciones de arrendamiento financiero:

- Cuando concurren varias razones de clasificación de un riesgo como dudoso se aplicarán las provisiones más elevadas que puedan corresponderle.
- En las operaciones de cesión de bienes en arrendamiento financiero, las cuotas vencidas no cobradas hasta el momento de recuperar materialmente la posesión o el uso de los bienes cedidos seguirán el tratamiento general de cobertura descrito anteriormente (12).

C) *Cobertura de carácter complementario*

El fondo de insolvencia integrado por las coberturas específicas señaladas en los apartados anteriores se completa con la exigencia de una provisión añadida por importe igual al 1 por 100 de las inversiones crediticias, títulos de renta fija, pasi-

---

(11) Cuando el titular de las operaciones a que se refiere la nota anterior se encuentre en suspensión de pagos, se aplicarán las coberturas de la escala especial establecida para las mismas en lugar de ésta del 25 por 100.

(12) La Circular detalla el procedimiento de cobertura en los casos en que se haya decidido rescindir el contrato para recuperar el bien, estableciendo que si éste tuviese un valor real inferior al valor en libros, se dotará un fondo de provisión por el importe estimado de la reducción de valor, fijando unas provisiones mínimas del 10 por 100 o del 25 por 100, según los casos, en tanto se determine el valor real con las peritaciones o valoraciones que procedan.

vos contingentes y activos dudosos sin cobertura obligatoria de sectores residentes y no residentes.

Este porcentaje queda reducido al 0,50 por 100 para las operaciones de las que se aplica la escala señalada en el punto *b)* del epígrafe A) anterior.

Quedan excluidos de esta provisión complementaria los activos, dudosos o no, correspondientes a administraciones públicas y demás riesgos que no requieran provisión por insolvencias, según se ha tratado anteriormente.

CUADRO NÚM. 14.1							
CLASIFICACIÓN Y COBERTURA POR RIESGO DE INSOLVENCIA (*)							
Riesgos crediticios individuales: inversión crediticia, renta fija, demás saldos deudores y pasivos contingentes (incluidos dudosos)			Administración pública	Residentes + no residentes (no cubiertos riesgo-país)			Producto
				Garantía especial	Hipotecarios	Carácter general	
Normal	Mal documentados > 4 mill.		No hay			10%	Deven-gan
	Activos no vencidos		0%	0,5%	1%		
	Deudores a la vista < 3 meses						
	Crédito con cuotas en mora						
Dudosos	Por morosidad	3- 6m(G) y 3m-3a(H)					No hay
		6-12m(G) y 3-4a(H)	25%				
		12-18 m(G) y 4-5a(H)	50%				
		18-21m(G) y 5-6a(H)	75%				
		> 21 m(G) y > 6a(H)	100%				
	Por otras razones	Insolvencia, litigio	No hay	A criterio entidad	25%		
	Causas menos graves	10%					
Muy dudoso cobro (fallidos, quebrados)		> 3/ 4a(G) > 6a (HIP)	En suspenso (saneado al 100%)				

(\*) Tomado de «Tratamiento contable de los riesgos en la Circular del Banco de España», de Vicente Andrés GIMENO, en *Partida Doble*, núm. 15, septiembre de 1991.

### III. RIESGO-PAÍS

Si bien el riesgo-país era ya considerado por las compañías de Seguro de Crédito a la Exportación cuando actuaban por cuenta del Estado (13), la crisis genera-

(13) El Club de París reunió por primera vez en 1956 a acreedores oficiales bilaterales de deuda externa de otros países. Este «Club» continúa sus reuniones periódicas con representaciones *ad hoc* de ministerios de finanzas, compañías de seguros por cuenta de los Estados y, en algunos casos, bancos centrales de los países acreedores y deudores.



lizada de la deuda externa de los países en desarrollo de los años ochenta lo ha intensificado, para los bancos comerciales internacionales, como un nuevo factor de riesgo de características distintas a la insolvencia comercial habitual originado por la débil situación financiera de una serie de países con los que un buen número de entidades de crédito españolas mantenían un volumen importante de activos (créditos, inversiones, participaciones, avales, etcétera).

Por ello, el Banco de España, ya desde el año 1984, dictó una serie de normas que se orientaban en dos direcciones complementarias: por un lado, se trataba de definir y clasificar adecuadamente estos países de riesgos y, por otro, se establecía la obligación de que las entidades de depósito implicadas dotasen una cobertura mínima para tales riesgos con objeto de garantizar su seguridad y solvencia.

La formulación actual de esta normativa está contenida en la Circular 4/1991, de 14 de junio, referente al balance y cuenta de resultados de las entidades de crédito, a cuyas normas 10.<sup>a</sup> y 11.<sup>a</sup> se ha trasladado el contenido de las circulares anteriores, que tuvieron un carácter específico y monográfico (14). Gradualmente, se ha ido efectuando una elevación apreciable de los porcentajes de cobertura que, por su carácter de mínimos, deberán ser rebasados por las entidades cuando así lo aconseje su propia apreciación del riesgo que realmente han asumido.

Se entiende por «riesgo-país» el que deriva de las deudas de un país, globalmente consideradas, por circunstancias distintas del riesgo comercial habitual. Dentro de este concepto se distingue entre un «riesgo soberano» y un «riesgo de transferencia». El primero se refiere al riesgo de los acreedores de los Estados, o de entidades garantizadas por ellos, en cuanto pueden ser ineficaces las acciones legales contra el prestatario o contra el último obligado al pago por razones de soberanía. El segundo caso es el de los acreedores extranjeros respecto a los residentes de un país que pasa por una incapacidad general para hacer frente a sus deudas por carecer de la divisa en que están denominadas.

El concepto de riesgo-país abarca a todos los activos financieros y pasivos contingentes de una entidad sobre un país, cualquiera que sea la naturaleza del sujeto financiado y la instrumentación de la financiación, con las excepciones siguientes:

- a) los cifrados en la propia moneda del país, frente al sector privado o frente a las Administraciones públicas del mismo, cuando el riesgo esté domiciliado en una sucursal allí operante;
- b) las acciones y participaciones en empresas;
- c) los créditos comerciales, dinerarios o no, y los financieros derivados de los mismos con vencimiento no superior a un año;
- d) los créditos de prefinanciación sobre contratos de exportación específicos y de duración no superior a seis meses;
- e) los interbancarios con las sucursales en España de bancos extranjeros;
- f) los del sector privado de países pertenecientes a la zona monetaria de una divisa emitida por países pertenecientes a la OCDE;

---

(14) Circulares del Banco de España 34/1984, de 16 de octubre, y 22/1985, de 3 de septiembre, y su refundición en la 8/1986, de 28 de abril, modificada más tarde por la 10/1987, de 13 de marzo. Antes de pasar esta normativa a la Circular 4/1991 actual, estuvo refundida en la anterior Circular contable 22/1987, de 29 de junio, normas 4.<sup>a</sup> y 39.<sup>a</sup>.

g) los activos financieros adquiridos para su colocación a terceros, en el marco de una cartera gestionada separadamente con ese propósito, cuando lleven menos de seis meses en poder de la entidad.

Las razones que pueden justificar la exclusión de estos riesgos se basan, en unos casos, en la inexistencia de riesgo de transferencia (*a* y *f*); en otros, como el recogido en *b*), por tratarse, generalmente, de inversiones a largo plazo que suponen la adquisición de un derecho de propiedad que siempre responde; en el caso de la letra *c*), por su corto plazo; en las operaciones de refinanciación de exportaciones (*d*), por tratarse de operaciones a muy corto plazo que tienen la garantía que se exporta, siendo además los riesgos de esta naturaleza los últimos que dejan de atenderse en un país; el mercado interbancario (*e*) está residenciado en España y su inclusión entorpecería el funcionamiento del mismo; por último, los activos financieros (*g*), por la misma naturaleza e intencionalidad de la operación.

Las exclusiones señaladas anteriormente se completan con unos criterios de desplazamiento del riesgo, en el sentido de que no se considerará riesgo del país original, pero sí del país en que resida el garante o la garantía cuando se den los siguientes casos:

- los que estén garantizados por residentes de otro país mejor clasificado o por CESCE u otros residentes en España por la parte garantizada;
- los que tengan garantía real, incluso de depósitos, por la parte garantizada siempre que la garantía sea suficiente y se encuentre y sea realizable en un país de la OCDE o en España.

## 1. Grupos de países según su riesgo

Al analizar los riesgos soberanos o de transferencia, tal como se han definido anteriormente, las entidades deberán clasificar los países en los siguientes grupos, según el menor o mayor riesgo:

1. Países pertenecientes a la OCDE, con monedas nacionales admitidas a cotización en el mercado español de divisas.
2. Países no clasificados en ningún otro grupo.
3. Países con dificultades transitorias.
4. Países dudosos.
5. Países muy dudosos.
6. Países fallidos.

El riesgo-país incluye también las garantías prestadas a favor de la entidad por los residentes de un país a residentes de otro país peor clasificado (15). Los riesgos con sucursales en el extranjero de una entidad se imputan al país de residencia de la casa central de dichas sucursales.

---

(15) El inciso final del primer párrafo del punto 8 de la norma 10.<sup>a</sup> afirma esto, pero no lo contrario. Por tanto, si un residente en un país garantiza el riesgo de un residente en otro país mejor clasificado, deberá ser imputado a este último. Lo que importa, realmente, no es tanto las garantías como la situación de ambos países, imputándose el riesgo al mejor clasificado.

La Circular del Banco de España sienta unos criterios que deberán ser aplicados para situar a los países en uno u otro grupo de los anteriormente indicados, sin perjuicio de que las entidades efectúen una apreciación global de los riesgos en función de la evolución de la balanza de pagos, del nivel de endeudamiento y de cargas por intereses de la deuda, de las cotizaciones de las deudas en los mercados secundarios internacionales y de otros indicadores y circunstancias de cada país.

Para la inclusión de un país en los grupos 3, 4, 5 y 6 se toma en consideración la concurrencia de una o más de una lista de condiciones que se fijan para cada caso:

a) *Países con dificultades transitorias*

— Hayan interrumpido por más de tres meses, total o parcialmente, la amortización de sus deudas, pero satisfagan los intereses.

— Transcurridos tres meses desde su vencimiento no hayan satisfecho el pago de los intereses o lo hayan hecho sólo parcialmente.

— Ante las dificultades de pago, los principales hayan sido renegociados multilateralmente, total o parcialmente, alargado su plazo de vencimiento o exista constancia de que vayan a serlo.

— Estén intentando imponer una refinanciación unilateral de sus deudas.

b) *Países dudosos*

— Hayan interrumpido por más de doce meses, total o parcialmente, la amortización de sus deudas, pero satisfagan los intereses.

— Transcurridos seis meses desde su vencimiento no hayan satisfecho el pago de sus intereses o lo hayan hecho sólo parcialmente.

— Ante las dificultades de pago, los principales se hayan renegociado multilateralmente, alargando su plazo de vencimiento, y sus intereses totales o parciales también hayan sido renegociados con sus acreedores privados o satisfagan la mitad, al menos, del pago de los mismos mediante un nuevo endeudamiento.

— Hayan impuesto una renegociación unilateral de las deudas oficiales o bancarias.

— Participen o hayan participado recientemente en una guerra generalizada con otro u otros países o sufran una guerra civil que afecte a una amplia extensión de su territorio y tengan graves repercusiones para su economía.

— Estén clasificados como países elegibles para la obtención de ayuda financiera según el Acuerdo sobre Líneas Directrices para los créditos a la exportación con apoyo oficial (Consenso OCDE) (16).

c) *Países muy dudosos*

Son, en general, los que presentan dificultades prolongadas para hacer frente al servicio de su deuda, siendo escasa la posibilidad de recobro. Vendrán definidos por la concurrencia de una o más de las condiciones siguientes:

---

(16) Redactado según la CBE 2/1996. Anteriormente se aludía a un concepto ciertamente peyorativo: «estén clasificados como países relativamente pobres...».

— Hayan interrumpido por más de veinticuatro meses, total o parcialmente, la amortización de sus deudas, pero satisfagan los intereses.

— Transcurridos nueve meses desde su vencimiento no hayan satisfecho el pago de los intereses o lo hayan hecho sólo parcialmente.

— Hayan interrumpido totalmente la amortización de sus deudas durante doce meses y satisfagan el pago de los intereses, en todo o en parte, mediante un nuevo endeudamiento.

— No cumplan durante más de tres meses los términos de una renegociación pactada.

— Hayan rechazado definitivamente programas de ajuste del Fondo Monetario Internacional o similares.

#### d) *Países fallidos*

Se consideran países fallidos los que hayan repudiado sus deudas o no hayan atendido la amortización ni el pago de intereses durante cuatro años.

La apreciación global del riesgo efectuada por las entidades y la aplicación, en todo caso, de los criterios de clasificación ampliamente desarrollados se completan con cuatro principios establecidos también en la Circular del Banco de España: 1) Cuando un país presenta los condicionamientos de más de un grupo, se le debe clasificar en el peor de ellos. 2) Las entidades apreciarán las situaciones de impago de un país según lo sucedido en sus propias operaciones, pero tendrán en cuenta lo sucedido con otras entidades cuando ello lleve a una peor clasificación del país. 3) La interrupción de los plazos de pago por moratorias acordadas durante los procesos de renegociación no se computará al determinar la duración de los impagos. 4) La clasificación de un país como muy dudoso, dudoso o con dificultades transitorias supone, simultáneamente, la de los principales y los intereses vencidos y no cobrados.

Los organismos multilaterales de países clasificados en los grupos 3, 4 y 5 se clasificarán en el grupo en que se sitúe el mayor número de los países participantes (17).

Los activos financieros con los países clasificados como fallidos se presumen no recuperables y se darán de baja del activo del balance, pasando a cuentas suspensivas. Cuando se trate de activos financieros o pasivos contingentes en países clasificados como muy dudosos, se contabilizarán como tales en las cuentas correspondientes del balance. Los activos financieros y los pasivos contingentes en países clasificados como dudosos o en dificultades transitorias se mantendrán en sus propias cuentas del balance, aunque en contabilidad interior se llevarán en cuentas desglosadas para su control.

La Circular señala una lista de circunstancias que permiten que la clasificación de un país pueda ser revisada favorablemente siempre que, además, estén al corriente en el servicio de su deuda:

---

(17) Cuando haya razones objetivas que puedan justificar una mejor clasificación, podrá consultarse al Banco de España proponiendo, razonadamente, la clasificación que se estime procedente. Entre los organismos multilaterales están los bancos de desarrollo: Banco Internacional para la Reconstrucción y Fomento, Corporación Financiera Internacional, Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Asiático de Desarrollo, Banco Africano de Desarrollo... (CBE 5/1993, norma 13.º, 1.II.a).

- transcurso de, al menos, dos años desde el acuerdo de renegociación estando cumpliendo sus términos;
- volver a operar con volúmenes significativos en el mercado internacional de capitales;
- balanza de pagos por cuenta corriente positiva durante tres años;
- mejora sustancial y patente en su solvencia financiera exterior.

## 2. Cobertura del riesgo-país

Desde el momento en que se clasifique un país como muy dudoso, dudoso o en dificultades transitorias, los fondos de provisión del riesgo-país deben igualar o superar las coberturas que se indican en el apartado B) de la norma 11.<sup>a</sup> de la Circular:

### a) Países en dificultades transitorias

Se aplica un porcentaje de cobertura no inferior al 15 por 100.

### b) Países dudosos

La cobertura se inicia con un porcentaje no inferior al 20 por 100, que pasa al 35 por 100 al comenzar el segundo año de permanencia continuada en la misma situación.

### c) Países muy dudosos

Se aplica un porcentaje de cobertura no inferior al 50 por 100 desde la clasificación del país en esta categoría, pasando al 75 por 100 y al 90 por 100 al iniciarse el segundo y tercer año de permanencia continuada, respectivamente.

La seguridad de las entidades prestamistas se refuerza con una nueva exigencia: que, en cualquier caso, los fondos de provisión por riesgos sobre países clasificados como muy dudosos o dudosos, y sobre países en dificultades transitorias que lleven más de un año en esta situación, no podrán ser inferiores en conjunto al 35 por 100 de la suma de los saldos correspondientes (18).

Se establece una reducción al 50 por 100 de las coberturas indicadas en los apartados anteriores para los créditos interbancarios de plazo no superior a tres meses siempre que el país haya atendido normalmente su servicio sin prórrogas ni renovaciones (19).

(18) A partir del 1 de abril de 1987, el porcentaje se fijó en el 25 por 100 (CBE 10/1987, de 13 de marzo), elevándose al 35 por 100 desde el 31 de diciembre del mismo año.

(19) Nueva redacción dada por la CBE 2/1996, que también suprimió la exigencia de una cobertura complementaria que existía anteriormente, para los riesgos de países incluidos en el grupo 2 «no clasificados en ningún otro tipo», cifrada en un importe no inferior al 1,50 por 100 de los riesgos de la entidad en dichos países.

**CUADRO NÚM. 14.2**  
**CLASIFICACIÓN Y COBERTURA DEL RIESGO-PAÍS (\*)**

Clasificación de grupos de países	No residentes (según balance) Activos financieros y pasivos contingentes						
	Plazo desde la clasificación del país			Interbancarios < 3 meses y comerciales < 1 año	De-vengo de intereses	Contabilización del riesgo	
	Año 1	Año 2	Resto				
No imputados	Sin cobertura por riesgo-país (sujetos a R. insolvencia)			cobertura señalada	Sí		
1. De la OCDE							
2. No clasificados	1,5%			50% de la cobertura señalada	No	Normal	
3. Dif. transitorias	15%	15%					
4. Dudosos	20%	(a) 35%					
5. Muy dudosos	50%	75%	90%				
6. Fallidos (b)	Regularizados al 100%					—	Suspenseo

(a) Cobertura conjunta mínima del 35 por 100 (suma de zona sombreada).  
 (b) Sólo activos (pasivos contingentes se llevan a pasivos dudosos).  
 (\*) Tomado de «Tratamiento contable de los riesgos en la Circular del Banco de España», de Vicente Andrés GIMENO, en *Partida Doble*, núm. 15, septiembre de 1991.

#### IV. COMPROMISOS POR PENSIONES

El Banco de España exigió por primera vez, mediante la Circular 15/1986, de 23 de septiembre, que los compromisos asumidos por los bancos y cajas de ahorros sobre complemento de las pensiones de sus empleados se reflejasen en la contabilidad por su valor actuarial y que se cubriesen con las pertinentes previsiones, en la medida en que no lo estuviesen, con pólizas de seguros o con otras entidades financieras independientes. Con esta exigencia se daba carácter obligatorio a recomendaciones anteriores en tal sentido que ya habían sido seguidas, al menos en parte, por algunas entidades.

En esta primera fase se hacía referencia, únicamente, a los compromisos por pensiones causadas y fue de aplicación en el balance y cuenta de resultados de diciembre de 1986, estableciéndose la obligación de dotar en dicho ejercicio, como mínimo, un tercio de la diferencia entre tales compromisos netos y los fondos de pensiones constituidos y una mitad del déficit remanente en junio de 1987, dedicándose, en cualquier caso, a estas dotaciones una décima parte del margen de explotación de su cuenta de resultados en cada una de ambas fechas. Con carácter excepcional, el Banco de España podía conceder a título individual planes de adaptación para los déficit de cobertura a determinadas entidades en atención a sus especiales circunstancias y tomando en consideración la debilidad de su cuenta de resultados.

En la propia Circular 15/1986, el Banco de España recomendaba a la vez a las entidades que fuesen dotando, por propia iniciativa, la parte devengada de los compromisos potenciales por complementos de pensiones no causadas, periodificando en función de la vida activa transcurrida y la remanente probable los riesgos asumidos en virtud de la probabilidad de que los derechos potenciales de los empleados llegasen a causarse tanto por su jubilación como por el fallecimiento durante su vida profesional activa.

Pocos meses después, esta recomendación se convirtió en norma obligatoria en la Circular 11/1987, de 13 de marzo, recogida más tarde en su integridad en la Circular contable 22/1987, de 29 de junio (20), y actualmente en la nueva Circular 4/1991, de 14 de junio (21). La nueva obligación entró en vigor en el balance y cuenta de resultados de junio de 1987, señalándose un calendario de adaptación progresiva en cuanto a las dotaciones.

Sin embargo, más tarde, el Banco de España impuso una nueva aceleración del ritmo de adaptación marcado, y así, mediante una Resolución de 15 de septiembre de 1988, se establecía que las entidades deberían tener cubiertos totalmente los compromisos y riesgos devengados por pensiones al 31 de diciembre de 1988, pudiendo el Banco de España conceder excepcionalmente a aquellas entidades que lo solicitasen a título individual, y en función de sus circunstancias específicas, planes de adaptación para alcanzar la cobertura de tales riesgos (22).

Las obligaciones derivadas de los compromisos de completar las pensiones de sus empleados deben quedar reflejadas en cuentas de orden, distinguiendo los «Compromisos por pensiones causadas» (epígrafe 4.1) de los «Riesgos por pensiones no causadas» (epígrafe 4.2). Dentro de este último, se separan los «Riesgos devengados» (4.2.1), en los que figurará la parte de los compromisos que, atendida la vida activa total estimada y la transcurrida, debe imputarse, de los «Riesgos no devengados» (4.2.2). Los importes consignados en 4.1 y 4.2.1 deben corresponderse con las sumas de «Compromisos y riesgos asegurados por pensiones» (5.11 de cuentas de orden) y «Fondo de pensiones interno» (10.6 del Pasivo), en su caso.

Las dotaciones de los fondos para cubrir estos compromisos se harán con cargo a pérdidas y ganancias. Sólo excepcionalmente, en casos que a juicio del Banco de España lo justifiquen, podría realizarse la dotación con cargo a reservas.

## V. CUESTIONES COMPLEMENTARIAS

En relación con las provisiones para cobertura de riesgos que se han descrito en los apartados anteriores de este capítulo, se plantean algunas cuestiones de carácter operativo contable, o de incidencia fiscal, que se exponen a continuación.

(20) Normas 23.<sup>a</sup>, d), 25.<sup>a</sup>, apartados 24 al 27, y norma 35.<sup>a</sup>, apartados 3 y 4.

(21) Norma 13.<sup>a</sup>

(22) El tipo nominal de actualización de los compromisos por pensiones no será superior al 6 por 100.

## 1. Cuestiones operativo-contables

### a) Concurrencia de riesgo de insolvencia y de riesgo-país

- En los activos en los que concurran ambos riesgos se aplicará, a efectos de su clasificación en balance, el criterio más severo (norma 10.<sup>a</sup>, 1, de la CBE 4/1991, según redacción dada por la CBE 2/1996, de 30 de enero).

No debe confundirse la cobertura y clasificación con el hecho de que los activos financieros en países clasificados como muy dudosos, a efectos de riesgo-país, se contabilicen junto con los activos dudosos a efectos de insolvencia. La clasificación más exigente arrastra a su cobertura con independencia de la contabilización.

### b) Déficit en las provisiones o fondos específicos de dotación obligatoria

- Los déficit existentes en las provisiones o fondos específicos de dotación obligatoria respecto de los exigidos según las normas contables se deducirán de los recursos propios, salvo que estén autorizados en virtud de un calendario de cobertura general o específico. Esta deducción se efectuará sin perjuicio de la obligación de cobertura de los déficit (norma 9.<sup>a</sup> 1.i de la CBE 5/1993, de 26 de marzo).

### c) Recuperación de los fondos de cobertura

- Los fondos de insolvencia podrán recuperarse si las coberturas dejan de ser necesarias por llegar a buen fin los activos provistos, o mejorar su calidad, permitiendo su reclasificación como operaciones ordinarias (norma 9.<sup>a</sup>, 5, de la CBE 4/1991, de 14 de junio).

## 2. Incidencias de carácter fiscal

La consideración de partidas deducibles de determinadas dotaciones a las provisiones de insolvencias que las circulares del Banco de España exigen a las entidades de crédito ha venido siendo establecida mediante órdenes sucesivas del Ministerio de Economía y Hacienda. Una de estas órdenes, de 29 de febrero de 1988, daba entrada en el sistema tributario al tratamiento de los saldos de dudoso cobro y las dotaciones a la provisión de insolvencias recogidas en la CBE 22/1987, de 29 de junio.

La actual CBE 4/1991, de 14 de junio, motivó una nueva Orden, de 13 de julio de 1992, en la que se determinaba que, con carácter general, las entidades de crédito sometidas a la tutela y control administrativo del Banco de España deben ajustar el tratamiento tributario en esta materia a las normas dictadas en la Circular, indicando a continuación que la consideración como gasto deducible, a efectos de determinar la base imponible del impuesto de sociedades, de las dotaciones realizadas a la provisión por insolvencias se limitará a la cantidad señalada para que, de acuerdo con las normas establecidas por el Banco de España, vigentes en cada momento, el saldo de la provisión constituida no sea superior al exigido en dichas normas.

La Orden de 1992 ha sido derogada por el reciente Real Decreto 537/1997, de



14 de abril, que aprueba el Reglamento del Impuesto sobre Sociedades, que dedica el capítulo II a la provisión para insolvencias en las entidades financieras obligadas a llevar su contabilidad de acuerdo con las normas establecidas por el Banco de España. Según el artículo 7.º serán deducibles las dotaciones a la provisión para la cobertura del riesgo derivado de las posibles insolvencias de los deudores y del riesgo-país, hasta el importe de las cuantías mínimas previstas en las normas dictadas por el Banco de España, detallándose en los apartados 2 y 3 del propio artículo las excepciones en aquella deducibilidad (23). En los artículos 8.º y 9.º se especifica el tratamiento fiscal, a estos efectos, de los elementos patrimoniales adquiridos en pago de créditos y la rescisión de contratos de arrendamiento financiero, respectivamente.

Sin embargo, no puede olvidarse que el Banco de España no señala unas dotaciones a la provisión de insolvencias con carácter determinante, sino que cada entidad debe provisionar sus activos y riesgos según su propio criterio, y los importes indicados en la Circular tienen el carácter de un mínimo a cumplir que no exonera a aquéllas de superarlo cuando estimen que el deterioro sufrido es superior. La literalidad, tanto de las Órdenes anteriores como del Decreto actual considera estas situaciones —muy deseables de cara a la solvencia de la entidad— como «excesos de dotación» no admisibles, en principio, fiscalmente, que deberán ser tratados por las entidades de crédito con la inspección fiscal para, razonando sus motivos, acogerse a una reconsideración de su deducibilidad.

---

(23) Véase también la disposición transitoria undécima del Real Decreto 537/1997.



## TRANSACCIONES ECONÓMICAS CON EL EXTERIOR

### I. RÉGIMEN JURÍDICO DEL CONTROL DE CAMBIOS

#### 1. Antecedentes

El control de cambios aparece inicialmente en algunos países como consecuencia de la crisis económica mundial de los primeros años treinta, traduciéndose en medidas que tendían a asegurar una cifra de reservas de divisas suficientes para atender los pagos al extranjero dentro de un orden establecido de prioridades. El control tenía una doble vertiente: prohibiciones o restricciones a la exportación de capital mediante la exigencia de autorizaciones administrativas previas para la compra de divisas y obligación de ceder al Estado las divisas procedentes de transacciones con el exterior.

Sin embargo, una vez superada la situación que alrededor de 1931 propició estos controles, fueron numerosos los países que continuaron con sistemas variados de reglamentación o control de cambios, que unas veces afectaba a los intercambios de mercancías y en otras ocasiones, con carácter más directo, prohibían la compra de oro o de divisas y establecían limitaciones a los importes de divisas o de moneda nacional que podían ser entrados o sacados del país mediante un sistema de franquicias permitidas para tales situaciones.

El control de cambios parte en cada caso de la afirmación de un principio filosófico-económico del papel que se considera que el Estado debe realizar en las transacciones del comercio exterior y supone, y a la vez exige, una toma de posiciones o definición sobre una serie de conceptos tales como la residencia y la no residencia, la extensión y concreción del término de moneda extranjera tanto divisa como billetes, convertibilidad de la moneda en sus aspectos exterior e interior, órganos en quien reside el control y posibles delegaciones operativas y, por último, los aspectos penales y procesales de las infracciones que se cometan en este marco.

Por lo que se refiere a España, el antecedente más próximo de la regulación en esta materia es la Ley de Delitos Monetarios, de 24 de noviembre de 1938, de contenido esencialmente penal y procesal (1) y que según expresión de su propio preámbulo nacía para regular esta materia «en concordancia con las exigencias de la guerra». En esta Ley se prohibían casi todas las transacciones posibles entre residentes y no residentes, a menos que contasen con autorización administrativa.

---

(1) Con anterioridad se habían publicado un Decreto de 29 de mayo de 1931, que trataba de evitar la evasión de capitales, y una Ley de 17 de diciembre de 1932 con una legislación especial sobre contrabando y defraudación.

Y estas autorizaciones se fueron concediendo por una serie de órdenes ministeriales, resoluciones y circulares, lo que trasladaba a órganos inferiores una potestad que era más propia de una Ley.

Al margen de otras medidas liberalizadoras coetáneas del Plan de Estabilización de 1959, es en el año 1979 cuando se establece una regulación de las inversiones españolas en el exterior y se dictan normas sobre el régimen y procedimiento de tramitación de las exportaciones, derogándose expresamente la antigua Ley de 1938 mediante la promulgación de una nueva Ley de Control de Cambios: la Ley 40/1979, de 10 de diciembre. Esta nueva Ley, actualmente vigente, tiene la particularidad, frente a la anterior, de que no establece prohibiciones e intervenciones administrativas concretas o específicas, pero habilita al Gobierno para que, en estas materias, pueda «prohibir, someter a autorización previa, verificación o declaración y, en general, a cualquier tipo de control administrativo» (2). Por ello, puede afirmarse que, en el sistema vigente en la actualidad, no es la Ley 40/1979 una norma prohibitiva, sino que tal carácter lo asumió el Real Decreto 2402/1980, de 10 de octubre, que desarrolló la Ley en uso de la habilitación antes indicada.

El peculiar marco jurídico que componían una Ley (la de 1938) que prohibía, salvo autorización administrativa expresa, pero cuya dureza fue suavizada en el tiempo por una serie de disposiciones (órdenes, resoluciones, circulares) de rango menor, y otra Ley (la 40/1979) que expresamente no prohíbe nada, pero habilita al Gobierno para que pueda establecer todos los controles que estime convenientes, se completaba con la afirmación del Real Decreto 2402/1980, en su disposición final cuarta, que declaró vigentes las normas en materia de control de cambios que estaban en vigor en el momento de su publicación relativas a seguros y exportación e importación de mercancías, «así como las demás que se especifiquen en el Anexo al presente Real Decreto». La importancia de esta declaración queda patente con el contenido del mencionado anexo: 30 decretos u órdenes ministeriales, 25 resoluciones o circulares del IEME, 27 resoluciones, instrucciones o circulares de la Dirección General de Transacciones Exteriores y 10 circulares del Banco de España, que en conjunto respondían a una serie de medidas liberalizadoras existentes en el sistema antiguo. Por ello, puede resultar gráfico y representativo lo que afirmaron en su momento Álvarez Pastor y Eguidazu de que, «desde el punto de vista de técnica legal, lo único que se ha producido es un descenso en el rango formal de la norma intervencionista, que antes era una Ley formal y ahora un simple Decreto, de acuerdo con la deslegalización que en esta materia ha llevado a efecto el artículo 2.º de la Ley 40/1979» (3).

Según dispone la Ley 40/1979, quedan sometidos a la misma los actos, negocios, transacciones y operaciones de toda índole entre residentes y no residentes, o de cuyo cumplimiento se derivan o puedan derivarse cobros o pagos exteriores. El desarrollo reglamentario, que se dictó en uso de la facultad otorgada al Gobierno, comentada anteriormente, quedaba recogido en los artículos 3.º, 4.º y 7.º del Real Decreto 2402/1980, de 10 de octubre.

(2) Artículo 2.º, 2, de la Ley.

(3) ÁLVAREZ PASTOR, Daniel, y EGUIDAZU, Fernando, *Control de cambios*, 8.ª edición, Edersa, Madrid, 1993.

## 2. Situación actual

La deslegalización que se produce con las habilitaciones al Gobierno contenidas en la Ley 40/1979 permitió culminar el proceso liberalizador de las transacciones económicas con el exterior mediante Real Decreto 1816/1991, de 20 de diciembre, que entró en vigor el día 1 de febrero de 1992, en cuya fecha quedaba derogado el anterior 2402/1980, de 10 de octubre.

El artículo 1.º de este nuevo texto reglamentario sienta el *principio de libertad* de «los actos, negocios, transacciones y operaciones de toda índole que supongan, o de cuyo cumplimiento se deriven o puedan derivarse, cobros o pagos entre residentes y no residentes, o transferencias al o del exterior».

Este principio general de libertad tiene como excepciones la posibilidad de determinadas prohibiciones o la aplicación de medidas de salvaguardia en situaciones claramente determinadas (4) que tendrán carácter excepcional y deberán adoptarse por Real Decreto, a propuesta del Ministro de Economía y Hacienda, tal como se resume a continuación:

### a) *Prohibiciones o limitaciones*

Transacciones con el exterior y sus operaciones de cobro, pago o transferencia cuando:

- afecten gravemente a los intereses de España,
- deriven de medidas adoptadas por organismos internacionales de los que España sea miembro.

### b) *Medidas de salvaguardia*

Movimientos de capitales a corto plazo, excepcionalmente amplios, que provoquen:

- fuertes tensiones en el mercado de cambios,
- perturbaciones graves en la dirección de la política monetaria y de cambios.

Sin perjuicio de la vigencia del principio de libertad, se exige la presentación de una declaración previa en la introducción en el territorio nacional, o salida del mismo, de moneda metálica, billetes de banco o cheques bancarios al portador, cifrados en pesetas o en divisas, por importe superior a 1.000.000 de pesetas. La declaración se presenta ante los servicios aduaneros correspondientes, que enviarán un duplicado al Banco de España (5).

El Banco de España ha desarrollado sus competencias al respecto inicialmente

(4) Artículos 3.º y 4.º

(5) Las sentencias del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 23 de febrero y 14 de diciembre de 1995 han declarado contrario al derecho comunitario el requisito de autorización previa, exigido anteriormente, cuando se pretendía sacar de España un importe superior a 5.000.000 de pesetas en los mencionados medios de pago por persona y viaje. Ello ha obligado a modificar el Real Decreto 1816/1991, de 20 de diciembre, y la Orden de 27 de diciembre de 1991, de acuerdo con las nuevas redacciones dadas por el Real Decreto 1638/1996, de 5 de julio, y la Orden de 9 de julio de 1996, respectivamente.

en tres Circulares de 15 de enero de 1992, que, a la vez que regulaban las situaciones derivadas de la nueva situación, derogaban o modificaban normas anteriores (6). Modificaciones posteriores de esas Circulares han dejado el cuadro del desarrollo de competencias del Banco de España, en todo lo derivado de las transacciones económicas con el exterior, tal como se indica a continuación:

- CBE 24/1992, de 18 de diciembre. Residentes titulares de cuentas en el extranjero.
- CBE 23/1992, de 18 de diciembre. Préstamos y créditos entre residentes y no residentes.
- CBE 1/1994, de 25 de febrero. Cuentas de no residentes abiertas en España.

Completan el marco normativo del Banco de España otras dos Circulares relativas a los procedimientos de comunicación de operaciones entre residentes y no residentes (CBE 15/1992, de 22 de julio) y a la regulación (más bien liberalización) del mercado de divisas (CBE 22/1992, de 18 de diciembre).

## II. CONCEPTOS DE RESIDENTE Y NO RESIDENTE

El artículo 1.º de la Ley 40/1979 declara sometidos a la normativa específica del control de cambios una serie de actos y operaciones entre residentes y no residentes (7), por lo que la determinación del concepto de residencia, a estos efectos, ha sido fundamental para delimitar operativamente cuál era el ámbito de tal control. El artículo 4.º de la Ley establece unos criterios peculiares que no corresponden a los términos de residencia y domicilio del Código Civil o del Derecho administrativo y, como novedad, se introducen unas presunciones de residencia que llevan al doble tratamiento de una persona física como residente y no residente en atención a aquellas parcelas de su patrimonio que hayan podido constituirse en España o en el extranjero.

El Real Decreto 2402/1980, de 10 de octubre, establecía los procedimientos para acreditar la residencia y no residencia. El nuevo Real Decreto 1816/1991, de 20 de diciembre, sigue un sistema similar. Pero debe advertirse que los conceptos de residente y no residente, que antes servían para prohibir o delimitar lo que podían hacer unos y otros, ahora sólo tienen la virtualidad, dentro del régimen de liberalización instaurado, de atribuir una serie de obligaciones de comunicación o información sobre las operaciones que se realicen.

### 1. Delimitación de los conceptos

Siguiendo lo que dice la Ley, y se matiza en el Real Decreto, pueden establecerse los conceptos actuales de residencia y no residencia:

(6) Circulares 1, 2 y 3/1992, de 15 de enero.

(7) La deslegalización comentada anteriormente hace que esta afirmación tenga un valor puramente programático. En realidad, debe entenderse «salvo liberalización por el Gobierno».

a) *Residentes*

- Personas físicas, españolas o extranjeras, domiciliadas en territorio español o que residan principalmente en España.
- Personas jurídicas con domicilio social en España.
- Establecimientos y sucursales en territorio español de personas jurídicas extranjeras o de personas físicas residentes en el extranjero.

b) *No residentes*

- Personas físicas domiciliadas en territorio extranjero o que tengan allí su residencia principal.
- Personas jurídicas con domicilio social en el extranjero.
- Sucursales y establecimientos en el extranjero de las personas jurídicas españolas o de las personas físicas residentes en España.
- Diplomáticos españoles acreditados en el extranjero y el personal español que preste servicios en embajadas y consulados españoles o en organismos internacionales en el extranjero.
- Diplomáticos extranjeros acreditados en España y el personal extranjero que preste servicios en embajadas y consulados extranjeros o en organismos internacionales en España.

## 2. Acreditación de la residencia o no residencia

La condición de *residente* deberá acreditarse de la forma siguiente:

- Las personas físicas de nacionalidad española y las personas jurídicas domiciliadas en España se presumen residentes en España salvo prueba en contrario.
- Las personas físicas de nacionalidad extranjera mediante la tarjeta o carnet de autorización de residencia u otro documento público que pruebe tal autorización.
- Los establecimientos o sucursales en territorio español de personas jurídicas extranjeras o de personas físicas residentes en el extranjero mediante cualquier documento público en el que consten los datos correspondientes a su constitución, de acuerdo con la legislación española, o certificado de inscripción en el Registro Mercantil.

Por lo que se refiere a la acreditación de la condición de *no residente*, se distingue según se trate de personas físicas, personas jurídicas o personal perteneciente al cuerpo diplomático:

- Las personas físicas españolas por medio de certificación del Consulado español competente sobre su inscripción en el registro de residentes en el extranjero expedida con una antelación máxima de dos meses.
- Las personas físicas extranjeras mediante certificación negativa de residencia expedida por el Ministerio del Interior con antelación máxima de dos meses.
- Las personas jurídicas domiciliadas en el extranjero mediante documento fehaciente que acredite su naturaleza y domicilio.

- Las sucursales y establecimientos en el extranjero de personas jurídicas españolas o de personas físicas residentes en España mediante certificación del Cónsul español correspondiente de que se hallan constituidos en el país de que se trate.
- Los diplomáticos españoles acreditados en el extranjero y el personal español que preste servicios en embajadas y consulados españoles o en organizaciones internacionales en el extranjero mediante pasaporte diplomático o certificación del organismo correspondiente.
- Los diplomáticos extranjeros acreditados en España y el personal extranjero que preste servicios en embajadas y consulados extranjeros o en organizaciones internacionales en España mediante tarjeta de identidad expedida por el Ministerio de Asuntos Exteriores.

### 3. Atribución a una misma persona de la consideración de residente y no residente

Paralelamente, las personas físicas de nacionalidad extranjera que residan en España (residentes) tendrán la consideración de no residentes respecto al patrimonio constituido fuera de España con anterioridad a la toma de residencia, y a las rentas procedentes del mismo.

Por último, las personas físicas de nacionalidad española que residan en España (residentes) tendrán la consideración de no residentes respecto al patrimonio constituido fuera de España durante su residencia en el extranjero, aunque no en cuanto a las rentas del mismo.

## III. ENTIDADES REGISTRADAS

### 1. Antecedentes: la delegación de funciones

Las funciones que tenía asignadas el extinguido Instituto Español de Moneda Extranjera se distribuyeron entre la Dirección General de Transacciones Exteriores y el Banco de España, correspondiendo a éste, además de la centralización de las reservas metálicas y de divisas y del movimiento de los pagos exteriores, funciones que ya estaban previstas en el Decreto-Ley de nacionalización (8), otras como la apertura de cuentas y concesión de créditos en moneda extranjera y en general la de centralizar de modo exclusivo la compra y venta de divisas en España, publicando diariamente los cambios oficiales (9).

Para la realización de estas funciones, que entonces pasaban al Banco de España, el Decreto de organización del IEME de 24 de noviembre de 1939 ya preveía que este organismo pudiese admitir la colaboración de otras entidades. Tal posibilidad se desarrolló por un Decreto de 26 de octubre de 1951, que autorizaba al

(8) Decreto-Ley 18/1962, de 7 de junio, artículo 2.º

(9) Decreto-Ley 6/1973, de 17 de julio, y Decreto 1791/1973, de 26 de julio, artículo 2.º



IEME a delegar en la banca operante en España aquellos servicios u operaciones que estimase conveniente. La primera lista de bancos delegados aparece en el anexo A de la Orden de 28 de agosto de 1959, sobre mercado de divisas, y más adelante otra Orden de 29 de marzo de 1969 y la Circular 264 del IEME de 23 de enero de 1970 establecen que a los solos efectos de la delegación de funciones las cajas de ahorros confederadas funcionarán como dependencia de la CECA, en la misma forma en que las sucursales de los bancos delegados actúan respecto a sus propios departamentos extranjeros centrales. A partir de 1978, como consecuencia de la equiparación operativa de las cajas de ahorros a los bancos, adquieran aquéllas la consideración individual de entidades delegadas del Banco de España, sin más restricciones que las que éste pudiese formular en la Resolución por la que otorgue la delegación.

El concepto de entidad delegada quedó ratificado por la actual normativa del control de cambios, estableciendo el artículo 5.º de la Ley 40/1979 que la Administración podrá autorizar a los bancos operantes en España, cajas de ahorros y otras entidades de crédito para intervenir en las operaciones reguladas por la propia Ley en las condiciones y con los límites que se determinen reglamentariamente. Y el artículo 5.º, 4, del Real Decreto 2402/1980 vino a confirmar tales delegaciones, en lo referente a operaciones de cambio de divisas y billetes extranjeros, determinando que sólo podrían realizarse por aquellas personas físicas o jurídicas debidamente autorizadas por el Banco de España.

## 2. Concepto actual de «entidad registrada»

La liberalización promovida por el Real Decreto 1816/1991 ha suprimido el concepto de delegación de las funciones relativas a las transacciones entre residentes y no residentes, y en general todas las referentes a divisas, sustituyendo el concepto de «entidad delegada» del Banco de España por otro más liberal y ausente del carácter de concesión administrativa. Así, el artículo 5.º, 1, establece que «los cobros y pagos entre residentes y no residentes, así como las transferencias al o del exterior, estén cifrados todos ellos en pesetas o en moneda extranjera, deberán efectuarse a través de una entidad de depósito inscrita en los Registros Oficiales del Banco de España».

Este nuevo concepto de «entidad registrada» se refiere, pues, en principio, a bancos privados, cajas de ahorros y cooperativas de crédito. No obstante, la disposición adicional segunda del Real Decreto extiende la posibilidad de efectuar cobros y pagos entre residentes y no residentes al resto de las entidades de crédito y financieras inscritas en los registros oficiales correspondientes del Banco de España o de la Comisión Nacional del Mercado de Valores siempre que tengan legalmente reconocida tal posibilidad y dentro de su propio ámbito operativo.

## IV. CONVERTIBILIDAD

Se dice que una moneda es convertible cuando los medios de pago expresados en dicha moneda pueden ser libremente convertidos en cualquier otra moneda con

independencia de quién sea el poseedor y sin que se requiera para ello ninguna autorización. Éste sería el modelo de convertibilidad total, pero han sido frecuentes los casos de convertibilidad limitada, unas veces a cierto tipo de operaciones (suelen excluirse las de carácter financiero) y en otros casos en razón de la no residencia de los poseedores de la moneda. Cuando el derecho a la convertibilidad se reconoce sólo a los no residentes, se está ante una moneda que disfruta únicamente de convertibilidad externa; si tal derecho se reconoce también a los residentes, la convertibilidad sería además interna.

## 1. Primeras experiencias

En España, el Decreto-Ley 10/1959, de 21 de julio, autorizaba al Gobierno para declarar la convertibilidad de la peseta en los casos y condiciones que estimase convenientes. Consecuentemente con ello, un Decreto de julio de 1961 estableció que los saldos en pesetas propiedad de personas jurídicas extranjeras o de personas físicas, españolas o extranjeras, con residencia habitual en el extranjero, que se originasen según ciertas normas, serían libremente convertibles. Se instauraba así un régimen de convertibilidad externa con una ligera limitación, ya que la peseta no podía ser convertible a cualquier otra moneda, sino sólo a las divisas admitidas a cotización en el mercado español, si bien podía obviarse fácilmente esta aparente dificultad pasando previamente las pesetas a otra moneda, como el dólar, que fuese plenamente convertible.

Este régimen de convertibilidad externa se desarrollaba mediante un sistema de «cuentas extranjeras de pesetas convertibles». Cuando las pesetas en poder de no residentes tenían su origen en otro tipo de operaciones que no gozasen del beneficio de la convertibilidad debían depositarse en «cuentas extranjeras de pesetas ordinarias» (10), que no debían confundirse con la generalidad de las cuentas abiertas por residentes (carentes también de convertibilidad), que suelen denominarse cuentas de pesetas ordinarias, pero que no son cuentas extranjeras.

La regulación de estas cuentas estaba recogida en la Orden de 26 de junio de 1987, que derogó las de 23 de enero de 1981 y 30 de enero de 1986, actualizando sus contenidos y recogiendo en ella otras disposiciones posteriores que se referían a la normativa de estas cuentas (11) o al movimiento de divisas por frontera (12). El Banco de España refundió la normativa de estas cuentas en la Circular 10/1989, de 30 de mayo.

En virtud de lo previsto en el Real Decreto 1723/1985, de 28 de agosto, los saldos que presentaban las cuentas de ahorro del emigrante se traspasaron con fecha 1 de enero de 1986 a «cuentas extranjeras de pesetas convertibles» abiertas a nombre de los mismos titulares. De igual forma se operó con las antiguas cuentas bancarias de pesetas con Andorra (13) y con las cuentas corrientes y de ahorro postales.

(10) Hasta 1986, «cuentas extranjeras en pesetas interiores».

(11) CBE 30/1985, de 26 de noviembre, y CBE 10/1986, de 14 de mayo.

(12) Orden de 13 de marzo de 1987.

(13) Estas cuentas trataban de resolver los problemas de control de cambios originados a las entidades delegadas por el hecho de que los billetes del Banco de España son de curso legal en Andorra.

Con la denominación de «cuentas extranjeras de pesetas ordinarias» se agruparon, a partir del 1 de enero de 1986, los saldos que presentaban una serie de cuentas que anteriormente tenían unas regulaciones específicas, tales como las «cuentas extranjeras en pesetas interiores», «cuentas en pesetas ordinarias a turistas» y «cuentas ordinarias de pesetas para contratos de obra».

El Real Decreto 1723/1985, de 28 de agosto, unificó el tratamiento de todas estas distintas modalidades de cuentas, que pasaron a llamarse «cuentas extranjeras de pesetas ordinarias», y autorizó, en su artículo 4.º, a las entidades delegadas para la apertura, movilización y cancelación de las mismas.

## 2. Convertibilidad plena. Titulares de cuentas a partir de la liberalización de 1 de febrero de 1992

Las disposiciones del Real Decreto 1816/1991 suponen el establecimiento de una convertibilidad plena tanto interna como externa, por lo que desaparecen las prohibiciones para abrir cuentas en divisas los residentes y las limitaciones o condicionamientos que tenían los no residentes para ser titulares de cuentas en pesetas. Asimismo, deja de tener sentido la distinción entre los conceptos de pesetas ordinarias y pesetas convertibles. Las divisas pueden ser adquiridas libremente por los residentes y cualquier saldo en pesetas, sea su titular residente o no, puede ser convertido en divisas (14).

Las *novedades*, pues, más importantes que se derivan de este Real Decreto sobre la titularidad de cuentas por parte de residentes y no residentes pueden concretarse y resumirse como sigue:

- |                  |  |  |
|------------------|--|--|
| a) Residentes    | <ul style="list-style-type: none"> <li>— Cuentas en pesetas o en divisas abiertas en</li> </ul>                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>— Oficinas en el extranjero de entidades «registradas»</li> <li>— Oficinas en el extranjero de entidades extranjeras</li> </ul> |
|                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>— Cuentas en divisas abiertas en oficinas en España de entidades «registradas»</li> </ul> |  |
| b) No residentes | <ul style="list-style-type: none"> <li>— Cuentas en pesetas abiertas en oficinas en España de entidades «registradas»</li> </ul> |  |

Subsisten y, por tanto, no son novedad de este Real Decreto las cuentas en pesetas de residentes y las de divisas de no residentes abiertas en oficinas en España de entidades «registradas».

(14) Este régimen de libertad no se opone a las obligaciones de titulares y entidades de comunicar o informar sobre determinadas operaciones o movimientos.

## V. MERCADO DE DIVISAS

El mercado de divisas tiene su primer precedente en el Decreto-Ley 10/1959, de 21 de julio, de Ordenación Económica, que declaró la convertibilidad externa de la peseta. Una Orden de 29 de agosto de dicho año estableció la lista inicial de divisas que iban a ser objeto de contratación en el mercado, declarándolas admitidas a cotización en el mismo. Esta lista de divisas convertibles ha tenido sucesivas ampliaciones, quedando fijada en la actualidad en veinte divisas más el ecu, como unidad europea de cuenta (15).

El mercado de divisas presenta dos facetas o niveles diferenciados: las ofertas y demandas de la clientela a las entidades delegadas, y que éstas aceptan o satisfacen, y el mercado propiamente dicho al que concurren exclusivamente las entidades delegadas para comprar o vender divisas, según tengan necesidad o exceso de ellas. Al primer nivel se le llama también mercado primario, y al realizado entre entidades, mercado secundario, pudiendo distinguirse, además, un mercado al contado y otro a plazo.

La Circular del Banco de España 1/1991, de 22 de enero, efectuó una revisión de las normas anteriores sobre el mercado de divisas, recogidas en la Circular 27/1987, de 20 de octubre, que había refundido los contenidos en la 9/1986, de 28 de abril. Esta última Circular, que fue aplicable desde septiembre de 1986, introdujo modificaciones importantes en la regulación y funcionamiento del mercado de divisas de contado y derogó las instrucciones de una Circular del IEME, la 256, de 20 de marzo de 1969, que había sido la normativa inicial del mercado de divisas en España.

Por otro lado, aunque ya desde 1955 el IEME había dictado normas sobre operaciones a plazo (16), la posibilidad de efectuarlas por residentes españoles aparece con la Circular de este Instituto, núm. 203, de 21 de julio de 1961, que autorizaba con carácter general la compra y venta de divisas a plazo con objeto de cubrir los riesgos de cambio en las operaciones comerciales. Posteriores circulares del Departamento Extranjero del Banco de España (17) fueron recogiendo las modificaciones en el funcionamiento del mercado de la peseta a plazo, desembocando en una regulación refundida en la Circular del Banco de España 4/1981, de 30 de enero, modificada en alguna de sus normas por acuerdo del Consejo Ejecutivo del Banco de España de 15 de junio de 1982 y más tarde derogada y sustituida por otra circular 18/1985, de 5 de junio, cuyo contenido quedó posteriormente incorporado a la 22/1987, de 20 de febrero.

---

(15) Una primera ampliación hasta quince divisas convertibles la efectuó la Circular 256 del IEME de 20 de marzo de 1969. Otra Circular del mismo Instituto, la 284, de 14 de abril de 1972, incorporó el yen japonés. La Circular 14 DE del Banco de España de 22 de mayo de 1980 introdujo la libra irlandesa y posteriormente, la CBE 4/1985, de 5 de febrero, añadió el dólar australiano, y la CBE 14/1986, de 23 agosto, el dracma griego. La CBE 17/1987, de 26 de mayo, incluyó, a partir del 1 de julio de 1987, el ecu (unidad europea de cuenta), y, por último, la CBE 9/1989, de 28 de abril, añadió el franco luxemburgués.

(16) Circulares 145 y 180 del IEME de 3 de enero de 1955 y 26 de junio de 1959.

(17) Circulares 7, 10 y 13 DE, de 23 de abril de 1977, 22 de enero de 1979 y 1 de abril de 1980.

## 1. Revisión de 1991

La situación actual del mercado de divisas, dentro de un marco totalmente liberado, tiene su precedente inmediato en las normas implantadas a principios de 1991 por la Circular 1/1991, de 22 de enero, que efectuó una refundición y revisión de circulares anteriores (18).

Por lo que se refiere al mercado de divisas, en la norma 1.<sup>a</sup> se establecía el principio de que cualquier divisa podía ser libremente cotizada en el mercado español por las entidades delegadas, señalándose a continuación qué divisas pueden ser objeto de cotización por el Banco de España, lista que coincide con las ya admitidas anteriormente, que habían ido incorporándose paulatinamente a dicha cotización:

- |                                 |                       |
|---------------------------------|-----------------------|
| 1. Dólar USA                    | 11. Escudo portugués  |
| 2. Ecu                          | 12. Dracma griego     |
| 3. Marco alemán                 | 13. Dólar canadiense  |
| 4. Franco francés               | 14. Franco suizo      |
| 5. Libra esterlina              | 15. Yen japonés       |
| 6. Lira italiana                | 16. Corona sueca      |
| 7. Francos belga y luxemburgués | 17. Corona noruega    |
| 8. Florín holandés              | 18. Marco finlandés   |
| 9. Corona danesa                | 19. Chelín austríaco  |
| 10. Libra irlandesa             | 20. Dólar australiano |

Cualquier modificación en esta relación de divisas debería ser publicada por el Banco de España en el *Boletín Oficial del Estado*.

Distinguía la Circular las operaciones de compraventa de divisas al contado y a plazo, regulando el funcionamiento de ambos mercados.

Los cambios aplicables en las operaciones de compra y venta de divisas al contado eran libres, aunque el apartado 4 de la norma 2.<sup>a</sup> exceptuaba de este principio general a las operaciones de divisas contra pesetas cuyo contravalor (19) fuese inferior a 20 millones de pesetas que se realizasen con residentes o no residentes (que no fuesen entidades delegadas o, en general, entidades de crédito). En estos casos, los cambios oficiales de compra y venta diarios, aplicables a las operaciones con valor dos días, tendrían la consideración de cambios mínimos comprador y máximo vendedor. El mercado de divisas operaba todos los días de lunes a viernes, con excepción de los que se declarasen inhábiles a efectos del mismo.

A partir de las previsiones de esta Circular, el Banco de España estableció un procedimiento de fijación de los cambios oficiales basado en la solicitud a una serie de entidades y *brokers* de los cambios operativos del marco alemán en España.

---

(18) Esta Circular derogaba las Circulares 27/1987, de 20 de octubre, 9/1988, de 28 de junio, y lo que quedaba en vigor de la 14/1989, de 27 de julio. Se referían al mercado de divisas, cobertura de riesgos de cambio, operaciones con billetes extranjeros y envío y recepción al o del extranjero de billetes, moneda metálica y otros efectos.

(19) El contravalor se calculaba a los tipos de cambio base o *fixing* que publicaba el Banco de España correspondientes al día anterior al de la contratación.

Simultáneamente efectuaba una ronda de consultas a diecinueve bancos centrales que aportaban la cotización de su divisa frente al dólar. El primer banco consultado era el Bundesbank, que, al dar su cotización dólar/marco, permitía al Banco de España obtener el *fixing* dólar/peseta y a partir de éste, cruzando los cambios comunicados por los demás bancos centrales, se elaboraba el *fixing* del resto de las divisas contra la peseta. A continuación se formaban los cambios oficiales comprador y vendedor restando y agregando al *fixing* el diferencial que determinase el Banco de España.

Las entidades delegadas podían realizar también las mismas operaciones descritas en el mercado de contado con vencimiento superior a dos días hábiles de mercado, siendo este vencimiento superior a dos días el que las configuraba como operaciones a plazo.

La contratación de estas operaciones se realizaba a cambios libres. Cuando las operaciones se contratasen con residentes, éstos debían aportar el NIF y una descripción de la transacción subyacente a que correspondía el cobro o pago.

## 2. Liberalización total del mercado de divisas

La distinción operativa entre dos mercados, uno al contado y otro a plazo, y las normas para la fijación de un *fixing* por el Banco de España han estado en vigor hasta el 1 de febrero de 1993. La nueva Circular de 22/1992, de 18 de diciembre (20), ha supuesto una completa revisión de la normativa anterior en un contexto ampliamente liberalizado. En esta Circular se sientan los principios siguientes:

- a) Las entidades registradas podrán realizar operaciones de compra y venta de divisas tanto contra pesetas como contra otras divisas con valor no superior a dos días hábiles de mercado (operaciones de contado) y con valor superior a dos días hábiles (operaciones a plazo).
- b) El mercado de divisas operará todos los días, de lunes a viernes, con excepción de los declarados inhábiles a efectos de mercado de divisas.
- c) Los cambios aplicables a las operaciones de compra y venta de divisas serán libres.

A la lista de divisas cotizadas por el Banco de España, recogidas en la Circular anterior, se añade, con el número 21, el dólar neozelandés.

El Banco de España publicará diariamente en el *Boletín Oficial del Estado* los cambios de compra y venta de divisas que aplicará a las operaciones ordinarias que realice por su propia cuenta. Estos cambios tendrán la consideración de «cotizaciones oficiales» a efectos de la aplicación de normas vigentes que hagan referencia a las mismas.

El procedimiento seguido por el Banco de España para determinar estos cambios de compra y venta de divisas es bastante similar al que se seguía anteriormente, variando únicamente la fase inicial del mismo: actualmente pide cotización del marco alemán a tres entidades de entre las más activas en cuatro momentos

(20) Esta Circular ha derogado la anterior 1/1991, de 22 de enero.

temporales a lo largo de la jornada (21). De los doce precios obtenidos se desprecian los dos valores extremos y calculando la media aritmética de las restantes se obtiene un cambio base peseta/marco.

El resto del procedimiento, que no ha variado, consiste en la consulta con los bancos centrales tal como se ha descrito en el apartado anterior, que culmina con la obtención de los cambios base de las divisas admitidas a cotización oficial frente a la peseta. Para obtener los «cambios oficiales» vendedor y comprador se aplica, actualmente, a aquellos cambios base un diferencial de  $\pm 0,10$  por 100. Los cambios oficiales se publican en el *BOE* y se difunden a través de las pantallas de información económica (Reuter y Telerate).

## VI. OBLIGACIONES DE COMUNICACIÓN, INFORMACIÓN O DECLARACIÓN DE OPERACIONES

La liberalización de las transacciones con el exterior establecida por el Real Decreto 1819/1991, de 20 de diciembre, que entró en vigor a partir del 1 de febrero de 1992, ha supuesto un cambio notable en la regulación que, tradicionalmente, había impuesto determinados controles y limitaciones —posteriormente matizados y algunos suprimidos— respecto a la obtención y colocación de fondos en moneda extranjera.

Tales consideraciones llevan a poder afirmar que la liberalización actual se traduce en que cualquier persona física o jurídica, residente o no residente, puede abrir libremente cuentas en divisas o en pesetas en oficinas en España o en el extranjero de entidades registradas o en oficinas en el extranjero de entidades extranjeras, debiendo cumplirse únicamente una serie de requisitos de información o declaración con objeto de prevenir posibles operaciones de blanqueo de dinero proveniente de actividades ilícitas o que supongan una evasión de las obligaciones de carácter fiscal.

Estas obligaciones afectan, en unos casos, a las propias entidades registradas que deben informar sobre los movimientos y saldos de las cuentas que abren y de las transferencias efectuadas sobre las mismas. En otros casos, a los clientes de las entidades cuando las operaciones realizadas no se originan necesariamente en una entidad registrada actuante en España, como pueden ser las cuentas abiertas en el extranjero por residentes o las operaciones de préstamos o créditos entre residentes y no residentes. De todo ello se expone un resumen en los párrafos siguientes.

### 1. Obligaciones de las entidades registradas

De acuerdo con lo establecido en la CBE 1/1994, de 25 de febrero (22), las entidades registradas vienen obligadas, respecto a las cuentas de no residentes abier-

(21) En la actualidad, a las 10, 12, 14 <sup>1/4</sup> y 16 horas.

(22) Esta Circular derogó las CBE 3/1992, de 15 de enero; 12/1992, de 26 de junio, y 9/1993, de 28 de junio.

tas en España, a la identificación de sus titulares, a la constatación de su condición de no residentes y a exigir a éstos la confirmación de tal condición cada dos años.

La CBE 15/1992, de 22 de julio, según lo previsto en el artículo 5.º, 1, del Real Decreto 1816/1991, de 20 de diciembre, impone a las entidades bancarias, cajas de ahorros y cooperativas de crédito registradas la obligación de remitir información de las siguientes situaciones y movimientos:

- a) Importes de las existencias de monedas y billetes extranjeros y sus variaciones.
- b) Saldos y movimientos de las cuentas que estas entidades mantengan en otras entidades de crédito no residentes.
- c) Saldos y movimientos de las cuentas que las entidades de crédito no residentes y otros acreedores no residentes mantengan en ellas que puedan utilizarse para realizar cobros, pagos y transferencias exteriores.
- d) Operaciones no incluidas en las anteriores que supongan una variación de otros activos y pasivos patrimoniales de bancos, cajas de ahorros y cooperativas de crédito frente a no residentes.
- e) Transferencias y compensaciones interbancarias sobre cuentas de pesetas de no residentes por cuenta propia o de su clientela.

La información se rinde al Banco de España por medio de estados decenales —los días 10, 20 y último de cada mes— mediante las comunicaciones que se detallan en la instrucción II de procedimiento de la Circular y con el contenido indicado en ella.

## 2. Obligaciones de información de los residentes titulares de cuentas en el extranjero

La CBE 24/1992, de 18 de diciembre, impone a los residentes que sean titulares de cuentas abiertas en el extranjero la obligación de remitir al Banco de España información relativa a las siguientes operaciones:

- a) Apertura de cuentas a la vista o de ahorro y constitución de depósitos a plazo en oficinas operantes en el extranjero tanto de entidades registradas como de entidades de crédito extranjeras, así como la cancelación de unas y otros.
- b) Apertura de cuentas con no residentes que no sean entidades de crédito a través de las cuales se realicen cobros y pagos exteriores y se compensen créditos y débitos mutuos.
- c) Cobros, pagos y transferencias exteriores que se realicen mediante abonos y adeudos en las cuentas mencionadas en las letras *a* y *b* anteriores.

Las informaciones sobre apertura y cancelación de cuentas se cumplimentarán en los formularios DD1, y las relativas a valores, pagos y transferencias, en los DD2 y DD2 bis, todos ellos recogidos en anexos a la Circular. Las primeras se comunicarán en el plazo de un mes contado desde la apertura o cancelación y de las segundas se informará mensualmente, no más tarde del día segundo del mes siguiente.



### 3. Obligaciones de declaración de residentes sobre operaciones de préstamo o crédito y compensación

La CBE 23/1992, de 18 de diciembre, sobre préstamos, créditos y compensaciones exteriores (23), obliga a las personas físicas o jurídicas residentes en España —distintas de las entidades registradas— a declarar al Banco de España su intervención en alguna de las siguientes operaciones:

- a) Obtención de préstamos y créditos, financieros o comerciales, de no residentes en divisas o en pesetas.
- b) Concesión de préstamos y créditos, financieros o comerciales, a no residentes en divisas o en pesetas.
- c) Realización de compensaciones de cobros y pagos con no residentes originados por transacciones de cualquier naturaleza.

La Circular incluye como operaciones similares a las de préstamos de carácter financiero, a efectos de declaración, las financiaciones que se materialicen mediante la adquisición por no residentes de títulos emitidos por residentes, o viceversa, que no sean negociables en Bolsa o en mercados organizados. Igualmente, las emisiones o colocaciones en mercados extranjeros de valores negociables representativos de empréstitos emitidos por personas o entidades públicas o privadas residentes.

Asimismo, se concreta en la Circular que las operaciones de crédito comercial susceptibles de declaración por la persona física o jurídica residente son las facilidades crediticias que ésta obtenga o conceda de o al no residente, por plazo superior a un año, en sus operaciones de importación o exportación de bienes y servicios.

El Banco de España asigna a todas las declaraciones recibidas un número de registro denominado «número de operación financiera» (NOF) o un «número de operación de compensación» que servirán de identificación de la operación y para constatar que ha sido declarada oportunamente.

Las declaraciones se efectúan por las personas físicas o jurídicas residentes en unos impresos de «declaración de préstamos y créditos financieros de no residentes, o a no residentes» o de «declaración de créditos de no residentes, o a no residentes, para importaciones o exportaciones de bienes y servicios». Tanto estas declaraciones como las relativas a compensaciones se efectuarán en el plazo de un mes desde la fecha de la operación.

## VII. REFERENCIA A LAS CASAS DE CAMBIO

El régimen de libertad de cobros y pagos entre residentes y no residentes establecido por el Real Decreto 1819/1991, de 20 de diciembre, ha posibilitado la aparición de las llamadas casas de cambio o, con una denominación más técnica, «establecimientos abiertos al público para cambio de moneda extranjera». Sin

---

(23) Esta Circular derogó las CBE 2/1992, de 15 de enero, y 11/1992, de 26 de junio.

embargo, con objeto de poder controlar el cumplimiento de las obligaciones que tienen los residentes de facilitar a determinados órganos de la Administración del Estado y al Banco de España datos de sus operaciones para un seguimiento estadístico y fiscal de las mismas, en la disposición adicional primera del citado Real Decreto se establece que estos establecimientos deberán registrarse en el Banco de España en la forma que éste determine.

Dando cumplimiento a esta previsión, el Banco de España ha dictado la Circular 8/1992, de 24 de abril (24), sobre estas casas de cambio, que deberán inscribirse en un Registro específico, previa solicitud presentada en Madrid, y en cada una de las sucursales del Banco de España de las provincias correspondientes cuando la actividad de cambio vaya a ejercerse en más de una provincia (25).

Las casas de cambio pueden realizar operaciones de compra a clientes residentes y no residentes de billetes extranjeros y cheques de viaje cifrados en divisas contra pesetas. Esta actividad constituye la operativa general de estos establecimientos, aunque deben cumplirse ciertos requisitos cuando se exceden determinados importes:

- Para realizar operaciones de compra de moneda extranjera a clientes *residentes*, cuyo contravalor exceda de un millón de pesetas, deberán acreditar debidamente al Banco de España que disponen de un sistema adecuado de comunicación que garantice al residente vendedor el cumplimiento de las obligaciones de información que le impone el Real Decreto 1816/1991, de 20 de diciembre.
- El cliente *no residente* vendedor, cuando el contravalor de la compra exceda de un millón de pesetas, deberá aportar el impreso B-1 de «declaración de importación» diligenciado por la Aduana de entrada en España, o el impreso B-3 acreditativo del cobro recibido de un residente.

Además de esta operativa de carácter general, los establecimientos de cambio de moneda extranjera debidamente registrados en el Banco de España podrán solicitar de éste el registro de otras actividades específicas, consistentes en:

a) Entrega de billetes españoles a personas físicas *no residentes*, para gastos de estancia en España, por el contravalor de los abonos exteriores recibidos a su favor en cuentas bancarias abiertas por dichos establecimientos.

b) Venta de billetes extranjeros a personas físicas o jurídicas *residentes* y *no residentes* contra entrega por éstos de su contravalor en billetes de banco españoles o extranjeros (26).

Los tipos de cambio aplicables a las operaciones de compra, y en su caso de venta, de moneda extranjera serán libres e incluirán en los mismos las comisiones y cualquier tipo de costes por servicios.

(24) La CBE 3/1993, de 26 de marzo, ha modificado la redacción de la norma séptima, simplificando la forma de comunicar las operaciones cuyo importe no exceda de 30.000 pesetas.

(25) El artículo 178.º de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, establece un nuevo régimen, pendiente de desarrollo reglamentario, que sujetará la actividad de estos «establecimientos» a autorización previa del Banco de España, a quien corresponderá su control y supervisión.

(26) El Banco de España, antes de registrar esta actividad, podrá recabar los datos e información que considere oportunos para evaluar la capacidad del establecimiento para cumplimentar los requisitos de información establecidos en el Real Decreto 1816/1991 y normas de desarrollo del mismo.

En los locales de las casas de cambio deben exponerse en lugar perfectamente visible los tipos de cambio de cheques de viaje y billetes en las distintas clases de monedas, así como la comunicación del Banco de España en la que conste el número de registro (27).

El control de la actividad de los establecimientos se materializa mediante la remisión al Banco de España de dos formularios, uno de identificación de los titulares y otro que resume las operaciones realizadas. En el primero se registran diariamente de forma individualizada las operaciones cuando el importe de su contravalor excede de 30.000 pesetas, con la debida identificación de los titulares. Las operaciones de contravalor no superior a esa cifra, que no constituyan compras fraccionadas, se anotarán en un solo registro por su importe total en cada moneda como última partida del día. En el extracto resumen se harán constar los movimientos de billetes extranjeros y cheques de viaje cifrados en divisas.

Los registros diarios de operaciones deberán conservarse por un período de cinco años y estarán en todo momento disponibles para su examen por el Banco de España. El estado resumen de las operaciones se remitirá trimestralmente a la sucursal del Banco de España donde esté registrado el establecimiento.

La aparición de las casas de cambio con su peculiar sistema de aplicación de un tipo de cambio de las divisas en el que quedaban incluidos todos los gastos inherentes a la operación suscitó ciertos recelos en las entidades de crédito debido al uso publicitario que se hacía de tal procedimiento al indicar de forma llamativa, junto a las listas de cambios, la expresión «sin comisiones».

Las entidades de crédito publican los tipos de cambio de las divisas, pero añaden una comisión por el servicio prestado dentro del régimen de libertad de comisiones que les es propio, lo cual, según las casas de cambio, les otorga ventajas competitivas al anunciar tipos de cambio brutos que pueden parecer más ventajosos para el cliente.

De todo esto se deriva que el público venía encontrándose, generalmente, con dos ofertas sobre la misma clase de moneda extranjera: unos tipos de cambio ciertamente inferiores, pero «sin comisiones», y otros aparentemente más favorables, pero que soportaban comisiones porcentuales e incluso mínimos de percepción, lo que hacía difícilmente comparables ambas ofertas.

Con el fin de establecer una cierta claridad y, al mismo tiempo, evitar distorsiones en la competencia, la Circular del Banco de España 3/1996, de 27 de febrero, ha previsto la exclusión del efecto de las comisiones en los tipos de cambio que deben publicar las entidades de crédito para operaciones con billetes extranjeros de importe inferior a 100.000 pesetas, igualando así las condiciones operativas de los diferentes cambios.

Sin embargo, no debe entenderse esta medida como una restricción a la libertad de establecimiento de las comisiones por las entidades de crédito, sino más bien como una exigencia de que se incluyan en los cambios cualquier cargo por comisiones u otros gastos de forma que expresen las sumas que efectivamente vaya a percibir o pagar al cliente.

---

(27) Queda prohibida toda publicidad o propaganda que utilice la denominación «Banco de España» o palabras como «banco» o «caja», o similares, que puedan inducir a confusión sobre las operaciones que pueden realizar.



## TRANSPARENCIA INFORMATIVA (I). LIBERTAD DE TIPOS DE INTERÉS Y COMISIONES

### I. ANTECEDENTES SOBRE LA ACTITUD INTERVENCIONISTA DE LA ADMINISTRACIÓN

Siendo la estructura de los tipos de interés una de las piezas clave de un sistema financiero, no puede extrañar que las autoridades hayan tratado de reglamentarlos para que resultasen adecuados a la evolución de la actividad económica. Tradicionalmente, la tónica general de estas reglamentaciones ha sido la de un fuerte intervencionismo que tiene ya su precedente en la Ley de Ordenación Bancaria de 1921, en la que se entendía que la determinación de los tipos de interés no debería quedar al libre arbitrio de las entidades, por lo que en el artículo 4.º, c, se facultaba al Consejo Superior Bancario para señalar el tipo máximo de interés abonable a las cuentas corrientes, imposiciones, bonos y demás conceptos similares.

La regulación administrativa de los tipos de interés ha mantenido abierta la polémica sobre las ventajas o inconvenientes de este control, hoy decantada del lado de una total liberalización ya iniciada con el contenido de la Orden de 17 de enero de 1981. Situados ya fuera de la política de fijación rígida de los tipos de interés por la autoridad monetaria, pueden destacarse ahora, brevemente, algunos de los defectos imputables a tal sistema, de los cuales quizá sea el más sintomático la aparición de innumerables procedimientos para el cobro y pago de los llamados «extratipos» activos y pasivos, con lo que se produce una violación de las regulaciones tanto más acusada cuanto mayor es la diferencia con los tipos de interés que fijaría el mercado. Consecuencia de ello, se origina un desconocimiento por la autoridad monetaria sobre la verdadera proliferación de aspirantes a beneficiarse de los circuitos privilegiados de crédito y una injustificada disminución en la remuneración del ahorro de distintos grupos sociales y en los costes financieros de diversas actividades económicas.

Por otro lado, el control administrativo de los tipos de interés, con tipos activos mínimos y pasivos máximos, tiene una influencia negativa sobre la competencia entre las entidades de crédito, eliminando uno de los factores esenciales de la misma, que debería reflejarse en una mejor remuneración del pasivo o un menor coste de los créditos. Sin embargo, la competitividad inherente a toda actividad empresarial hace que aquélla se traslade, en estos casos, a otras cuestiones como la ampliación de la red de oficinas o la prestación gratuita de una serie de servicios bancarios que, en buena lógica, debieran ser pagados por sus beneficiarios directos y no por la clientela bancaria en general.

Queda otra serie de argumentos de orden económico que abogan por una libertad de los tipos de interés, de los cuales quizá el más importante sea el que el

control de los mismos bloquea el desarrollo de mercados financieros eficientes (1).

En la regulación de los tipos de interés por la Administración pueden distinguirse tres fases o etapas: una política de intervención rígida, la reforma de 1969 y las tendencias liberalizadoras, con dos jalones importantes en 1974 y 1977, que desembocan en una amplia liberalización iniciada en 1981 y culminada con la normativa de 1987, que, en la actualidad, queda recogida en la Orden de 12 de diciembre de 1989.

Por ello, no está de más, con objeto de valorar en un contexto adecuado la normativa actual sobre tipos de interés y comisiones, hacer un breve repaso a las actuaciones administrativas que han propiciado la evolución desde un sistema basado en un rígido control de los mismos hasta una liberalización total.

## 1. Políticas de intervención rígida

Como consecuencia de la guerra civil, las necesidades de reconstrucción, primero, y de un rápido desarrollo, después, llevan a las autoridades monetarias a establecer una política de rígida intervención. En plena contienda, una Orden del Ministerio de Hacienda (2) fijaba los intereses máximos que podían abonar los bancos en sus operaciones pasivas. Posteriormente, otra Orden de 24 de julio de 1941 estableció las tarifas de condiciones mínimas que se habían de aplicar a los servicios bancarios (3).

Unos años más tarde se señaló el tipo de interés de las cuentas corrientes en pesetas de comitentes extranjeros y se aprobaron las tarifas de condiciones mínimas para las operaciones exteriores (4).

La Ley de Ordenación Bancaria de 1946 ratifica los criterios intervencionistas de la Ley 1921, trasladando ya formalmente las competencias al Ministro de Hacienda, extendiendo las mismas a señalar el tipo máximo abonable en las operaciones pasivas, por un lado, y a fijar los tipos de interés y comisiones máximos y mínimos en las operaciones activas y las condiciones de su aplicación, por otro (5). La intervención del Consejo Superior Bancario se reduce, ahora, a emitir un informe previo, al igual que el Banco de España.

En 1964 se suceden cuatro Órdenes, una del 10 y las otras del 30 de octubre, relativas a estas materias. Por la primera de ellas, se exige a la banca privada, cajas de ahorros y cajas rurales el más exacto cumplimiento de las normas vigentes sobre intereses y comisiones de sus operaciones activas y pasivas, ordenando al Banco de España, Instituto de Crédito de las Cajas de Ahorros y al organismo en quien delegue sus funciones el Ministerio de Hacienda, respectivamente, la práctica de

---

(1) Una ampliación sobre este tema puede verse en el informe anual del Banco de España del año 1976.

(2) Orden de 25 de noviembre de 1938.

(3) Estas tarifas fueron modificadas por Órdenes de 10 de marzo de 1948 y 11 de enero de 1952.

(4) Órdenes de 6 de julio de 1951 y 28 de enero de 1952, respectivamente.

(5) Ley de 31 de diciembre de 1946, artículo 43.º, *a* y *b*, según la redacción dada por la Ley 13/1966, de 18 de marzo.

las inspecciones necesarias y la incoación de los expedientes precisos para el esclarecimiento y sanción de las infracciones en estas materias. Cuando se comprobaba la existencia de pago de intereses superiores a los permitidos, se habían de comunicar al Ministerio de Hacienda las infracciones, con las especificaciones necesarias para su identificación, a los efectos fiscales o de otro orden procedentes. Se señalaba, también, la forma de cifrar la base de la infracción y la consideración de tantos incumplimientos como meses en los que se hubieran pagado indebidamente los intereses.

Las otras tres Órdenes de 30 de octubre de 1964 tratan de determinar y reafirmar los tipos de interés y tarifas de condiciones de las operaciones de bancos, cajas de ahorros y cajas rurales en atención a la existencia, en aquellos momentos, de un elevado número de Órdenes ministeriales y disposiciones de análogo rango que regulaban las condiciones mínimas y máximas de las operaciones activas y pasivas de dichas entidades. En una de las Órdenes, la referida a la banca privada, se incluyen las Tarifas de condiciones bancarias, distinguiendo las de operaciones pasivas y activas, y las Tarifas de condiciones mínimas de servicios. Estas tarifas, con ligeras modificaciones en cuanto a los intereses, subsistieron hasta la reforma de 1969, pudiendo resumirse como se indica en el cuadro número 16.1.

Las comisiones, en la Orden de 30 de octubre de 1964, tenían el carácter de mínimas. Parecía que la preocupación de las autoridades financieras era, en aquellos momentos, evitar una competencia desmedida entre las entidades mediante la gratuitad de servicios o la discriminación entre clientes.

CUADRO NÚM. 16.1  
TIPOS DE INTERÉS

	1-11-1964	25-11-1967
<i>Operaciones activas</i>		
— Descuento comercial .....	5,00	5,50
— Descuento financiero .....	5,50	5,00
— Crédito personal con póliza .....	6,00	6,50
— Crédito en letras de intereses compensables .....	5,75	6,25
— Anticipos con garantía de efectos comerciales .....	5,00	5,50
— Créditos con garantía de mercaderías .....	5,50	6,00
— Créditos con garantía de valores industriales .....	5,25	5,75
<i>Operaciones pasivas</i>		
— Depósitos a la vista .....	0,50	0,50
— Depósitos de ahorro .....	2,00	2,50
— Depósitos a tres meses .....	2,00	2,50
— Depósitos a seis meses .....	2,50	3,50
— Depósitos a un año .....	3,00	4,00
— Depósitos a más de dos años (BIN) .....	4,00	5,00
— Ahorro vivienda .....	—	5,00

## 2. Un intento de racionalización de los tipos de interés

La política de un control rígido de los tipos de interés comenzó a ponerse en entredicho al aflorar sus numerosas deficiencias. Unos tipos fijados administrativamente no podían cumplir funciones de control monetario ni desempeñaban las funciones adecuadas de asignación de los recursos financieros entre los diversos sectores de la economía. En noviembre de 1967 se habían retocado al alza los tipos dentro de las medidas derivadas de una devaluación de la peseta. Ahora se hace necesaria una reforma cualitativa que se aborda con cuatro Órdenes de 21 de julio de 1969 que vienen a establecer nuevos mecanismos de fijación de los tipos de interés (6).

Una primera Orden modifica los tipos de interés aplicables por el Banco de España y las otras se refieren a los de las operaciones activas y pasivas de bancos privados y Banco Exterior de España, cajas de ahorros y entidades de crédito cooperativo, respectivamente.

El carácter renovador de la reforma reside en el establecimiento de un «tipo de interés básico» del Banco de España —el tipo de redescuento— en función del cual se determinarán en el futuro, mediante la adición o sustracción de los correspondientes diferenciales, los restantes tipos de interés aplicables tanto por el propio Banco de España como por las entidades de depósito en general (7). Este tipo básico se fijó en el 5,50 por 100.

Junto a esta armonización e integración de los tipos de interés, al relacionarlos con el de redescuento del Banco de España, pueden señalarse otros principios básicos deducidos de la exposición de motivos de la primera de las Órdenes anteriormente citadas:

- Simplificación y reducción del número de tipos vigentes evitando un ca suismo excesivo e injustificado.
- Introducción de un cierto grado de liberalización en el extremo a plazo del mercado financiero y en los pasivos en moneda extranjera y pesetas convertibles.
- Fomento de la competencia entre entidades a través de la creación de tipos preferenciales inferiores a los máximos.
- Conversión del carácter de los tipos de interés y de las comisiones aplicables a las operaciones activas, que pasan de mínimos a máximos, con la consiguiente certidumbre para los acreditados a la hora de valorar el coste financiero de las operaciones.

Por lo que se refiere a la banca, la nueva estructura de los tipos de interés se desarrolla atendiendo a un doble criterio: la naturaleza de la operación y su plazo. En las operaciones pasivas, se declaran libres las remuneraciones de los depósitos a más de dos años de los bancos industriales, debiendo las entidades dar publicidad al comienzo de cada trimestre del tipo de interés máximo que se disponen a

---

(6) Una quinta Orden de la misma fecha se refiere a la financiación a medio y largo plazo por la banca privada.

(7) De esta forma queda suprimido el requisito de informes previos del CSB y Banco de España a que se refiere el artículo 43 de la Ley de Ordenación Bancaria de 1946.



abonar a estas imposiciones. Quedan también liberalizados los tipos aplicables a los depósitos en pesetas convertibles a más de tres meses y los depósitos en moneda extranjera, aunque en estos casos no es obligatoria la publicación de los tipos. En cuanto a las operaciones activas, se consideran libres los tipos de interés de los préstamos formalizados a un plazo mayor de tres años, debiendo publicarse, también trimestralmente, los tipos máximos y los preferenciales para las operaciones normales de préstamos y descuentos. Subsisten las tarifas de condiciones de servicios bancarios y de comisiones aplicables en las operaciones activas, que se recogían en la Orden de 30 de octubre de 1964, si bien las comisiones tendrán, ahora, el carácter de máximas.

Las Órdenes relativas a cajas de ahorros y entidades de crédito cooperativo siguen, para las operaciones ordinarias, las mismas pautas establecidas para las entidades bancarias.

Estas disposiciones de julio de 1969 no supusieron, sin embargo, una elevación apreciable del coste real de la financiación bancaria. La elevación de los intereses pasivos sólo afectaba a los depósitos a plazo, pero no a las cuentas a la vista y de ahorro, que constituían, aproximadamente, las tres cuartas partes del total de depósitos de bancos y cajas de ahorros, lo que originó un desplazamiento de las colocaciones hacia los depósitos a plazo. Hasta marzo de 1970, los tipos de interés cuya fijación quedaba libre sufrieron en su mayoría una cierta elevación, y en las operaciones a corto plazo disminuyó el número de entidades que aplicaban tipos preferenciales inferiores al tipo común, generalizado inicialmente en el 6 por 100. Al mismo tiempo, en operaciones a más de tres años aumentaron los tipos preferenciales y máximos, y los bancos industriales elevaron, también, los tipos de depósitos a más de dos años (8).

Esta tendencia a una subida general del precio del dinero se vio reforzada al elevarse en un punto el tipo básico del Banco de España por una Orden de 21 de marzo de 1970, con la consiguiente revisión del nivel y de la estructura de los tipos de interés del sistema crediticio (9), si bien al año siguiente volvió a bajar medio punto al tipo básico.

Un resumen de la estructura de los tipos de interés de las entidades de depósito, como consecuencia de la reforma introducida en 1969, queda recogido en el cuadro núm. 16.2, en el que puede apreciarse el juego de los diferenciales con el básico del Banco de España en los dos niveles comentados del 5,50 por 100 en julio de 1969 y 6,50 por 100 en marzo de 1970, así como las posteriores modificaciones de enero y abril de 1971.

### 3. Primeras medidas liberalizadoras

El proceso hacia una desespecialización bancaria y a una equiparación operativa de las distintas entidades de depósito origina una curiosa decisión de la autoridad monetaria en 1973. Se ha visto en el apartado anterior que la reforma

---

(8) Informe anual del Banco de España del año 1969.

(9) Los tipos de los depósitos a la vista y de ahorro sólo aumentaron en medio punto.

CUADRO NÚM. 16.2

	Margen diferencial con el tipo básico	Tipo vigente a partir de			
		21-7-1969	21-3-1970	22-1-1971	3-4-1971
Tipo básico del Banco de España .....	—	5,5	6,5	6,25	6,0
<i>Tipos activos:</i>					
Exportación y venta de buques en mercado interior .....	—				
Otros descuentos especiales .....	0,9	6,4	7,4	7,15	6,9
Créditos de ahorro vivienda .....	1,0	6,5	7,5	7,25	7,0
Descuentos .....	1,0	6,5	7,5	7,25	7,0
Otras operaciones hasta 18 meses .....	1,5	7,0	8,0	7,75	7,5
Operaciones entre 18 meses y 3 años ....	2,0	7,5	8,5	8,25	8,0
Descubiertos en cuenta .....	2,5	8,0	9,0	8,75	8,5
Operaciones a más de tres años .....	Libre				
<i>Tipos pasivos:</i>					
Depósitos a la vista .....	(b)	0,5	1,0	0,75	0,5
Depósitos de ahorro .....	- 3,0 (c)	2,5	3,0 (c)	2,75	2,5
Imposiciones a tres meses .....	- 2,5 (d)	3,0	4,0	3,75	3,5
Imposiciones a seis meses .....	- 1,5 (d)	4,0	5,0	4,75	4,5
Imposiciones a un año .....	- 1,0 (d)	4,5	5,5	5,25	5,0
Depósitos de ahorro bursátil .....	- 1,0	4,5	5,5	5,25	5,0
Depósitos de ahorro vivienda .....	0,0	5,5	6,5	6,25	6,0
Imposiciones a más de dos años (incluso certificados de depósito) .....	Libre (d)				
Depósitos en moneda extranjera .....	Libre				
Depósitos en pesetas convertibles a más de tres meses (e) .....	Libre				
Depósitos interbancarios .....	Libre				
<p>(a) Las comisiones de estas operaciones no pueden exceder del 0,9 por 100, cualquiera que sea su plazo.</p> <p>(b) No se ha señalado.</p> <p>(c) El margen diferencial no fue mantenida por la Orden de 21 de marzo de 1970 y siguientes, quedando establecida en la práctica en 3,5 por 100.</p> <p>(d) Los créditos con garantía de imposiciones a plazo abonan el tipo de imposición incrementado un 1 por 100. El tipo resultante es mínimo.</p> <p>(e) Los depósitos hasta tres meses abonan los tipos señalados para los similares en pesetas o convertibles, salvo en el caso de las operaciones entre bancos.</p>					

de 1969 había liberalizado la remuneración de los depósitos a más de dos años de los bancos industriales. Pues bien, en lugar de hacer extensiva esta posibilidad a bancos comerciales y cajas de ahorros, avanzando en la liberalización de los tipos, una Orden de 26 de julio determina que el «interés de los depósitos a más de dos años de los bancos privados (incluidos, por tanto, también los industriales), el Exterior de España, las cajas de ahorros y las entidades de crédito cooperativo quedan fijados en el 6 por 100 anual». El efecto tiene un doble sentido: suprime la remuneración libre de los bancos industriales y posibilita, a la vez, que el resto de las entidades puedan diferenciar sus depósitos a más de dos años con una elevación del tipo de interés en un punto, al desaparecer la vinculación con el tipo bá-

sico del Banco de España como consecuencia de fijarse directamente en un 6 por 100.

Las tendencias liberalizadoras aparecen ya con cierta relevancia durante el año 1974. Por medio de tres Órdenes de 9 de agosto se eleva el tipo básico del Banco de España al 7 por 100, con la siguiente repercusión en los tipos de interés del sistema crediticio, y se da una nueva redacción, además, a ciertos números de las Órdenes de 21 de julio de 1969 relativas a bancos y cajas de ahorros (10).

Se trata, concretamente, de una liberalización de los tipos de interés de depósitos a más de dos años de todas las entidades. El alcance de esta medida, por lo que se refiere a la banca industrial, no es otro sino restablecer una libertad de la que ya había disfrutado y que se había suprimido en julio del año anterior.

La desigualdad del trato otorgado a las distintas instituciones, que privilegiaba a la banca industrial, se había resuelto por la Orden de 26 de julio de 1973 privando a estas últimas entidades de dicho privilegio. Ahora se revisa tal medida adoptando una solución más razonable: otorgar dicha libertad a todas las entidades.

Las Órdenes de agosto de 1974 contienen, además, otro efecto sustantivo importante: se da entrada a la banca comercial y a las cajas de ahorros en el mercado de certificados de depósito, reservado tradicionalmente a los bancos industriales (11). La emisión de estos certificados de depósito a más de dos años, con tipos de interés libre, viene a dar un mayor alcance a las medidas liberalizadoras, que todavía se completan con una reducción de tres a dos años en las operaciones activas que gozan de libertad de tipos de interés (12).

Por lo que se refiere a comisiones, una Orden de 29 de febrero de 1972 había hecho una reestructuración completa de las tarifas sentando el principio de que las comisiones que se fijaban para operaciones activas tendrían el carácter de máximas y la de servicios bancarios serían comisiones mínimas (13).

El procedimiento introducido con la reforma de 1969 para la fijación de los tipos de interés hace quiebra años más tarde. Una Orden de 23 de julio de 1977, a la vez que eleva el tipo básico del 7 al 8 por 100, autoriza al Banco de España para establecer libremente los tipos de las demás operaciones que realice con las instituciones financieras, con lo que se extingue, en lo que se refiere a las operaciones del Banco emisor, el sistema de fijación de tipos ligados por medio de diferenciales al básico en cada momento, que conserva no obstante este carácter únicamente en relación con los tipos aplicables por las entidades de depósito, en cuanto no se fijen directamente por la Administración o estén liberalizados.

En esta liberalización general de tipos de interés de las operaciones que realiza el Banco de España subsiste como excepción el tipo de redescuento, que seguirá señalándose por el Ministerio de Economía, pero desconectado ya de todos los de-

---

(10) La Orden de 21 de julio de 1969, referente a entidades de crédito cooperativo, se remitía a la de la misma fecha de cajas de ahorros. Por tanto, al modificarse la redacción de algunos artículos de esta última, la nueva redacción afecta, también, a las cooperativas de crédito.

(11) Órdenes de 9 de agosto de 1974, número 3.º

(12) Quedan excluidos los créditos especiales afectos a coeficientes de inversión obligatoria.

(13) Estas tarifas fueron ligeramente modificadas por otras Órdenes de 4 de marzo y 14 de julio de 1974 y 17 de julio de 1975.

más, salvo el de descuento, en razón de los imperativos que se derivan de la Ley de Ordenación Bancaria de 1946 (14).

Una segunda Orden, de 23 de julio de 1977, modifica los tipos de interés del sistema financiero en general, introduciendo un grado más en el proceso de liberalización ya iniciado. En las operaciones pasivas se extiende la libertad de los tipos de los depósitos en pesetas ordinarias a los formalizados a un año o más de plazo (anteriormente sólo estaban liberalizados los constituidos a más de dos años). En las demás operaciones pasivas se siguen fijando específicamente los tipos de los depósitos a la vista y de ahorro —elevado el de estos últimos en un punto— y, aunque se derogan las Órdenes de 21 de julio de 1969, se mantienen los mismos diferenciales con el básico en las imposiciones a tres y seis meses (- 2,50 y - 1,50), cuentas de ahorro vivienda y ahorro pesquero (0,0), de ahorro bursátil (- 1) y de ahorro del emigrante (+ 2).

Respecto a las operaciones activas, se liberalizan los tipos a un año o más de plazo y sólo quedan fijados administrativamente los de créditos, préstamos y descuentos hasta un año, los descubiertos en cuenta y los créditos de ahorro vinculado, manteniendo los diferenciales vigentes hasta un año, + 1,50; descubiertos en cuenta, + 2,50; créditos con garantía de imposiciones, 1 punto más que el interés del depósito afectado; créditos de ahorro vivienda y ahorro pesquero, + 1; créditos de ahorro bursátil, 0,0, y créditos de ahorro del emigrante, + 3. (Los tipos máximos señalados para los créditos de ahorro vinculado incluyen ahora las posibles comisiones.)

Las medidas liberalizadoras se extienden también a las cuentas extranjeras en pesetas al suprimirse la prohibición de satisfacer intereses que, con carácter coyuntural, se había iniciado en 1971 (15).

La obligación que existía desde la reforma de 1969 de anunciar públicamente los tipos preferenciales de las operaciones activas y los máximos que se establecieran en las operaciones activas y pasivas en sus tramos liberalizados se sustituye por la exigencia de proporcionar al cliente una información detallada y exacta de los costes totales de cada operación (16).

Por su condición privilegiada, los tipos máximos (17) de interés de las operaciones activas especiales computables en los coeficientes de inversión de bancos y cajas de ahorros se siguieron fijando administrativamente, aunque se elevaron para aproximarlos más a los de mercado.

---

(14) Artículo 15.º: bonificación de la quinta parte del tipo de descuento del Banco de España en las operaciones de redescuento que realice la banca inscrita.

(15) Una Orden de 19 de octubre de 1971 prohibía a las entidades delegadas satisfacer intereses por los incrementos que experimentasen sus depósitos en pesetas convertibles a la vista, ahorro o a plazo inferior a tres meses. Otra Orden de 6 de febrero de 1973 extendió la prohibición a toda clase de depósitos y definió los incrementos como los aumentos experimentados día a día por cada una de las cuentas, así como los nuevos depósitos. Una tercera Orden de 16 de marzo de 1973 prohibió el pago de intereses en las cuentas extranjeras para pagos en España (Cuentas A) y en las cuentas extranjeras en pesetas convertibles (Cuentas B) que entonces se crearon.

(16) Circulares del Banco de España núm. 142 (bancos) y 24 (cajas de ahorros) de 30 de septiembre de 1977.

(17) Del carácter de máximo se exceptuaron los créditos de la banca a la exportación de bienes de equipo, que eran fijos en la modalidad de crédito al proveedor y mínimos en la modalidad de crédito al comprador extranjero.

La situación de los niveles de los tipos de interés en julio de 1977 queda recogida en el cuadro núm. 16.3 (18):

CUADRO NÚM. 16.3	
<i>Operaciones pasivas (intereses máximos):</i>	
— c/c a la vista .....	1
— c/c de ahorro .....	3,75
— Imposiciones a tres meses .....	5,50
— Imposiciones a seis meses .....	6,50
— Imposiciones a un año o más .....	Libre
— c/ Ahorro vivienda y pesquero .....	8
— c/ Ahorro emigrante .....	10
— c/ Ahorro bursátil .....	7
— Depósitos en moneda extranjera .....	Libre
— c/ Extranjeras en pesetas .....	Libre
<i>Operaciones activas (tipos máximos):</i>	
— Descuento comercial a menos de un año .....	9
— Otras operaciones a menos de un año .....	9,50
— Operaciones de crédito, préstamo y descuento a un año o más .....	Libre
— Descubiertos en cuenta .....	10,50
— Créditos con garantía de imposición (mínimo) .....	1 más del tipo de imposición
— Créditos y préstamos de ahorro vivienda y pesquero .....	9
— Créditos y préstamos de ahorro emigrante .....	11
— Créditos y préstamos de ahorro bursátil .....	8
<i>Operaciones computables en el coeficiente de inversión:</i>	
— Exportación bienes de equipo .....	7,50
— Capital circulante de empresas exportadoras .....	8
— Financiación a corto de exportaciones .....	7,50
— Otras operaciones:	
Hasta un año .....	9
Más de un año hasta tres años .....	10
Más de tres años .....	11

(18) Para seguir la evolución de los tipos de interés en un análisis comparativo, pueden consultarse los *Boletines Estadísticos* del Banco de España de esos años (capítulo XI, notas a los cuadros y series históricas).

## II. PROCESO HACIA UNA LIBERALIZACIÓN

Un paso decisivo en la liberalización de los tipos de interés se da con la regulación contenida en la Orden de 17 de enero de 1981, que ha estado vigente hasta 26 de marzo de 1987. Esta Orden, que trata también de potenciar la financiación a largo plazo (19) y de liberar los dividendos bancarios, supone un intento encaminado, según el preámbulo de tal disposición, a la adecuada ordenación del sistema financiero con dosis crecientes de libertad, flexibilidad y transparencia.

Continuando con la exposición de motivos de la propia Orden, se afirma en ella que «el actual sistema de tipos de interés máximos y comisiones libres, que ha venido causando graves distorsiones, debe sustituirse por otro de tipos de interés libres y comisiones máximas procediendo a una revisión y racionalización del cuadro de comisiones aplicables, calculando sus valores con criterio realista en función del servicio que la comisión remunera». Y más adelante, que «para preservar el principio de transparencia, es necesario establecer la obligación para las entidades de publicar sus tarifas de comisiones y condiciones y de atenerse a las mismas».

Los puntos más significativos de la nueva regulación pueden resumirse como sigue:

### a) *Liberalización o ajuste de los tipos de interés activos y pasivos*

Destaca la elevación de un punto en los intereses legales de las imposiciones a plazo inferior a seis meses por cuantía inferior a un millón de pesetas, la liberalización de los tipos de las imposiciones a seis meses por importe igual o superior a un millón de pesetas y la de depósitos cualquiera que sea su modalidad y plazo de las entidades de depósito con otras entidades de depósito, determinados intermediarios financieros y corporaciones locales. Asimismo, se deja libre el tipo de interés de las operaciones activas, a cualquier plazo, no sujetas a coeficientes de inversión obligatoria.

### b) *Reforzamiento del respeto al plazo de las operaciones*

El respeto al plazo establecido en las imposiciones se refuerza frente a las dos vías de posible vulneración —cancelación anticipada o crédito con garantía del depósito constituido— incrementando el tipo mínimo diferencial que ahora, además de penalizador, pretende producir efectos disuasorios.

### c) *Clarificación del coste del crédito y del descuento*

Las comisiones de unos y otros son bajas, con carácter de máximas, y se aplican de una sola vez, salvo la de disponibilidad, que tiene periodicidad trimestral. Los intereses son libres y las entidades deben publicar los tipos preferenciales y los que hayan de aplicar a los descubiertos en cuenta corriente y excedidos en cuenta de crédito.

---

(19) Esta financiación a largo plazo, sustitutoria de depósitos obligatorios en efectivo no remunerados, fue derogada por la Ley 13/1985, de 25 de mayo.

d) *Reafirmación de la libertad de cobrar los servicios no vinculados a las operaciones de crédito*

Se confirma el derecho de las entidades de depósito a cobrar lo que estimen conveniente por la prestación de servicios no vinculados a las operaciones activas, debiendo anunciar las comisiones que vayan a aplicar de una forma clara, concreta y comprensible.

e) *Consagración de los créditos a interés variable*

Iniciados por los bancos extranjeros nuevos como consecuencia de sus limitaciones para captación de recursos, salvo en el mercado interbancario, se autorizan ahora, expresamente, a todas las entidades y se establece una presunción favorable a la validez procesal en juicio ejecutivo de las pólizas de tales créditos al determinarse que en el condicionado de las mismas deberá pactarse un tipo de interés de referencia.

Debe advertirse, finalmente, que en esta normativa desaparece toda referencia al tipo básico del Banco de España, al que la Orden de 23 de julio de 1977 había desvinculado de los demás tipos de interés aplicables por el propio Banco, aunque seguía sirviendo como módulo de referencia para determinados tipos de las entidades de depósito fijados legalmente.

Además de la Orden de 17 de enero de 1981, que constituía la disposición básica sobre la regulación de los tipos de interés, el Banco de España, en virtud de las facultades delegadas por el número 14 de la Orden, publicó dos Circulares, la 12/1981 y la 13/1981, de 24 de febrero, sobre operaciones a tipos de interés variable y sobre tipos de interés y normas de valoración y liquidación, respectivamente. Esta normativa, que fue derogada en marzo de 1987, siguió, no obstante, vigente en operaciones contratadas con anterioridad hasta que se fue produciendo su vencimiento.

### III. LIBERALIZACIÓN TOTAL DE TIPOS DE INTERÉS Y COMISIONES

La amplia liberalización que ya supuso en su momento la regulación de enero de 1981 culminó más tarde en la Orden de 3 de marzo de 1987, que eliminó ciertos controles que todavía subsistían sobre tipos de interés y comisiones. La nueva regulación, que entró en vigor el día 26 de marzo de 1987, supuso la total libertad de tipos de interés de las operaciones pasivas eliminando aquellas situaciones en las que por el plazo de la operación o su cuantía, o por ambas circunstancias, tales tipos tenían establecidos unos topes máximos. Desapareció también la fijación de unas comisiones máximas para las operaciones de crédito y descuento y la prohibición de percibir cualquier otra comisión vinculada a una operación activa (20).

El número primero de esta nueva Orden estableció el principio de que los tipos de interés de las operaciones activas y pasivas de las entidades de depósito serían los que libremente se pactasen, cualesquiera que fuesen la modalidad y el plazo de la operación o la naturaleza del sujeto con el que se concierten, con la sola excepción de los casos de operaciones computables en el coeficiente de inversiones obli-

---

(20) Orden de 17 de enero de 1981, núms. 5.º, 3, y 8.º, 1 y 2.

gatorias (21). A su vez, determinaba que las comisiones por operaciones o servicios bancarios serán fijadas libremente por las entidades de depósito.

Frente a esta mayor libertad de funcionamiento de las entidades, exigida por la evolución del sistema financiero y de los mercados y por la aparición y difusión generalizada de instrumentos rentables y muy líquidos de colocación de fondos (22), se hacía necesario asegurar una mayor transparencia de la actuación de las entidades de depósito para garantizar que la clientela conocía con exactitud las condiciones de las operaciones que concertaba con ellas.

Un paso más en la línea de transparencia y garantías para la clientela lo constituyó el Orden de 16 junio de 1988, que retocó y dio nueva redacción a determinados apartados de la anterior en lo referente al contenido de los documentos contractuales y la información que en los mismos se ha de facilitar al cliente sobre el tipo de interés de la operación.

En ambas Órdenes se atribuye al Banco de España una serie de facultades que fueron desarrolladas, inicialmente, en la Circular 15/1987, de 7 de mayo, que derogó a la anterior 13/1981, de 24 de febrero. La experiencia del primer año de aplicación de la nueva regulación, así como las exigencias de la Orden de 16 de junio, llevaron al Banco de España a publicar otra Circular, la 15/1988, de 5 de diciembre, que entró en vigor el 1 de marzo de 1989. Finalmente, otra Orden de 12 de diciembre de 1989 ha refundido las dos anteriores, incorporando a la vez algunos retoques en su contenido. Esta Orden extiende a todas las entidades de crédito las normas de transparencia informativa que ya eran exigibles a las entidades de depósito. Incorpora también la regulación de la publicidad de las entidades de crédito, derogando la normativa específica de cada tipo de entidades y homologando su tratamiento. El Banco de España ha desarrollado esta Orden en una nueva Circular 8/1990, de 7 de septiembre.

Debe destacarse que el contenido de la actual regulación no supone tanto una derogación de la anterior (23) como una ampliación de las medidas liberalizadoras de enero de 1981, a la vez que se mantienen y perfeccionan otras de las ya establecidas en aquella fecha y se avanza en una mayor exigencia de claridad y transparencia de las entidades en la relación con sus clientes y el público, en general, como contrapartida de la amplia liberalización operada en cuanto a tipos de interés y comisiones de las operaciones y servicios bancarios.

#### IV. REGULACIÓN ACTUAL

La base legal de la normativa actual reguladora de las relaciones de las entidades de crédito con su clientela y, en general, de todas las medidas de transparencia informativa en tales relaciones se encuentra en las competencias que el artículo 48.º, 2, de la Ley 26/1988, de 29 de julio, otorga al Ministro de Economía y Hacienda.

(21) Quedan también excluidas del régimen de libertad de tipos de interés las operaciones de crédito a la exportación efectuadas por el Banco Exterior de España con fondos oficiales.

(22) Véase el preámbulo de la Orden de 3 de marzo de 1987.

(23) La Orden de 17 de enero de 1981 quedó derogada formalmente, sin perjuicio de que algunas de sus instituciones se recogiesen en la de 3 de marzo de 1987 y ahora en la de 12 de diciembre de 1989.



La Ley de Ordenación Bancaria de 31 de diciembre de 1946 facultaba al Ministro —como ya se ha visto anteriormente— para establecer los tipos de interés de las operaciones activas y pasivas y las comisiones por los servicios bancarios (24). Paralelamente al proceso desregulador en esta materia, se fueron imponiendo a las entidades de crédito más obligaciones de información a los clientes, que se iniciaron ya en 1977 con la exigencia de facilitar unos documentos con información homologada sobre las liquidaciones que se efectuaban (25). Con la Orden de 17 de enero de 1981 se introduce una serie de medidas de lo que se ha venido denominando «transparencia informativa», que pueden entenderse como una contrapartida a la liberalización de tipos de interés y comisiones que se iniciaba con esta disposición.

Sin embargo, puede considerarse que hasta la publicación de la Ley 26/1988, de 29 de julio, de disciplina e intervención de las entidades de crédito, no existió una cobertura legal para tales exigencias, ya que las facultades del Ministro de Economía y Hacienda le permitían establecer los tipos de interés y las comisiones, o alternativamente, no fijarlos administrativamente y dejar en libertad al mercado, pero del texto del artículo 43.º de la Ley de Ordenación Bancaria de 1946 no se deducía que si el Ministro optaba por no hacer uso de tales facultades pudiese, en cambio, establecer unas medidas de contrapartida a esa liberalización.

Esta laguna ha quedado cubierta con la lista de amplias facultades que se otorgan ahora al Ministro de Economía y Hacienda en el artículo 48.º, 2, de la Ley 26/1988, de 29 de julio, con objeto de proteger los legítimos intereses de la clientela activa y pasiva de las entidades de crédito en un marco delimitado por el respeto a la libertad de contratación que debe presidir las relaciones de las entidades con su clientela. Son seis los aspectos que conforman estas competencias:

a) Establecer normas sobre la claridad de los contratos y de los compromisos contraídos por las partes, así como sobre el contenido mínimo que deberá expresarse en ellos, pudiendo establecerse modelos de contratos para determinadas operaciones e imponer algún tipo de control administrativo para los mismos.

b) Imponer la entrega al cliente de un ejemplar del contrato debidamente suscrito por la entidad (26).

c) Exigir la comunicación a la autoridad supervisora y que se den a conocer a la clientela las condiciones relativas a las operaciones activas y pasivas, con obligación de mantener dichas condiciones mientras no se comunique o dé a conocer su modificación.

d) Dictar normas para que la publicidad de las operaciones activas y pasivas no omita ningún elemento necesario para apreciar las verdaderas condiciones de la oferta presentada, regulando las modalidades de control administrativo y pudiendo llegar, entre otras medidas, a un régimen de autorización previa.

e) Efectuar, por sí o por medio del Banco de España, la publicación regular, con carácter oficial, de índices o tipos de interés de referencia para los préstamos a interés variable, especialmente en el caso de préstamos hipotecarios.

(24) Artículo 43.º, *a* y *b*, según la redacción modificada por la Ley 13/1966, de 18 de marzo.

(25) Orden de 23 de julio de 1977.

(26) La práctica seguida por bastantes entidades de no entregar una copia del contrato al cliente aconsejó la necesidad de facultar al Ministro para establecer esta obligación.

f) Extender el ámbito de aplicación de las normas que se dicten al amparo de las facultades recogidas en los párrafos precedentes a cualquier contrato u operación de idéntica naturaleza cuando la entidad que intervenga no tenga la condición de entidad de crédito (27).

Las disposiciones que se aprueben por el Ministro de Economía y Hacienda al amparo de estas facultades tendrán el carácter de un mínimo de protección a la clientela, por lo que las propias entidades podrán establecer condiciones más favorables para los clientes y, a su vez, las normas que, en el ejercicio de sus competencias, puedan dictar las Comunidades Autónomas en estas materias no podrán ofrecer un nivel de protección inferior al que derive de aquéllas (28).

## 1. Desarrollo de carácter general

Las normas actuales de transparencia de las operaciones bancarias y de la protección a los clientes en sus relaciones con las entidades de crédito se contienen básicamente en la Orden de 12 de diciembre de 1989 y en la Circular del Banco de España 8/1990, de 7 de septiembre, que suponen una refundición y actualización de las medidas ya iniciadas con la Orden de 17 de enero de 1981, citada anteriormente.

Agrupando de una forma homogénea los contenidos de la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda y de la Circular del Banco de España, pueden establecerse diez grandes capítulos, que se resumen como sigue:

— Publicación por las entidades de determinados tipos de interés —preferenciales, de descubiertos en cuenta corriente y de excedidos en cuentas de crédito— de aplicación obligada (29) y otros orientativos o de referencia sobre operaciones para financiación de viviendas o de crédito al consumo.

— Comunicación por las entidades al Banco de España, y publicación por éste en forma de series estadísticas, de los tipos de interés más relevantes practicados (créditos y depósitos).

— Exigencia de confección de un folleto que contenga las tarifas de comisiones a percibir por operaciones o servicios bancarios, que se registrarán en el Banco de España y deben estar a disposición del público en todas las oficinas de la entidad.

— Normas de valoración, con desfasas máximos en los abonos y mínimos en los adeudos en las cuentas de los clientes.

— Exposición de un tablón de anuncios en cada una de las oficinas en las que figurarán los tipos de interés de publicación obligada y se hará alusión a las principales exigencias de las normas de transparencia.

— Contenido mínimo que debe figurar en los contratos con los clientes y exigencia de entregar el documento contractual en determinados supuestos y, en último término, siempre que lo pida el cliente.

— Confección, y entrega a los clientes, de documentos de liquidación de las operaciones con unos contenidos normalizados.

(27) Las facultades recogidas en las letras e y f se han incorporado por la Ley 2/1994, de 30 de marzo.

(28) Artículo 48.º, 3, de la Ley 26/1988, de 29 de julio.

(29) En el caso de los de descubiertos o excedidos, salvo que exista un tipo contractual inferior.

- Expresión del coste o rendimiento efectivos de las operaciones mediante fórmulas normalizadas.
- Control previo de la publicidad de operaciones y servicios bancarios en los que se mencione el coste o rendimiento de los productos ofertados.
- Potenciación de las figuras del defensor del cliente, u órganos equivalentes, y funcionamiento de un Servicio de Reclamaciones en el Banco de España.

## 2. Adaptación a la Directiva comunitaria de crédito al consumo

La Directiva 87/102/CEE, sobre protección del crédito al consumo (30), obligaba a los Estados miembros a adoptar las medidas necesarias para dar cumplimiento a la misma no más tarde del 1 de enero de 1990. Sin embargo, se produjo un retraso notable en la transposición al ordenamiento español originado, entre otros motivos, por la necesidad de modificar normas contenidas en los Códigos Civil y de Comercio, Ley de ventas a plazos (50/1965, de 17 de julio) y Ley cambiaria y del cheque (19/1985, de 16 de julio).

Con objeto de paliar este retraso, el Banco de España procedió, mediante la Circular 13/1993, de 21 de diciembre, a incorporar a la Circular básica de transparencia 8/1990, de 7 de septiembre, aquellas exigencias de la Directiva —algunas ya presentes en un Proyecto de Ley— que no precisaban que se formularan en una norma de rango legal, generalizando los contenidos incorporados a todas las operaciones de las entidades de crédito. Pueden señalarse, al respecto, la obligación de entrega de un documento contractual en los créditos instrumentados en tarjeta de crédito, nuevos contenidos contractuales, constancia de la TAE a efectos informativos en el contrato (no separadamente, como se exigía antes) y, especialmente, la inclusión en los conceptos que configuran la TAE de las primas de seguros que garanticen el reembolso del crédito en casos de fallecimiento, invalidez o desempleo siempre que se impongan como una condición para obtener el crédito.

Publicada más tarde la Ley 7/1995, de 23 de marzo, de crédito al consumo, varios de sus contenidos, con independencia de su carácter imperativo derivado de la propia Ley, han sido incorporados a la Circular 8/1990 por razones de claridad y transparencia (31).

La Ley 7/1995 plantea otras cuestiones de carácter sustantivo que han venido a modificar los textos legales citados anteriormente introduciendo en nuestro ordenamiento jurídico supuestos nuevos o excepciones no previstas, pudiendo señalarse, entre otras, la exigencia de ofertas de carácter vinculante en los contratos, la penalización por omisión de cláusulas obligatorias, el derecho al reembolso anticipado del crédito, las garantías sobre obligaciones cambiarias, la regulación del cobro indebido, las excepciones oponible en caso de cesión del crédito y la eficacia y derechos ejercitables en los contratos vinculados.

(30) Modificada por otra Directiva 90/88/CEE.

(31) CBE 3/1996, de 27 de febrero.

### 3. Transparencia de las condiciones financieras de los préstamos hipotecarios

Las normas generales de transparencia se han complementado, a partir de 1994, con el establecimiento de unas condiciones específicas para los préstamos hipotecarios por medio de la Orden de la Presidencia del Gobierno de 5 de mayo de dicho año, en la que se generaliza una serie de exigencias en cuanto a la información que debe facilitarse y protección de quienes concierten operaciones de esta naturaleza.

La finalidad tuitiva de la Orden de 5 de mayo de 1994 se centra en los préstamos con garantía hipotecaria cuando se den simultáneamente las circunstancias siguientes:

- a) que se trate de un préstamo hipotecario y la hipoteca recaiga sobre una vivienda;
- b) que el prestatario sea persona física, y
- c) que el importe del préstamo sea igual o inferior a 25 millones de pesetas o a su equivalente en divisas.

En esta Orden se regula la obligación de facilitar folletos informativos sobre los préstamos hipotecarios y efectuar ofertas vinculantes a los clientes. Se exigen también unos contenidos específicos en los documentos contractuales de estas operaciones.

El Banco de España ha publicado la Circular 5/1994, de 22 de julio, por la que incorpora los contenidos de la Orden a la Circular 8/1990, de 7 de septiembre, a la vez que desarrolla las nuevas competencias que se le otorgan en este nuevo ámbito.

### 4. Protección de los clientes en las operaciones de valores

De forma paralela a las previsiones establecidas por la Ley 26/1988, de 29 de julio, para asegurar la transparencia informativa y la protección de los clientes en sus relaciones con las entidades de crédito, la Ley 24/1988, de 28 de julio, del mercado de valores, prevé también que, para proteger el interés de los inversores y el buen funcionamiento y transparencia de los mercados de valores, el Gobierno o, con su habilitación, el Ministro de Economía y Hacienda, y en algún caso la CNMV, puedan tomar determinadas medidas, entre las que cabe destacar las siguientes (32):

- Tipificar las operaciones que puedan ser concertadas en los mercados secundarios oficiales.
- Regular el contenido de los diversos tipos de órdenes de compra o de venta, así como los plazos y el modo en que las mismas habrán de ser cumplimentadas.

(32) Artículos 38.º y 44.º de la Ley 24/1988, de 28 de julio.

— Establecer que las relaciones entre miembros de un mercado secundario oficial con terceros, referentes a la negociación de valores, se formalicen por escrito, suscrito por las partes, y con entrega de un ejemplar a cada una de ellas.

— Dictar las normas precisas para que tales contratos reflejen, de forma explícita y con la necesaria claridad, los compromisos contraídos por las partes y los derechos de las mismas.

— Exigir la utilización de modelos en los contratos referentes a operaciones típicas e imponer alguna medida de control administrativo sobre aquéllos.

— Regular los documentos acreditativos en la ejecución de operaciones que hayan de ser entregados a terceros.

Un desarrollo reglamentario inicial de estas facultades se realizó por medio del Real Decreto 629/1993, de 3 de mayo, sobre normas de actuación en los mercados de valores y registros obligatorios, que establecía normas de conducta y normas de las relaciones con los clientes. El desarrollo parcial del Real Decreto, en el segundo de los contenidos indicados, se ha efectuado por la Orden de 25 de octubre de 1995.

En esta última Orden se aprecia un cierto paralelismo —salvando las diferencias entre los mercados de crédito y de valores— con la regulación de la de 12 de diciembre de 1989 dirigidas a la protección de la clientela de las entidades de crédito, en general, a la vez que incorporan contenidos específicos de aplicación a las operaciones con valores que, en la medida en que también pueden realizarse por las entidades de crédito, afectan igualmente a estas últimas.

Por ello, con independencia de las normas que dicte la CNMV dirigidas a las sociedades y agencias de valores, el Banco de España ha incorporado a las obligaciones generales de las entidades de crédito, recogidas en su Circular 8/1990, aquellas derivadas de la Orden de 25 de noviembre de 1995 que pueden afectarles, aunque para ello ha seguido, como norma general, no una reproducción de las nuevas exigencias en las normas correspondientes de la Circular, sino una alusión en cada caso a las disposiciones de la Orden aplicables (33).

---

(33) CBE 3/1996, de 27 de febrero.



## TRANSPARENCIA INFORMATIVA (II). NORMAS DE ACTUACIÓN CON LOS CLIENTES

La incorporación de distintas formas de protección en determinados ámbitos específicos, que se han ido añadiendo sucesivamente al contenido general de las normas de protección de los clientes de las entidades de crédito, exige un tratamiento integrado de cuantas disposiciones responden, en una u otra forma, a dar un carácter normalizado a la actuación de las entidades de crédito con sus clientes.

Por ello, en este capítulo se analizan los contenidos refundidos y actualizados de la Circular del Banco de España 8/1990, de 7 de septiembre, una vez incorporadas a su texto original las modificaciones establecidas posteriormente por otras circulares que, aparte de correcciones formales o técnicas y perfeccionamiento de algunas normas, se refieren fundamentalmente a los contenidos que se indican a continuación:

- CBE 22/1992, de 18 de diciembre: publicación de tipos de cambio de determinadas operaciones de divisas.
- CBE 13/1993, de 21 de diciembre: crédito al consumo (medidas que no exigen una disposición de rango superior).
- CBE 5/1994, de 22 de julio: condiciones financieras de los préstamos hipotecarios.
- CBE 3/1996, de 27 de febrero: crédito al consumo (disposiciones de la Ley 7/1995) y operaciones con valores negociables.

### I. PUBLICACIÓN DE TIPOS DE INTERÉS

Los bancos, las cajas de ahorros, la CECA, las cooperativas de crédito y las sucursales de entidades de crédito extranjeras deben publicar el tipo de interés preferencial y los que apliquen en los descubiertos en cuenta corriente y en los excedidos en cuenta de crédito. Este último podrá expresarse también como diferencial penalizador sobre el tipo de interés pactado para el crédito.

El tipo preferencial, a partir de la Circular 11/1988, de 22 de julio, se define como aquel que las entidades aplican en cada momento a sus clientes de mayor solvencia incluidos en el sector privado en operaciones de crédito, cualquiera que sea su modalidad, a corto plazo y de importante cuantía. La Circular 8/1990 considera de importante cuantía a los créditos cuyo principal supere los 100 millones de pesetas o el 5 por 100 de los recursos propios de la entidad, y operaciones a corto plazo, aquellas cuya duración original no sea superior a un año. En el caso de las

cooperativas de crédito, el tipo de interés preferencial se refiere, únicamente, a las operaciones crediticias con terceros no socios (1).

Los tipos publicados para descubiertos en cuenta corriente y excedidos en cuenta de crédito son de obligada aplicación siempre que no se hubiesen fijado contractualmente otros inferiores.

Con carácter orientativo, las entidades indicadas anteriormente publicarán también «tipos de referencia», entendiendo por tales los que correspondan a apoyos financieros distintos a los que definen el tipo preferencial y que consideren como más habituales o representativos entre los que estén dispuestos a conceder y en particular los que afecten al consumo y a la adquisición hipotecaria de viviendas.

Todos los tipos descritos anteriormente —preferenciales, de descubiertos y excedidos y de referencia— deben expresarse en tasas porcentuales anuales pagaderas a término vencido equivalente (2). Sin embargo, se establece aquí una excepción al principio general sobre los elementos que deben integrarse en el cálculo de la TAE que afecta, únicamente, a la «publicación» de tales tipos. La norma 8.<sup>a</sup> determina literalmente que «en la publicación de los tipos mencionados en el apartado 1, letras *a* y *b* precedentes, el cálculo del tipo de interés efectivo no incluirá carga alguna por comisiones», extremo éste que deberá señalarse expresamente. Ello no obsta para que, cuando la entidad prevea el cargo de comisiones, en la publicación de tales tipos deba constar una referencia a las mismas.

La razón de esta excepción se basa en el hecho de que los tipos de descubiertos o de excedidos sirven de garantía de que en las situaciones de esa naturaleza que se produzcan espontáneamente, o sobre las que no se han pactado unas condiciones específicas más favorables, no se superaran los niveles publicados. La incertidumbre sobre el importe de tales descubiertos y su perduración en el tiempo aconseja que, en estos casos, lo que se publique sea un tipo de interés efectivo (por períodos de liquidación) y no la TAE que se aplicaría en cada caso concreto. En cuanto a los tipos de referencia, se trata sólo de tipos representativos entre los que las entidades están dispuestas a aplicar, que no responden a operaciones concretas, publicándose igualmente sólo lo que resulta un tipo de interés efectivo, aunque cuando se trata de operaciones a interés variable y a varios años se exija que se concreten con algunos ejemplos a distintos plazos y con supuestos habituales de variabilidad del interés.

De todas formas, como los períodos de liquidación de descubiertos y excedidos suelen coincidir con los de liquidación de las cuentas, puntualiza la misma norma 8.<sup>a</sup> que los tipos de interés efectivo se calcularán aplicando el período de liquidación de cuentas más corto entre los que, habitualmente, utilice la entidad.

La publicación de todos estos tipos de interés tiene un carácter permanente y debe cumplirse en todas y cada una de las oficinas de la entidad en un tablón de anuncios, en sitio visible y fácilmente accesible para el público, presentada en el formato recogido en el Anexo I.

---

(1) Por el carácter cooperativo de estas entidades no parecería lógico calificar a determinados socios como preferenciales. Si no se realizan operaciones con no socios, se indicará en la publicación de tipos de interés «no practicado».

(2) Excepto en los preferenciales, en los demás podrán publicarse también los tipos nominales.



## 1. Tipos de descubiertos con consumidores

Recientemente se ha añadido una nueva obligación a las entidades de crédito, ya que deberán publicarse también, en la forma indicada anteriormente con carácter general, haciéndolos constar separadamente, los tipos aplicables a los descubiertos en cuenta corriente con consumidores a los que se refiere el artículo 19.º, 4, de la Ley 7/1995, de 23 de marzo, de crédito al consumo. En estos descubiertos no se podrá aplicar un tipo de interés que dé lugar a una tasa anual equivalente superior a dos veces y media el interés legal del dinero (3).

Esta previsión de la Ley responde al carácter tuitivo de la misma, como transposición de las Directivas comunitarias 87/102/CEE y 90/88/CEE, en materia de crédito al consumo. La propia Ley, en su artículo 18.º, b), define lo que se entiende por tasa anual equivalente: «el coste total del crédito expresado en un porcentaje anual sobre la cuantía del crédito concedido». Este coste total del crédito, según la letra a) del mismo artículo, comprende los intereses y todos los demás gastos que el consumidor esté obligado a pagar para la obtención del crédito, entre los que, lógicamente, tendrán una relevancia significativa, en caso de existir, las comisiones.

La Circular del Banco de España (4) no incluye estos descubiertos entre las excepciones al principio general para la elaboración de la TAE, que afecta a la publicación de tipos preferenciales, de descubiertos de carácter general, excedidos y de referencia —tal como se ha expuesto anteriormente—, señalando, en cambio, que «en los descubiertos en cuenta corriente con consumidores a que se refiere el artículo 19.º, 4, de la Ley 7/1995 se hará referencia expresa a las limitaciones contenidas en esa norma».

Surgen así, en la publicación de tipos de interés del Anexo I, dos tipos de interés de descubierta: uno que se refiere a los de carácter general, que se expresa en un tipo efectivo o TAE sin comisiones, y los relativos a operaciones con los consumidores, en los que, por imperativo de la Ley, su TAE, incluyendo comisiones si las hubiera, queda sujeta a unas limitaciones (5).

## 2. Tipos de cambio de determinadas operaciones

Como consecuencia de la revisión de las normas que regulan el mercado de divisas, derivada de la completa liberalización de las transacciones económicas con el exterior, se han añadido en los contenidos de la Circular 8/1990 determinadas obligaciones a las entidades para dejar a salvo una información adecuada sobre los cambios aplicables en operaciones de importe no muy elevado (6). Así, las entida-

(3) La disposición adicional undécima de la Ley 12/1996, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1997, ha fijado el interés legal del dinero en el 7,50 por 100.

(4) Incorporado a la CBE 8/1990 por la CBE 3/1996, de 27 de febrero.

(5) Una interpretación en el sentido de que las limitaciones sólo afectan al tipo de interés y que aparte pueden cargarse comisiones supondría enervar el carácter protector del crédito al consumo derivado de la Ley y de las dos Directivas comunitarias. Además, son muchas las entidades de crédito que publicaban y siguen publicando unos tipos para descubiertos generales (sin incluir comisiones) inferiores al que resultaría de considerar que las limitaciones establecidas por la Ley sólo afectaban al tipo de interés.

(6) Norma 1.ª bis de la CBE 8/1990, según modificaciones introducidas por las CBE 22/1982, de 18 de diciembre, y 3/1996, de 27 de febrero.

des de crédito que realicen con su clientela las operaciones que se describen a continuación deberán publicar los tipos mínimos de compra y máximos de venta, que aplicarán cuando los importes no excedan de 500.000 pesetas, dejando constancia en el tablón de anuncios de la existencia de tales cambios, indicando también, cuando proceda, las comisiones y gastos, incluso mínimos, en las siguientes operaciones:

- Compraventa de divisas contra pesetas.
- Compraventa de divisas derivadas de órdenes de transferencia de divisas al exterior.
- Compraventa de billetes extranjeros contra pesetas.

Por otro lado, en la compraventa de billetes extranjeros contra pesetas se separarán, si fuesen distintos de los anteriores, los tipos mínimos de compra y máximos de venta aplicados en operaciones cuyo importe no exceda de 100.000 pesetas, en los que se incluirá cualquier cargo por comisiones u otros gastos, de forma que expresen las sumas que efectivamente vayan a percibir o pagar los clientes (7).

## II. COMUNICACIÓN DE TIPOS DE INTERÉS

Todos los tipos de interés publicados a que se refiere el apartado I anterior deberán comunicarse al Banco de España, así como sus modificaciones, indicando las fechas desde las que se apliquen. Esta comunicación se efectúa según el modelo de declaración del Anexo I de la Circular.

Con independencia de lo señalado anteriormente, las mismas entidades obligadas a publicar tipos de interés deberán remitir información al Banco de España, dentro de los quince primeros días de cada mes, de los tipos medios de las operaciones de crédito y depósito en pesetas realizadas en España, que hayan sido iniciadas o renovadas en el mes anterior, de acuerdo con los modelos recogidos en los Anexos II y III de la Circular. Estos tipos medios se calcularán a partir de los de todas las operaciones efectivamente realizadas en el mes anterior, ponderados por sus principales en el caso de los préstamos y cuentas de crédito, y por sus importes nominales en los demás casos, y por los procedimientos señalados para el cálculo de la TAE en la norma 8.<sup>a</sup> de la Circular.

Para la comunicación de los tipos de interés de créditos o préstamos, en el Anexo II, se deben tener en cuenta las siguientes reglas:

- a) Todos los tipos deben responder al coste efectivo (TAE) para los clientes.
- b) La TAE en las cuentas de crédito se calculará bajo la hipótesis de una disposición total del crédito.
- c) En las operaciones que cuenten con subvención de tipos de interés, se tomará la remuneración total obtenida por la entidad con independencia del tipo abonado por el cliente.

---

(7) Se pretende con esta medida que el público pueda comparar las ofertas de tipos de cambio que ofrecen las entidades de crédito y las casas de cambio de divisas.

Por lo que se refiere a los tipos de interés de depósitos, que se comunican en el Anexo III, para cuentas a la vista y de ahorro, se toma en consideración el saldo a fin del mes anterior (8), y con objeto de no distorsionar la información que se persigue, se excluyen aquellas cuentas que, por tener el carácter de servicio de tesorería, no estén remuneradas o lo sean con tipos no significativos como coste financiero.

### III. TARIFAS DE COMISIONES

#### 1. Principio general de libertad. Folleto de tarifas

El principio de libertad en el establecimiento de las comisiones por servicios bancarios que introdujo la Orden de 17 de enero de 1981 trajo consigo una novedad importante respecto a la regulación anterior. Las tarifas de comisiones no vendrían ya reproducidas en las propias órdenes que las determinasen, sino que deberían ser confeccionadas por cada entidad y hechas públicas en aras de la debida transparencia informativa. La Orden de 3 de marzo de 1987, que implantó una liberalización total de las comisiones, y la actual de 12 de diciembre de 1989 mantienen esa obligación respecto a las tarifas de comisiones y la refuerzan en varios aspectos.

Las entidades de crédito están obligadas a confeccionar un folleto en el que se recojan las tarifas de comisiones, condiciones y gastos repercutibles a su clientela por las operaciones o servicios realizados o iniciados en España indicando los supuestos y, en su caso, periodicidad con que serán aplicables. En este folleto se incluirán también las reglas de valoración que apliquen, así como las relativas a los plazos máximos de puesta a disposición de valores y fondos (9). La tarifa debe comprender todas las operaciones que la entidad realiza habitualmente y pueden incluirse, asimismo, operaciones o servicios de carácter excepcional o singular, pero no podrán tarifarse servicios u operaciones no practicados. Se admite, sin embargo, que las comisiones de avales y garantías crediticias, aseguramiento de emisiones o cualquier otro servicio susceptible de generar riesgo de insolvencia se incluyan en las tarifas con carácter indicativo haciendo constar expresamente esta circunstancia, en cuyo caso prevalecerán sobre estos tipos indicativos los que se pacten con los clientes.

Tratándose de una regulación orientada a una adecuada transparencia informativa, es importante la forma de presentación de las tarifas: deberán recogerse en un folleto que se redactará de forma clara, concreta y fácilmente comprensible para la clientela, evitando la inclusión de conceptos innecesarios o irrelevantes. Es necesario, para una mayor claridad, el establecimiento de referencias cruzadas de aquellas comisiones que afectan a una misma operación, pero que se incluyen en distintos epígrafes.

Las tarifas de comisiones tienen carácter público, debiendo estar disponibles para su consulta en todas las oficinas de la entidad, y es obligatorio que conste en

---

(8) Por tratarse de cuentas de duración indefinida, y con objeto de obtener más información actualizada, se utiliza la convención de que se trata de operaciones que se inician cada mes.

(9) Los plazos de puesta a disposición de valores deberán respetar, en todo caso, los criterios señalados en el número 6.º, 2, de la Orden de 25 de octubre de 1995.

el tablón de anuncios de todas las oficinas una referencia expresa a su existencia y a su disponibilidad para ser consultadas por el público. Los folletos de las tarifas se han de remitir por duplicado, con todas sus hojas numeradas y selladas, al Banco de España antes de su aplicación para que compruebe que se dan los requisitos formales de claridad y fácil comprensión a que se alude en el párrafo anterior. Las tarifas de comisiones correspondientes a operaciones con valores se incluirán en el folleto con epígrafes propios, separando dentro de ellas las de operaciones del mercado de deuda pública en anotaciones (10). El Banco de España remitirá a la Comisión Nacional del Mercado de Valores los epígrafes correspondientes a operaciones y actividades con valores distintos de los negociados en el mercado de deuda pública. Las tarifas se entenderán conformes cuando, en el plazo de quince días a partir de su recepción, el Banco de España o la CNMV no hayan formulado objeciones o recomendaciones sobre su contenido.

El carácter público de las tarifas de comisiones y su registro en el Banco de España tienden a garantizar el cumplimiento de unos principios básicos sobre su aplicación: la imposibilidad de cargar a los clientes cantidades superiores a las que se deriven de las mismas tanto por aplicar condiciones más gravosas (11) como por repercutir gastos no previstos y que las tarifas se apliquen a servicios prestados y gastos producidos. Las Circulares del Banco de España han insistido en este criterio —por otro lado, bastante claro— estableciendo en el punto 3 de la norma 3.<sup>a</sup> de la actual la prohibición de cargarse comisiones por servicios no solicitados o aceptados por el cliente (12), recogiendo, a modo de ejemplo, una serie de prohibiciones concretas como la no procedencia de la comisión de apertura de descubierto de cuenta corriente por valoración, la aplicación de esta comisión en otros descubiertos no pactados que se produzcan antes de la siguiente liquidación de la cuenta y las conversiones artificiales e innecesarias a través de la peseta u otras monedas en las operaciones con divisas o billetes extranjeros.

La entrega del folleto de tarifas de comisiones será obligatoria en los mismos casos en que debe entregarse el documento contractual de la operación realizada (13): apertura de cuentas corrientes a la vista y de ahorro, determinadas operaciones de importe inferior a diez millones de pesetas, operaciones de arrendamiento financiero, cesiones de activos, compraventas con pacto de recompra y, en cualquier caso, siempre que lo pida el cliente. Esta obligación puede cumplirse entregando al cliente las hojas del folleto que contengan las tarifas que sean de aplicación a la operación concertada. Debe entenderse esto en el sentido de que pueden confeccionarse, a estos efectos, folletos «parciales» que contengan íntegramente los epígrafes de las tarifas correspondientes a determinadas operaciones, pero no serán admisibles folletos «reducidos» en los que se pretenda hacer un extracto de

(10) Las competencias de la CNMV alcanzan a todas las operaciones y actividades del mercado de valores, excepto las de deuda pública en anotaciones, que corresponden al Banco de España.

(11) Salvo en los casos de las llamadas comisiones «indicativas» mencionadas anteriormente.

(12) La Orden de 12 de diciembre de 1989 no contiene una definición o concepto de lo que es «servicio bancario», por lo que existe una indeterminación sobre qué actuaciones de una entidad de crédito puedan tener tal consideración y sean, por tanto, susceptibles de ser remuneradas por medio de una comisión.

(13) Véanse todos los supuestos de entrega obligatoria del documento contractual en el apartado siguiente.

lo que se juzga más importante de las tarifas (14). Los folletos parciales quedan sujetos a las mismas formalidades de registro en el Banco de España, así como las modificaciones o actualizaciones que se produzcan en el folleto general de las entidades.

## 2. Excepciones al régimen general de libertad de comisiones

La protección específica otorgada a determinados préstamos hipotecarios y a los créditos de consumo rompe el régimen general de libertad de tarificación del precio de los servicios que prestan las entidades de crédito cuando se dan determinadas situaciones. Estas excepciones han quedado incorporadas a un apartado 1 bis de la norma 3.<sup>a</sup> de la Circular 8/1990 por las Circulares 5/1994, de 22 de julio, y 3/1996, de 27 de febrero.

a) La Ley 2/1994, de 30 de marzo, sobre subrogación y modificación de préstamos hipotecarios, señala en su artículo 3.<sup>o</sup> que en las subrogaciones de préstamos de esta naturaleza, a tipo de interés variable, la comisión por cancelación anticipada subrogatoria no podrá ser superior al 1 por 100 cualquiera que sea la que se hubiese pactado, salvo que ésta hubiese sido menor, en cuyo caso prevalecerá la pactada. La disposición adicional primera de la misma Ley extiende esta limitación de la comisión por cancelación anticipada a todos los préstamos hipotecarios concertados a tipo variable, aunque la cancelación no tenga una motivación subrogatoria (15).

b) La Orden de 5 de mayo de 1994, sobre transparencia de las condiciones financieras de los préstamos hipotecarios, establece que la comisión de apertura de los préstamos acogidos a esta Orden deberá englobar «cualesquiera gastos de estudio del préstamo, de concesión o tramitación, u otros similares». Esta única «comisión de apertura» se devengará por una sola vez (16).

c) El artículo 10.<sup>o</sup> de la Ley 7/1995, de 23 de marzo, establece el derecho del consumidor a reembolsar anticipadamente, total o parcialmente, el préstamo concedido, señalando unas comisiones máximas: 1,50 por 100 del capital reembolsado anticipadamente cuando en el contrato se prevea la modificación del coste del crédito y 3 por 100 en el caso de que no se contemple tal modificación.

d) El apartado 4 del artículo 19.<sup>o</sup> de la misma Ley determina que, en los créditos que se concedan en forma de descubiertos en cuenta corriente, no se podrá aplicar un tipo de interés que dé lugar a una TAE superior a dos veces y media el interés legal del dinero. Como la propia Ley, en su artículo 18.<sup>o</sup>, incluye en la TAE,

---

(14) Esta precisión de la Circular ha venido a desterrar una práctica anterior de las entidades de confeccionar unos folletos reducidos en los que se incluían los conceptos que se consideraban, a su juicio, más relevantes en contradicción con lo previsto en la propia Orden en defensa de los derechos de información del cliente.

(15) El apartado 1 bis, a, de la norma 3.<sup>a</sup> de la CBE 8/1990 se refiere, además, a los préstamos hipotecarios que puedan ser objeto de novación. Como en estos casos no existe cancelación anticipada del préstamo, es de suponer que la alusión se deba a un error.

(16) En estos casos, más que de una excepción al régimen de libertad de comisiones, se trata de una limitación al tipo de comisiones que puede establecer la entidad en aras a una mayor transparencia.

además de los intereses, todos los demás gastos que el consumidor esté obligado a pagar, de forma indirecta, la limitación de la TAE condiciona la aplicación de comisiones o incluso las hace inviables.

#### IV. CONDICIONES DE VALORACIÓN

Las entidades de crédito «determinarán libremente las fechas de valoración de los cargos y abonos de sus cuentas activas y pasivas», aunque tal libertad queda sujeta a las limitaciones que pueda establecer el Banco de España. Debe entenderse esto en el sentido de que las normas fijadas por el Banco de España en el Anexo IV de la Circular 8/1990 constituyen los desfases máximos admisibles entre fechas de realización y valoración de las distintas operaciones bancarias (17), pero las entidades tienen libertad para ofrecer a sus clientes unas condiciones más favorables en aras de una mayor competitividad frente a las demás entidades.

Las normas de valoración deben incorporarse al folleto de tarifas y, en el caso de que la entidad no haya establecido modificaciones a los límites de valoración señalados por el Banco de España, se reproducirá íntegramente el Anexo IV de la Circular. Por tanto, las normas de valoración tendrán el mismo régimen de publicidad, comunicación y registro en el Banco de España que las tarifas de comisiones y deberán entregarse al cliente, junto con éstas, en los mismos casos en que sea obligatoria la entrega del documento contractual.

El referido Anexo IV contiene un amplio detalle de los límites establecidos por el Banco de España sobre valoración de cargos y abonos en cuentas activas y pasivas, señalándose que en todas las demás operaciones no contempladas expresamente los adeudos y abonos se valorarán el mismo día en que se efectúe el apunte si no se produce movimiento de fondos fuera de la entidad, valorándose los abonos, en caso contrario, el día hábil siguiente a la fecha del apunte. En cuanto a las operaciones con deuda anotada, las entidades gestoras deben aplicar a sus clientes, en las liquidaciones de efectivo —tanto en la emisión y amortización de los valores como en el pago de intereses— una fecha de valor que coincida con la aplicada por la Central de Anotaciones.

Al margen de las normas imperativas, el punto 4 de la norma 4.<sup>a</sup> de la Circular recoge unos principios generales que vienen a representar la filosofía que subyace a esta normativa sobre la actuación de las entidades de crédito con sus clientes: que deberán establecerse los medios necesarios para abonar o adeudar las cuentas de aquéllos sin demoras o retrasos, poniendo la máxima diligencia en facilitar a los clientes la disponibilidad pronta de sus fondos, y que las órdenes de transferencia de fondos se cursaran, lo más tarde, el día hábil siguiente a su recepción. Esta misma diligencia se exige para la comunicación de los impagos de recibos domiciliados que deberá efectuarse, en todo caso, y salvo circunstancias excepcionales, dentro de los diez días hábiles siguientes al impago.

---

(17) Disposición final c) de la Orden de 12 de diciembre de 1989.

## V. TABLÓN DE ANUNCIOS

La Circular 8/1990 exige en su norma 5.<sup>a</sup> la existencia en todas y cada una de las oficinas de las entidades de crédito de un tablón de anuncios permanente situado en lugar destacado de forma que atraiga la atención del público y su contenido pueda ser leído fácilmente.

En este tablón se recogerá toda la información que deba ponerse en conocimiento de los clientes, que comprende, por un lado, la que deriva de la obligación de las entidades de publicar determinados tipos de interés o de cambio recogidos en las normas 1.<sup>a</sup> y 1.<sup>a</sup> bis que se han descrito en el apartado I anterior, y por otro, unas informaciones que tienden a dar a conocer a los clientes y público en general los derechos que les asisten y las disposiciones donde se recogen las normas de transparencia en las operaciones.

También se incluirán en el tablón de anuncios, cuando se den tales casos, las modificaciones del tipo de interés, comisiones o gastos repercutibles en contratos de duración indefinida y las modificaciones de tipos de interés de títulos emitidos a tipo variable.

Las CBE 5/1994, de 22 de julio, y 3/1996, de 27 de febrero, han incorporado nuevos contenidos específicos sobre préstamos hipotecarios, operaciones con valores y crédito al consumo, tales como las informaciones sobre la existencia de folletos informativos sobre préstamos hipotecarios y de emisión de valores, sobre contratos tipo en operaciones con valores y el derecho que asiste a los clientes a solicitar las ofertas vinculantes sobre créditos al consumo y préstamos hipotecarios indicando en la información el carácter gratuito de los mismos.

En el cuadro núm. 17.1 se exponen los contenidos del tablón de anuncios, distinguiendo entre ellos los que tienen un carácter permanente de aquellos que responden a informaciones temporales que pueden o no figurar en un momento dado, ya que pasado un determinado plazo desaparecen del tablón. La coyunturalidad de otros contenidos puede considerarse relativa, ya que en la práctica todas las entidades abordan toda clase de operaciones y sólo trata de señalar que de esas operaciones deberá informarse únicamente por las entidades que efectivamente las realicen.

Las entidades que trabajen exclusivamente en régimen de banca telefónica deberán comunicar por escrito a sus clientes, con periodicidad al menos trimestral, los datos que son de obligada inserción en el tablón de anuncios, indicando, cuando proceda, la fecha desde la que tengan vigencia (18).

## VI. NORMAS RELATIVAS A LOS DOCUMENTOS CONTRACTUALES

La norma 6.<sup>a</sup> de la Circular se ocupa del contenido mínimo que deben contener los contratos con las exigencias específicas en las operaciones de crédito al consumo, operaciones con valores y préstamos hipotecarios y determina en qué casos es obligatoria la entrega al cliente del documento contractual. Tiene especial impor-

---

(18) Incorporada esta exigencia por la CBE 3/1996, de 27 de febrero.

**CUADRO NÚM. 17.1**  
**CONTENIDO DEL TABLÓN DE ANUNCIOS**

<p>Permanente</p>	<p>a) — Tipo de interés preferencial. — Tipos de los descubiertos en cuenta corriente (indicando separadamente el aplicable a los consumidores). — Tipos aplicables en los excedidos en cuenta de crédito o diferencial penalizador. — Tipos de referencia correspondientes a otros apoyos financieros o plazos que consideren como más habituales o representativos.</p> <p>b) Existencia y disponibilidad de un folleto de tarifas y normas de valoración de forma que se invite a su consulta.</p> <p>c) Referencia al Servicio de Reclamaciones del Banco de España y, en su caso, al Defensor del Cliente u órgano equivalente indicando su nombre y dirección y la necesidad de acudir a él con carácter previo.</p> <p>f) Referencia a la normativa que regula la transparencia de las operaciones bancarias y la protección de la clientela con sus fechas y las de publicación en el BOE.</p>	
<p>Temporal</p>	<p>c) Modificaciones del tipo de interés, comisiones o gastos repercutibles en contratos de duración indefinida.</p> <p>d) Modificaciones de tipos de interés de títulos emitidos a tipo variable.</p>	<p>Durante dos meses anteriores a su aplicación</p>
<p>Coyuntural</p>	<p>g) Referencia, en su caso, a la existencia de tipos de cambio, mínimos de compra y máximos de venta, para operaciones de compraventa de divisas contra pesetas ≤ 500.000 pesetas por operaciones de ventanilla o derivadas de órdenes de transferencia de divisas al extranjero.</p> <p>h) Referencia, en su caso, a la existencia de tipos de cambio, mínimos de compra y máximos de venta, para operaciones de compraventa de billetes extranjeros contra pesetas ≤ 500.000 ptas. separando si fueran distintos los de operaciones ≤ 100.000 ptas. (en los que se incluirán comisiones y gastos).</p> <p>i) Existencia de un folleto informativo gratuito sobre préstamos hipotecarios.</p> <p>j) — Información sobre tarifas de las operaciones más habituales que determine la CNMV. — Existencia y disponibilidad de folletos de emisión y ofertas públicas, y de IIC, cuando intervenga la entidad en su colocación o servicio financiero, o en la comercialización, respectivamente. — Contratos tipo en las operaciones con valores.</p> <p>k) Referencia al derecho de los clientes a solicitar las ofertas vinculantes sobre créditos al consumo y préstamos hipotecarios indicando expresamente el carácter gratuito de su entrega.</p>	<p>Si la entidad realiza operaciones de estas características</p>



tancia la regulación de unas condiciones informativas suficientes en los casos de operaciones a tipos de interés variables, así como la forma de comunicar las modificaciones a los clientes.

## 1. Contenidos mínimos

En los documentos contractuales de operaciones activas o pasivas en las que intervenga el tiempo deberá hacerse constar, de forma explícita y clara, los extremos siguientes:

- Tipo de interés nominal (que se utilizará para la liquidación de intereses) o los precios efectivos inicial y final (en los emitidos al descuento).
- Periodicidad del devengo de los intereses y de las liquidaciones.
- Fórmula utilizada para determinar el importe absoluto de los intereses a partir del tipo nominal.
- Comisiones que sean de aplicación con indicación de su concepto, cuantía y fechas de devengo y liquidación (19).
- Derechos que se reserva la entidad sobre la modificación del tipo de interés pactado o de las comisiones, los derechos del cliente en estos casos y el procedimiento a seguir para tales modificaciones.
- Los derechos del cliente en cuanto al posible reembolso anticipado de la operación.
- Cuando la cuantía de los gastos repercutibles no pueda determinarse en el momento de la firma del contrato, deberá figurar, al menos, su concepto (20).

Además de estos datos, en aquellos casos en que sea obligatoria la entrega del documento contractual se hará constar en el mismo, a efectos informativos, el coste o rendimiento efectivos de la operación expresados mediante la indicación de una tasa anual equivalente (TAE) calculada de acuerdo con las reglas que se indiquen más adelante (21) y bajo la hipótesis de que las operaciones tendrán vigencia durante el período de tiempo acordado y que las partes cumplen sus obligaciones con exactitud y puntualidad (22).

### A) *Contenidos específicos en las operaciones de préstamo hipotecario*

La Orden de 5 de mayo de 1994 ha establecido unas normas especiales de transparencia de las condiciones financieras de aquellos préstamos con garantía hipotecaria en los que concurren simultáneamente las circunstancias siguientes: que

---

(19) No son admisibles las referencias genéricas a las tarifas de comisiones.

(20) Si se repercuten gastos que la entidad haya satisfecho de forma globalizada y se hace imposible su individualización, las cuantías que se vayan a repercutir al cliente deberán quedar recogidas en los folletos de tarifas.

(21) Véase el apartado VIII de este mismo capítulo.

(22) La fórmula utilizada para obtener la TAE deberá hacerse explícita bien directamente o por referencia al BOE en el que se publicó la CBE 8/1990.

la hipoteca recaiga sobre una vivienda, que el prestatario sea persona física y que el importe del préstamo solicitado sea igual o inferior a 25.000.000 de pesetas o su equivalente en divisas.

En la Orden se regulan separadamente los aspectos preparatorios de la operación y el contenido del documento contractual del préstamo.

En cuanto a los primeros, se establece que las entidades de crédito deberán facilitar obligatoriamente a quienes soliciten préstamos hipotecarios, sujetos a la Orden, un *folleto informativo* cuyo contenido mínimo será el que se recoge en el Anexo I de la norma y que se resumen en una identificación de la operación, plazo, tipos de interés, comisiones, gastos que sean a cargo del prestatario e importe de las cuotas periódicas. La entrega de este folleto será gratuita, pudiendo el interesado conservarlo en su poder aun cuando opte por no concertar el préstamo con la entidad. Una vez efectuada la tasación del inmueble, y comprobadas su situación registral y la capacidad financiera del prestatario, la entidad de crédito viene obligada a efectuar una *oferta vinculante* —o a notificar la denegación del préstamo— que se formulará por escrito y con los contenidos mínimos señalados en el Anexo II de la Orden, que, en resumen, se refieren al importe del préstamo, plazo y forma de amortización, intereses ordinarios, comisiones, gastos a cargo del prestatario e intereses de demora. Esta oferta vinculante tendrá un plazo de validez no inferior a diez días hábiles desde la fecha de entrega.

Por lo que se refiere al *documento contractual*, la Orden establece que las escrituras públicas en las que se formalicen los préstamos hipotecarios deberán contener, separadas de las restantes, cláusulas financieras que se ajusten a lo señalado en el Anexo II (que ha servido también para formular la oferta vinculante) sin que las demás cláusulas del contrato puedan desvirtuar el contenido de aquéllas en perjuicio del prestatario, que tendrá derecho a examinar el proyecto de escritura pública del préstamo hipotecario en el despacho del Notario al menos durante los tres días hábiles anteriores a su otorgamiento.

La CBE 5/1994, de 22 de julio, ha incorporado una norma 6.<sup>a</sup> bis a la CBE 8/1990 relativa a este tipo de operaciones, en la que, además de una referencia expresa a las exigencias de la Orden, se añaden determinadas precisiones:

a) Respecto al folleto informativo

— Necesidad de indicar al cliente la identidad de los profesionales seleccionados al efecto cuando la entidad concierte la tasación de inmueble y el gasto sea por cuenta del cliente, dando a éste capacidad de elección cuando existan más de uno.

— Devolución de las provisiones de fondos cuando, transcurrido un mes desde la presentación de la solicitud, la entidad no hubiese denegado el préstamo o efectuado la oferta vinculante (23).

b) En las subrogaciones de préstamos hipotecarios reguladas por la Ley 2/1994, de 30 de marzo

— La oferta vinculante (artículo 2.º de la Ley) tendrá un plazo de validez no in-

---

(23) La devolución se efectuará en los términos que se hubiesen previsto o, en todo caso, cuando así lo solicite el cliente al cumplirse el plazo y circunstancias indicadas.

ferior a diez días hábiles, debiendo incluir las cláusulas financieras que resulten de aplicación de las señaladas en la Orden de 5 de mayo de 1994. La TAE de la operación incluirá entre los conceptos de coste, además, el importe estimado de la comisión de cancelación del préstamo objeto de subrogación.

— Con la oferta vinculante referida anteriormente, la entidad informará al cliente del coste efectivo remanente, tomando en cuenta sólo los conceptos de coste que quedarían por pagar en un curso normal de la operación.

## B) *Otros contenidos específicos*

La Circular recoge, en el segundo párrafo de la letra *d*) del punto 6 de la norma 6.<sup>a</sup>, las especificaciones que señala el artículo 8.<sup>o</sup> de la Ley 7/1995, de 23 de marzo, para contratos de crédito al consumo y de financiación de ventas de bienes inmuebles a plazos sujetos a la Ley 50/1965, de 17 de julio. Cuando se trate de anticipos en descubierto se hará constar el límite del crédito, si lo hubiese, y el procedimiento para la rescisión del contrato.

Respecto a los contratos de préstamo o crédito por un importe inferior a 10 millones de pesetas, se añaden unas nuevas exigencias (24) que se refieren a un mayor detalle del importe y periodicidad de los pagos que debe realizar el cliente para el reembolso del crédito y el pago de los intereses, comisiones y gastos repercutibles. También deberán constar en los contratos de estas operaciones los elementos de coste distintos de los anteriores que el cliente deba pagar en el marco de la relación contractual (25) y, si ése fuese el caso, la necesidad de constituir un seguro de amortización del crédito por fallecimiento, invalidez, enfermedad o desempleo del titular.

Se incorpora también a la norma 6.<sup>a</sup> de la Circular un nuevo punto 6 bis, recordando que el contenido de los documentos contractuales sobre las operaciones con valores incluidas en el ámbito de aplicación de la Orden de 25 de octubre de 1995 se ajustará a lo establecido en la misma y en las normas de la CNMV que la desarrollen.

## 2. Entrega de los documentos contractuales

Las entidades de crédito deben entregar al cliente un ejemplar del documento contractual en que se formalice la operación efectuada, suscrito por persona con poder para obligar a la entidad, cuando se realice alguna de las siguientes operaciones (26):

---

(24) Apartado 11 de la norma 6.<sup>a</sup> de la CBE 8/1990 incorporado por la CBE 13/1993, de 21 de diciembre. Estas exigencias suponen una generalización de los contenidos de la Directiva comunitaria de crédito al consumo a las operaciones de crédito inferiores a 10 millones de pesetas.

(25) Cuando no se conozca el importe de estos gastos, se facilitará, si es posible, un método de cálculo o una estimación lo más realista posible.

(26) La disposición final primera, e), de la Orden de 12 de diciembre de 1989 faculta al Banco de España para determinar en qué casos adicionales a los inicialmente señalados en la propia Orden será

- a) Apertura de cuentas corrientes a la vista y de ahorro.
- b) Operaciones inferiores a 10 millones de pesetas de:
  - Depósitos a plazo.
  - Pagarés bancarios o instrumentos similares.
  - Compraventa de instrumentos financieros, con pacto de retrocesión, negociados en mercados secundarios organizados.
  - Préstamos o créditos, incluso los instrumentados mediante tarjeta de crédito.
- c) Arrendamientos financieros.
- d) Compraventas, con pacto de retrocesión, sobre instrumentos financieros no negociados en mercados financieros organizados.
- e) Cesiones de activos no incorporados a valores negociables o de derechos o cuotas sobre cualquier clase de activos.
- f) En cualquier otra operación, siempre que lo pida el cliente.

Junto con el documento contractual es obligatorio entregar al cliente las tarifas de comisiones y gastos y las normas de valoración que sean de aplicación a la operación concertada.

La entrega del documento contractual no será preceptiva, salvo que la pida el cliente, en las operaciones de crédito que consistan en descubiertos en cuenta corriente o en la concesión de anticipos a empleados de la propia entidad. Sin embargo, en el caso de descubiertos aceptados tácitamente que se prolonguen durante más de tres meses, deberá comunicarse al cliente, de forma individualizada, el tipo de interés efectivo anual aplicado y las comisiones y gastos cargados.

La Orden de 25 de octubre de 1995 ha añadido dos nuevos supuestos de entrega obligatoria del documento contractual en operaciones con valores:

- aquellas en que exista contrato-tipo (27);
- las que, por su carácter singular, no hayan sido incluidas en los folletos de tarifas.

Las entidades deben retener y conservar copias firmadas por el cliente del documento contractual y el recibí del cliente a las copias del documento que le hayan sido entregadas (28).

### 3. Operaciones a tipo de interés variable

En las operaciones activas o pasivas concertadas a tipo de interés variable, los tipos publicados o practicados por la propia entidad de crédito o por otras

---

obligatoria la entrega al cliente de un ejemplar del contrato. La lista actual es el resultado de sucesivas ampliaciones introducidas por el Banco de España en sus Circulares.

(27) El número 8.º de la Orden establece la necesidad de utilizar un contrato-tipo para desarrollar la gestión de carteras o para aquellas operaciones de depósito o administración de valores o las que, por comprender productos de difusión masiva o por estimar conveniente su normalización, la CNMV determine la necesidad de un contrato-tipo.

(28) Si los contratos son intervenidos por fedatario público, la entidad podrá enviar por correo al cliente el contrato intervenido, sustituyendo el acuse de recibo del envío al recibí del cliente.

de su grupo no podrán ser utilizados como referencia por ninguna de estas entidades.

Esta prohibición constituyó una novedad importante de la Circular 15/1988, de 5 de diciembre (29), recogida ahora en el apartado 7 de la norma 6.<sup>a</sup> de la Circular 8/1990, de 7 de septiembre. Con ella se pretende una mayor transparencia en las condiciones de las operaciones y un mayor equilibrio en la posición de las partes contratantes. Si se permitiese que la entidad referenciase sus operaciones activas o pasivas a sus propios tipos de interés, se estaría dejando a una sola de las partes contratantes la decisión sobre las condiciones del contrato. No es ociosa la mención que hace el texto de la Circular a tipos «publicados o practicados», ya que no todos los tipos de interés que «practica» la entidad en sus operaciones está obligada a publicarlos, por lo que se insiste que la prohibición de que sean utilizados como referencia de operaciones propias o del grupo alcanza tanto a los que, según la Circular, deben ser publicados (preferenciales, de descubiertos en cuenta corriente o excedidos en cuenta de crédito y de referencia) como a aquellos de los que sólo se informa a posteriori como tipos medios ponderados por sus principales tanto de operaciones activas como pasivas (norma 2.<sup>a</sup> de la Circular).

El principio de objetividad que deben tener los índices de referencia se exige expresamente en los contratos de crédito al consumo y en los de financiación de ventas de bienes muebles a plazo (30). Asimismo, cuando se trate de préstamos hipotecarios sujetos a la Orden de 5 de mayo de 1994, las entidades de crédito sólo pueden utilizar como índices o tipos de referencia los que cumplan estas dos condiciones:

- a) que no dependan exclusivamente de la propia entidad de crédito ni sean susceptibles de influencia por ella en virtud de acuerdos o prácticas conscientemente paralelas con otras entidades;
- b) que los datos que sirvan de base al índice sean agregados de acuerdo con procedimiento matemático objetivo.

La disposición adicional segunda de la Orden citada traslada al Banco de España la definición de unos índices o tipos de referencia «oficiales» susceptibles de ser aplicados a estas operaciones (31) y la publicación regular de sus valores. En virtud de esta atribución, la CBE 5/1994, de 22 de julio, ha incorporado al apartado 3 de la nueva norma 6.<sup>a</sup> bis, dedicada a los préstamos hipotecarios, una relación de los que considera índices o tipos de referencia «oficiales»:

— Tipos medios de los préstamos hipotecarios a más de tres años, para adquisición de vivienda libre, concedidos por:

- bancos;

---

(29) Norma 1.<sup>a</sup>, 4. Posteriormente, se incluyó esta prohibición en el número 7.<sup>o</sup>, 4, *d*), de la Orden de 12 de diciembre de 1989, lo que dio la cobertura adecuada a la disposición del Banco de España.

(30) Véase el tercer párrafo del apartado 7 de la norma 6.<sup>a</sup>

(31) Debe señalarse que las entidades pueden formalizar operaciones de préstamo hipotecario, acogidas a la Orden de 5 de mayo de 1994, a tipo variable con cualquier otro índice de referencia siempre que cumplan las condiciones de objetividad señaladas anteriormente. La diferencia entre ambas situaciones estriba en que al utilizar una referencia «oficial» la entidad queda exenta de comunicar al cliente la variación del tipo de interés (véase lo que se expone en el epígrafe 4 siguiente).

- cajas de ahorros;
- conjunto de las entidades de crédito.
- Tipo activo de referencia de las cajas de ahorros.
- Tipo de rendimiento interno en el mercado secundario de la deuda pública de plazo entre dos y seis años.
- Tipo interbancario a un año (MIBOR).

La definición y forma de cálculo de cada uno de estos seis tipos se recoge en el Anexo VIII de la Circular 8/1990 y sus valores se publican mensualmente en el *Boletín Oficial del Estado*.

#### 4. Comunicación al cliente de las modificaciones de los tipos de interés y comisiones

##### A) *Procedimientos que pueden utilizarse*

Los nuevos tipos que resulten de la variación del de referencia deberán comunicarse al cliente cuando sean de aplicación de forma individual o por los procedimientos sustitutorios señalados en la propia Circular. Se insta también a que las entidades pongan la máxima diligencia en estas comunicaciones, efectuándolas con exactitud y sin demora.

Sin embargo, cuando se utilizan los índices o tipos de referencia «oficiales» descritos en el apartado anterior, la entidad de crédito no viene obligada a comunicar previamente al cliente las sucesivas modificaciones del tipo de interés (32).

Para el resto de situaciones —o sea, cuando no se han utilizado las referencias «oficiales»—, la Circular establece un principio general de comunicación personalizada al cliente con antelación razonable y su posible sustitución por la publicación de las modificaciones en un diario de suficiente difusión. En este último caso, se exige una previsión al efecto en el contrato indicando el diario en que se insertarán dichas informaciones.

También se aborda la situación de los contratos de duración indefinida (cuentas corrientes a la vista o de ahorro) en los que su propia peculiaridad va a determinar, a lo largo del tiempo, variaciones en los tipos de interés y en las comisiones.

De la correlación entre los contenidos de la letra *d*) del apartado 6 de la norma 6.ª y de los párrafos primero y cuarto del apartado 8 de la misma norma se deduce un sistema de comunicación de las modificaciones de tipos de interés y comisiones, en los casos a que se ha hecho referencia anteriormente, tanto en operaciones a tipo variable como en aquellas de duración indefinida, que puede quedar sintetizado de la forma que se expone a continuación:

---

(32) De la literalidad de los párrafos segundo y tercero añadidos al apartado 8 de la norma 6.ª de la CBE 8/1990 (por medio de las CBE 5/1994, de 22 de julio, y 3/1996, de 27 de febrero) puede desprenderse que esta exención sólo se refiere a operaciones de préstamo hipotecario o de crédito al consumo acogidos a sus regulaciones específicas, aunque en una interpretación lógica tal exención debería extenderse a cualquier tipo de operación a interés variable que utilizase las referencias «oficiales»: préstamos hipotecarios no incluidos en la Orden de 5 de mayo de 1994, créditos de consumo no acogidos en la Ley 7/1995, de 23 de marzo, y operaciones de otra naturaleza en las que se utilicen para la variación del tipo de interés las referencias «oficiales».

Forma de comunicación al cliente	Duración definida		Duración indefinida	
	Tipo de interés	Comisiones y gastos	Tipo de interés	Comisiones y gastos
Comunicación personalizada	Sí		Sí	
Publicación en un diario	Sí	No	Sí	No
Inserción en el tablón de anuncios	No		Sí	

El distinto tratamiento otorgado al procedimiento de comunicación de las variaciones del tipo de interés o de las comisiones se basa en una premisa fundamental: la modificación del tipo de interés, prevista en el contrato, supone la comunicación de que ha variado el índice objetivo de referencia que ya constaba en el documento contractual, incluso con las épocas normales de variación de dichos índices; la modificación de las comisiones, aunque estuviese prevista, responde siempre a una decisión unilateral de la entidad no sujeta a plazos o épocas predefinidas, por lo que no puede aplicarse a estos supuestos el procedimiento sustitutorio de publicación en un diario, ya que ello exigiría la lectura permanente del mismo. Únicamente en los contratos de duración indefinida, por su propia peculiaridad, se permite que la modificación de comisiones, al igual que las de los tipos de interés, puedan anunciarse al cliente en el tablón de anuncios que establece la norma 5.<sup>a</sup> durante el período de tiempo de dos meses antes de su aplicación.

Con independencia de la forma de comunicación adoptada, la información sobre estas modificaciones deberá facilitarse en la primera comunicación que, en el marco de la relación contractual, se dirija al cliente.

## B) *Supuestos especiales de comunicación*

La Circular prevé unos casos especiales en la forma de comunicación: las que se refieren a las variaciones del tipo de interés de bonos y obligaciones, a los créditos en cuenta corriente con consumidores y a determinadas operaciones con valores:

a) Las modificaciones del tipo de interés de bonos y obligaciones y otros títulos al portador, decididas en las asambleas de bonistas, obligacionistas o tenedores de dichos títulos, seguirán este doble procedimiento:

- Si los títulos se habían emitido originariamente a tipo fijo, las comunicaciones quedan sujetas a las reglas establecidas para los contratos de duración indefinida.
- Si los títulos se habían emitido a tipo variable, los nuevos tipos resultantes de la variación del de referencia podrán aplicarse de modo inmediato, si bien se publicarán en los tabloneros de anuncios de la entidad.

b) En los créditos en cuenta corriente con consumidores, el cliente deberá ser informado por escrito en el momento en que se produzca la modificación bien en un extracto de cuenta o de cualquier otra forma (33).

c) Las modificaciones de comisiones que afecten a clientes con los que la entidad haya suscrito contratos de gestión de carteras, depósito o administración de valores o cualquier otra relación contractual de duración original superior al año o indefinida deberán comunicarse al cliente por escrito, pudiendo, no obstante, incorporarse a cualquier información periódica que deba suministrársele (34).

## VII. DOCUMENTOS DE LIQUIDACIÓN

Las entidades de crédito están obligadas a facilitar a sus clientes, en las liquidaciones que practiquen por sus operaciones activas o pasivas y por los servicios bancarios prestados, un documento en el que se recojan con toda claridad los tipos de interés y comisiones aplicados, las bases y el tiempo de devengo, la cantidad líquida puesta a disposición del cliente, impuestos retenidos y, en general, todos aquellos antecedentes que permitan deducir el coste real de la operación y la corrección de la liquidación efectuada.

En el Anexo VI de la Circular 8/1990 se pormenoriza la información a facilitar en operaciones bancarias, distinguiendo según sean cuentas corrientes, cuentas de ahorro, imposiciones a plazo, certificados de depósito y otros depósitos con intereses postpagables, pagarés y efectos de propia financiación y otros recursos tomados a descuento entre las operaciones pasivas; cuentas corrientes de crédito, préstamos con cuotas periódicas, descuentos financieros, avales entre las operaciones activas, y, por último, servicios bancarios.

En general, puede resumirse que la información se referirá al período de liquidación que se efectúa, tipo de interés aplicado, intereses que resultan, principales o saldos de los créditos o préstamos, y en los descuentos se hará constar, además, el nominal, vencimiento, días de descuento y bases de cálculo.

Por lo que se refiere a las comisiones, tanto en las correspondientes a operaciones de crédito o descuento u otras operaciones activas como en las de servicios bancarios, se detallará en cada caso el concepto de la comisión, tipo y base de cálculo e importe e igualmente el período a que corresponde la liquidación. Si se trata de percepciones fijas o mínimos a cobrar, se hará mención de ellos, y se indicará, en todos los casos, el concepto que las origina (cambio, devolución, custodia, transferencia, etcétera).

Cuando se carguen gastos suplidos deberá indicarse con la máxima claridad su naturaleza e importe, y si se efectúa retención de impuestos, se expresará el tipo del mismo y la base de cálculo.

El diseño de estos modelos de liquidación de operaciones servirá también para aquellas comunicaciones que las entidades deban emitir a efectos judiciales para determinar la cantidad exigible en las ejecuciones de préstamos.

---

(33) Se excluyen los procedimientos de comunicación mediante publicación de las variaciones en un diario o la inserción en el tablón de anuncios.

(34) Circular de la CNMV 1/1996, de 27 de marzo.



Este régimen general de información a los clientes se simplifica cuando las operaciones tienen previsto únicamente pagos periódicos prefijados y en los préstamos a largo plazo con liquidaciones periódicas y de igual cuantía. En el primer supuesto, podrán sustituirse los sucesivos documentos de liquidación por la inclusión en el contrato de una tabla con todos los pagos y amortizaciones, y en el segundo, podrá entregarse un documento de carácter anual que resuma los correspondientes a períodos comprendidos en ese año.

En las operaciones con valores, reguladas por la Orden de 25 de octubre de 1995, las entidades de crédito deberán atender también las exigencias de información que la Comisión Nacional del Mercado de Valores pueda establecer en cuanto supongan añadidos específicos a los contenidos o a la forma de los documentos de liquidación.

Por último, cabe señalar que en los documentos de liquidación de las operaciones activas y pasivas se expresará obligatoriamente el coste o producto efectivo de la operación si bien, cuando se trate de operaciones activas a tipo de interés variable, se informará sobre el «coste efectivo remanente» (35).

## VIII. EXPRESIÓN DEL COSTE Y RENDIMIENTO EFECTIVOS

El coste o producto efectivo se expresará en tasas porcentuales anuales pagaderas a término vencido equivalente. Y esta tasa porcentual equivalente es la que iguala en cualquier fecha el valor actual de los efectivos recibidos y entregados a lo largo de la operación por todos los conceptos, incluido el saldo remanente a su término.

Para la confección de la TAE, establece la norma 8.<sup>a</sup> una serie de reglas que se desarrollarán matemáticamente por las entidades mediante la fórmula contenida en el Anexo V. De la definición de tasa anual equivalente se desprende que deben tomarse en consideración para su cálculo no sólo el tipo de interés, sino también el período de liquidación y las comisiones inherentes a la operación. De esta forma, la TAE se constituye en un elemento de comparación entre distintas ofertas financieras, lo que permitirá al cliente una elección adecuada de la que le resulte más favorable y debería servir, además, de estímulo a las entidades para desarrollar unas ofertas competitivas.

Las reglas para el cálculo de la TAE distinguen las que se aplican a la obtención del coste efectivo de las operaciones activas o el rendimiento efectivo de las pasivas adoptando determinados supuestos en unos y otros casos. Se señalan también algunas peculiaridades específicas propias de las operaciones a tipo de interés variable, créditos sin cuantía o duración determinadas y subrogación de préstamos hipotecarios. Se aborda, por último, como casos especiales, las TAE en los documentos de liquidación en préstamos o créditos y la que debe expresarse en la publicación de tipos de interés en el Anexo I.

Un primer paso a determinar es cuándo y en qué situaciones debe expresarse obligatoriamente la TAE. Según el punto 1 de la propia norma 8.<sup>a</sup>, es obligatoria su mención en los siguientes supuestos:

---

(35) CBE 8/1990, norma 8.<sup>a</sup>, 1, d). (Véase lo que se expone en el apartado VIII, 4, siguiente.)

- a) Documentos contractuales
  - Cuando su entrega sea obligatoria.
- b) Tipos de interés publicados y/o comunicados
  - Preferencial.
  - Descubiertos en cuenta corriente.
  - Excedidos en cuenta de crédito.
  - De referencia.
  - Tipos medios aplicados a operaciones iniciadas o renovadas en el mes anterior.
- c) Publicidad en que se haga referencia implícita o explícita a costes o rendimientos de operaciones activas o pasivas.
- d) Documentos de liquidación de operaciones activas o pasivas.
- e) Ofertas vinculantes sobre préstamos hipotecarios.

## 1. Operaciones activas

Con carácter general, en el cálculo del coste efectivo se incluyen las comisiones y demás gastos que el cliente esté obligado a pagar a la entidad como contrapartida por el crédito recibido o los servicios inherentes al mismo. La adaptación a la Directiva comunitaria de crédito al consumo ha llevado a incluir también las primas de los seguros que garanticen el reembolso del crédito en caso de fallecimiento, invalidez o desempleo del titular del mismo siempre que tal seguro sea una condición impuesta para la obtención del crédito (36). Se excluyen los gastos por seguros o garantías de cualquier otra naturaleza, los gastos a abonar a terceros (corretajes, gastos notariales, impuestos) y aquellos otros que el cliente pueda evitar en uso de las facultades que le conceda el propio contrato.

### A) *Liquidaciones de cuentas de crédito*

Las comisiones de apertura u otros gastos iniciales se distribuyen durante toda la vida del crédito y su integración en el coste efectivo se hará bajo el supuesto de una disposición total del crédito. Si no se hubiese establecido plazo, se distribuirán en las liquidaciones de intereses correspondientes al primer año de vigencia.

### B) *Descuento de papel comercial*

En cada factura de liquidación sólo se integrará en el coste efectivo el importe de las comisiones que, por cada efecto, exceda de los mínimos tarifados por la entidad.

---

(36) Incorporado a la CBE 8/1990 por la CBE 13/1993, de 21 de diciembre.

### C) *Contratos sin límite o sin vencimiento determinado*

Como se ha expuesto anteriormente, en los casos en que es obligatoria la entrega del documento contractual, la TAE, que se hará constar a efectos informativos, se calcula bajo la hipótesis de que las operaciones tendrán vigencia durante todo el período de tiempo acordado y que las partes cumplen sus obligaciones con exactitud y puntualidad. Pero puede ocurrir que el contrato de crédito no tenga límite, en cuyo caso se considerará que el crédito concedido no es superior a 250.000 pesetas. Si no tiene vencimiento o cuadro de amortización determinado, se considerará que el crédito se reembolsará íntegramente al año de su concesión, y si se estipulan diversas posibilidades de reembolso, se utilizará la fecha más próxima de las previstas en el contrato.

### D) *Operaciones de arrendamiento financiero y «factoring»*

En las primeras, se considerará como efectivo recibido el importe del principal del crédito más el valor residual del bien. En las de *factoring*, si se pacta al menos el servicio de administración, la TAE correspondiente a la financiación no incluirá las comisiones de factoraje.

## 2. Operaciones pasivas

Para el cálculo del rendimiento efectivo de las operaciones pasivas se considerará el importe bruto liquidado. Por tanto, no se tendrán en cuenta, si las hubiese, las deducciones por impuestos a cargo del perceptor de los intereses ni las ventajas fiscales por las desgravaciones que puedan beneficiarle.

Cuando se trate de cuentas corrientes a la vista y de ahorro, en el cálculo del rendimiento efectivo no se integrarán los eventuales cargos por comisiones o gastos que puedan derivarse del servicio de caja incluido en los contratos de estas cuentas.

Si el tipo de interés nominal es igual o inferior al 2,50 por 100, las entidades podrán tomar como TAE el propio tipo nominal.

## 3. Operaciones a tipo de interés variable

El coste o producto efectivos que se ha de reflejar en la documentación contractual de estas operaciones se calculará bajo el supuesto teórico de que el tipo de referencia inicial permanece constante durante toda la vida del crédito en el último nivel conocido en el momento de formalizar el contrato.

Cuando se haya pactado un tipo de interés fijo para un determinado período inicial, se tendrá en cuenta para el cálculo, pero únicamente durante dicho período inicial (37).

---

(37) Incorporado a la CBE 8/1990 por la CBE 5/1994, de 22 de julio.

#### 4. Casos especiales

Para una información más realista y adecuada al momento en que se facilita la misma al cliente, en los documentos periódicos de liquidación de operaciones se tendrá en cuenta una TAE o coste efectivo «remanente» que se calculará considerando exclusivamente el plazo pendiente de amortizar y los conceptos de coste que queden por pagar en un curso normal de la operación (38).

En los casos de subrogación de préstamos hipotecarios, la TAE a reflejar en la oferta vinculante incluirá, además, el importe estimado de la comisión de cancelación del préstamo objeto de la subrogación.

Por último, debe recordarse lo expuesto en el apartado I de este capítulo sobre la exclusión de las comisiones en la publicación de tipos de interés en el Anexo I: preferenciales, descubiertos, excedidos y de referencia.

#### 5. Consideraciones sobre tasa anual equivalente

La TAE pretende ser un elemento de comparación entre distintas ofertas financieras al tomarse en consideración para su cálculo no sólo el tipo de interés, sino también el período de liquidación y las comisiones. Sin embargo, no tiene el mismo efecto clarificador en las operaciones activas y pasivas, puede resultar distorsionadora en las operaciones pasivas a plazos inferiores al año y no deja de basarse en meros supuestos cuando se calcula para operaciones a plazos largos y con tipos de interés variables.

En las operaciones activas sí cumple un efecto de comparación, aunque más que sobre el coste de la operación informa la TAE al cliente de cuál es el verdadero nivel de rentabilidad efectiva que obtiene la entidad de crédito en dicha operación (39).

Cuando se trata de operaciones pasivas, la TAE admite una serie de reservas: aunque financieramente responda a una tasa anual pospagable, no tiene virtualidad práctica la reinversión de los intereses abonados al mismo tipo de interés que el principal; tampoco puede darse el supuesto que subyace en la definición de la TAE por el efecto de las retenciones fiscales sobre los intereses abonados, lo que hace que la cifra que se capitaliza —si está prevista la capitalización de intereses en el contrato— sea mucho menor, y, por último, en operaciones a muy corto plazo (depósitos a un mes, por ejemplo), la TAE puede resultar para clientes poco avezados incluso engañosa en épocas de descenso de los tipos de interés (40).

---

(38) Sin perjuicio de la constancia en el documento contractual de la TAE normal de la operación.

(39) A igual tipo de interés nominal y comisiones, pueden diferenciarse las TAE por el período de liquidación y el plazo de la operación, y ambos parámetros pueden aportar unos factores que interesen al cliente, aunque eleven el nivel de la TAE.

(40) En esta coyuntura, las tasas nominales para depósitos a un mes no se mantendrán por mucho tiempo en las sucesivas renovaciones, mientras que la TAE se establece para el supuesto de una operación anual.

## IX. CONTROL DE LA PUBLICIDAD

### 1. Antecedentes

El control de la publicidad bancaria se establece en 1949 (41) como una consecuencia del recientemente creado Registro Oficial de Bancos y Banqueros. Aunque viene a constituir, en definitiva, un control de estas entidades, su planteamiento inicial puede decirse que era la defensa de los bancos inscritos, impidiendo mediante la exigencia de una autorización previa cualquier tipo de reclamo publicitario sobre actividades bancarias que pudiesen realizar entidades no inscritas en tal Registro.

El artículo 1.º de la Orden de 4 de mayo de 1949 exigía que para la publicación o divulgación de anuncios, prospectos, carteles, boletines, folletos, revistas y, en general, cualquier propaganda sobre empresas o negocios bancarios, o que incluyese en el nombre o usasen de cualquier otro modo la denominación de «banco», debería obtenerse la expresa aprobación de los textos por el Banco de España cualesquiera que fuesen los medios empleados para la difusión de dicha publicidad o propaganda.

Se exceptuaban del requisito de autorización previa los anuncios que se limitasen a su contenido específico y no contuvieran datos, cifras o indicaciones que supusiesen un reclamo o propaganda del negocio bancario. Así, podían divulgarse sin necesidad de autorización los anuncios relativos a convocatoria de Juntas Generales, pago de dividendos, ampliaciones de capitales, liberalización de acciones, colocación de títulos de renta fija o variable emitidos por otras entidades, apertura de oficinas y otros contenidos análogos.

El control previo de la publicidad de cajas de ahorros y cooperativas de crédito no tuvo una regulación propia hasta el Decreto 2584/1973, de 19 de octubre, por el que se sometía al Estatuto de la Publicidad (42) toda actividad publicitaria que «implique una apelación al ahorro del público mediante la divulgación, por cualquier medio de comunicación, de informaciones destinadas directa o indirectamente a dirigir la atención hacia inversiones y en la que se dé cuenta respecto del pasado o se mencione, ofrezca o garantice para el futuro una determinada rentabilidad, plusvalía o liquidez».

El artículo 2.º del Decreto exigía, como norma general, que la publicidad de inversiones debería respetar los principios que ya recogía el Estatuto de la Publicidad: legalidad, veracidad, autenticidad y libre competencia. En la disposición final primera se reiteraba, de conformidad con lo previsto en el artículo 5.º del mencionado Estatuto, que las normas del Decreto no se aplicarían a la banca privada, que continuaría rigiéndose por sus normas específicas (Orden de 4 de mayo de 1949).

La delegación en el Banco de España de la competencia sobre autorizaciones de la publicidad de inversiones, por lo que se refiere a cajas de ahorros y cooperativas de crédito, se contenía en la Orden de 26 de octubre de 1973 por la que se desarrollaba el Decreto 2584/1973.

---

(41) Orden de 4 de mayo de 1949.

(42) Aprobado por Ley 61/1964, de 11 de junio. Por lo que se refiere a las cajas de ahorros, el artículo 109 del Decreto-Ley 2532/1929, de 21 de noviembre, eximía a estas instituciones de la obligación de presentar previamente para su aprobación los impresos o documentos de propaganda y publicidad de sus operaciones.

Conviene señalar que, desde la promulgación de la Constitución, ha sido válido poner en duda la vigencia y legalidad tanto del Decreto 2584/1973, de 19 de octubre, y de la Orden del mismo mes y año, mencionadas anteriormente, que afectaba a la publicidad de cajas de ahorros y cooperativas de crédito, como la de la Orden de 4 de mayo de 1949 respecto de la publicidad de los bancos, entendiéndose que se hacía necesaria la promulgación de la correspondiente disposición con rango de ley que viniese a regular todo lo relativo al control administrativo de la actividad publicitaria de las entidades de crédito.

Dos Leyes publicadas en 1988 han venido a llenar este vacío. Por un lado, la Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre disciplina e intervención de las entidades de crédito, faculta al Ministro de Economía y Hacienda «para dictar las normas necesarias para que la publicidad, por cualquier medio, de las operaciones activas y pasivas de las entidades de crédito incluya todos los elementos necesarios para apreciar sus verdaderas condiciones, regulando las modalidades de control administrativo de dicha publicidad, y pudiendo establecer, entre ellas, el régimen de previa autorización». Por otro, la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad, prevé en su artículo 8.º, 1, que la publicidad de productos, actividades y servicios susceptibles de ocasionar riesgos al patrimonio de las personas —operaciones y servicios bancarios con costes o rentabilidades inherentes— pueda ser regulada por sus normas especiales o sometida al régimen de autorización administrativa previa (43).

## 2. Regulación actual

En desarrollo de la facultad otorgada por la Ley 26/1988, en el marco de las previsiones de la Ley 34/1988, General de Publicidad, el Ministro de Economía y Hacienda incorporó a la Orden de 12 de diciembre de 1989 un capítulo III con un tratamiento homogéneo para la publicidad de todas las entidades de crédito, derogando las normas anteriores que regulaban específicamente esta materia en cada tipo de entidades.

Únicamente queda sometida ahora a control previo la publicidad sobre operaciones, servicios o productos en la que se haga referencia, explícita o implícita, a su coste o rendimiento para el público, quedando liberalizada de dicho control el resto de la publicidad que realicen las entidades de crédito (44).

Según el número 11.º, 1, de la Orden, corresponde al Banco de España otorgar la autorización previa comprobación de que la publicidad se ajusta a las normas aplicables sobre el cálculo del coste o rendimiento para el público (45) y que reco-

(43) Esta Ley ha derogado la anterior 61/1964, de 11 de junio, por la que se aprobaba el Estatuto de la Publicidad.

(44) El Banco de España puntualiza en su Circular que él no es competente para autorizar la publicidad que esté sometida al control de las Comunidades Autónomas de acuerdo con sus competencias en esta materia y siempre que el ámbito de difusión de los anuncios no exceda del territorio de las respectivas Comunidades Autónomas.

(45) Recuérdese que el apartado c) del punto 1 de la norma 8.ª de la CBE 8/1990 establece que el tipo de interés, coste o rendimiento efectivo (TAE) deberá expresarse obligatoriamente en la publicidad en que se haga referencia implícita o explícita a costes o rendimientos de operaciones bancarias.

ge con claridad, precisión y respeto de la competencia las características de la oferta financiera.

El Banco de España debe resolver sobre la autorización en un plazo máximo de ocho días hábiles contados a partir de la recepción de la solicitud, considerándose otorgada por silencio administrativo transcurrido dicho plazo. La denegación de autorización deberá ser motivada. Si se requiere cualquier modificación o información adicional, se interrumpe el plazo de resolución, reanudándose su cómputo una vez subsanados los defectos o aportada la información.

Las atribuciones que le otorga el apartado *k*) de la disposición final primera de la Orden han sido desarrolladas por el Banco de España en la norma 9.ª de la Circular 8/1990, de 7 de septiembre, detallando el procedimiento formal para presentar las solicitudes y obtener el número de registro de la autorización, que deberá hacerse constar en toda publicidad autorizada.

Es importante el contenido que se da en la Circular al concepto de publicidad al considerar como tal «toda forma de comunicación por la que se ofrezcan operaciones, servicios o productos financieros, o se divulgue información sobre ellos, cualquiera que sea el medio que se utilice: prensa, radio, televisión, filmaciones, carteles interiores o exteriores, vallas, folletos, circulares, etc., incluyendo las circulares y cartas personalizadas que formen parte de una campaña de difusión» (46).

Los proyectos de las campañas publicitarias sometidas a autorización deberán consistir en una reproducción adecuada —según el medio de difusión que se vaya a utilizar— de los textos, bocetos, composición gráfica, cuñas radiofónicas o filmaciones con indicación de los tamaños y tiempos totales y relativos de la composición interna de los mismos.

La publicidad debe contener una descripción suficiente del producto ofertado que muestre los aspectos más significativos del mismo. Las modificaciones introducidas por la Circular 13/1993, de 21 de diciembre, matizan que en la descripción de la oferta financiera deberá figurar, en particular, su coste o rendimiento efectivo (TAE) mediante un ejemplo explicativo. Añade, además, que cuando dicho coste o rendimiento efectivo pueda verse alterado por circunstancias tales como el importe de la operación, la existencia de comisiones diferentes u otras causas se indicará el intervalo significativo en que pueda moverse.

Entre estas últimas modificaciones, supone una novedad importante la exigencia de que en la publicidad de las operaciones a tipo de interés variable, cuando el tipo de interés inicial no se calcule según el procedimiento aplicable en los restantes períodos de interés (47), si se menciona el tipo inicial deberá darse relevancia publicitaria predominante a la TAE que resulte de tener en cuenta el tipo de interés inicial durante el período en que se aplique y utilizándose para el resto de la vida del crédito el tipo de interés que hubiere resultado de aplicar hoy el procedimiento acordado para los restantes períodos.

---

(46) Este último inciso quiere decir que el envío de escritos personalizados, que se conocen como *mailing*, no queda sujeto por sí mismo a autorización previa salvo cuando sea parte de una campaña que sí ha sido sometida a autorización del Banco de España. De esta forma se quiere evitar que los contenidos autorizados queden desvirtuados al simplificar la información que se incluye en esas cartas personalizadas que se envían a los clientes.

(47) Se trata de créditos con un tipo fijo, por ejemplo, el primer año, y variable a partir del segundo con referencia a algún tipo objetivo determinado.

La normativa otorga al Banco de España una serie de facultades que pueden concretarse como se expone a continuación:

— Requerir de las entidades de crédito la rectificación o el cese de aquella publicidad que no respete las condiciones de la autorización o que no la hubiese obtenido siendo exigible.

— Ejercicio de las acciones a que hace referencia el título IV de la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad (48).

— Revocación de la autorización cuando lleguen a su conocimiento nuevos elementos de juicio que alteren sustancialmente las bases sobre las que se concedió la autorización.

Las entidades no podrán hacer uso publicitario de la autorización ni hacer referencia a la misma en forma tal que pueda inducir al público a entender que ella supone una recomendación de las operaciones o servicios anunciados.

Por último, tanto la Orden como la Circular (49) se ocupan de las obligaciones de las entidades de crédito en tres supuestos bien definidos: *a)* oferta de servicios que serán realizados por entidad distinta de la que solicita la autorización; *b)* caso de operaciones o servicios a prestar por entidades no de crédito sujetas a otro control administrativo, y *c)* publicidad efectuada por empresas que no sean entidades de crédito, pero que se refieran a operaciones o servicios prestados por éstas, debiendo cumplirse en tales casos las siguientes precisiones:

*a)* La publicidad deberá contener mención expresa de la entidad que preste cada servicio.

*b)* La autorización que otorgue el Banco de España no eximirá del cumplimiento de los requisitos establecidos por el organismo de control de la otra entidad.

*c)* La entidad de crédito queda obligada a tramitar ante el Banco de España, cuando así proceda, la autorización de la campaña publicitaria.

### 3. Utilización publicitaria de billetes o monedas

#### A) *Antecedentes*

El supuesto más antiguo de control de la publicidad ha sido el relativo a la utilización publicitaria de billetes o monedas, o de sus reproducciones, dirigido más a los propios soportes que a la actividad de las entidades que la realizan. Puede establecerse como una constante de las distintas medidas que han regulado este control las exigencias de seguridad en el tráfico fiduciario y la defensa del prestigio de unos símbolos de la soberanía del Estado.

Unas primeras normas sucesivas de carácter prohibitivo, como fueron las Órdenes de 20 de agosto de 1927, 8 de diciembre de 1933 y 21 de marzo de 1934 desembocaron en una nueva disposición enmarcada en el proceso regulador iniciado por el Estatuto de la Publicidad, aprobado por la Ley 61/1964, de 11 de junio.

(48) Acciones de cesación y rectificación de la publicidad.

(49) Número 1.º, 1 y 2, de la Orden y apartados 6 y 7 de la norma 9.ª de la Circular.



La Orden de 30 de junio de 1965 constituyó una actualización de las normas anteriores y su adaptación a la estructura jurídica de la actividad publicitaria que había sido abordada por el reciente Estatuto de la Publicidad. En esta Orden se establecía que la publicidad realizada utilizando, en todo o en parte, reproducciones de moneda de curso legal (50) habría de ser autorizada previamente, en cada caso, por el Banco de España. Se consideraban responsables las entidades y particulares que promoviesen tal publicidad y, subsidiariamente, las propias imprentas o talleres que hubiesen realizado el trabajo, sancionándose los incumplimientos con arreglo a lo previsto en el Estatuto de la Publicidad.

## B) *Tratamiento actual*

Las normas de la Orden de 30 de junio de 1965 han quedado derogadas ante el nuevo encaje dado a estas cuestiones en las facultades que la Ley 13/1994, de 1 de junio, de autonomía del Banco de España, otorga a éste en el campo de la emisión de billetes y monedas. El artículo 15.º, 5, de esta Ley establece que «la realización de publicidad utilizando en todo o en parte billetes o monedas que tengan o hayan tenido curso legal, o sus reproducciones facsímiles, deberá ser autorizada en cada caso con carácter previo por el Banco de España, en los términos y con los requisitos reglamentariamente establecidos» (51).

Es de señalar que esta normativa no se refiere específicamente a las entidades de crédito, sino a cualquier persona física o jurídica que utilice como soporte publicitario los billetes o monedas o sus reproducciones.

Haciendo uso de esta habilitación, el Banco de España ha dictado la Circular Monetaria 1/1995, de 28 de febrero (52), en la que desarrolla el procedimiento de autorización, que se concederá cuando concurren los siguientes requisitos:

- El tamaño de las reproducciones habrá de ser superior al doble o inferior a la mitad del original.
- No se podrá reproducir en un mismo soporte el anverso y el reverso.
- El soporte físico, en el caso de moneda metálica, no podrá ser de metal, aleaciones o cualquier material rígido o semirrígido.
- La publicidad no podrá consistir en la adhesión o impresión de textos o imágenes en billetes o monedas originales.

Estos requisitos tienden a impedir que la actividad publicitaria pueda inducir al público a error o confusión respecto a los medios legales de pago.

La solicitud de autorización debe ir acompañada de una memoria descriptiva de las reproducciones que se pretenden realizar con indicaciones sobre el soporte, color, tamaño, tirada estimada, taller que las realiza, método de difusión y ámbito de difusión previsto. Se resolverá en el plazo de un mes a partir de la recepción de

(50) La Orden se refería también a billetes de Lotería Nacional y otros efectos públicos.

(51) La Ley exime de esta autorización a las Administraciones públicas y a las entidades de Derecho público dependientes de ellas.

(52) Según el artículo 3.º de la Ley 13/1994, las normas dictadas por el Banco de España para el ejercicio de las competencias a que se refiere el artículo 15.º de la propia Ley se denominarán Circulares monetarias.

la solicitud en el Registro General del Banco de España o de cualquiera de sus sucursales (53), entendiéndose otorgada la autorización si, transcurrido ese plazo, no se ha producido resolución expresa (54).

De acuerdo con lo previsto en la Ley 13/1994, de 1 de junio, la realización de la publicidad sin la preceptiva autorización o con incumplimiento de las condiciones fijadas en la misma constituirá infracción administrativa sancionable con multa de hasta 100 millones de pesetas (55), para cuya imposición se seguirá el procedimiento establecido en el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, relativo al ejercicio de la potestad sancionadora.

Para la graduación de la cuantía de la multa, dentro del límite máximo señalado, se atenderán los siguientes criterios:

- la naturaleza y entidad de las infracciones;
- la difusión de la campaña publicitaria;
- el grado de similitud entre las reproducciones y los billetes o monedas originales;
- la circunstancia de haber procedido a la subsanación de la infracción;
- la existencia de omisiones esenciales o falseamiento de datos en la solicitud;
- la no concordancia de los datos aportados con los de la publicidad realmente efectuada;
- la formación profesional del infractor en relación con los hechos y la normativa aplicable;
- la conducta anterior de la persona o entidad responsable atendiendo a sanciones firmes impuestas por la misma infracción durante los últimos cinco años.

Cuando la infracción haya sido cometida por una persona jurídica, se tendrán en cuenta, además, y respecto de sus administradores, el grado de participación material en los hechos, las facultades decisorias o de representación que ostenten y el conocimiento que, por razones profesionales, fuese exigible de los hechos concurrentes y de la normativa aplicable.

## X. SERVICIO DE RECLAMACIONES

En algunos países europeos han adquirido una importancia notable las instituciones de defensa de los clientes de las entidades bancarias, siendo tradicional la figura del *ombudsman* británico. Estas instituciones, presididas por personas de prestigio, gozan de independencia funcional y atienden las quejas que se presentan ante las entidades adheridas, que aceptan su arbitraje para solucionar los conflictos con los clientes. La ventaja indudable de estas instituciones reside en que pueden obligar a la restitución de cantidades indebidamente cobradas —lo que evita acudir a los tribunales de justicia— y, a veces, incluso están facultadas para imponer multas a las entidades.

(53) Este plazo es mucho más amplio que el establecido en la Orden de 12 de diciembre de 1989 para las autorizaciones por el Banco de España de la publicidad general (ocho días), siendo así que en una misma campaña publicitaria pueden concurrir ambos supuestos.

(54) La resolución pondrá fin a la vía administrativa (artículo 2.º, 1, de la Ley 13/1994).

(55) Según lo previsto en el artículo 15.º, 5, de la Ley 13/1994.

A llenar el vacío que ocasionaba la inexistencia —salvo algunas excepciones— de instituciones de esta naturaleza, ha respondido la creación de un Servicio de Reclamaciones, que es una de las innovaciones más importantes de la regulación actual que viene a introducir una nueva garantía para los clientes de las entidades de crédito.

Los principios básicos del Servicio de Reclamaciones se señalaron en el núm. 9.º de la Orden de 3 de marzo de 1987 (56), encomendándose al Banco de España la organización y funcionamiento del mismo, que quedaron plasmados, inicialmente, en la Circular 24/1987, de 21 de julio, y en la actualidad en el capítulo II de la Circular 8/1990, de 7 de septiembre.

Para la admisión de quejas ante el Servicio de Reclamaciones del Banco de España debe acreditarse que se ha acudido previamente ante el defensor del cliente, u órgano equivalente, de la entidad de crédito en el caso de que existiesen tales figuras. Si en esta instancia se denegara la admisión de la reclamación, se produjese resolución no satisfactoria para el reclamante o hubiesen transcurrido dos meses sin resolución, el interesado podrá interponer su queja ante el Banco de España (57).

El procedimiento de reclamación se inicia a instancia de persona interesada en escrito en el que se harán constar los datos personales e identificación del reclamante, la denominación de la entidad cuyos actos dan objeto a la reclamación y la cuestión sobre la que se solicita el pronunciamiento del Servicio con el detalle de los hechos y razones en que se basa tal solicitud. El reclamante deberá aportar o proponer las pruebas en que se funde su reclamación.

Una vez recibida la reclamación, se procederá a la apertura del expediente correspondiente. El Servicio podrá requerir al reclamante, conforme al artículo 71.º de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (58), para que complete la información aportada cuando no puedan establecerse con claridad los hechos objeto de la reclamación o no quedase suficientemente justificada la identidad de quién presentó la reclamación o de la entidad afectada por la misma.

Antes de la finalización del expediente, la entidad a la que se refiera la reclamación deberá ser oída, sin perjuicio de los datos que de la misma pueda recabar el Servicio. Los expedientes deben resolverse en un plazo máximo de tres meses a partir de la última actuación realizada.

Según lo dispuesto en el apartado c) del número 9.º de la Orden, el expediente concluirá con un informe motivado del Servicio, que se comunicará a quien hubiese formulado la reclamación y a la entidad de crédito afectada. Este informe, que debe ser motivado, contendrá unas conclusiones claras en las que se haga constar si de lo actuado se desprende quebrantamiento de normas de disciplina y si la entidad se ha ajustado o no a las buenas prácticas y usos bancarios.

En los casos en que del informe emitido por el Servicio de Reclamaciones se de-

(56) La Orden de 12 de diciembre de 1989 reprodujo el contenido de la anterior, ampliando su ámbito a las reclamaciones de los clientes de todas las entidades de crédito.

(57) La interposición previa de la reclamación ante el defensor del cliente de la entidad es una novedad introducida por la Orden de 12 de diciembre de 1989 y Circular 8/1990.

(58) Se trata de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

duzca que ha existido perjuicio para el reclamante, la entidad puede rectificar su situación con el cliente, poniéndolo en conocimiento del Banco de España en el plazo de un mes a contar desde la notificación del informe. De no recibirse notificación de la rectificación en ese plazo, el resultado del expediente quedará como antecedente a los efectos legales procedentes, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas o de otro orden en que haya podido incurrir la entidad.

El Banco de España no tiene competencia para obligar a las entidades a reparar los posibles perjuicios ocasionados al cliente, ya que ello corresponde a la jurisdicción ordinaria. La utilidad más importante de los informes emitidos por el Servicio de Reclamaciones reside en que constituirán un principio de prueba de unas irregularidades, en su caso, que si bien ha de valorar la autoridad judicial, orientarán al cliente sobre las posibilidades y conveniencia de acudir a los tribunales. A su vez, irá creándose una «jurisprudencia menor» en una materia ciertamente muy especializada que podrá prestar una valiosa ayuda a los órganos judiciales en la resolución de los litigios que se planteen ante ellos.

## CONTROL Y SUPERVISIÓN

## I. CONTROL Y SUPERVISIÓN

Al concepto actual de control y supervisión ejercido por las autoridades financieras sobre las entidades de crédito se ha llegado mediante una superación de las competencias iniciales de inspección atribuidas a departamentos ministeriales o a instituciones creadas con este fin.

Cuando se plantea la reforma del crédito y la banca de 1962, los bancos privados estaban sometidos a la disciplina de la Dirección General de Banca y Bolsa, dependiente del Ministerio de Hacienda. Otro departamento del Ejecutivo, el Ministerio de Trabajo, ejercía el control de las cooperativas de crédito (1), y sobre las cajas de ahorros tenía atribuciones el Instituto de Cajas de Ahorro (ICA). Como consecuencia del desarrollo de las Bases de la reforma de 1962, las competencias sobre cooperativas de crédito pasaron a los servicios de inspección del Ministerio de Hacienda, y las relativas a cajas de ahorros, a un nuevo Instituto de Crédito de las Cajas de Ahorros (ICCA).

En esta reforma de 1962 se inicia ya el proceso de atribución al Banco de España de las funciones inspectoras sobre las entidades crediticias, que comienza con las correspondientes a la banca privada como consecuencia de lo previsto en la Base 2.ª, f), de la Ley 2/1962, de 14 de abril, y desarrollado en el artículo 17.º del Decreto-Ley 18/1962, de 7 de junio, de nacionalización del Banco de España. Más tarde le son atribuidas las relativas a las cajas de ahorros por el Decreto 1473/1971, de 9 de julio, que desarrolla la disposición adicional tercera de la Ley 13/1971, de 19 de junio, y las de las cooperativas de crédito en virtud de la disposición adicional segunda de esta misma Ley.

Sin embargo, el término «inspección», reducido a su expresión literal, no reflejaría suficientemente el amplio campo de funciones ejercidas por el Banco de España respecto al control de las entidades de crédito, por lo que suele hablarse más técnicamente de una «supervisión» de las mismas. La Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre disciplina e intervención de las entidades de crédito, confirma al Banco de España las facultades de registro, control e inspección de dichas entidades, rebasando el ámbito anterior referido a las entidades de depósito, que queda ahora ampliado a todas las entidades de crédito.

---

(1) La Organización Sindical de aquella época compartía atribuciones sobre estas entidades con el Ministerio de Trabajo.

**CUADRO NÚM. 18.1**  
**ORGANISMOS SUPERVISORES DE LAS ENTIDADES DE CRÉDITO**

	BANCOS	CAJAS DE AHORROS	COOPERATIVAS DE CRÉDITO	ECAOL
↑ 1962	MEH (1)	ICCA (2)	MEH (3)	MEH (4)
↓ 1971	(5)	(6)	(7)	
↓ 1988	BANCO DE ESPAÑA			(8)

(1) Dirección General de Banca y Bolsa.  
 (2) Hasta 1962: ICA (Instituto de Cajas de Ahorros)  
 (3) Servicio de Inspección de Cooperativas de Crédito.  
 (4) Dirección General de Política Financiera.  
 (5) Ley 2/1962, Base 2.ª, f), y Decreto-Ley 18/1962, art. 17.º  
 (6) Ley 13/1971, disposición adicional tercera, y Decreto 1473/1971, art. 3.º, c)  
 (7) Ley 13/1971, disposición adicional segunda.  
 (8) Ley 26/1988, art. 43.º, 2.

En este capítulo se van a analizar los instrumentos más significativos de que dispone el Banco de España para el ejercicio de sus funciones supervisoras, tales como la información financiera y económica que deben rendir periódicamente las entidades, los datos que le suministra la Central de Información de Riesgos, la información sobre la estructura del capital de las entidades y la inspección propiamente dicha, sin olvidar la importancia del control indirecto que le otorgan las autorizaciones administrativas, informes previos o exigencia de comunicación de determinadas operaciones.

## II. BALANCES Y ESTADOS FINANCIEROS

### 1. Antecedentes

La Ley de Ordenación Bancaria de 1921 autorizaba al Gobierno para disponer la forma de los balances bancarios y su publicación, dictándose normas sobre el modelo obligatorio de los mismos. Posteriormente, la Ley de Ordenación Bancaria de 1946 faculta al Ministerio de Hacienda para disponer la forma en que deberán

establecerse y publicarse los balances y los extractos de las cuentas de pérdidas y ganancias de los bancos operantes en España y obliga a remitir tales datos, además de a la entonces Dirección General de Banca y Bolsa, al Banco de España y al Consejo Superior Bancario. Una Orden de 23 de abril de 1947, al regular el servicio de estadística bancaria previsto en el artículo 51.º de la Ley, dicta normas para la remisión de información a distintos organismos, entre ellos el Banco de España. Y otra Orden de 28 de junio de 1950 establece el modelo de balance público de las entidades bancarias, de elaboración trimestral.

Todo lo anterior se refiere a una documentación que tiene un carácter público y que se contrapone a otro tipo de información confidencial, que es la que interesa desde el punto de vista de la supervisión ejercida, en la actualidad, por el Banco de España. La documentación confidencial se reguló inicialmente por dos Órdenes de 23 de abril de 1955 y 4 de febrero de 1957 y numerosas circulares de la Dirección General de Banca y Bolsa, pasando las atribuciones de esta última en este campo al Banco de España en virtud de lo dispuesto por el Decreto-Ley 18/1962, de 7 de junio, que delimita como una de las funciones propias del Banco emisor la estadística e información de la banca privada: los bancos deberán remitirle un balance mensual dentro de los primeros quince días del mes siguiente al que se refiera, y el Banco de España estaba facultado para solicitar, con carácter reservado, datos concretos sobre el balance y la cuenta de pérdidas y ganancias de las entidades.

## 2. El balance de las entidades como instrumento de supervisión

No obstante, una estructura técnica bien diferenciada entre balance público y confidencial no aparece hasta la Orden de 1 de julio de 1968, que establece nuevos modelos de balance mensual y de cuenta anual de pérdidas y ganancias de carácter confidencial para las empresas bancarias. La exposición de motivos de esta Orden justifica los nuevos modelos por la necesidad de que tales documentos constituyan un cauce adecuado para el debido reflejo de los coeficientes estructurales y legales y un instrumento idóneo para la vigilancia y control de los bancos, y la información que suministren sirva de base para la elaboración y formulación de las directrices de la política monetaria y crediticia.

El Banco de España quedaba facultado para definir la significación y contenido de los diferentes epígrafes y rúbricas de los modelos obligatorios de balance y cuenta de resultados, públicos y confidenciales, y para resolver cuantas dudas originase la aplicación de la Orden, y en uso de tales facultades, dictó la Circular número 35 de 3 de octubre de 1968, que, con las modificaciones posteriores necesarias exigidas por los cambios introducidos en la normativa bancaria, constituyó durante catorce años un auténtico tratado de normas sobre la confección del balance bancario y la interpretación de sus contenidos.

Paralelamente a esta regulación relativa a los bancos, una Orden de 31 de marzo de 1970 elabora nuevos modelos de balance obligatorio de las cajas de ahorros que vienen a sustituir a los que había establecido otra Orden de 22 de diciembre de 1939, considerados insuficientes ante el desarrollo que en ese intervalo de tiempo habían adquirido estas entidades. El Instituto de Crédito de las Cajas de Ahorros estaba encargado de publicar trimestralmente los balances de las cajas y quedaba



facultado para incorporar al modelo de balance y cuenta de resultados establecido en la Orden citada los subconceptos apropiados para el detalle y desarrollo de las rúbricas principales. La dualidad balance público-balance confidencial tiene aquí una peculiar concepción, ya que es precisamente la mayor información obtenida por razón de los referidos subconceptos lo que tendrá carácter confidencial y no podrá hacerse pública referida a cada caja en particular (2).

Las cooperativas de crédito y las cajas rurales venían obligadas a remitir al Servicio de Inspección correspondiente del Ministerio de Hacienda cuantos datos estadísticos y contables o de cualquier otra clase se considerasen necesarios, y en particular un balance de situación mensual y anualmente el balance definitivo y un extracto de la cuenta de resultados (3). Al entrar en vigor la Ley 13/1971, de 19 de junio, estas competencias, como todas las del Ministerio de Hacienda respecto a las cooperativas de crédito, pasan al Banco de España (4). Al regularse específicamente estas entidades por el Real Decreto 2860/1978, de 3 de noviembre, se marcan las pautas que ha de seguir la contabilidad, estadística e información de las mismas (5), reiterándose la obligación de remitir al Banco de España un balance mensual dentro de los primeros quince días hábiles del mes siguiente al que se refiera. Se apunta también el carácter confidencial de otras informaciones al establecer la obligación de facilitar al Banco, con carácter reservado, datos concretos sobre el balance y las cuentas de resultados y de excedentes netos.

### 3. Proceso de homologación

Los antecedentes examinados en los párrafos precedentes relativos a entidades de depósito desembocaron en una normativa paralela con una regulación similar para bancos y cajas de ahorros y con una menor exigencia de datos, por la menor complejidad de su operativa, en las entidades de crédito cooperativo, que quedó recogida en tres Órdenes y otras tantas Circulares del Banco de España: Orden de 16 de julio de 1982 y Circular del Banco de España 16/1982, de 11 de agosto (bancos), Orden de 13 de abril de 1981 y Circular del Banco de España 20/1981, de 30 de junio (cajas de ahorros), y Orden de 3 de marzo de 1980 y Circular del Banco de España 3/1981, de 23 de enero (cooperativas de crédito). En estas Circulares, a la vez que se elaboraban los modelos de balances, cuentas de resultados y numerosos estados complementarios de carácter confidencial, el Banco de España dictó una serie de normas sobre la confección de los mismos y sobre los criterios de contabilización de operaciones, valoraciones de activos, determinación de beneficios, etcétera.

Posteriormente, la similitud de la problemática financiera de bancos y cajas de ahorros aconsejó al Banco de España la unificación en un solo texto de los ya muy similares de las Circulares 20/1981 y 16/1982, asegurando así la igualdad en el tra-

(2) Estas facultades del ICCA pasaron al Banco de España en virtud del Decreto 1473/1971, que desarrolló la disposición adicional tercera de la Ley 13/1971.

(3) Número 11.º de las Órdenes de 7 de diciembre de 1967 y 14 de junio de 1968, respectivamente.

(4) Disposición adicional segunda.

(5) Artículo 5.º



tamiento contable de ambos tipos de entidades. Fruto de ello fue la nueva Circular 19/1985, de 23 de julio, en la que se formulaban los modelos de balances, cuentas de resultados y estados complementarios de carácter confidencial, comunes para bancos y cajas de ahorros, incorporando, entre otras novedades, el tratamiento de nuevos supuestos de reciente creación (como, por ejemplo, las financiaciones subordinadas) y modificándose algunos criterios contables referentes a la valoración y reflejo en resultados de las operaciones en moneda extranjera o a la técnica de periodificación de las operaciones a descuento. Es importante también la habilitación de un procedimiento para la entrega de la información por las entidades en soportes informatizados.

En esos momentos, los balances y cuentas de resultados públicos comunes para bancos y cajas de ahorros eran los establecidos por una Orden de 13 de noviembre de 1985. Por lo que se refiere a las cooperativas de crédito, subsistían los modelos de balance y cuenta de resultados públicos que estableció la Orden de 3 de marzo de 1980 en uso de las facultades otorgadas al Ministerio de Economía por el artículo 5.º, 3, del Real Decreto 2860/1978.

El Banco de España recibe una serie de autorizaciones que le permite elaborar el llamado balance confidencial y los estados complementarios del mismo, definir el contenido de los conceptos de estos estados y las normas de valoración aplicables y establecer las correlaciones que correspondan entre el balance y cuenta de resultados públicos y confidenciales. En consonancia con el carácter confidencial de tales datos, el Banco de España no podrá publicarlos, exhibirlos ni comunicarlos a terceros distintos de los Fondos de Garantía de Depósitos respectivos sin permiso de la entidad implicada, salvo por motivo de procedimiento que pueda incoarse o por acuerdo de la autoridad judicial competente. Sí podrán ser publicados, en cambio, de forma global o por grupos de entidades a efectos estadísticos, pero preservando su confidencialidad individual.

Las facultades otorgadas al Banco de España estaban, pues, desarrolladas en dos Circulares: 19/1985, para bancos y cajas de ahorros (que a su vez había derogado a las específicas anteriores 16/1982 y 20/1981), y 3/1981, para cooperativas de crédito. Estas dos Circulares básicas quedaron posteriormente incorporadas a una nueva Circular 22/1987, de 29 de junio, que entró en vigor el 1 de enero de 1988, y que se refería al balance, cuenta de resultados y estados complementarios, de carácter confidencial, de las entidades de depósito en general. Esta nueva Circular supuso una importante labor de síntesis al reflejar en un solo texto toda la normativa contable de bancos, cajas de ahorros y cooperativas de crédito, incorporando, a la vez, las modificaciones exigidas por la regulación y contabilización de nuevas operaciones financieras aparecidas en los mercados que habían dado lugar a adaptaciones y rectificaciones de los modelos anteriores.

Cabe señalar que a este nuevo texto normativo se incorporaron los contenidos de otras Circulares específicas de materias tales como fondos de previsión para insolvencias (6), provisiones por riesgo-país (7), coberturas de los compromisos y riesgos sobre complementos de pensiones (8) y consolidación de estados conta-

(6) CBE 1/1982, de 26 de enero.

(7) CBE 8/1986, de 8 de abril, y CBE 10/1987, de 13 de marzo.

(8) CBE 15/1986, de 23 de septiembre, y CBE 11/1987, de 13 de marzo.

bles (9), operándose así un proceso de simplificación administrativa que queda patente en el hecho de que en la nueva Circular se derogaran en su totalidad 21 Circulares y cinco Oficios-circulares.

Las entidades de crédito de ámbito operativo limitado (sociedades de crédito hipotecario, entidades de financiación y sociedades de arrendamiento financiero) han tenido también sus normas específicas recogidas en distintas Órdenes que contenían en anexos los modelos de balances cuentas de resultados y otros datos complementarios. Se publicaron, además, normas para la adaptación de sus balances al Plan General de Contabilidad.

Cuando el Banco de España asumió el control de todas estas entidades (10), en el segundo semestre de 1988, efectuó algunas modificaciones en los modelos de balances y estados financieros que debían remitirle hasta tanto se elaborase una Circular común para todas las entidades de crédito.

#### 4. Regulación actual

El preámbulo de la Circular 22/1987 ya se refería a que «la necesidad de afrontar próximamente una regulación común a todas las entidades de depósito, acorde con la reciente Directiva de la CEE relativa a las cuentas anuales y cuentas consolidadas de los bancos y otras entidades financieras, aconseja unificar los modelos de balances y cuentas de resultados de todas las entidades de depósito, para los que serán de aplicación los mismos principios y normas contables». Pero esta unificación exigida por la Directiva de la CEE 86/635, de 8 de diciembre (11), sólo se refería a balances públicos anuales, ya que la normativa comunitaria no trata de armonizar los estados confidenciales o reservados.

Las facultades que ya tenía el Ministro de Economía y Hacienda para disponer la forma en que debían establecerse y publicarse los balances y cuentas de resultados de la banca desde la Ley de Ordenación Bancaria de 1946, y en otras disposiciones posteriores y dispersas sobre el resto de las entidades, han quedado ratificadas y actualizadas, con una referencia expresa a todas las entidades de crédito, en el artículo 48.º, 1, de la Ley 26/1988, de 29 de julio, señalándose que el ejercicio de estas facultades podrá ser encomendado al Banco de España. La propia Ley declara que las normas que se aprueben al amparo de estas facultades tendrán el carácter de ordenación básica del crédito a que alude el artículo 149.º, 1, 11.ª, de la Constitución (12).

Estas facultades se han trasladado al Banco de España mediante una Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 31 de marzo de 1989 y han supuesto un reforzamiento notable de su papel como órgano de control y vigilancia de las entidades de crédito.

(9) CBE 21/1985, de 21 de agosto.

(10) De acuerdo con lo establecido en el artículo 43.º, 2, de la Ley 26/1988, de 29 de julio.

(11) Las normas de esta Directiva debían transponerse a la regulación de los Estados miembros de la CEE no más tarde del 31 de diciembre de 1990.

(12) La ordenación básica del crédito es una de las competencias exclusivas del Estado.

A) *Contenido de las competencias del Banco de España*

Hasta ese momento, las competencias del Banco de España se referían, únicamente, a los balances, cuentas de resultados y otros estados complementarios de carácter reservado o confidencial de bancos, cajas de ahorros y cooperativas de crédito (entidades de depósito), a definir el contenido de los conceptos de tales estados reservados y las normas de valoración aplicables, y a establecer las correlaciones con los modelos públicos que incluía el Ministerio de Economía y Hacienda como anexo de las Órdenes correspondientes.

A partir de esta Orden, las competencias del Banco de España quedan concretadas en los siguientes puntos:

- Establecer y modificar las normas de contabilidad y modelos de los estados financieros, individuales y consolidados de *todas las entidades de crédito, tanto de carácter público como los de carácter reservado*.
- Disponer la forma, frecuencia y plazo de la *publicación* de los estados financieros públicos y de la *rendición* de los estados financieros reservados.
- Establecer las correlaciones entre los estados públicos y los reservados.

En esta Orden se derogaron formalmente todas las disposiciones anteriores sobre balances, aunque siguieron aplicándose, con carácter transitorio, hasta que el Banco de España desarrolló las facultades recibidas mediante la Circular 4/1991, de 14 de junio, que entró en vigor el 1 de enero de 1992, relativa a las normas de contabilidad y modelos de estados financieros de todas las entidades de crédito.

La normativa contable de las entidades de crédito se ajusta en la Circular a la establecida en las Directivas de la CEE 86/635, de 8 de diciembre, y 89/117, de 13 de febrero (13). Pero estas Directivas se refieren únicamente a cuentas anuales y datos financieros de carácter público, ya que la normativa comunitaria —como ya se ha dicho anteriormente— no trata de armonizar los estados confidenciales o reservados, mientras que la Circular del Banco de España incorpora también en su texto, con un carácter integrador, todas las obligaciones relativas a la información de carácter reservado.

Los criterios desarrollados por el Banco de España en Circulares anteriores para las entidades de depósito se extienden ahora, además, a los establecimientos financieros de crédito (14), recogiendo para éstos las peculiaridades operativas que le son propias. Se realiza también una homogeneización de los tratamientos de situaciones que se habían ido presentando y se perfeccionan y completan normas que las nuevas técnicas operativas, o el mero transcurso del tiempo, habían dejado anticuadas o incompletas.

Al revisar los modelos contables y estadísticos se ha prestado atención a las nuevas necesidades supervisoras del Banco de España, y, como afirma el preámbulo de la Circular, su último objetivo ha sido el de componerla «con una estructura más sistemática, procurando una mayor simplicidad en su manejo, generali-

(13) Cuentas anuales y cuentas consolidadas de bancos y otras entidades financieras y obligaciones en materia de publicidad de los documentos contables de las sucursales de entidades financieras con sede en otro Estado miembro, respectivamente.

(14) Que han venido a sustituir a las anteriores entidades de crédito de ámbito operativo limitado.

zando temas, y reduciendo el propio contenido material, al evitar repeticiones innecesarias a lo largo del texto».

Al margen de los contenidos estrictamente contables y de las peculiaridades de las principales cuentas (15), las obligaciones de publicar o rendir estados financieros y su forma de presentarlos quedan recogidas en el capítulo III, distinguiendo entre los estados reservados y las cuentas públicas, y dentro de unos y otros, los de carácter individual y los correspondientes a grupos consolidados.

#### B) *Reglas generales sobre la presentación de los estados financieros*

Como norma general, las entidades de crédito deben remitir al Banco de España:

- los estados reservados que se establecen para cada tipo de entidades;
- los informes de auditoría de las cuentas anuales;
- los estados públicos.

El Banco de España podrá exigir, con carácter general a todas las entidades, o en particular a alguna de ellas, detalles o aclaraciones sobre el contenido de los estados recibidos.

La Circular señala unos plazos y frecuencia para la rendición de los estados, aunque podrá requerirse individualmente a una entidad para que presente dichos estados con una frecuencia superior a la indicada con carácter general cuando así lo aconseje la situación por la que atraviese la entidad.

Los estados individuales se presentan por la propia entidad a que se refieren y los consolidados por la entidad a quien corresponda la obligación de informar al Banco de España según lo establecido en las normas de solvencia.

La presentación de los estados debe hacerse en soporte magnético. Con independencia de ello, los balances y cuentas de pérdidas y ganancias trimestrales deberán también remitirse impresos, fechados, sellados y visados en todas sus páginas y firmados por el presidente, consejero delegado o director general. Con carácter excepcional, por causas justificadas, podrá autorizarse la presentación de todos o alguno de los estados exclusivamente en impresos facilitados por el Banco de España (16).

Por último, debe precisarse que las entidades de crédito españolas han de ajustar el ejercicio económico al año natural, mientras que las sucursales de entidades extranjeras cuyo ejercicio económico no coincida con el año natural podrán respetar el criterio a que están sujetas según la regulación del país de su casa matriz, aunque en tales casos deberán efectuar cada mes un ejercicio teórico con objeto de que el saldo de la cuenta de pérdidas y ganancias de los estados que deben presentar al Banco de España quede ajustado a las pérdidas o ganancias en los meses que vayan corridos del año natural.

(15) Capítulos I y II.

(16) La exigencia general de presentación en soporte magnético entra en vigor el 1 de enero de 1997, según la CBE 2/1996, que ha modificado la redacción anterior de la norma 39.ª de la Circular 4/1991, en la que se establecía el carácter alternativo de ambas formas de presentación.

C) *Estados reservados*

El apartado 1 de la norma 41.<sup>a</sup> detalla la información reservada que deben remitir el ICO, los bancos, las cajas de ahorros y la CECA y cualquier entidad de crédito que por su volumen de negocio así lo exija el Banco de España en comunicación expresa a la misma:

- a) De periodicidad mensual:
  - Avance de datos del balance
  - Balance
  - Balance de moneda extranjera:
    - por plazos
    - por monedas
  - Datos del mercado de pagarés de empresa
  - Operaciones con pacto de retrocesión
  - Cuentas con entidades de crédito
  - Cuentas de no residentes (negocios en España)
- b) De periodicidad trimestral:
  - Cuenta de pérdidas y ganancias
  - Detalle de periodificación y diversas
  - Clasificación de los valores
  - Movimientos de la cartera de valores
  - Empréstitos y valores negociables emitidos
  - Clasificación de créditos y acreedores:
    - por sujetos
    - por provincias
  - Clasificación del crédito:
    - por finalidades
    - por plazos: origen y remanente
  - Clasificación por países de las inversiones y recursos de no residentes
  - Clasificación por monedas y países de las inversiones y recursos
  - Activos dudosos y fondos de cobertura
  - Detalle del movimiento de fondos especiales
  - Balance de negocios en el extranjero:
    - detalle por países
  - Créditos especiales
  - Créditos exportación a tipos de interés subvencionados por el ICO
  - Financiación de viviendas acogidas a planes especiales:
    - variaciones bimestrales
- c) De periodicidad semestral:
  - Distribución por países de las inversiones de las filiales bancarias en el extranjero
  - Detalle de operaciones con empresas del grupo.

## d) De periodicidad anual:

- Regularizaciones y saneamientos fuera de la cuenta de pérdidas y ganancias
- Información complementaria anual
- Clasificación por sujetos de productos y costes.
- Aplicación del resultado neto.
- Detalle de valores depositados.
- Depósitos cubiertos por el Fondo de Garantía de Depósitos.

Para las cooperativas de crédito y establecimientos financieros de crédito, a los que no se haya requerido por su volumen de negocios esta información de carácter general, se establece una exigencia menor de estados a rendir y más simplificados en su contenido (17).

Estos estados deben remitirse en las fechas o plazos que se indican en las normas señaladas anteriormente.

Los grupos consolidables de entidades de crédito están obligados a proporcionar información sobre sus estados consolidados, según la normativa de solvencia, con periodicidad semestral (18), según el detalle recogido en la norma 47.<sup>a</sup> de la Circular:

- Balance consolidado.
- Detalle y amortización de las diferencias patrimoniales en consolidación.
- Cuenta de pérdidas y ganancias consolidada.
- Detalle de intereses minoritarios.
- Detalle de entidades pertenecientes al grupo económico y de las entidades vinculadas no pertenecientes al mismo.
- Participaciones diversas y derechos de voto.
- Relación de accionistas y altos cargos de bancos y sociedades financieras extranjeras participadas o controladas.
- Instituciones de inversión colectiva gestionadas por sociedades del grupo consolidadas.

En los Anexos I, II y III bis de la Circular se incluyen los modelos de los estados reservados de carácter general, de cooperativas de crédito y de establecimientos financieros de crédito, respectivamente. El Anexo VII recoge los modelos correspondientes a los grupos consolidados de entidades de crédito.

D) *Estados públicos*

El concepto de estados públicos de las entidades de crédito comprende las cuentas anuales y en éstas quedan incluidos el balance, la cuenta de pérdidas y ga-

(17) Normas 42.<sup>a</sup> y 43.<sup>a</sup> bis.

(18) El balance y la cuenta de resultados consolidados deben presentarse al Banco de España antes de finalizar el mes siguiente a la fecha a la que se refieran y los restantes estados antes de finalizar el segundo mes. Los grupos bancarios cuya entidad dominante española cotice sus acciones en Bolsas españolas rendirán el balance y cuenta de pérdidas y ganancias trimestralmente.

nancias y la memoria anual. Todos estos documentos se confeccionarán de acuerdo con las normas, principios de valoración y criterios contables de la Circular 4/1991. En cada una de las partidas del balance y de la cuenta de pérdidas y ganancias deben figurar, además de las cifras del ejercicio, las correspondientes al inmediatamente anterior.

Estas cuentas públicas anuales, y en su caso las consolidadas (19), deberán ser remitidas al Banco de España con los correspondientes informes de auditoría, y demás documentos complementarios que se depositen en el Registro Mercantil en el plazo de quince días hábiles posteriores a la aprobación por la Junta General.

Con independencia de las obligaciones anteriores, que responden a la adaptación a las entidades de crédito de la regulación contenida en la Ley de Sociedades Anónimas, el Instituto de Crédito Oficial, los bancos y las cajas de ahorros, incluida la Confederación Española de Cajas de Ahorros, deberán remitir también al Banco de España para su publicación, en los mismos plazos que los correlativos estados reservados, los balances mensuales y cuentas de pérdidas y ganancias trimestrales.

Todo lo anterior es también aplicable a las sucursales de entidades de crédito extranjeras de países no miembros de la Unión Europea, que además deben remitir las cuentas anuales de su entidad matriz traducidas al español.

Las sucursales de entidades de crédito extranjeras cuya sede central se encuentre en un país miembro de la Unión Europea no están obligadas a publicar cuentas anuales, pero en su lugar deben publicar la información que se describe en el Anexo IX de la Circular (20) y las cuentas anuales de la entidad matriz traducidas al español.

Una obligación del Banco de España de publicar mensualmente los balances públicos de bancos y cajas de ahorros estaba ya recogida en una Orden de 31 de octubre de 1973 (21) y, más adelante, otras Órdenes de 13 de abril de 1985 insistían en un mandato al Banco de España para que estableciese las medidas necesarias para asegurar su difusión. Sin embargo, han sido el Consejo Superior Bancario y la Confederación Española de Cajas de Ahorros quienes vinieron publicando estos balances. El Banco de España ha ratificado esta situación afirmando que esta obligación se entenderá cumplida mediante la publicación de los estados indicados por los organismos profesionales correspondientes (22). Esta publicación se extiende también a las cuentas consolidadas públicas.

Por último, en la norma 50.<sup>a</sup> de la Circular se describe el contenido mínimo de las cuentas consolidadas que deben publicar los grupos consolidables de entidades de crédito cuya matriz sea una entidad de crédito o una entidad financiera considerada consolidable según la normativa sobre solvencia, ajustándose en su confección a los modelos recogidos en el Anexo X.

(19) Anexos VIII y X.

(20) En consonancia con los requisitos que, como máximo, pueden exigirse a las sucursales de entidades de crédito comunitarias de acuerdo con la Directiva 89/117/CEE.

(21) Anteriormente (Órdenes de 28-6-56 y 31-3-70) se establecía una elaboración trimestral de estos balances.

(22) Asociación Española de Banca Privada, Confederación Española de Cajas de Ahorros y Unión Nacional de Cooperativas de Crédito (normas 49.<sup>a</sup>, 2, y 50.<sup>a</sup>, 5).

### III. INFORMACIÓN SOBRE LA ESTRUCTURA DEL CAPITAL

#### 1. Antecedentes

El artículo 54.º de la Ley de Ordenación Bancaria de 31 de diciembre de 1946 establecía que las acciones de los bancos debían ser nominativas por razones obvias de la conveniencia de conocer las personas o grupos que pudieran controlar la gestión de esas entidades.

Asumidas por el Banco de España, a partir de 1962, las funciones de supervisión de la banca privada, y para un mejor cumplimiento de estas nuevas competencias, exigió a los bancos la remisión anual de una relación nominal de los accionistas que tuviesen una participación igual o superior al 0,50 por 100 de su capital social (23). Más tarde se modificó tanto el porcentaje como la periodicidad de la comunicación, obligando a las entidades bancarias a facilitar trimestralmente la relación de sus accionistas con, al menos, un 0,25 por 100 del capital, añadiendo la nueva exigencia de informar sobre las transferencias de acciones superiores al 1 por 100 del capital social de la entidad (24).

#### 2. Regulación actual

El carácter nominativo de las acciones bancarias ha quedado ratificado por la Ley 26/1988, de 29 de julio, de disciplina e intervención de las entidades de crédito, extendiendo tal condición a las acciones que representen el capital social de cualquier entidad de crédito que revista la forma jurídica de sociedad anónima (25). Asimismo, en esta Ley se faculta al Gobierno para determinar la forma en que las entidades de crédito deberán informar al Banco de España sobre la composición de su accionariado y de las alternativas que en la misma se produzcan (26).

El desarrollo reglamentario de esta facultad está contenido en el artículo 19.º del Real Decreto 1245/1996, de 14 de julio, y la Circular 6/1995, de 31 de octubre, establece las formalidades y requisitos de las comunicaciones y los modelos para efectuarlas incorporando, además, las exigencias de comunicación de adquisiciones o cesiones de participaciones en su capital que modifiquen alguno de los niveles señalados en la regulación de las participaciones significativas (27).

Las obligaciones de remisión o comunicación al Banco de España derivadas de estas normas se concretan así:

a) *Remisión* trimestral de una relación con todos los accionistas (en el caso de bancos y establecimientos financieros de crédito) o tenedores de aportaciones (en el caso de cooperativas de crédito) en los que se dé alguna de estas circunstancias:

---

(23) Circular a la Banca Privada núm. 44, de 16 de febrero de 1970.

(24) CBE 22/1984, de 22 de junio.

(25) Disposición adicional segunda, 1.

(26) Artículo 61.º, 2.

(27) La disposición adicional primera, 4.º, del Real Decreto 692/1996, de 26 de abril, ha modificado la redacción inicial del artículo 19.º del Real Decreto 1245/1995 para incluir a los establecimientos financieros de crédito. Con la misma finalidad se ha modificado la CBE 6/1995 por otra posterior, la 7/1996, de 26 de julio.



- Que tengan la consideración de entidades financieras (28).
- Que, no siéndolo, sus acciones o aportaciones representen un porcentaje sobre el capital igual o superior al 0,25 por 100 (bancos), 1 por 100 (cooperativas de crédito) o 2,50 por 100 (establecimientos financieros de crédito).

b) *Comunicación*, tan pronto tengan conocimiento de ello, de las transferencias de acciones o aportaciones que impliquen la adquisición por una persona o grupo de un porcentaje igual o superior al 1 por 100 del capital social de la entidad.

c) *Comunicación*, en los mismos términos, de las adquisiciones o cesiones de participaciones en su capital que traspasen algunos de los niveles señalados en la regulación de las «participaciones significativas» (29).

Puede resumirse, pues, que, por lo que se refiere a las entidades bancarias, sólo se ha producido una elevación del rango jerárquico de la norma que impone estas obligaciones, que ahora parten de una facultad otorgada al Gobierno en un texto legal, y desarrollada en los mismos términos que señalaba anteriormente la CBE 22/1984, de 22 de junio (30), extendiendo obligaciones similares, aunque distintas en sus porcentajes, a los establecimientos financieros de crédito y a las cooperativas de crédito.

#### IV. CENTRAL DE INFORMACIÓN DE RIESGOS

El Decreto-Ley de nacionalización y reorganización del Banco de España incluyó, entre las funciones de esta entidad como asesor y ejecutor de la política monetaria y de crédito, la de establecer un Servicio Central de Información de Riesgos referido a las operaciones de crédito de la banca, cajas de ahorros y demás entidades de crédito, aunque la verdad es que tal misión no suele considerarse entre las habituales de un banco central, encomendándose, en otros países, a instituciones diferentes del banco emisor, sin que ello reste importancia al hecho de que, establecido este servicio en el Banco de España, contribuya a acentuar y facilitar la postura de éste como órgano rector de las entidades de crédito.

El artículo 16 del Decreto-Ley 18/1962, antes citado, estableció los principios generales y finalidad del Servicio Central de Información de Riesgos ordenando que su desarrollo sería regulado por un Reglamento dictado por el Ministerio de Hacienda a propuesta del Banco de España. Por Orden Ministerial de 13 de febrero de 1963 se establecieron las primeras normas generales para su organización y funcionamiento, delegándose en el Banco de España la definición de las circunstancias de los créditos que habrían de determinar su declaración obligada, así como los modelos y procedimientos a utilizar en la comunicación y solicitud de da-

---

(28) Las entidades de nacionalidad española, de las letras a) a g) del artículo 3.º del Real Decreto 1343/1992, de 1 de junio, y las nacionales o extranjeras de las mencionadas en dicho artículo 3.º cuando la entidad tenga constancia de su naturaleza como tales.

(29) Ley 26/1988, de 29 de julio, artículos 57.º y 60.º (incorporados por la Ley 3/1994, de 14 de abril).

(30) En virtud de lo establecido en la disposición transitoria tercera de la Ley 26/1988, de 29 de julio, la CBE 22/1984 conservó su validez hasta su sustitución por la CBE 6/1995, de 31 de octubre.

tos. Haciendo uso de la autorización contenida en el número 4.º de la Orden, el Banco de España dictó diversas Circulares e instrucciones que fueron refundidas, más tarde, en una Instrucción general, de fecha 10 de octubre de 1972, que con algunas modificaciones o adaptaciones constituyó durante varios años la norma básica para el funcionamiento de este servicio.

Sin embargo, el tiempo transcurrido desde esa refundición, con los cambios experimentados en el sistema financiero durante ese período y la importancia que reviste en épocas de crisis económica el análisis de los riesgos y la exacta información cuantitativa y cualitativa sobre los mismos, obligaron a un replanteamiento de los objetivos de la Central de Información de Riesgos que supusieron una modificación profunda de su regulación, plasmada en una nueva Circular 18/1983, de 30 de diciembre, que se aplicó, por primera vez, a los datos referidos a 30 de septiembre de 1984, a partir de cuya fecha quedó derogada la totalidad de Instrucciones y Circulares anteriores. Esta Circular fue refundida en la 7/1989, de 24 de febrero, con objeto de integrar a las nuevas entidades sometidas al control del Banco de España en virtud de la Ley 26/1988.

Una última revisión de las normas de la Central de Información de Riesgos se ha efectuado por la Circular 3/1995, de 25 de septiembre —que ha entrado en vigor el 1 de junio de 1996—, constituyendo sus contenidos la regulación actual. En este nuevo texto se aborda la creciente importancia que han ido adquiriendo los riesgos con no residentes, aunque elevando el umbral de declaración por las dificultades técnicas que implicará su inclusión. Se ha rebajado, sin embargo, el nivel general de los riesgos declarables por el interés mostrado por las entidades usuarias en poder acceder a información sobre riesgos de menor cuantía.

A continuación se exponen los aspectos más significativos de la actual regulación en lo que se refiere a qué entidades están obligadas a declarar, cuáles son los riesgos y titulares declarables, los umbrales de riesgo que determinan la obligación de declarar, la forma, circunstancias y reglas especiales de las declaraciones y el uso de los datos que contiene la Central de Información de Riesgos.

## 1. Entidades declarantes

Tienen obligación de declarar sus riesgos las entidades de crédito (31), el Banco de España, los Fondos de Garantía de Depósitos, las sociedades de garantía recíproca, las sociedades de reafianzamiento y la Sociedad Anónima Estatal de Cautión Agraria. Esta obligación de declaración tiene el alcance siguiente:

- a) Entidades con sede en España:
  - la totalidad de su negocio (32).

---

(31) Los bancos se incorporaron desde el principio (1963), las cajas de ahorros en 1966 y las cooperativas de crédito en 1981. Los establecimientos financieros de crédito con esta Circular. (Las anteriores entidades de crédito de ámbito operativo limitado con la CBE 7/1989.)

(32) Se incluirá el realizado por sus sucursales en el extranjero y los riesgos directos de sus sociedades instrumentales cuyo negocio sea una prolongación de la actividad de la entidad de crédito o de su grupo consolidable.

- b) Entidades de crédito extranjeras operantes en España:  
— las operaciones de sus oficinas en nuestro país.

## 2. Riesgos y titulares declarables

Tienen la consideración de declarables los riesgos directos, los riesgos indirectos y las acciones y participaciones. La Circular presenta el siguiente detalle de riesgos declarables:

### a) *Riesgos directos*

- De dinero: préstamos o créditos, riesgos cedidos a terceros mediante transferencia o endoso y riesgos cedidos temporalmente con compromisos de recompra no opcional.
- De firma.
- Operaciones de arrendamiento financiero.
- Valores de renta fija (excepto los emitidos por la Administración Central).

### b) *Riesgos indirectos*

- Avales, afianzamientos y garantías en cualquier clase de crédito dinerario que alcanzarán, en todo caso, a:
  - las firmas comprometidas en efectos financieros;
  - las firmas tenidas en cuenta para la asunción del riesgo en los efectos comerciales;
  - las firmas que figuren en efectos de importe unitario superior a 10 millones de pesetas.
- Contraavales recibidos en garantía de los avales prestados.

### c) *Acciones y participaciones*

Como puede apreciarse, los riesgos directos derivan de operaciones crediticias, de dinero o de firma, concedidos o asumidos por la entidad declarante. Los riesgos indirectos son los que la entidad contrae con quienes garantizan o avalan operaciones de riesgo directo.

En cuanto a los titulares declarables, se sitúan todos los pertenecientes tanto al sector privado como al de las Administraciones públicas, cualquiera que sea su residencia, personalidad o forma jurídica. No obstante, no se consideran declarables, por lo que respecta a los riesgos directos e indirectos, los titulares que están, a su vez, obligados a declarar (33).

---

(33) No quedan incluidos en esta excepción los establecimientos financieros de crédito, las sociedades de garantía recíproca, las sociedades de reafianzamiento y la SAECA.

### 3. Reglas especiales de declaración

Las normas 2.<sup>a</sup>, 4.<sup>a</sup> y 6.<sup>a</sup> establecen distintas situaciones que requieren un tratamiento especial en la declaración, tal como se resume a continuación.

#### A) Riesgos pluripersonales

a) *Pluralidad de prestamistas*, que se produce cuando los riesgos se contraen con dos o más entidades declarantes:

- Riesgos dinerarios: cada entidad declarante comunicará el importe que figure en su contabilidad.
- Riesgos de firma concedidos solidariamente por varias entidades: se descompone el riesgo total como si fueran dos operaciones unipersonales:
  - la primera es igual al cociente de dividir el importe total entre el número de prestamistas.
  - el resto se declara como aval otorgado ante entidad declarante por créditos de firma.

b) *Pluralidad de prestatarios*, en los riesgos contraídos conjuntamente con varias personas por una entidad declarante:

- Riesgos mancomunados: se divide el importe a partes iguales, salvo que contractualmente se derivase otro régimen de reparto (34).
- Riesgos solidarios: se declararán considerando como titular al conjunto de todos los titulares.

#### B) Otras situaciones

Además de las situaciones señaladas de riesgos pluripersonales en razón de los declarantes o de los titulares, existen otras operaciones de riesgo con reglas especiales para la declaración:

a) Los riesgos con sociedades regulares colectivas, comanditarias o agrupaciones de interés económico implican la obligación de declarar los datos identificativos de todos los socios, de los socios colectivos y de cada uno de los integrantes, respectivamente.

b) Si existe subrogación en las obligaciones del titular del riesgo, tendrá la condición de declarable el beneficiario de dicha subrogación.

c) Cuando el riesgo figure a nombre de una marca comercial o denominación sin personalidad jurídica, se considerarán titulares las personas propietarias de las mismas.

---

(34) Cuando se da pluralidad de prestatarios y de entidades prestamistas, se tendrá en cuenta, respecto a éstas, lo dispuesto en la letra a) anterior.

d) En el descuento de efectos comerciales, se considerará titular al cedente (35).

e) En las adquisiciones temporales de activos, el titular será el cedente sea cual sea el activo cedido.

f) En los créditos de mediación (36), rendirá la información del crédito la entidad que figure como titular directo de la póliza, declarando la otra entidad, sólo cuando asuma riesgo, en concepto de aval y por el importe asumido.

#### 4. Forma y circunstancias de la declaración

Las declaraciones se efectúan mensualmente, referidas a los datos del último día hábil del mes, dentro de los primeros diez días del mes siguiente, en soporte magnético o mediante interconexión de ordenadores (37).

La norma 3.<sup>a</sup> de la Circular pormenoriza los datos y circunstancias de los titulares que deben figurar en la declaración, referidos a identificación del titular, sector al que se adscribe, actividad económica y provincia. Es importante la referencia a situaciones concursales de carácter judicial: suspensión de pagos, quiebras, moratoria o insolvencia, denominadas «situaciones especiales».

En la norma 4.<sup>a</sup> se detallan, asimismo, los datos y circunstancias de los riesgos, a efectos de la declaración, estableciendo el principio general de que los importes de los riesgos se ajustarán a los criterios de contabilización y valoración fijados en las normas del Banco de España sobre el balance reservado, salvo en los créditos que, por su baja calidad, se hayan adquirido por debajo de su precio de reembolso, que se declararán por este último valor.

Se señalan también algunas reglas específicas tanto para los riesgos directos como para los indirectos. Dentro de los primeros, en los créditos de dinero se declararán el dispuesto y el disponible (38); en los de firma se declarará el importe garantizado; en los valores, el valor contable en el balance de la entidad declarante, y en el arrendamiento financiero, la parte correspondiente al principal de las cuotas pendientes de vencimiento, sin incluir el precio estipulado por la opción de compra. En los riesgos indirectos se declarará el importe garantizado de los riesgos directos.

#### 5. Cuantía del riesgo determinante de la obligación de declarar

Los riesgos declarables se pormenorizan por titulares y, dentro de cada uno de ellos, por clases de riesgos, siendo obligatoria su declaración cuando concurre alguna de las circunstancias siguientes:

---

(35) Sin perjuicio de la consideración del riesgo indirecto de las personas que hayan sido tenidas en cuenta por la declarante para la asunción del riesgo.

(36) Son los créditos otorgados o tramitados por una entidad declarante con fondos proporcionados de modo específico para una operación o tipo de operaciones por otra entidad declarante.

(37) Por causa justificada, y con carácter excepcional, se podrá remitir la información en impresos facilitados por el Banco de España.

(38) No se incluirá como disponible la parte no utilizada de las clasificaciones de descuento comercial, salvo si se han formalizado en póliza.

a) *Titulares residentes*

— Riesgo directo.

- En España: igual o superior a un millón de pesetas.
- En otros países: igual o superior a 10 millones de pesetas.

— Riesgo indirecto.

- En cualquier país: igual o superior a 10 millones de pesetas.

La Unión Europea (excluida España) se considera como un único país.

b) *Titulares no residentes*

— Riesgo directo o indirecto.

- En cualquier país: superiores a 50 millones de pesetas.

Para los riesgos directos, la Unión Europea se considera como un solo país.

c) *Acciones y participaciones*

— Cuando su valor contable sea igual o superior a un millón de pesetas.

Los importes de los riesgos se expresarán en millones de pesetas redondeados a la unidad de millón más próxima. Este redondeo no se aplicará a los riesgos menores de un millón de pesetas, que no serán declarables.

## 6. Uso de la CIR por declarantes y titulares

Además de permitir al Banco de España una vigilancia de los riesgos y un análisis del crédito en cumplimiento de sus funciones de supervisión, se regula en la Circular el acceso de las entidades declarantes y de los propios titulares a los datos declarados a la Central de Información de Riesgos (CIR), que se establece sin perjuicio de los derechos generales de acceso, rectificación y cancelación que amparan a las personas físicas según lo previsto en la Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, que regula el tratamiento automatizado de datos de carácter personal (39).

Por lo que se refiere a las entidades declarantes, el Banco de España les comunicará mensualmente la información agregada de todo el sistema para todos sus acreditados (40). Previa solicitud, en la que conste el nombre del titular y código de identificación, con autorización firmada del beneficiario, se facilitará información similar referida a cualquier titular no declarado por la entidad peticionaria.

Cualquier titular podrá solicitar la información que sobre él contiene la Central de Información de Riesgos, que se facilitará por el Banco de España, incluyendo el detalle por entidades. Si observase alguna inexactitud en los datos comunicados,

(39) La CBE 4/1994, de 22 de julio, ha incluido los datos correspondientes a la CIR entre los ficheros gestionados por el Banco de España en virtud de las funciones públicas encomendadas en cumplimiento de lo previsto en la disposición adicional segunda de dicha Ley Orgánica.

(40) Se excluye de los datos comunicados el origen de las operaciones y los riesgos derivados de acciones y participaciones.

deberá dirigirse a las entidades declarantes pidiendo su rectificación. Las entidades declarantes deberán modificar en el plazo de cinco días las rectificaciones que se produzcan y la CIR comunicará los datos rectificadas a las entidades a las que hubiese rendido anteriormente los datos erróneos.

## V. CONTROL INDIRECTO

Las funciones de inspección de las entidades de crédito, en el sentido amplio de supervisión tal como se ha expuesto en el preámbulo de este capítulo, otorgan al Banco de España amplias facultades de control indirecto que, en ocasiones, se ejercitan con carácter previo a las actuaciones de las entidades y que, de alguna manera, influyen y pueden condicionar esas mismas actuaciones.

Así, tiene atribuida la tramitación de determinados expedientes administrativos proponiendo su resolución al Ministro de Economía y Hacienda o informando, en su caso, las propuestas que este último debe elevar al Consejo de Ministros. En este campo se sitúan, entre otros, los expedientes de fusiones, absorciones y liquidaciones de entidades, presupuestos de la obra benéfico-social de las cajas de ahorros, y de algunas autorizaciones especiales cuya competencia se ha reservado el Ministro.

El Banco de España tiene competencia para resolver en una serie de autorizaciones administrativas, de las que las más importantes y significativas son las siguientes:

- Apertura de oficinas en el extranjero.
- Control previo de las campañas publicitarias en determinados supuestos.
- Concesión de créditos a consejeros y altos cargos de los bancos.
- Apertura de oficinas cuando se haya incurrido en déficit de recursos propios.

En otros casos, la facultad de control se manifiesta en la posibilidad de formular objeciones en aspectos de la actividad bancaria que están liberalizados: en las tarifas de comisiones, el Banco de España puede exigir claridad y transparencia para que sean fácilmente comprensibles para el público, así como que las comisiones respondan a servicios efectivamente prestados, solicitados o aceptados previamente por el cliente.

Los informes previos en determinados expedientes de resolución por otras instancias son preceptivos en la autorización de nuevas entidades de crédito y sobre los datos financieros contenidos en los folletos informativos sobre emisiones y ofertas públicas de valores.

Otro capítulo del control indirecto se centra en la administración de los Registros de todas las entidades de crédito, y de sus altos cargos, con la facultad otorgada para calificar las inscripciones y proceder a la autorización de las mismas.

Por último, el Banco de España está facultado también para llamar la atención de los Consejos de Administración de los bancos cuando estime que la política de dividendos que practiquen, aun sin incumplir ninguna norma obligatoria sobre la materia, no se acomoda a los resultados efectivos de la explotación y a la situación

y perspectiva de sus negocios (41). Igualmente, puede formular indicaciones a una entidad bancaria sobre la política de crédito que practique y a una caja de ahorros sobre su actuación en general (42).

## VI. INSPECCIONES

Dentro ya de las funciones de inspección, puede distinguirse la que se realiza en el propio Banco de España mediante el examen de los balances, cuentas de resultados y documentación que deben remitir las entidades —según se ha visto en un apartado anterior— y el análisis de la información que proporcionan el seguimiento de las declaraciones de recursos propios mínimos y los datos aportados sobre el cumplimiento del coeficiente legal de caja. Es la que suele llamarse inspección externa por realizarse desde fuera de la entidad.

Queda, por último, la inspección propiamente dicha o inspección interna, o *in situ*. Debe decirse aquí que si bien el Decreto-Ley de nacionalización del Banco de España consideraba que la inspección de la banca privada era un instrumento imprescindible para que él mismo pudiera cumplir sus funciones de Banco central y Banco de bancos, este cometido no se encomienda siempre a los bancos centrales, y son varios los países de nuestro entorno en los que la inspección bancaria se atribuye a instituciones independientes del banco central, aunque exista en todos los casos una conexión entre unos y otras.

### 1. Ámbito y alcance de la función inspectora

El nuevo artículo 43.º bis de la Ley 26/1988, de 29 de julio, de disciplina e intervención de las entidades de crédito (43), se refiere al ámbito de las competencias de inspección otorgadas al Banco de España, señalando que se extiende a cualquier oficina dentro o fuera del territorio nacional, pudiendo también abarcar a las sociedades que integren el grupo de la entidad de crédito afectada. También le compete la supervisión de los grupos consolidables de entidades de crédito (44).

Cuando se trata de sucursales de entidades de crédito autorizadas en otro Estado miembro de la UE —habida cuenta del principio de supervisión por el país de origen o de la sede—, el Banco de España podrá inspeccionarlas en el ejercicio de sus propias competencias de control en lo que se refiere a la liquidez de la sucursal, ejecución de las medidas de política monetaria y funcionamiento adecuado del sistema de pagos. Asimismo, podrá establecer convenios de colaboración con las autoridades supervisoras del Estado miembro de origen sobre la vigilancia de los riesgos que asuma la sucursal por operaciones realizadas en mercados financieros españoles.

(41) Decreto-Ley 18/1962, de 7 de junio, artículo 17.º, b).

(42) Decreto-Ley 18/1962, de 7 de junio, artículo 17.º, d), y Decreto 1473/1971, de 9 de julio, artículo 3.º, C), c), respectivamente.

(43) Este artículo 43.º bis ha sido incorporado por el artículo 3.º de la Ley 3/1994, de 14 de abril.

(44) Según lo previsto en la Ley 13/1992, de 1 de junio.



Respecto a estas sucursales comunitarias, el Banco de España retiene también una facultad de control de las actividades que realicen para asegurarse de que se respetan las normas de interés general. Por último, podrá requerirles la misma información que se exija a las entidades españolas y determinar el alcance de sus obligaciones contables y de la información estadística que deban proporcionar.

La inspección puede alcanzar, igualmente, a las personas españolas que controlen entidades de crédito de otros Estados miembros de la UE dentro de las normas de colaboración con las autoridades responsables de la supervisión de dichas entidades de crédito (45).

Asimismo, se encomienda al Banco de España el control e inspección de la aplicación de las disposiciones que regulan el mercado hipotecario.

Cabe señalar, por último, que el artículo 7.º de la Ley 13/1994, de 1 de junio, de autonomía del Banco de España, señala en su apartado 4, como una de las funciones del Banco emisor, la de supervisar, conforme a las disposiciones vigentes, la solvencia, actuación y cumplimiento de la normativa específica de las entidades de crédito.

Las inspecciones pueden ser periódicas o extraordinarias. Las primeras, llamadas también inspecciones generales, tienen por objeto un análisis completo de todos los aspectos de la entidad examinando los estados financieros, las políticas que rigen su actividad, la gestión de los riesgos, las medidas de control interno, la evolución de la rentabilidad, etc. Suelen realizarse cada tres años aproximadamente, aunque las grandes entidades suelen ser objeto de inspecciones más frecuentes.

Las extraordinarias o especiales difieren de las anteriores por su carácter no periódico, estando dirigidas al examen de uno o varios aspectos de la actividad de una entidad cuando así se juzgue conveniente.

Al aflorar los síntomas de lo que constituyó una gran crisis bancaria, en el período 1978-1983, que afectó a numerosas entidades, se hizo necesario profundizar en el análisis de la situación económica y financiera de las entidades inspeccionadas, poniendo el acento de la inspección —sin perjuicio de la vigilancia sobre el cumplimiento de normas— en la efectividad de los recursos propios, calidad y valoración de los activos, juicio sobre la dirección, nivel y composición de los beneficios, y situación y perspectivas de liquidez (46).

Las inspecciones pueden dar lugar a requerimientos a las entidades para que corrijan determinadas situaciones o, alternativamente, presenten programas para su regularización con un seguimiento constante del cumplimiento de tales compromisos. Aunque la finalización normal de una inspección es el levantamiento de un acta donde se recogen los hechos puestos de manifiesto susceptibles de considerarse como infracciones de normas o que puedan afectar negativamente a la solvencia de la entidad. Como consecuencia de la inspección se elaboran informes, unos de carácter técnico y otros llamados de infracciones o irregularidades, que sirven de base para la incoación de expedientes sancionadores.

---

(45) Como se verá más adelante, el artículo 1.º de la Ley 26/1988 incluye a estas personas entre los sujetos pasivos a los que alcanza la responsabilidad administrativa sancionable con arreglo a lo dispuesto en la propia Ley.

(46) Esto es lo que se conoce en la terminología internacional como sistema *camel*: *capital* (recursos propios), *assets* (activos), *management* (dirección), *earnings* (beneficios) y *liquidity* (liquidez).

Estos expedientes sancionadores pueden incoarse no sólo a las entidades de crédito, sino también a quienes ostenten cargos de administración o dirección en las entidades responsables. Pueden, asimismo, afectar a las personas físicas o jurídicas que posean una «participación significativa» en el capital de una entidad de crédito y a las personas de nacionalidad española que controlen una entidad de crédito de otro Estado miembro de la Unión Europea (47).

## 2. Colaboración con otras autoridades supervisoras y secreto profesional

El Banco de España, como órgano supervisor de las entidades de crédito, puede colaborar con las autoridades que tengan encomendadas funciones semejantes en Estados extranjeros comunicándoles informaciones relativas a la gestión de las entidades y las que puedan facilitar el control de la solvencia de las mismas. Cuando se trate de supervisores de un Estado no miembro de la Unión Europea será preciso que exista reciprocidad y que aquéllos estén sometidos a un régimen de secreto profesional equiparable al exigido por las Leyes españolas.

Cuando España se adhirió a la Comunidad Europea en 1986, se revistieron de carácter legal las exigencias de confidencialidad y secreto de los datos, documentos e informaciones que obran en poder del Banco de España en virtud de las funciones inspectoras que tiene encomendadas (48). El artículo 6.º del Real Decreto Legislativo 1298/1986, de 28 de junio, incorporó las previsiones en este sentido establecidas en la Primera Directiva de Coordinación (77/780/CEE) respecto a las autoridades supervisoras de los Estados miembros. La Ley 3/1994, de 14 de abril, ha dado nueva redacción a dicho artículo recogiendo las modificaciones introducidas en esta materia por la Segunda Directiva de Coordinación Bancaria (89/646/CEE).

La obligación de guardar secreto se extiende a todas las personas que hayan desempeñado una actividad para el Banco de España y hayan tenido conocimiento de datos de carácter reservado, que no podrán prestar declaración ni testimonio ni publicar, comunicar o exhibir datos o documentos reservados, ni siquiera después de haber cesado en el servicio, salvo permiso expreso del órgano competente del Banco de España.

El propio artículo establece las excepciones a esta obligación de guardar secreto: consentimiento del interesado, publicación de datos agregados, informaciones requeridas por autoridades judiciales en procesos penales y las suministradas a otros organismos supervisores, Fondos de Garantía de Depósitos, autoridades responsables de la lucha contra el blanqueo de capitales y otras, así como las relativas a los artículos 111 y 112 de la Ley General Tributaria.

(47) Artículo 1.º, I, segundo párrafo, de la Ley 26/1988, de 29 de julio, en la redacción dada por la Ley 3/1994, de 14 de abril.

(48) Anteriormente, la confidencialidad de los balances y estados reservados sólo quedaba exigida en las Órdenes Ministeriales que aprobaban los balances públicos y facultaban al Banco de España para pedir a las entidades datos complementarios, «que tendrían carácter reservado».

## RÉGIMEN SANCIONADOR

### I. RÉGIMEN SANCIONADOR: ANTECEDENTES Y SITUACIÓN ACTUAL

El sistema regulador de las entidades de crédito expuesto en los capítulos anteriores se cierra con las facultades coercitivas de que están dotadas las autoridades supervisoras a través de un régimen adecuado de sanciones administrativas de cuyo buen funcionamiento dependerá la eficacia de las normas jurídicas que regulan la actividad de las entidades.

Hasta fechas no muy lejanas, el régimen sancionador de las entidades de crédito ha presentado unos procedimientos y capítulos de sanciones distintos según se tratase de bancos, cajas de ahorros o cooperativas de crédito. La incorporación de España a la CEE supuso ya la creación de un marco común del derecho sancionador de todas las entidades de crédito (1), que culminó más tarde con la publicación de la Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre disciplina e intervención de estas entidades.

#### 1. Características generales del régimen sancionador anterior a la Ley 26/1988

El contenido de las actas e informes de la inspección podría dar lugar a la apertura de expedientes disciplinarios que instruíra el propio Banco de España y que desembocaban en alguna de estas tres alternativas: archivo de las actuaciones, advertencias a las entidades o apertura de un expediente sancionador.

El expediente sancionador se instruíra también por el Banco de España, con arreglo a las normas de la Ley de Procedimiento Administrativo, y culminaba con la imposición de sanciones cuyo régimen, dentro de una cierta equiparación, presentaba ligeras peculiaridades según se tratase de bancos, cajas de ahorros o cooperativas de crédito.

##### A) Bancos

Las sanciones aplicables a las entidades bancarias estaban recogidas en el artículo 57 de la Ley de Ordenación Bancaria de 31 de diciembre de 1946 y eran, de menor a mayor gravedad, las siguientes:

---

(1) Véanse puntos 2 y 4 del artículo 4.º del Real Decreto Legislativo 1298/1986 y artículo 3.º, 2, del Real Decreto 184/1987.

- 1.<sup>a</sup> Advertencia (2).
- 2.<sup>a</sup> Amonestación privada.
- 3.<sup>a</sup> Amonestación comunicada a toda la banca.
- 4.<sup>a</sup> Multas.
- 5.<sup>a</sup> Suspensión temporal de las ventajas en sus relaciones con el Banco de España.
- 6.<sup>a</sup> Suspensión en sus funciones de los elementos directivos.
- 7.<sup>a</sup> Exclusión del Registro de Bancos, liquidación y disolución de la entidad (3).

La competencia para la imposición de estas sanciones radicaba, respecto de las dos primeras, en el Banco de España; respecto de la tercera, cuarta y quinta, en el Ministerio de Economía y Hacienda, a propuesta del Banco de España, previo informe del Consejo Superior Bancario; respecto de la sexta y séptima, en el Consejo de Ministros, a propuesta del de Economía y Hacienda, previos informes del Banco de España y del Consejo Superior Bancario.

El Real Decreto Legislativo 1298/1986, de 28 de junio, añadió un artículo 57 bis a la Ley de Ordenación Bancaria de 31 de diciembre de 1946, que, por lo que se refiere a la sanción séptima, establecía que la revocación de la autorización llevaría implícita la disolución de la entidad y la apertura del período de liquidación. La revocación de la autorización debía hacerse constar en todos los Registros públicos y determinaba el cese de operaciones del banco.

## B) *Cajas de ahorros*

Para las sanciones a las cajas de ahorros había que acudir al Real Decreto-Ley 2532/1929, de 21 de noviembre. En el artículo 156 se establecía una serie de sanciones que, por orden de gravedad, eran las siguientes:

- 1.<sup>a</sup> Apercibimiento.
- 2.<sup>a</sup> Sanciones pecuniarias.
- 3.<sup>a</sup> Intervención.
- 4.<sup>a</sup> Suspensión.
- 5.<sup>a</sup> Incautación.
- 6.<sup>a</sup> Liquidación forzosa.

La competencia sancionadora residía en el Ministerio de Trabajo, pasando posteriormente al de Hacienda. El Inspector General podía imponer la sanción de «apercibimiento», y más tarde, según una Orden de 30 de octubre de 1940, la de «advertencia» y «amonestación», similares a las instituidas para la banca, por lo que, a primera vista, parece que tales atribuciones pasarían posteriormente al Instituto de Crédito de las Cajas de Ahorros y al Banco de España. Sin embargo, cuando en 1962 se crea y organiza el ICCA (4) no se recogió expresamente esta atribu-

(2) Esta sanción podía imponerse por el Banco de España sin previa instrucción de expediente.

(3) Nueva redacción dada por el artículo 4.º, 1, del Real Decreto Legislativo 1298/1986: «revocación de la autorización».

(4) Decreto-Ley 20/1962, de 7 de junio.

ción, y cuando en 1971 se desarrollan reglamentariamente las funciones del Banco de España sobre las cajas de ahorros, se señala escuetamente como una de las funciones de inspección el «proponer al Ministro de Hacienda la imposición de sanciones a que hubiere lugar...», quedando, pues, la facultad sancionadora del Banco de España limitada en su eficacia a la elaboración de una propuesta de resolución ministerial que podría ser modificada por dicho Ministerio.

El Real Decreto Legislativo 1298/1986, de 28 de junio, por el que se adaptan las normas legales en materia de establecimientos de crédito al ordenamiento jurídico de la CEE, dio una nueva redacción al artículo 156 del Real Decreto-Ley 2532/1929, antes mencionado, equiparando el régimen sancionador de las cajas de ahorros al establecido para las entidades bancarias (5).

### C) *Cooperativas de crédito*

El régimen sancionador de las cooperativas de crédito y cajas rurales estaba recogido en el Real Decreto 2860/1978, de 3 de noviembre, en cuyo artículo 8.º se establecía que cuando estas entidades no acomodasen su actuación a las normas de dicho Decreto, a las disposiciones que lo desarrollen y, en general, a las reglas de observancia obligatoria, podrían ser objeto de las siguientes sanciones:

- a) Amonestación privada.
- b) Amonestación comunicada a las restantes entidades de crédito cooperativo.
- c) Multa de hasta cinco millones de pesetas.
- d) Multa de hasta un 20 por 100 de la cuantía de la infracción cuando ésta tenga base cifrable.
- e) Multa de hasta quinientas mil pesetas a los miembros de los órganos rectores que hayan intervenido en la infracción.
- f) Destitución de los miembros de los órganos rectores, con o sin inhabilitación de los mismos.
- g) Revocación de la autorización, que se aplicará según lo previsto en el artículo 57 bis de la Ley de Ordenación Bancaria de 31 de diciembre de 1946 (6).

Correspondía al Consejo de Ministros la imposición de multas que rebasasen las 500.000 pesetas y la exclusión del Registro. La imposición de las restantes sanciones correspondía al Ministerio de Economía y Hacienda, que podía delegar en el Banco de España la imposición de las previstas en los puntos a) y b) anteriores. Esta delegación se efectuó por la Orden de 9 de enero de 1980.

---

(5) «Las sanciones aplicables por incumplimiento de las normas de observancia obligatoria por las cajas de ahorros serán las establecidas en el artículo 57 de la Ley de Ordenación Bancaria de 31 de diciembre de 1946» (artículo 4.º, 4).

(6) Según la redacción dada por el Real Decreto 184/1987, de 30 de enero, artículo 3.º, 2 (anteriormente, «exclusión del Registro Especial de Cooperativas de Crédito...»).

## 2. Regulación actual: Ley 26/1988, de 29 de julio

A la normativa descrita en el apartado anterior había que añadir la que se refería a otras entidades financieras distintas de las anteriores presentando, en su conjunto, deficiencias muy graves, que la nueva Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre disciplina e intervención de las entidades de crédito, concreta en su exposición de motivos en dos categorías: aquellas «que oscurecen la correcta aplicación del principio de legalidad aplicable a las normas sancionadoras en sus elementos esenciales... y las que surgen de la enorme dispersión y variedad de las disposiciones en que se recoge la normativa, con las lagunas legales y las faltas de coordinación correspondientes».

La regulación actual adopta unas soluciones que están inspiradas en los siguientes principios:

a) Establecimiento de una normativa sancionadora común a todas las entidades de crédito.

b) Determinación de los sujetos pasivos de la potestad sancionadora que puede abarcar, además de a la entidad infractora, a quienes ejerzan en ella cargos de administración, dirección o control.

c) Tipificación de las infracciones con una definición de los criterios sancionadores adecuados a la gravedad de aquéllas.

d) Catálogo de sanciones acomodadas a la gravedad de las infracciones, aunque permitiendo la aplicación del principio de proporcionalidad.

e) Competencia sancionadora del Estado sin perjuicio del ejercicio de la que pueda corresponder a las Comunidades Autónomas, que, en todo caso, deberá ejercitarse respetando los principios que se declaran básicos (7).

## II. ÁMBITO DE APLICACIÓN

El artículo 1.º de la Ley (con las modificaciones introducidas por el artículo 3.º, 1, de la Ley 3/1994, de 14 de abril) determina cuál es el ámbito de aplicación del régimen sancionador. Partiendo de la existencia de una infracción de normas de ordenación y disciplina, la responsabilidad administrativa sancionable con arreglo a esta Ley alcanza a los siguientes sujetos pasivos:

a) Las entidades de crédito.

b) Las sucursales abiertas en España por entidades de crédito extranjeras.

c) Las personas físicas o jurídicas que posean una participación significativa en una entidad de crédito (8).

d) Las personas físicas o jurídicas que, teniendo nacionalidad española, controlen una entidad de crédito de otro Estado miembro de la Comunidad Europea.

e) Quienes ostenten cargos de administración o dirección en:

(7) Al amparo de los apartados 11.º, 13.º y 18.º del número 1 del artículo 149.º de la Constitución.

(8) Se entiende por participación significativa en una entidad de crédito española aquella que alcance, de forma directa o indirecta, al menos el 5 por 100 del capital o de los derechos de voto de la entidad (artículo 56.º de la Ley 26/1988, incorporado por el artículo 2.º de la Ley 3/1994, de 14 de abril).

- Entidades de crédito.
- Sucursales en España de entidades de crédito extranjeras.
- Entidades que posean una participación significativa en una entidad de crédito.
- Entidades de nacionalidad española que controlen una entidad de crédito de otro Estado miembro de la Comunidad Europea.

El propio artículo, en su apartado 4, establece quiénes ostentan cargos de administración en las entidades de crédito: sus administradores o miembros de sus órganos colegiados de administración, sus directores generales o asimilados (9) y las personas que dirijan las sucursales de entidades de crédito extranjeras en España.

Se consideran entidades de crédito, a efectos de lo dispuesto en la Ley, las enumeradas en el apartado segundo del artículo 1.º del Real Decreto Legislativo 1298/1986, de 28 de junio (10), aplicándose también el mismo régimen sancionador a las sucursales de entidades de crédito extranjeras.

Por último, se establece que tienen la consideración de normas de ordenación y disciplina las leyes y disposiciones administrativas de carácter general que contengan preceptos específicamente (11) referidos a las entidades de crédito y de obligada observancia para éstas, señalando que entre tales disposiciones quedan comprendidas las Circulares aprobadas por el Banco de España en los términos previstos en la propia Ley, así como las emanadas de los órganos correspondientes de las Comunidades Autónomas que tengan atribuidas competencias en esta materia.

Las disposiciones transitorias segunda y tercera declaran vigentes y de aplicación —y, por tanto, su incumplimiento supondrá infracción sancionable por la Ley— las normas ya dictadas por el Ministro de Economía y Hacienda y las Circulares anteriores del Banco de España hasta tanto el primero desarrolle las facultades que le confiere el artículo 48.º y el Banco de España elabore otras Circulares con arreglo a lo previsto en el artículo 3.º de la Ley 13/1994, de 1 de junio, de Autonomía del Banco de España (12).

Los capítulos II a V del Título Primero de la Ley se refieren a la tipificación de las infracciones, el catálogo de sanciones, la competencia sancionadora, normas de procedimiento y recursos.

(9) Se entiende por tales aquellas personas que desarrollan en la entidad funciones de alta dirección bajo la dependencia directa de su órgano de administración o de comisiones ejecutivas o consejeros delegados del mismo.

(10) Según redacción dada por la modificación 1.ª del artículo 5.º de la Ley 3/1994, de 14 de abril, y con la inclusión de los «establecimientos financieros de crédito» a quienes se otorga la consideración de entidades de crédito.

(11) El término «específicamente» excluye del concepto de normas de ordenación y disciplina las normas generales, como el Código de Comercio y la Ley de Sociedades Anónimas, cuyas infracciones quedan fuera del régimen sancionador de esta Ley.

(12) Anteriormente, el marco de la capacidad del Banco de España para dictar Circulares quedaba delimitado en el primer párrafo de la disposición adicional octava de la Ley 26/1988, de 29 de julio. Estos contenidos han sido derogados por la Ley de Autonomía e incorporados al artículo 3.º, que distingue entre Circulares monetarias y Circulares.

### III. TIPIFICACIÓN DE LAS INFRACCIONES

Las infracciones de normas de ordenación y disciplina se clasifican en muy graves, graves y leves. Los artículos 4.º y 5.º de la Ley contienen un catálogo detallado de las dos primeras, considerándose en el artículo 6.º, por exclusión, como infracciones leves las que no constituyen infracción muy grave o grave conforme a lo dispuesto en los dos artículos anteriores.

Un análisis de las distintas infracciones permite distinguir entre unos tipos cerrados, tanto en las infracciones muy graves como en las graves, y otros abiertos en los que una misma infracción acentúa su gravedad por la concurrencia de determinadas circunstancias objetivas o subjetivas. En los tipos de infracciones abiertas se aprecia, en ocasiones, la utilización del criterio de exclusión al definir actuaciones consideradas muy graves por falta de determinados requisitos exigidos, reputándose como graves los casos no especificados.

Así, son infracciones muy graves la realización sin obtener la autorización preceptiva o con inobservancia de sus condiciones de una serie de actos, como fusiones y absorciones, adquisición de acciones de entidades de crédito, distribución de reservas, apertura de sucursales en el extranjero (4.º, *a*); mantener durante seis meses unos recursos propios inferiores a los exigidos para obtener la autorización como entidad de crédito (4.º, *b*); incumplimiento de la obligación de someter las cuentas anuales a auditoría (4.º, *g*); negativa o resistencia a la actuación inspectora siempre que medie requerimiento expreso y por escrito (4.º, *h*); adquirir participaciones significativas o aumentarlas infringiendo la normativa específica (4.º, *l*), y que la influencia ejercida por los titulares de estas participaciones ponga en peligro la gestión de una entidad de crédito (4.º, *ll*).

Entre las infracciones graves pueden citarse las siguientes: realización de actos sin la autorización preceptiva, o con inobservancia de sus condiciones, en todos los casos no tipificados como muy graves (5.º, *a*); ausencia de comunicación cuando ésta sea preceptiva o cuando la misma se refiera a la composición de los órganos de administración de la entidad o a la composición de su accionariado (5.º, *b*); incumplimiento de las normas sobre límites de riesgos o al volumen de determinadas operaciones (5.º, *i*); dotación insuficiente de las reservas obligatorias y de las provisiones para insolvencias (5.º, *k*); falta de comunicación a la Junta General o Asamblea, por los administradores, de la información que les ordene el órgano administrativo competente para ello (5.º, *m*); incumplimiento de las condiciones y requisitos exigidos en las operaciones crediticias con subvención de intereses u otras ayudas públicas (5.º, *j*).

La cobertura insuficiente del coeficiente de recursos propios se conceptúa como muy grave cuando éstos se sitúen por debajo del 80 por 100 del mínimo exigido, permaneciendo en tal situación por un período de, al menos, seis meses (4.º, *c*). Cuando no se dé la primera de las circunstancias anteriores, los déficit en la cobertura de recursos propios serán infracción grave (5.º, *h*).

Además de los señalados en el párrafo anterior, pueden citarse otros supuestos de los llamados tipos abiertos. La realización de operaciones ajenas al objeto social y la realización de actos u operaciones prohibidas por normas con rango de Ley son conceptuadas como infracción grave cuando tales actuaciones son meramente ocasionales o aisladas (5.º, *d* y *e*), pasando a muy graves cuando tal conducta reviste



carácter de habitualidad (4.º, *c* y *d*). Si la realización de tales actos estaba prohibida por normas reglamentarias, la infracción se reputa, en todos los casos, como grave (5.º, *f*), considerándose leve si se produjera de forma ocasional o aislada.

El incumplimiento de las normas sobre contabilización de operaciones y formulación de balances y otros estados financieros obligatorios es infracción grave (5.º, *p*), pero se considera muy grave si la entidad carece de la contabilidad exigida legalmente o la lleva con irregularidades que impidan conocer su situación patrimonial y financiera (4.º, *f*). La falta de remisión, o falta de veracidad, de la información que se haya de enviar a la autoridad competente es infracción grave (5.º, *l*) salvo que esta conducta dificulte la apreciación de la solvencia de la entidad, en cuyo caso se reputará como infracción muy grave (4.º, *i*) (13). El incumplimiento del deber de veracidad informativa a socios, depositantes, acreedores y público en general se considera grave (5.º, *n*), pero se calificará como muy grave cuando tal actuación pueda considerarse especialmente relevante por el número de afectados o por la importancia de la información omitida (4.º, *j*).

La realización de actos u operaciones con incumplimiento de las normas dictadas al amparo del número 2 del artículo 48.º de la Ley (protección de los clientes y transparencia informativa) se considera infracción grave (5.º, *e*). Cuando el incumplimiento lo sea no por «actos u operaciones», sino por omisiones, se estará, por exclusión, ante una infracción leve.

La reincidencia constituye una circunstancia agravante de las infracciones, unas veces con carácter específico, como ocurre con el incumplimiento de las normas vigentes en materia de coeficientes de caja y demás obligaciones derivadas de los procedimientos de control monetario, que son infracciones graves (5.º, *g*), pero que se califican como muy graves cuando durante los cinco años anteriores a su comisión hubiese sido impuesta sanción firme por el mismo tipo de infracción (4.º, *n*). Con carácter general, cuando durante los dos años anteriores a su comisión hubiera sido impuesta a la entidad de crédito una sanción firme por el mismo tipo de infracción, se convertirán en graves (5.º, *q*); las graves se convierten en muy graves cuando se han dado circunstancias similares durante los cinco años anteriores (4.º, *m*).

Se cierra el capítulo de infracciones con una referencia a la realización de actos fraudulentos o a la utilización de personas físicas o jurídicas interpuestas con la finalidad de conseguir un resultado: si la obtención directa del mismo implicase la comisión de al menos una infracción grave, esta conducta se reputará como muy grave (4.º, *k*), y si supusiese una infracción leve, se elevará su calificación a grave (5.º, *o*).

Debe, por último, tenerse presente que cualquier incumplimiento de una norma de ordenación y disciplina no tipificado concretamente en los supuestos descritos, o al que le faltase alguna de las condiciones para una exacta tipificación, se reputará como infracción leve.

Las infracciones muy graves y las graves prescriben a los cinco años y las leves a los dos años, contándose estos plazos desde la fecha en que la infracción hubiera

---

(13) En ambos casos se entenderá que existe falta de remisión cuando la misma no se produzca en el plazo concedido al recordar por escrito la obligación o reiterar el requerimiento. Cuando no se den estas circunstancias, la mera falta de remisión en los plazos señalados en la CBE 4/1991 se considerará infracción leve.

sido cometida, estableciendo el artículo 7.º los supuestos de interrupción de la prescripción y la forma de computar los plazos en las infracciones derivadas de una actividad continuada.

#### IV. CATÁLOGO DE SANCIONES

De acuerdo con lo establecido en el artículo 1.º, 1, de la Ley, el incumplimiento de normas de ordenación y disciplina puede ser imputado tanto a las entidades de crédito como a quienes ejercen cargos de administración y dirección en las mismas y a quienes posean una participación significativa en los términos señalados anteriormente, por lo que hay que distinguir entre las sanciones aplicables a unas y otros.

Los artículos 9.º, 10.º y 11.º se refieren a las sanciones por la comisión de infracciones muy graves, graves y leves, respectivamente. Por las primeras, se aplicará multa por importe de hasta el 1 por 100 de los recursos propios (o hasta 5.000.000 de pesetas si aquel porcentaje fuera inferior a esta cifra) o revocación de la autorización. Si se trata de infracciones graves, se impondrá alguna de estas dos sanciones: amonestación pública o multa por importe de hasta el 0,50 por 100 de los recursos propios (o hasta 2.500.000 pesetas si aquel porcentaje fuese inferior a esta cifra). En caso de déficit de cobertura del coeficiente de caja, existe una sanción específica consistente en la constitución de depósitos compensatorios no remunerados hasta el triple de aquéllos y por un plazo máximo igual a la duración de los mismos. Las sanciones previstas por la comisión de infracciones leves serán amonestación privada o multa por importe de hasta 1.000.000 de pesetas.

Para la determinación de las sanciones a aplicar dentro de cada uno de los niveles de gravedad de las infracciones se establece en el artículo 14.º una serie de criterios, además de la consideración de la naturaleza y entidad de la infracción, que pueden agravar o atenuar el grado de la sanción a imponer. Así, entre los primeros, se señalan la gravedad del peligro ocasionado o del perjuicio causado, las posibles ganancias obtenidas con la infracción, las consecuencias desfavorables para el sistema financiero o la economía nacional. Sirve de atenuante el hecho de haber procedido a la subsanación de la infracción por propia iniciativa y, en caso de insuficiencia de recursos propios, las dificultades objetivas que haya podido tener la entidad para alcanzar o mantener el nivel exigido. Con carácter general, deberá considerarse también la importancia de la entidad y su conducta anterior en relación con el cumplimiento de normas teniendo en cuenta las sanciones firmes durante los últimos cinco años.

El artículo 15.º establece un principio general de responsabilidad de los administradores o los miembros de los órganos colegiados de las entidades, que serán responsables de las infracciones muy graves o graves cometidas por aquéllas salvo en los siguientes casos: cuando no hubiesen asistido por causa justificada a las reuniones en las que se hubieran tomado decisiones o acuerdos que hubiesen dado lugar a las infracciones, o asistiendo, hubiesen votado en contra de los mismos o salvado su voto, o cuando las infracciones fuesen imputables exclusivamente a comisiones ejecutivas, consejeros delegados, directores generales u órganos asimilados. Este principio general se completa extendiendo la responsabilidad, en cual-

quier caso, a las personas que ejerzan cargos de administración o dirección cuando se den infracciones muy graves o graves cometidas por las entidades y aquéllas sean imputables a su conducta dolosa o negligente.

Además de la sanción que corresponda imponer a la entidad por la comisión de infracciones muy graves, se impondrá a sus administradores o directores alguna de las siguientes sanciones: multa a cada uno de ellos por importe no superior a 10.000.000 de pesetas; suspensión en el ejercicio del cargo por plazo no superior a tres años; separación del cargo con inhabilitación para ejercer cargos análogos por un plazo máximo de cinco años en la misma entidad, o de diez años en cualquier entidad de crédito. Si se tratase de infracciones graves, las sanciones a imponer serían algunas de éstas: amonestación privada, amonestación pública, multa a cada uno de ellos por importe no superior a 5.000.000 de pesetas o suspensión temporal en el cargo por plazo no superior a un año (14).

Cuando el número y clase de las personas afectadas por sanciones de suspensión o separación así lo aconseje, podrá procederse al nombramiento provisional de miembros del órgano de administración para asegurar la continuidad de la entidad.

Las sanciones de multa e inhabilitación mencionadas anteriormente se aplicarán, asimismo (pudiendo imponerse ambas simultáneamente), a las personas físicas o jurídicas que sean poseedoras de participaciones significativas en la entidad de crédito y a aquellas que, siendo de nacionalidad española, controlen una entidad de crédito de otros Estados miembros de la Unión Europea (15).

Por la especial importancia que reviste el cumplimiento de las normas de solvencia por los grupos consolidados de entidades de crédito, se establece en el artículo 16.º una serie de previsiones para los casos de infracciones, graves y muy graves (16), por insuficiencia de la cobertura del coeficiente de recursos propios consolidados exigible, en los siguientes términos:

- En principio, se sanciona a la entidad obligada a formular y aprobar las cuentas y el informe de gestión, y a sus administradores y directivos si procediese.
- Si correspondiese imponer la sanción a una entidad que no ostentase la condición de entidad de crédito, se aplicará a la misma lo establecido en la Ley para las entidades de crédito (17).
- Cuando la sanción sea la de revocación de la autorización y la entidad financiera cabeza del grupo consolidado no tuviera la condición de entidad de crédito, se impondrá a aquélla como sanción la disolución forzosa con apertura del período de liquidación.

---

(14) En los casos de separación con inhabilitación o suspensión temporal de los cargos de administración y dirección, estas sanciones serán compatibles con las de multa correspondiente.

(15) Artículo 13.º bis, incorporado por la Ley 3/1994, de 14 de abril.

(16) Se trata de las infracciones tipificadas en los artículos 5.º, h), y 4.º, c), respectivamente.

(17) Esta situación se hace extensiva también a los casos de infracciones derivadas de adquisición de acciones, o cesión de derechos políticos, de una entidad de crédito por personas físicas o entidades que no ostenten aquella condición (véanse los artículos 4.º, a, segundo, y 5.º, b).

## V. COMPETENCIA SANCIONADORA

Se recoge en el artículo 18.º, que atribuye competencia para la instrucción de los expedientes, en todos los casos, al Banco de España, a quien también corresponde la imposición de sanciones por infracciones graves y leves. La imposición de sanciones por infracciones muy graves corresponde al Ministro de Economía y Hacienda, a propuesta del Banco de España, salvo la de revocación de la autorización, que se impondrá siempre por el Consejo de Ministros (18).

Las reglas anteriores tienen un carácter general, pero, no obstante, el artículo 42.º recoge la posibilidad del ejercicio por las Comunidades Autónomas de las competencias sancionadoras que tengan atribuidas respecto de cajas de ahorros o cooperativas de crédito, señalando qué preceptos de la Ley se declaran básicos de conformidad con el artículo 149.º 1, de la Constitución y cómo se articulan las competencias de los órganos del Estado y las de las Comunidades Autónomas.

## VI. NORMAS DE PROCEDIMIENTO Y RECURSOS

Para la imposición de sanciones se sigue lo previsto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común: apertura de expediente, nombramiento de instructor y secretario, pliego de cargos, contestación, propuesta de resolución, audiencia y resolución.

Aun cuando el ejercicio de esta potestad sancionadora administrativa es independiente de una eventual concurrencia de delitos o faltas de naturaleza penal, cuando se esté tramitando un proceso penal por los mismos hechos o por otros cuya separación de los sancionables con arreglo a esta Ley sea racionalmente imposible, quedará suspendido el procedimiento administrativo hasta que recaiga un pronunciamiento firme de la autoridad judicial (19).

La Ley 26/1988 recoge, en los artículos 20.º, 21.º, 22.º, 23.º y 24.º, algunas especialidades del procedimiento, que deben ahora encuadrarse en el marco del desarrollo de la nueva Ley de Procedimiento Administrativo, efectuado por el Real Decreto 2119/1993, de 3 de diciembre, sobre el procedimiento sancionador aplicable a los sujetos que actúan en los mercados financieros. Entre las más significativas están las siguientes:

- a) Las sanciones por infracciones leves pueden imponerse en expediente sumario, siendo preceptiva únicamente la audiencia de la entidad interesada.
- b) Se impondrán en una única resolución, resultado de un solo procedimiento, las sanciones que deriven de una misma infracción imputable a la entidad y a sus órganos de administración o dirección.
- c) Si la complejidad del expediente así lo aconseja, podrán nombrarse ins-

---

(18) La Ley 13/1994, de 1 de junio, en su disposición adicional primera, 3, señala que se impondrán por el Banco de España también las sanciones que correspondan a infracciones muy graves relativas al coeficiente de caja y a las obligaciones derivadas de los procedimientos de control monetario.

(19) Véase artículo 2.º de la Ley 26/1988, de 29 de julio.

tructores o secretarios adjuntos en el propio acuerdo de incoación del procedimiento o a lo largo del mismo.

d) Una vez contestado el pliego de cargos, el instructor podrá acordar, de oficio o a petición de los interesados, la práctica de las pruebas adicionales que estime necesarias.

e) En el acuerdo de incoación del expediente, o durante la tramitación del mismo, podrá disponerse la suspensión provisional de cargos de administración o dirección que aparezcan como presuntos responsables de infracciones muy graves (20). La duración máxima de esta suspensión será de seis meses.

Cuando se incoe expediente a una sucursal de una entidad de crédito de otro Estado de la Unión Europea, se dará cuenta a sus autoridades supervisoras para que adopten las medidas apropiadas, aunque ello no obsta para la aplicación de las sanciones que procedan. Una vez resuelto el expediente, el Banco de España debe notificar, en cualquier caso, a aquella autoridad supervisora la decisión que se haya adoptado, y si ésta llevase consigo una sanción por infracciones graves o muy graves, se efectuará la notificación a la Comisión de la Unión Europea.

Las sanciones impuestas serán inmediatamente ejecutivas, con dos excepciones: la amonestación pública y la suspensión de administradores o directores por infracciones graves, que no serán ejecutivas hasta que ganen firmeza en vía administrativa.

Debe entenderse sin vigencia —aunque no se haya derogado expresamente— la alusión del artículo 25.º de la Ley 26/1988 a un recurso dealzada ante el Ministro de Economía y Hacienda como impugnación de las resoluciones del Banco de España, ya que en la nueva Ley se han suprimido los recursos de alzada y reposición, que han sido sustituidos por un «recurso ordinario». Por tanto, las sanciones que imponga el Banco de España serán susceptibles de ese recurso ordinario ante el Ministerio de Economía y Hacienda, y las resoluciones de éste se conocerán en única instancia por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional.

Este último criterio ha quedado ratificado en el artículo 2.º de la Ley 13/1994, de 1 de junio, de autonomía del Banco de España, aunque matizando que las sanciones impuestas como consecuencia de la aplicación de las normas de desarrollo de las funciones previstas en la Sección 1.ª del capítulo II de la Ley (política monetaria), y en el artículo 15.º de la misma (emisión de billetes y monedas) no serán susceptibles de recurso administrativo, conociéndose los recursos contra ellas, en única instancia, por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional (21).

En el artículo 27.º de la Ley 26/1988 se establece un sistema de publicidad de las sanciones impuestas. Como principio general, todas, excepto la de amonestación privada, se harán constar en los registros administrativos de las entidades de crédito y en los de altos cargos de las mismas. Las sanciones de suspensión y separa-

(20) Pero sólo cuando ello resulte aconsejable para la protección del sistema financiero o de los intereses económicos afectados.

(21) Pueden servir de ejemplo las sanciones por infracciones en el cumplimiento del coeficiente de caja o por publicidad con billetes o monedas.

ción, con inhabilitación, una vez que sean ejecutivas, constarán además en el Registro Mercantil y en el Registro de Cooperativas cuando sea el caso. Todas las sanciones impuestas, tanto a la entidad de crédito como a sus administradores o directores, una vez que sean ejecutivas, se comunicarán a la Junta o Asamblea General.

Cuando las sanciones consistan en multas, su importe se ingresará en el Tesoro. Si exigen la constitución de depósitos compensatorios no remunerados, éstos se efectuarán en el Banco de España (22).

Por último, cuando adquieran firmeza las sanciones por infracciones muy graves y la de amonestación pública serán objeto de publicación en el *Boletín Oficial del Estado*. Esta publicación podrá también alcanzar al caso de las sanciones por infracciones graves si así lo dispone la autoridad que las haya impuesto.

## VII. RÉGIMEN SANCIONADOR DE LOS MIEMBROS DE LAS COMISIONES DE CONTROL DE LAS CAJAS DE AHORROS

Dentro del Título IV de la Ley, que contiene una serie de disposiciones complementarias, se ha desarrollado en el artículo 40.º un régimen sancionador específico que afecta a los miembros de las Comisiones de Control de las Cajas de Ahorros cuando tales comisiones resulten responsables de las infracciones siguientes, tipificadas como muy graves, graves o leves:

— La negligencia grave en el ejercicio de las funciones legalmente atribuidas se considera infracción grave, tipificándose como muy grave si además esta negligencia es persistente.

— No proponer al órgano de administración la suspensión de los acuerdos adoptados cuando infrinjan manifiestamente la Ley (infracción muy grave) o cuando vulneran las disposiciones vigentes (infracción grave) y en ambos casos afecten injusta y gravemente a la situación patrimonial, a los resultados, al crédito de la caja de ahorros o a sus impositores o clientes. También se considera que se dan estas infracciones cuando no se requiera en tales casos al presidente que convoque la Asamblea General con carácter urgente.

— La falta de remisión al órgano administrativo competente de los datos e informes que deban hacerse llegar o que el mismo requiera, o su remisión con notorio retraso, se tipifica como infracción grave.

— Las infracciones graves cuando durante los cinco años anteriores a su comisión les hubiese sido impuesta sanción firme por el mismo tipo de infracción, serán calificadas como muy graves.

— El incumplimiento por las Comisiones de Control de cualquier obligación no tipificada como muy grave o grave, se imputarán a sus miembros como infracción leve, así como la falta reiterada de asistencia a las reuniones de dichas comisiones.

Como puede apreciarse, las infracciones tipificadas aquí derivan de actitudes

---

(22) El apartado 3 del artículo 26.º faculta al Banco de España para imponer multas coercitivas a las personas que ostentan cargos de administración y dirección en la entidad si no se constituyen los depósitos compensatorios en el plazo que se señala.

de las propias Comisiones de Control (23). Sin embargo, la responsabilidad administrativa por estos hechos es imputable a los miembros de dichas Comisiones, que soportarán las sanciones que se indican en los párrafos siguientes.

Las sanciones aplicables por infracciones muy graves serán las de suspensión en el ejercicio del cargo por plazo no superior a tres años, separación del cargo con inhabilitación en la misma entidad por un plazo máximo de cinco años o en cualquier entidad de crédito por un plazo máximo de diez años. Por infracciones graves, las sanciones serán las de amonestación privada o pública, o suspensión temporal por plazo no superior a un año (24). En ambos casos, estas sanciones son compatibles con multas de hasta 1.000.000 de pesetas para infracciones muy graves y hasta 500.000 pesetas para las graves. Por la comisión de infracciones leves se podrán imponer las sanciones de amonestación privada o la de multa por importe de hasta 50.000 pesetas.

En este régimen sancionador específico son de aplicación las disposiciones generales de la Ley que determinan la suspensión del procedimiento cuando se está tramitando un proceso penal por los mismos hechos (artículo 2.º), las referentes a plazos de prescripción de las infracciones (artículo 7.º) y competencias sancionadoras (artículo 18.º), responsabilidad personal por las infracciones (artículo 15.º) y nombramiento provisional de cargos en los casos de sanción de suspensión o separación (artículo 17.º).

## VIII. INTERVENCIÓN DE LAS ENTIDADES. SUSTITUCIÓN DE LOS ADMINISTRADORES

La posibilidad de adoptar medidas de intervención en las entidades cuando se conoce la situación difícil de alguna de ellas está reconocida en muchos sistemas extranjeros como atribución de los órganos de control de la banca. En España, tal posibilidad no ha existido hasta marzo de 1978. Sin embargo, con anterioridad a esta fecha, la normativa atribuía ya determinadas facultades al Banco de España para actuar en tal sentido en las cajas de ahorros y cooperativas de crédito.

El Real Decreto-Ley 5/1978, de 6 de marzo, otorgó amplias facultades al Banco de España para actuar tanto suspendiendo temporalmente a los administradores de un banco y nombrando a otros provisionales como para intervenir la entidad cuando la situación de la misma lo aconsejase. En 1982, estas facultades se extendieron también al ámbito de las cajas de ahorros y cooperativas de crédito.

Por último, el Título III de la Ley 26/1988, de 29 de julio, da un tratamiento más jurídico a estas medidas de intervención y sustitución de administradores y establece un procedimiento homogéneo para todas las entidades de crédito cuando se encuentren en una situación de especial gravedad.

---

(23) Salvo la falta reiterada de asistencia de los miembros de las Comisiones de Control a las reuniones de las mismas.

(24) Para la determinación de la sanción concreta a imponer se tendrán en cuenta, en la medida en que puedan resultar de aplicación, los criterios previstos en el artículo 14.º de la Ley.



## 1. Antecedentes. Situación anterior a la Ley 26/1988

El Decreto-Ley 2532/1929, de 21 de junio, y el Estatuto de las cajas de ahorros, aprobado por Decreto de 14 de marzo de 1933, regulaban las intervenciones en este tipo de entidades distinguiendo las voluntarias de las forzosas, y unas y otras podían ser temporales o permanentes, generales o con un fin concreto, y las permanentes, a su vez, se diferenciaban en de garantía o liquidatorias. Dejando a un lado las intervenciones de carácter voluntario, se señalan en el Estatuto (25) las causas que podían motivar una intervención forzosa de una caja de ahorros: cuando la entidad se niegue a presentar o exhibir los documentos reglamentarios, dejen de cumplir lo preceptuado respecto a inversiones, simulen garantía, se alcen con fondos u oculten los confiados a su custodia y, en general, en los casos de grave irregularidad administrativa o económica. Las facultades que el Estatuto atribuía al inspector general pasaron posteriormente al Instituto de Crédito de las Cajas de Ahorros y más tarde al Banco de España, al que se atribuyeron las funciones del extinguido Instituto en virtud de la disposición adicional tercera de la Ley 13/1971, de 19 de junio, sobre organización y régimen del crédito oficial (26).

En cuanto a las entidades de crédito cooperativo, dos Órdenes de 7 de diciembre de 1967 y 14 de junio de 1968, referidas a cooperativas de crédito y cajas rurales, respectivamente, establecían que cuando la situación de la entidad requiriese la adopción de urgentes medidas preventivas y de seguridad, el Ministerio de Hacienda podría suspender temporalmente la actuación de sus órganos rectores nombrando uno o varios interventores, que, con plenas facultades, asumirían las funciones de aquéllos sin perjuicio de la resolución definitiva que en el expediente sancionador procediese (27). Estas facultades fueron transferidas al Banco de España en virtud de la disposición adicional segunda de la Ley 13/1971, antes mencionada. El Decreto 2860/1978, de 3 de noviembre, al regular específicamente las cooperativas de crédito, concretó las facultades del Banco de España, en el artículo 8.º, 4, estableciendo que en tanto se sustancie el expediente sancionador incoado y cuando la situación de la entidad aconseje la adopción de urgentes medidas preventivas o de seguridad, el Banco de España podía actuar en el sentido siguiente:

— Suspender temporalmente los órganos rectores de la cooperativa nombrando uno o varios administradores provisionales que asuman las atribuciones de aquéllos.

— Intervenir la cooperativa con el mismo carácter provisional por personas designadas por el propio Banco de España, sin cuyo concurso no tendrían validez los acuerdos tomados por los órganos de gobierno de la entidad intervenida.

Esta asimetría observada en las posibilidades de actuación del Banco de España, por lo que se refería a la adopción de medidas urgentes frente a las entidades de depósito, se hizo particularmente notable en el inicio de la crisis bancaria a principios de 1978, por lo que fue necesario completar las facultades de inspección y

(25) Artículo 121.º

(26) El desarrollo reglamentario del contenido de esta disposición adicional se hizo por el Decreto 1473/1971, de 9 de julio.

(27) Número 15.º de ambas Órdenes Ministeriales.



disciplina de las entidades bancarias recogidas en la Ley de Ordenación Bancaria de 1946 y Decreto-Ley 18/1962, de 7 de junio, de nacionalización y reorganización del Banco de España. En consecuencia, en el Real Decreto-Ley 5/1978, de 6 de marzo, se otorgó al Banco de España la facultad, cuando los hechos conocidos y la situación de una entidad bancaria así lo aconsejase, de tomar las siguientes medidas (28):

a) Acordar, en tanto se supera dicha situación o se sustancia, en su caso, el expediente sancionador, la suspensión temporal de los órganos de administración y dirección de la entidad bancaria nombrando uno o varios administradores provisionales que asuman las atribuciones de aquéllos.

b) Acordar, con el mismo carácter provisional, la intervención de una entidad bancaria por personas designadas por el Banco de España, sin cuyo concurso no tendrían validez los acuerdos y actos de los órganos de gobierno y dirección de la entidad intervenida. (Esta intervención podía acordarse también a petición razonada de los órganos de administración de un banco.)

Debe señalarse que a partir de 1982 las facultades otorgadas al Banco de España por el Real Decreto-Ley 5/1978, en relación con las entidades bancarias, se entendieron con igual carácter y condiciones a las situaciones de similar naturaleza que se produjesen en cajas de ahorros y cooperativas de crédito (29), por lo que se daba una equiparación de todas las entidades de depósito en cuanto a las posibilidades de intervención de las mismas o remoción de sus administradores.

Las modificaciones introducidas por la adaptación al ordenamiento jurídico de la Comunidad Económica Europea supusieron, más tarde, la aplicación a todos los establecimientos de crédito que operasen en España, excepto las entidades oficiales de crédito, de lo dispuesto en el nuevo artículo 57.º bis de la Ley de Ordenación Bancaria de 31 de diciembre de 1946, que determinaba que, en caso de liquidación por revocación de la autorización, las funciones de los liquidadores serán ejercidas por el Fondo de Garantía de Depósitos a que perteneciera el establecimiento o, en otro caso, por la persona o personas que designe la autoridad competente (30).

Analizando el artículo 5.º del Real Decreto-Ley 18/1982, en relación con los artículos 1.º y 2.º del Real Decreto-Ley 5/1978, y comparando la nueva situación con las facultades anteriores sobre cajas de ahorros y cooperativas de crédito, se observa que lo que se añadió a la regulación correspondiente a las cajas de ahorros fue la posibilidad de remover a los administradores, ya que el Estatuto de 1933 preveía —salvo casos excepcionales— una coadministración formando parte los interventores de los consejos de administración y juntas de gobierno de las cajas intervenidas. Respecto a las cooperativas de crédito, la equiparación permitía al Banco

(28) Estas facultades amplias y de carácter extraordinario fueron conceptuadas, en aquel momento, como un «cheque en blanco» otorgado al Banco de España. En realidad, constituyeron una solución de emergencia para actuar con una base legal en el primer banco afectado por la crisis iniciada en enero de ese año y para poder afrontar situaciones similares sucesivas mientras se elaboraba un texto definitivo que contemplase, de una forma homogénea para todas las entidades de crédito, el tratamiento de las medidas de intervención y sustitución de administradores (Ley 26/1988, de 29 de julio, Título III).

(29) Real Decreto 18/1982, de 24 de septiembre, artículo 5.º

(30) Véase el artículo 4.º del Real Decreto legislativo 1298/1986, de 28 de junio, y disposiciones derogatorias en las que se incluye el artículo 2.º del Real Decreto-Ley 5/1978, de 6 de marzo.

de España actuar con independencia de la instrucción del expediente sancionador, mientras que el Real Decreto 2860/1978 sólo hacía posible tal intervención en tanto se sustanciaban los expedientes incoados.

## 2. Regulación actual. Medidas de intervención y sustitución en la Ley 26/1988

La Ley 26/1988 confiere un carácter excepcional a las medidas de intervención de las entidades y sustitución de sus administradores, a las que dedica el Título III. Este carácter excepcional no viene dado solamente por la propia naturaleza de estas medidas, sino por la voluntad expresa del legislador manifestada en el artículo 31.º, 1, en el que se afirma que la intervención o sustitución podrá acordarse «únicamente» en dos supuestos concretos que se recogen en el propio artículo (31):

a) Cuando una entidad de crédito se encuentre en una situación de excepcional gravedad que ponga en peligro:

- la efectividad de sus recursos propios,
- la estabilidad,
- la liquidez,
- la solvencia.

b) Cuando existan indicios fundados de que se da la situación de especial gravedad a que se refiere la letra anterior, sin que la verdadera situación de la entidad pueda deducirse de su contabilidad.

También podrán acordarse estas medidas a petición fundada de la propia entidad de crédito en los términos previstos en el apartado 2 del artículo 32.º

En todos los casos, la intervención de una entidad de crédito o la sustitución de sus administradores se acordarán por el Banco de España, dando cuenta razonada de su adopción al Ministerio de Economía y Hacienda, y podrán adoptarse tales medidas, previa audiencia de la entidad interesada, tanto durante la tramitación de un expediente sancionador como con independencia del ejercicio de la potestad sancionadora y se mantendrán hasta que se supere la situación que las provocó. La audiencia previa de la entidad de crédito interesada se hará en un plazo que no podrá ser inferior a cinco días (32).

El acuerdo que se adopte deberá designar la persona o personas que hayan de ejercer las funciones de intervención o hayan de actuar como administradores provisionales. Los acuerdos serán inmediatamente ejecutivos y se publicarán en el *Boletín Oficial del Estado*, inscribiéndose en los registros públicos correspondientes.

Los artículos 35.º y 36.º se refieren a las facultades de los interventores o administradores designados. Destacan entre las facultades de los primeros la de poder

(31) Compárese el contenido del artículo 31 de la Ley 26/1988 con el carácter abierto que tenía la facultad otorgada al Banco de España por el artículo 1.º del Real Decreto-Ley 5/1978, de 6 de marzo.

(32) La audiencia previa no será necesaria cuando haya precedido petición de la propia entidad o cuando el retraso que origine tal trámite comprometa gravemente la efectividad de la medida o los intereses económicos afectados.

revocar los poderes o delegaciones conferidos por los órganos de administración de la entidad o por sus apoderados. En cuanto a los segundos, quedará en suspenso por plazo no superior a un año la obligación de formular las cuentas anuales y su aprobación, así como la de la gestión social, si estiman razonadamente que no existen datos o documentos fiables para ello.

Es importante, por lo que tiene de facultad excepcional en una actuación administrativa, lo previsto en el apartado 3 del artículo 34.º: «Cuando ello resulte necesario para la ejecución del acuerdo de intervención o de sustitución de los administradores podrá llegarse a la compulsión directa para la toma de posesión de las oficinas, libros o documentos correspondientes o para el examen de estos últimos.»

Cuando el Banco de España acuerde el cese de la medida de sustitución, los administradores provisionales convocarán inmediatamente la Junta General o Asamblea de la entidad, en la que se nombrará el nuevo órgano de administración, siguiendo en el ejercicio de sus funciones los administradores provisionales hasta la toma de posesión de los nuevos administradores.

La regulación específica relativa a las participaciones significativas en el capital de una entidad de crédito prevé también que podrá acordarse la intervención de la entidad o la sustitución de sus administradores, si fuera preciso, cuando la adquisición de tales participaciones se hubiese producido sin informar previamente al Banco de España, o si habiendo informado no se respeta el plazo que éste tiene para oponerse a la adquisición, o cuando mediase oposición expresa del mismo (33).

Un caso especial de intervención es el derivado de la disolución de una entidad de crédito: en estos supuestos, el Ministro de Economía y Hacienda podrá acordar la intervención de las operaciones de liquidación cuando el número de afectados o la situación patrimonial de la entidad así lo aconseje (34).

---

(33) Artículo 59.º, b), incorporado por la Ley 3/1994, de 14 de abril.

(34) No obstante, cuando la disolución de la entidad de crédito sea como consecuencia de la revocación de la autorización, se estará a lo dispuesto en el apartado 4 del artículo 57.º bis de la Ley de O.B. de 31 de diciembre de 1946.



## FONDOS DE GARANTÍA DE DEPÓSITOS

En noviembre de 1977 se crearon los dos primeros fondos de garantía de depósitos, uno para bancos y otro para las cajas de ahorros (1). Estaban concebidos como «patrimonios de afección», o sea, fondos afectos a unos determinados fines que, inicialmente, se limitaban a un seguro de los depósitos hasta un máximo de 500.000 pesetas.

Hasta unos años después, con el Real Decreto-Ley 4/1980 y el Real Decreto 567/1980, ambos de 28 de marzo, no se otorga personalidad jurídica al Fondo de Garantía de Depósitos en Establecimientos Bancarios. Y dos años más tarde, otro Real Decreto-Ley 18/1982, de 24 de septiembre (y los dos Reales Decretos 2575/1982 y 2576/1982, de 1 de octubre, que lo desarrollan), otorgan personalidad jurídica y plena capacidad al Fondo de Garantía de Depósitos en Cajas de Ahorros, establecido en 1977, y crea, a su vez, con estas mismas características, un Fondo de Garantía de Depósitos en Cooperativas de Crédito.

Aun cuando algunas de estas disposiciones han sido derogadas recientemente y otras han sufrido importantes modificaciones, a través de estos textos legales o reglamentarios puede seguirse la evolución que han tenido estas instituciones, y a través de ella se aprecia, en alguna medida, la capacidad de respuesta de la autoridad financiera ante las exigencias que planteaba la crisis sufrida por las entidades de crédito iniciada el año 1978 y que no pudo darse por cerrada hasta 1983.

A continuación se describe la regulación de los Fondos de Garantía de Depósitos tal como ha estado vigente en los años en que hubo de hacer frente a la crisis bancaria y la evolución que han tenido hasta finales de 1995 los sistemas de financiación y niveles de protección de los depositantes, dejando para un apartado siguiente el análisis de los cambios profundos que ha tenido que asumir la regulación de los Fondos para adaptarse a la Directiva comunitaria 95/19/CE, de 30 de mayo, que ha sustituido a la Recomendación 87/63/CEE, de 22 de diciembre de 1986.

### I. NORMATIVA Y ACTUACIÓN DE LOS FONDOS DE GARANTÍA DE DEPÓSITOS HASTA 1995

#### 1. Fondo de Garantía de Depósitos en Establecimientos Bancarios

El Fondo de Garantía de Depósitos en Establecimientos Bancarios se creó por el Real Decreto 3048/1977, de 11 de noviembre, con una finalidad que, vista con la

---

(1) Reales Decretos 3048/1977 y 3047/1977, respectivamente, de 11 de noviembre.

óptica actual, puede parecer limitada: garantizar los depósitos bancarios hasta 500.000 pesetas por titular, siendo preciso para que se hiciera efectiva esta garantía que el banco se hubiese declarado en suspensión de pagos o quiebra, subrogándose en tal caso el Fondo en todos los derechos de los titulares de los depósitos.

El Fondo, en su configuración inicial, carece de personalidad jurídica, constituyéndose como un patrimonio de afección gestionado y administrado por el Banco de España y que se nutre con la aportación de todos los bancos privados inscritos en el Registro de Bancos y Banqueros, del 1 por 1.000 de sus depósitos a finales del año anterior, complementándose con otra cantidad equivalente a la global de la banca, que es aportada por el Banco de España. Las cantidades aportadas por la banca se depositaban en el Banco de España y tenían la consideración de activos computables dentro del coeficiente de caja de las entidades respectivas.

Las posibilidades de actuación del Fondo fueron ampliadas por el Real Decreto 54/1978, de 16 de enero, en el sentido de que pudiese conceder anticipos a una entidad por importe equivalente al de los depósitos garantizados si, a la vista de la información suministrada por el Banco de España, se consideraba que existía peligro de insolvencia con el fin de que pudiese atender con normalidad a las posibles retiradas de pasivo. También se introduce el criterio del interés público que aconseje una administración ordenada de la entidad. La novedad reside en que, en tales casos, no era necesaria la declaración de suspensión de pagos o quiebra para que se produjese la intervención del Fondo.

Al tener que abordar los problemas planteados por las primeras entidades afectadas por la crisis en los primeros meses de 1978, el sistema de mero seguro de depósitos se manifiesta insuficiente, ya que únicamente soluciona (y parcialmente) el problema de los depositantes sin poder profundizar en el tratamiento de las entidades bancarias con dificultades. Se crea entonces una sociedad (Corporación Bancaria, S. A.), participada a cuotas iguales por el Banco de España y la banca privada, con la finalidad de adquirir paquetes accionarios de control de los bancos en situación difícil que le permitan asumir la gestión de los mismos y proceder a su saneamiento, enajenándolos con posterioridad a otras entidades solventes que ofrezcan la garantía suficiente para la continuidad de sus negocios. Corporación Bancaria, S. A., vino cumpliendo esta misión hasta la reforma posterior del Fondo, que otorgó a éste personalidad jurídica propia, continuando después las actuaciones procesales pendientes derivadas de su gestión hasta su liquidación una vez finalizadas las mismas.

En 1980, se produce una modificación profunda en el régimen jurídico del Fondo de Garantía de Depósitos en Establecimientos Bancarios. El Real Decreto-Ley 4/1980, de 28 de marzo, le dota de personalidad jurídica pública y plena capacidad para el desarrollo de sus fines. Es importante consignar que el artículo 3.º suponía una derogación de los criterios del artículo 58.º de la Ley de Sociedades Anónimas, referente al *quorum* de constitución y plazos de convocatoria de la Junta General, con el fin de posibilitar la constitución legal de la misma cuando hayan de adoptarse acuerdos de modificación del capital de las entidades bancarias derivados de la conminación del Banco de España para restablecer su equilibrio patrimonial y financiero. En estas situaciones, podrán ser adoptados tales acuerdos por la Junta General con la concurrencia, en primera convocatoria, de accionistas presentes o representados que posean al menos el 50 por 100 del capital desembolsa-

**CUADRO NÚM. 20.1**  
**LA CRISIS BANCARIA 1978-1983 (\*)**

Año	Núm. de bancos	Pasivo de terceros (m. ptas.)					Núm. de cuentas (miles)	Núm. de oficinas	Plantilla
		Depósitos (1)	Bonos (2)	Entid. de crédito (3)	Otros (4)	Total (1) a (4)			
1978	4	41.799	—	25.309	890	67.998	185	120	1.977
1979	2	28.847	7.616	8.921	973	46.357	201	61	1.026
1980	9	209.527	18.979	56.848	9.709	295.063	775	371	6.553
1981	4	79.295	9.615	51.473	4.516	144.899	362	151	2.143
1982	11	479.173	96.517	152.591	21.942	750.223	1.829	726	10.761
1983	21	738.830	68.528	295.067	42.957	1.145.382	1.946	1.193	13.204
<b>Total</b>	<b>51</b>	<b>1.577.471</b>	<b>201.255</b>	<b>590.209</b>	<b>80.987</b>	<b>2.449.922</b>	<b>5.298</b>	<b>2.622</b>	<b>35.664</b>

(\*) Todas las cifras de cada año están referidas a su inicio. Los pasivos que figuran corresponden a los siguientes epígrafes del Balance:

(1) *Depósitos*: Acreedores en pesetas y en moneda extranjera.  
(2) *Bonos*: Bonos de caja y obligaciones en circulación.  
(3) *Entidades de crédito*: Entidades de Crédito y Ahorro del Pasivo (Financiación interbancaria recibida).  
(4) *Otros*: Efectos y demás obligaciones a pagar.  
Fuente: Fondo de Garantía de Depósitos en Establecimientos Bancarios, Memoria de 1983.

do, siendo suficiente, en segunda convocatoria, la concurrencia del 25 por 100 de dicho capital, y en ambos casos, cualquiera que sea el número de socios asistentes. También se reduce el plazo entre el anuncio de la convocatoria de la Junta y su celebración a siete días (2).

El Real Decreto 567/1980, de la misma fecha 28 de marzo, en desarrollo de la norma anterior, perfeccionó y amplió el Fondo de Garantía de Depósitos en Establecimientos Bancarios, cuyas facultades y posibilidades de actuación más importantes, en lo que ha constituido su regulación en estos años, pueden estructurarse como sigue (3):

— *Objeto*. Su finalidad inicial de garantía de depósitos se va reforzando por la elevación del límite de cobertura a 750.000 pesetas por titular y más tarde a 1.500.000 pesetas (4), ampliándose sus objetivos a «la realización de cuantas actuaciones estime necesarias para reforzar la solvencia y funcionamiento de los bancos en defensa de los intereses de los depositantes y del propio Fondo» (5).

— *Administración del Fondo*. Correspondía a una Comisión Gestora, con funciones de dirección y administración, integrada por cuatro representantes del Banco de España y cuatro de la banca privada, ostentando la presidencia uno de los representantes del Banco de España. La Comisión Gestora tenía, entre otras, las

(2) El artículo 53.º de la Ley de Sociedades Anónimas lo establecía en quince días.

(3) Véanse modificaciones introducidas al artículo 6.º por el Real Decreto 437/1994, de 11 de marzo.

(4) Real Decreto 1620/1981, de 13 de julio, artículo 2.º

(5) Artículo 2.º del Real Decreto-Ley 4/1980.

siguientes facultades: información y asesoramiento al Banco de España respecto al funcionamiento del Fondo y ser informada por aquél sobre los bancos que se encontraban en dificultades económicas y que podían determinar la necesidad de actuación del Fondo.

— *Patrimonio y financiación.* El patrimonio del Fondo se ha nutrido con las aportaciones anuales de las entidades integradas, equivalentes a un porcentaje de sus depósitos (6), y con aportaciones anuales del Banco de España inicialmente iguales a la cifra que representen las de la banca, aunque más tarde fue variando esta proporción. Las aportaciones de las entidades ya no son computables como activo para cubrir el coeficiente de caja.

El Banco de España, previo informe de la Comisión Gestora, podía conceder al Fondo anticipos con o sin interés. En el caso de que el Fondo alcanzase un patrimonio suficiente para sus fines, y previa liquidación de los anticipos y ayudas financieras de cualquier otro tipo del Banco de España, el Ministro de Economía y Hacienda, a propuesta de aquél, podría acordar una disminución de las aportaciones anuales de las entidades, pudiendo alterar o no la relación entre las aportaciones de éstas y del Banco de España, y hasta llegar a suprimir la aportación de éste (7).

— *Incorporación de los bancos al Fondo.* Podían pertenecer al Fondo todos los bancos inscritos o que se inscribiesen en el Registro de Bancos. La pertenencia al Fondo era requisito imprescindible para acceder a la financiación del Banco de España, y la cancelación de esta financiación, en su caso, condición previa para que una entidad que lo desease pudiera causar baja en el Fondo. En este último caso, la garantía del Fondo quedaba limitada a los saldos de los depósitos protegidos existentes en el momento de hacerse pública la baja por el tiempo de tres meses para las cuentas corrientes a la vista y cuentas de ahorro y hasta sus respectivos vencimientos las imposiciones a plazo fijo.

— *Auditorías de los bancos miembros del Fondo.* Una de las facultades del Fondo consistía en poder exigir a los bancos asegurados que se sometiesen a las auditorías contables que estimase necesarias, que podrían extenderse a las filiales o matrices no bancarias de los mismos. A esta última medida se la acompaña, más adelante (8), con un régimen sancionador que determina la expulsión del Fondo

(6) Inicialmente, el 1 por 1.000. El Real Decreto 740/1985, de 14 de abril, elevó la aportación al 1,20 por 1.000. La disposición adicional octava de la Ley 37/1988, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1989, dio nueva redacción al artículo 3.º del Real Decreto-Ley 18/1982, de 24 de septiembre, estableciendo un 2 por 1.000 (bancos) y la mitad de ese importe el Banco de España. Nuevamente, la siguiente Ley de Presupuestos, 4/1990, de 29 de junio, volvió a modificar el Real Decreto-Ley 18/1982 dejando las aportaciones en los niveles de 2,50 por 1.000 para los bancos y el 50 por 100 de ese importe para el Banco de España. Más tarde, la CBE 2/1993, de 29 de enero, rebajó la aportación al 1,50 por 1.000. Por último, el artículo 79.º de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, volvió a dar una nueva redacción al artículo 3.º del Real Decreto-Ley 18/1982 estableciendo una aportación anual de los bancos del 2 por 1.000 de sus depósitos.

(7) La regulación inicial de esta materia en el Real Decreto 567/1980, de 28 de marzo, fue modificada primero por el Real Decreto 1620/1981, de 13 de julio, y posteriormente, por el Real Decreto-Ley 18/1982, de 24 de septiembre, cuyo artículo 3.º fue modificado, sucesivamente, por las disposiciones adicionales octava de la Ley 37/1988, de 28 de diciembre; decimoséptima de la Ley 4/1990, de 29 de junio, y por el artículo 79.º de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre.

(8) Real Decreto 1620/1981, de 13 de julio.



de aquellos bancos que incumplan cualquiera de las obligaciones impuestas a los mismos.

— *Conminación del Banco de España*. En el artículo 5.º del Decreto 567/1980 se establece un mecanismo de conminación por el Banco de España a los administradores de un banco cuando se den los supuestos de los artículos 99.º y 150.º, 3, de la Ley de Sociedades Anónimas para que en el plazo máximo de un mes adopten las medidas necesarias a fin de restablecer su situación patrimonial. Esta exigencia procederá, igualmente, cuando las pérdidas expresas o tácitas sean de tal magnitud que pongan en peligro el normal funcionamiento y la necesaria solvencia de la entidad.

— *Saneamiento de las entidades por el Fondo*. El artículo 6.º del Real Decreto 567/1980 establece que el Fondo podrá suscribir las ampliaciones de capital que aprueben las entidades bancarias requeridas por el Banco de España para restablecer su situación patrimonial en el supuesto de que las mismas no sean cubiertas por los accionistas de la entidad, entendiéndose que se produce esta circunstancia cuando la Junta General haya acordado (9) la exclusión total o parcial del derecho de suscripción preferente.

Es importante señalar que ni el Banco de España ni el propio Fondo tenían medios legales para hacerse con el control del capital de un banco en crisis, por lo que para la entrada del Fondo de Garantía en una entidad bancaria era preciso conseguir de sus administradores la cesión, generalmente a precio simbólico, de su paquete de control o la aprobación por los accionistas de operaciones de reducción/ampliación de capital (las llamadas operaciones acordeón) poniendo a disposición del Fondo de Garantía la suscripción de las nuevas acciones que no sean adquiridas por los accionistas. En consecuencia, el saneamiento patrimonial y las consiguientes ayudas del Fondo de Garantía se han producido sólo cuando éste ha conseguido el control accionarial del Banco, asegurando así que los apoyos que había de requerir el reflotamiento de la entidad se aportasen en defensa de sus depositantes y de la continuidad del banco y no de sus anteriores accionistas o gestores (10).

— *Adjudicación de los bancos saneados*. El objetivo primordial y básico del Fondo, una vez logrado el saneamiento de un banco, era venderlo en el plazo más breve posible a otra entidad que, por su capacidad económica, actividad u otras condiciones exigibles, en relación con la importancia y dimensión de la entidad en saneamiento, ofreciese las garantías suficientes para su continuidad y aportase los medios necesarios para su total recuperación. El Real Decreto exigía condiciones suficientes de publicidad y que la oferta de venta se produjese en el plazo máximo de un año. Una vez tomada una decisión sobre la adjudicación de la entidad, se comunicaba al Ministerio de Economía y Hacienda para que por el Estado, y en el plazo de quince días, se pudiese ejercitar un derecho de adquisición preferente, si lo estimase conveniente, publicándose en el *Boletín Oficial del Estado*, tanto el ofrecimiento de venta de las acciones como la decisión de adjudicación y el ejercicio del derecho de adquisición preferente por parte de Estado, si éste fuese el caso.

(9) Véase Real Decreto 437/1994, de 11 de marzo.

(10) Memoria del Fondo de Garantía de Depósitos en Establecimientos Bancarios correspondiente al ejercicio 1983.

**CUADRO NÚM. 20.2**  
**CESIÓN DEL PAQUETE DE CONTROL Y OPERACIONES**  
**DE REDUCCIÓN/AMPLIACIÓN DE CAPITAL**  
(Millones de pesetas)

Entidad bancaria	Paquete control (*)	Reducción de capital			Ampliación (3)	Capital final (4) = (1) - (2) + (3)
		Inicial (1)	Importe (2)	%		
Navarra .....	A	1.348	1.384	100	—	—
Cantábrico .....	A	764	267	35	795	1.292
Meridional .....	A	1.125	1.012	90	1.012	1.125
Valladolid .....	B	2.200	1.100	50	4.400	5.500
Granada .....	A	2.247	786	35	3.054	4.515
Crédito Cial. ....	C	776	—	—	—	776
Asturias .....	—	936	468	50	936	1.404
López Quesada .....	—	1.621	810	50	3.100	3.911
Promoción de Negocios .....	—	1.444	722	50	1.444	2.166
Catalán de Desarrollo .....	—	2.625	2.625	100	3.000	3.000
Industrial del Mediterráneo..	—	2.100	1.050	50	2.500	3.559
Occidental .....	A	4.630	4.621	99	7.000	7.009
Comercial Occidental .....	C	1.625	1.621	99	500	504
Descuentos .....	A	2.250	2.245	99	2.500	2.505
Pirineos .....	—	625	625	100	—	—
Unión .....	D	7.723	—	—	—	7.723
Préstamo y Ahorro .....	C	2.256	2.233	99	1.500	1.573
Mas Sardá .....	—	2.283	1.529	67	3.000	3.574
Levante .....	A	1.992	1.990	99	5.500	5.502
Catalana .....	—	5.754	5.748	99	15.344	15.390
Industrial de Cataluña .....	C	4.258	4.254	99	4.500	4.504
Industrial del Mediterráneo..	C	3.550	3.543	99	3.500	3.507
Barcelona .....	C	568	567	99	1.137	1.138
Gerona .....	C	397	—	—	—	397
Alicante .....	C	1.594	1.592	99	2.500	2.502
Crédito e Inversiones .....	A, C	1.595	1.592	99	3.500	1.503
<b>Total .....</b>			<b>42.384</b>			

(A) Cesión del paquete de control a una peseta por acción.

(B) Cesión del paquete de control a una peseta por acción. Como consecuencia del arbitraje establecido en contrato, se produjo una prestación complementaria de 700 millones de pesetas, que fue destinada en su totalidad a cancelar créditos del grupo saliente.

(C) Controlados a través de sus bancos matrices.

(D) Opción sobre el paquete de control al 50 por 100 del valor nominal.

Fuente: Fondo de Garantía de Depósitos en Establecimientos Bancarios, Memoria de 1983.

**CUADRO NÚM. 20.3**  
**ACTUACIONES DEL FONDO DE GARANTÍA DE DEPÓSITOS**

Año	Banco	Comienzo de actuaciones	Adjudicación	Adjudicado a
1978	Navarra (*)	Enero 1978	—	—
	Cantábrico	Febrero 1978	Julio 1980	Banco Exterior España
	Meridional	Abril 1978	Julio 1981	Banco de Vizcaya
	Valladolid	Diciembre 1978	Marzo 1981	Barclays Bank
1979	Granada	Enero 1979	Diciembre 1980	Banco Central
	Crédito Comercial	Enero 1979	Enero 1980	Banco de Vizcaya
1980	Asturias	Febrero 1980	Noviembre 1980	Banca March
	López Quesada	Abril 1980	Junio 1981	Banque Nationale París
	Promoción de Negocios	Abril 1980	Noviembre 1981	Banco de Bilbao
	Catalán de Desarrollo	Mayo 1980	Mayo 1980	Banco Español Crédito
	Industr. Mediterráneo	Julio 1980	Enero 1981	Banca Catalana
1981	Occidental	Julio 1981	Julio 1982	Banco de Vizcaya
	Comercial Occidental	Julio 1981	Julio 1982	Banco de Vizcaya
	Descuento	Noviembre 1981	Julio 1983	BCCI Holdings (Luxem)
	Pirineos (**)	Diciembre 1981	—	—
1982	Unión	Marzo 1982	Abril 1982	Banco Hispano Americ.
	Préstamo y Ahorro	Marzo 1982	Abril 1982	Banco de Vizcaya
	Mas Sardá	Marzo 1982	Abril 1982	Banco de Bilbao
	Levante	Octubre 1982	Julio 1983	Citibank/B. Zaragozano
	Catalana	Noviembre 1982	Mayo 1983	Consorcio bancario de 14 entidades
	Industrial Cataluña	Noviembre 1982	Mayo 1983	Idem
	Industr. Mediterráneo	Noviembre 1982	Mayo 1983	Idem
	Barcelona	Noviembre 1982	Mayo 1983	Idem
	Gerona	Noviembre 1982	Mayo 1983	Banca March
	Alicante	Noviembre 1982	Marzo 1983	Banco Exterior España
Crédito e Inversiones	Noviembre 1982	Mayo 1983	Banco Central	

(\*) Dado de baja en el Registro de Bancos y Banqueros en mayo de 1978. A partir de esa fecha, el Banco de España, como administrador entonces del Fondo de Garantía de Depósitos, pagó los depósitos asegurados con cargo al Fondo.

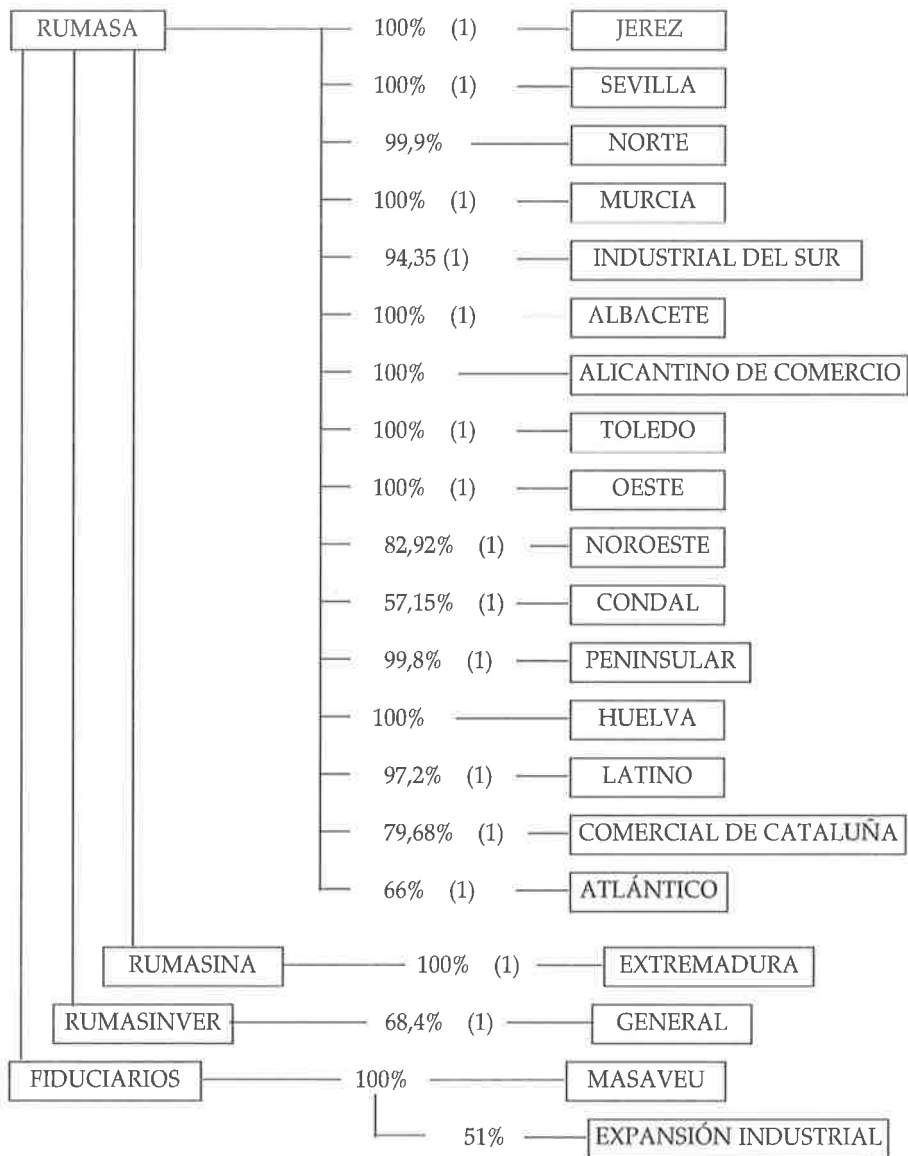
(\*\*) Presentó suspensión de pagos en diciembre de 1981. A partir de esa fecha, el Fondo de Garantía de Depósitos procedió a pagar los depósitos asegurados.

Fuente: Fondo de Garantía de Depósitos en Establecimientos Bancarios, Memoria de 1983.

El Fondo quedaba posibilado para asumir pérdidas y adquirir préstamos o créditos de dudoso cobro que figuren en el balance del banco, así como responsabilizarse del resultado económico de los expedientes o procedimientos de diverso orden que estuviesen en curso o pudiesen incoarse posteriormente a la entidad afectada.

El Fondo de Garantía de Depósitos en Establecimientos Bancarios, a través de Corporación Bancaria, S. A., en un principio o por sí mismo desde 1980, ha actuado en numerosas ocasiones. Según la Memoria correspondiente al ejercicio de 1983, «si se examina el grupo de 51 bancos afectados por la crisis, aparecen 26 entidades en las que, de modo directo o indirecto, ha intervenido el Fondo de Garantía; otras cuatro, que encontraron soluciones por vía de absorción por otros bancos antes de

CUADRO NÚM. 20.4  
EL GRUPO FINANCIERO DE RUMASA



(1) Incluidas participaciones a través de sociedades instrumentales del grupo.

Fuente: DÍEZ GONZÁLEZ, E., *Rumasa*, Planeta, Barcelona, 1983, pág. 114.

que aflorasen públicamente sus problemas patrimoniales; una, en la que se procedió a su liquidación ordenada, y las veinte pertenecientes al grupo Rumasa, expropiado mediante el Real Decreto-Ley 2/1983, de 23 de febrero, en las que el Fondo ejerce funciones de administrador por designación del Patrimonio del Estado».

Puede resumirse que el Fondo de Garantía de Depósitos en Establecimientos Bancarios, para cumplir su doble objetivo de protección de los depositantes y salvaguardia de la confianza en el sistema bancario, ha dispuesto de dos fórmulas de actuación: el seguro de los depósitos hasta un cierto límite y el saneamiento de las entidades en crisis. El primer mecanismo funciona automáticamente cuando se dan determinadas circunstancias. El segundo, en cambio, tiene un carácter discrecional. Es indudable la trascendencia de la decisión que, en estos casos, habría de adoptar el Fondo cuando se enfrentase a una entidad en crisis, ya que había de elegir entre salvar los depósitos hasta la cifra asegurada o salvar el banco, aunque en este caso, lógicamente, actuaría no sólo en defensa de la entidad, sino también, de los propios depositantes, por lo que debía tomar su decisión de acuerdo con ciertos criterios, que podrían concretarse así:

— Repercusión que la declaración de insolvencia de la entidad pudiese tener respecto a los depósitos no asegurados y otros pasivos y a la confianza pública en el sistema bancario. Asimismo, tendría en cuenta la importancia de la entidad afectada y las relaciones internacionales que tuviese la misma y el efecto previsible de la insolvencia en otros bancos y, en general, en el sistema de pagos del país.

— Comparación y valoración del coste de la fórmula «seguro» (pago hasta el límite establecido y liquidación de la entidad) y del coste alternativo del «saneamiento» del banco.

— Compromisos que asumiesen los accionistas del banco, aportando garantías, ofreciéndose a reducir el capital o vendiendo sus paquetes de control a precio simbólico, lo que facilitaría la actuación del Fondo y reduciría el coste del saneamiento.

## 2. Fondos de Garantía de Depósitos en Cajas de Ahorros y Cooperativas de Crédito

El Fondo de Garantía de Depósitos en Cajas de Ahorros se creó por Real Decreto 3047/1977, de 11 de noviembre, a la vez que el de bancos, y como éste, tuvo inicialmente una finalidad de mero seguro de los depósitos de los clientes (11). El Real Decreto-Ley 18/1982, de 24 de septiembre, le dotó de personalidad jurídica y el Real Decreto 2575/1982, de 1 de octubre, en desarrollo de la norma anterior, estableció su actual régimen jurídico que era paralelo a todo lo expuesto para el de bancos, salvo las diferencias derivadas de la configuración específica de los recursos propios de aquellas entidades.

La intervención de este Fondo ha sido más limitada, centrándose su actuación en el seguimiento de aquellas entidades que presentaban unos coeficientes de ga-

---

(11) Un nuevo Decreto 2860/1980, de 4 de diciembre, a la vez que elevaba el límite del seguro de depósitos, ampliaba sus posibilidades de actuación.

rantía (12) inferiores a la media del conjunto de cajas, o en las que se daban situaciones de concentración de riesgos, manteniendo una estrecha vigilancia sobre el cumplimiento de los planes de saneamiento de ciertas cajas de ahorros que habían recibido su apoyo financiero (13).

No obstante, una Circular posterior del Banco de España, la 1/1988, de 8 de enero, rebajó las aportaciones anuales de las cajas de ahorros al Fondo de Garantía hasta el 0,30 por 1.000 de sus depósitos en atención a la situación económica del conjunto de este sector de entidades y a la inexistencia ya de anticipos del Banco de España, que habían originado la acumulación de recursos libres en el Fondo de Garantía de Depósitos en Cajas de Ahorros, cumpliéndose así el supuesto para la reducción de las aportaciones, que estaba previsto en el último párrafo del artículo 3.º del Real Decreto-Ley 18/1982, de 24 de septiembre.

Sin embargo, la facultad para disminuir las aportaciones de las entidades en los casos de suficiencia patrimonial de un Fondo, que anteriormente residían en el Banco de España, pasaron después al Ministro de Economía y Hacienda a propuesta de aquél, según la nueva redacción dada al tantas veces modificado artículo 3.º del Real Decreto-Ley 18/1982, de 24 de septiembre (14). Y así, una Orden de 27 de febrero de 1995, considerando que en el último año había seguido reforzándose el patrimonio del Fondo de Garantía de Depósitos en Cajas de Ahorros, fijó el importe de las aportaciones de estas entidades en el 0,20 por 1.000 de sus depósitos y suprimió la obligación del Banco de España de contribuir con cantidad alguna.

El Fondo de Garantía de Depósitos en Cooperativas de Crédito no se crea hasta la publicación del mencionado Real Decreto-Ley 18/1982, dotado ya de personalidad jurídica y su régimen de funcionamiento se desarrolló por el Real Decreto 2576/1978, de 1 de octubre. El planteamiento es similar a los anteriores, debiendo hacer, también aquí, las salvedades propias de la estructura del capital de estas entidades (15).

Este Fondo de Garantía tuvo, en los primeros momentos, una intervención muy limitada en procesos de saneamiento y adjudicación de entidades en crisis, aunque conoció un mayor protagonismo a partir del año 1984. La Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos aprobó, en marzo de 1984, un Plan de Saneamiento de determinadas cajas rurales que comprendía un total de 19 de estas entidades. Según la Memoria del Fondo de Garantía de Depósitos en Cooperativas de Crédito, correspondiente al año 1984, «su objetivo consiste en cancelar en un plazo de cinco años, las pérdidas acumuladas a 31 de diciembre de 1983 en dichas entidades y suprimir sus pérdidas de explotación en el primer año de vigencia. Para ello se arbitran determinadas medidas de saneamiento, mediante aplicación de reservas para cancelación de pérdidas, apoyos de los consorcios de cajas rurales y del Fondo de Garantía de Depósitos (préstamos y adquisición de activos), a la vez que se fijan ciertas normas de gestión, encaminadas, principalmente, a reducir sus costes de transformación».

(12) Relación recursos propios/recursos ajenos.

(13) Memoria del Fondo de Garantía de Depósitos en Cajas de Ahorros de 1986. Estas ayudas financieras se centraron en cuatro entidades.

(14) Artículo 79.º de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre.

(15) La aportación de las cooperativas al Fondo de Garantía se mantuvo en el 1 por 1.000 de sus depósitos.

Posteriormente, el Fondo tuvo una intervención más activa en la liquidación de determinadas cooperativas de crédito o cajas rurales o en la adjudicación de sus negocios y oficinas a cajas de ahorros que de esta forma obtenían, con la posibilidad de expansión fuera de sus ámbitos naturales, una compensación por los costes inherentes a tales operaciones.

Tanto en el régimen del Fondo de Garantía de Depósitos en Cajas de Ahorros como en el de Cooperativas de Crédito, se preveía que, cuando el saldo de los anticipos del Banco de España a cualquiera de ellos superase en cuatro veces la cuantía de las aportaciones de las respectivas entidades y el Banco de España del último ejercicio, el Gobierno podía, a propuesta del Banco de España, elevar las aportaciones de las entidades al Fondo correspondiente hasta el 2 por 1.000 de sus depósitos.

## II. MODIFICACIONES DERIVADAS DE LA ADAPTACIÓN A LA NUEVA DIRECTIVA COMUNITARIA

### 1. Procedimiento seguido para la transposición

La Directiva 94/19/CE, publicada el 30 de mayo de 1994, ha introducido cambios importantes respecto a la Recomendación anterior que ahora queda derogada (16): unos derivados del carácter vinculante para los Estados miembros del nuevo instrumento jurídico comunitario y otros específicos en cuanto a la concepción de los propios sistemas de garantía, que pierden su anterior carácter territorial para concebirse como un procedimiento de cobertura de los depósitos por el sistema de garantía establecido en el país donde radique la sede social de la entidad de crédito. Asimismo, se establece un nivel mínimo de cobertura obligatorio para todos los Estados miembros al que podrá llegarse en dos fases (17): no más tarde del 1 de julio de 1995 (15.000 ecus) y el 1 de enero del año 2000 (20.000 ecus).

El Gobierno español ha procedido a adaptar los contenidos de la nueva Directiva, en un primer momento, por medio de dos disposiciones publicadas antes de finalizar el año 1995 que afectan a los contenidos que en nuestro ordenamiento tenían carácter de norma legal o a otros, como la elevación del nivel de cobertura, que debían aplicarse de inmediato. Así, una disposición adicional séptima del Real Decreto-Ley 12/1995, de 28 de diciembre, introduce los cambios precisos en el Real Decreto-Ley 18/1982, de 24 de septiembre, y la disposición adicional única del Real Decreto 2024/1995, de 22 de diciembre, adapta el nivel de cobertura a las exigencias comunitarias.

Las medidas incorporadas por estas disposiciones a la regulación de los Fondos de Garantía de Depósitos españoles se refieren, fundamentalmente, a los siguientes aspectos:

a) Adscripción obligatoria para todas las entidades de crédito españolas y consecuencias de la exclusión del Fondo.

(16) Recomendación 87/63/CEE, de 22 de diciembre de 1986.

(17) En realidad, la Directiva entró en vigor el 1 de julio de 1995, pero el artículo 7.º, 1, permite que los Estados miembros mantengan niveles de cobertura inferiores a 20.000 ecus hasta el 31 de diciembre de 1999 siempre que alcancen, al menos, los 15.000 ecus.

- b) Régimen de incorporación de las sucursales de entidades de crédito extranjeras en determinados supuestos.
- c) Financiación de los Fondos exclusivamente mediante las aportaciones de las entidades adheridas. Sólo con carácter excepcional, aportaciones del Banco de España cuya cuantía se fijaría por Ley.
- d) Procedimiento para proponer y nombrar a los miembros de las respectivas Comisiones Gestoras.
- e) Situaciones en que procede satisfacer la cobertura señalada con un concepto amplio de lo que se entiende por indisponibilidad de los fondos depositados.
- f) Elevación inmediata del nivel de cobertura al contravalor de 15.000 ecus y obligación de llegar, como mínimo, hasta 20.000 ecus antes del 1 de enero del año 2000.

## 2. Regulación actual de los Fondos de Garantía de Depósitos

El Real Decreto 2606/1996, de 20 de diciembre, desarrolla en un único texto normativo el régimen jurídico de los tres Fondos de Garantía de Depósitos existentes en España —establecimientos bancarios, cajas de ahorros y cooperativas de crédito—, quedando derogados, por tanto, los Decretos básicos que, hasta ahora, venían regulando los distintos Fondos y otros que habían introducido modificaciones parciales (18).

Todos los contenidos de la regulación de los Fondos de Garantía de Depósitos quedan declarados básicos a los efectos previstos en el artículo 149.º, 1, 11.ª y 13.ª, de la Constitución, donde se establece la competencia exclusiva del Estado en la formulación de las bases de la ordenación del crédito y de las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (19).

A continuación se exponen los aspectos más importantes de la nueva regulación, señalando en cada caso los cambios más significativos:

### A) Comisión gestora

Cada uno de los Fondos se rige y administra por una Comisión gestora integrada por ocho miembros nombrados por el Ministro de Economía y Hacienda, cuatro de ellos en representación del Banco de España y los otros cuatro en representación de las entidades adheridas.

Los representantes del Banco de España serán propuestos por su Comisión Ejecutiva (uno de ellos será el Subgobernador, que ostentará la presidencia de cada uno de los Fondos). Los representantes de las entidades adheridas son propuestos por las asociaciones representativas de la banca, las cajas de ahorros y las coopera-

(18) Reales Decretos 567/1980, de 28 de marzo (bancos); 2575/1982, de 1 de octubre (cajas de ahorros), y 2576/1982, de 1 de octubre (cooperativas de crédito), así como los 1620/1981, de 13 de julio; 740/1985, de 24 de abril; el artículo 2.º del 437/1994, de 11 de marzo, y la disposición adicional única del Real Decreto 2024/1995, de 22 de diciembre.

(19) Véase la disposición final segunda del Real Decreto 2606/1996.



tivas de crédito siguiendo el procedimiento detallado en el artículo 2.º, en el que se recoge también la duración del mandato de estos representantes, las causas de cese de los mismos y las obligaciones de guardar secreto sobre las informaciones que conozcan por su participación en las tareas de los Fondos.

Puede considerarse como un primer paso hacia una gestión «más privada» de los Fondos la autonomía que ahora se otorga a las entidades adheridas para proponer a sus representantes, competencia que antes residía en el Banco de España. A su vez, los representantes del Banco de España ya no los nombra él mismo, sino —al igual que los de las entidades adheridas— el Ministro de Economía y Hacienda.

Son funciones de las Comisiones Gestoras —además de las específicas que en determinadas actuaciones de los Fondos les asigna el Real Decreto— la información y asesoramiento al Banco de España en las materias que son competencia de los Fondos, y la aprobación de las cuentas que éstos deben rendir anualmente a sus miembros y al Banco de España. Por otro lado, para el ejercicio de sus funciones podrán recabar del Banco de España la información que necesiten respecto de las entidades adheridas y serán informados por aquél de las que se encuentren en dificultades que puedan determinar la necesidad de actuación de los Fondos respectivos.

#### B) *Adscripción a los Fondos. Motivos de exclusión*

La adscripción tiene ahora carácter obligatorio, debiendo adherirse a los respectivos Fondos de Garantía de Depósitos las entidades de crédito inscritas en los Registros especiales del Banco de España correspondientes a bancos, cajas de ahorros y cooperativas de crédito.

Se establece un régimen especial de adscripción de las sucursales de entidades de crédito extranjeras que va desde la voluntariedad a la obligación, según se trate de sucursales de entidades autorizadas en un Estado miembro de la Unión Europea o en otros países, en los siguientes términos:

a) Las sucursales de entidades de crédito autorizadas en otro país miembro de la Unión Europea *podrán* adherirse al Fondo de Garantía de Depósitos en Establecimientos Bancarios (20).

b) Cuando se trate de sucursales de entidades de crédito autorizadas en un país no miembro de la Unión Europea, se contemplan los siguientes supuestos:

- la adscripción *será obligatoria* cuando los depósitos en España no estén cubiertos por un sistema de garantía de depósitos en el país de origen;
- *deberán* adscribirse al Fondo de Garantía de Depósitos en Establecimientos Bancarios para cubrir la diferencia en nivel o alcance, cuando la garantía del sistema del país de origen sea inferior a la cubierta por aquél;

---

(20) Esta previsión responde al contenido del artículo 4.º, 2, de la Directiva 94/19/CE para aquellos casos en que el nivel o alcance de la cobertura del país de acogida sea superior: «El Estado de acogida velará por que en su territorio exista un sistema de garantía de depósitos... al que pueda acogerse voluntariamente una sucursal con el fin de completar la garantía de que ya disfruten sus depositantes en virtud de la pertenencia al sistema del Estado miembro de origen.»

— *no será obligatoria* su adscripción al Fondo cuando los depósitos estén cubiertos en el país de origen.

Puede preverse o exigirse que una entidad de crédito se adhiera a un Fondo distinto al que le correspondería según su naturaleza jurídica por razón de sus características específicas o por su dependencia económica (21).

La pertenencia a un Fondo no puede utilizarse en su publicidad por las entidades adheridas, aunque sí podrán incluir una mención a aquella sin añadir otros datos o informaciones sobre los fondos. En las oficinas deberán tener, a disposición del público, información sobre las características del Fondo, con la indicación, en el caso de las sucursales de entidades de crédito extranjeras, de que los importes garantizados se limitan a los establecidos en la legislación española (22).

El incumplimiento de estas obligaciones de información, la publicidad inadecuada sobre la pertenencia al Fondo o la no realización de las aportaciones que correspondan podrá dar lugar a la exclusión de la entidad del Fondo al que esté adherida si, en el plazo que se le confiera —no inferior a un mes— no regulariza su situación. La exclusión se acordaría por el Ministro de Economía y Hacienda, a propuesta del Banco de España, previo informe de la Comisión Gestora del Fondo afectado y con audiencia previa de la entidad interesada.

En los casos de incumplimiento de sus obligaciones respecto al Fondo por una sucursal de una entidad de crédito de alguno de los países de la Unión Europea, se sigue un procedimiento de comunicación, a través del Banco de España, a la autoridad supervisora del Estado de origen de la entidad para que adopte las medidas oportunas, pudiendo llegarse a proponer a dicha autoridad la exclusión de la sucursal.

### C) *Patrimonio de los Fondos. Aportaciones*

En lo que puede considerarse como un avance hacia una ulterior privatización de los Fondos, se excluyen las aportaciones del Banco de España. Se parte, por ello, de unas aportaciones de las entidades adheridas con un nivel básico más elevado, establecido en el 2 por 1.000 de los depósitos a los que se extiende su garantía existentes al cierre de cada ejercicio, pero se arbitran procedimientos para disminuir las aportaciones cuando el patrimonio de un Fondo alcance un importe suficiente para el cumplimiento de sus fines (acuerdo del Ministro de Economía y Hacienda, a propuesta del Banco de España) y para suspender las aportaciones

(21) Artículo 2.º bis, 1, del Real Decreto-Ley 18/1982, de 24 de septiembre (incorporado por la disposición adicional séptima del Real Decreto-Ley 12/1995, de 28 de diciembre).

(22) Se recoge así, indirectamente, lo establecido en el segundo párrafo del apartado 1 del artículo 4.º de la Directiva 94/19/CE respecto a las sucursales creadas por las entidades de crédito en otros Estados miembros: «Hasta el 31 de diciembre de 1999, ni el nivel ni el alcance... de la cobertura proporcionada será superior al nivel o al alcance máximo de la cobertura que ofrezca el correspondiente sistema de garantía del Estado miembro de acogida en su territorio.» Esto supone la prohibición —temporal de momento— de lo que podría considerarse una «exportación» de una garantía superior. Uno de los considerandos de la Directiva no estima adecuado que ello pudiese convertirse en un instrumento competitivo al existir en un mismo territorio diferencias de indemnización que darían lugar a condiciones desiguales de competencia.

cuando los recursos patrimoniales no comprometidos en operaciones propias del objeto del Fondo iguale o supere el 1 por 100 de los depósitos de las entidades adscritas (23).

Sólo con carácter excepcional podrá nutrirse un Fondo con aportaciones del Banco de España, cuya cuantía se fijaría por Ley, con objeto de salvaguardar la estabilidad del conjunto de las entidades adscritas al mismo (24).

Las aportaciones anuales de las entidades se destinarán a cubrir las necesidades derivadas de las funciones atribuidas a los fondos. El patrimonio no comprometido deberá estar materializado en deuda pública o en otros activos de liquidez elevada y bajo riesgo.

#### D) *Depósitos garantizados*

En la nueva regulación se completa la definición de los depósitos garantizados con una delimitación tanto positiva como negativa, distinguiendo los depósitos que, por su propia naturaleza, no quedan cubiertos y no computan para el cálculo de las aportaciones, de aquellos otros que, estando en principio cubiertos y, por tanto, tenidos en cuenta para ese cómputo, pueden quedar excluidos de la obligación de pago por la concurrencia de determinadas circunstancias:

a) Tienen la consideración de depósitos garantizados los saldos acreedores mantenidos en cuenta, incluidos los fondos procedentes de situaciones transitorias, y los certificados de depósito nominativos (25).

b) No se consideran depósitos garantizados y, por tanto, no serán tenidos en cuenta para el cómputo de las aportaciones:

- los depósitos realizados por otras entidades de crédito por cuenta propia y en su propio nombre y los realizados por las entidades financieras (26);
- los valores representativos de deuda emitidos por la entidad de crédito, incluso los pagarés y efectos negociables;
- los certificados de depósito al portador, las cesiones temporales de activos y las financiaciones con cláusula de subordinación;
- los depósitos constituidos por empresas pertenecientes al mismo grupo económico que la entidad de crédito;
- los depósitos constituidos por las Administraciones públicas;

---

(23) Ambos mecanismos han funcionado ya para disminuir el nivel de aportaciones a los Fondos de Garantía de Depósitos en Cooperativas de Crédito y en Establecimientos Bancarios hasta el 1 por 1.000 (Órdenes de 7 de febrero de 1996 y 12 de febrero de 1997, respectivamente) y para suspender totalmente las aportaciones al de Cajas de Ahorros (comunicado a las entidades).

(24) En el apartado 2 de la disposición adicional séptima del Real Decreto-Ley 12/1995, de 28 de diciembre, se estableció una aportación del Banco de España, con este carácter excepcional, en 1966 al Fondo de Garantía de Depósitos en Establecimientos Bancarios en cuantía igual al total de las aportaciones que realizasen en dicho año las entidades integradas en el mismo.

(25) Estos depósitos quedarán garantizados cualquiera que sea la moneda en que estén nominados y siempre que estén constituidos en España o en otro Estado miembro de la Unión Europea.

(26) Las que consolidan sus estados contables a efectos de supervisión de su solvencia. En el caso de las sociedades gestoras, quedan también excluidos los depósitos de las entidades que gestionan.

- los depósitos constituidos por quienes ostentan cargos de administración o dirección en la entidad que origine la actuación del Fondo, por las personas que tengan una participación significativa en el capital de la entidad o una participación en empresas de su grupo económico, así como los constituidos por los cónyuges y familiares en primer grado de unos y otros.
- c) Serán tenidos en cuenta para el cómputo de las aportaciones, pero quedarán excluidos del pago de la cobertura garantizada:
  - los depósitos constituidos con quebrantamiento de las disposiciones vigentes, en particular los originados en operaciones en relación con las cuales haya habido una condena penal por delitos resultantes de operaciones de blanqueo de capitales;
  - los depósitos constituidos por clientes que hayan obtenido, a título personal, condiciones financieras que hayan contribuido a agravar la situación de la entidad siempre que tal circunstancia haya sido determinada por sentencia firme.

#### E) *Importe garantizado*

El importe garantizado de los depósitos tiene como límite el equivalente en pesetas de 20.000 ecus, si bien de acuerdo con la disposición transitoria segunda del propio Real Decreto 2606/1996, que recoge la posibilidad prevista en el artículo 7.º, 1, de la Directiva 94/19/CE, hasta el 31 de diciembre de 1999 el importe garantizado será el equivalente en pesetas de 15.000 ecus.

La cobertura de los depósitos constituidos en sucursales de entidades de crédito españolas en otros países de la Unión Europea no excederá, ni en su nivel ni en su alcance, de la establecida por el sistema de garantía del país donde dichas sucursales estén establecidas (27).

Aunque se dice de los Fondos que son un sistema de garantía de depósitos, la garantía se aplica por depositante, sea persona natural o jurídica, y cualesquiera que sean el número y clase de depósitos en que figure como titular en la misma entidad. El límite del importe garantizado se aplicará también a los depositantes que sean titulares de depósitos de importe superior.

Si una cuenta tiene más de un titular, el importe garantizado se dividirá entre los titulares de acuerdo con lo que se prevea en el contrato de depósito y, en su defecto, a partes iguales. En los casos de cuentas cuyos titulares actúen como representantes de terceros, la cobertura del Fondo se aplicará a los terceros beneficiarios del depósito en la parte que les corresponda (28).

---

(27) Quiere decir esto que una sucursal de una entidad de crédito española no podría «exportar» ni el importe ni el alcance de la cobertura establecida en España si uno u otro fuesen superiores a los que estuviesen vigentes en el estado de acogida donde operase dicha sucursal (véase lo expuesto en una nota anterior).

(28) Se requiere que esta condición exista en el momento de la formalización del depósito y que la misma se haya declarado formalmente a la entidad antes de que se produzcan las circunstancias que desencadenen la obligación de pago.

F) *Causas para la ejecución de la garantía*

Las diferencias jurídicas que existen en los ordenamientos de los distintos países de la Unión Europea en materia concursal hacen insuficientes, al no estar estas materias homologadas, los conceptos «locales» de suspensión de pagos y quiebras (29), por lo que se hacía necesario arbitrar alguna forma de protección de los depositantes cuando, al margen de las definiciones jurídicas de la situación por la que puede pasar una entidad de crédito, se produce una indisponibilidad de los depósitos de sus clientes.

Se mantienen las dos situaciones exigidas anteriormente para que el Fondo tenga que satisfacer a sus titulares el importe de los depósitos garantizados, distinguiendo entre declaración judicial en el caso de quiebras y precisando que cuando se trate de una suspensión de pagos será suficiente que se tenga judicialmente solicitada la declaración de esta situación. Se añade ahora un tercer supuesto que constituye la novedad más importante: que, habiéndose producido impago de depósitos vencidos y exigibles, el Banco de España determine que, en su opinión, y por razones directamente derivadas de la situación financiera de la entidad de crédito de que se trate, ésta se encuentra en la imposibilidad de restituirlos y no parece que vaya a poder hacerlo en un futuro inmediato. En estos casos, el Banco de España, oída la Comisión Gestora del Fondo, deberá resolver a más tardar en el plazo de veintiún días siguientes a la comprobación de que la entidad no ha logrado restituir los depósitos vencidos y exigibles (30).

Los Fondos deben estar en condiciones de satisfacer las reclamaciones debidamente comprobadas dentro de los tres meses siguientes a la fecha en que el Banco de España tome la determinación sobre la indisponibilidad de los depósitos o la autoridad judicial dicte algunas de las decisiones mencionadas en el párrafo anterior. Cuando un Fondo prevea que no va a poder efectuar los pagos en el plazo establecido, podrá solicitar al Banco de España hasta tres prórrogas sucesivas de plazos no superiores a tres meses cada uno. Entre los motivos excepcionales que podrán ser alegados por el Fondo y apreciados por el Banco de España para autorizar las prórrogas pueden señalarse un elevado número de depositantes, la existencia de cuentas en otros países o la constatación de dificultades extraordinarias, de carácter técnico o jurídico, para comprobar el saldo efectivo de los depósitos garantizados o si se dan las circunstancias que hagan procedente la indemnización.

Efectuado el pago de los importes garantizados, los Fondos se subrogarán, por ministerio de la Ley, en los derechos de los depositantes hasta un importe equivalente al de los pagos realizados.

---

(29) Existe un proyecto de Directiva sobre saneamiento y liquidación de entidades de crédito.

(30) La obligación de restituir los depósitos queda ahora recogida en la nueva redacción que da la disposición adicional séptima del Real Decreto-Ley 12/1995, de 28 de diciembre, al artículo 5.º del Real Decreto-Ley 18/1982, de 24 de septiembre. Este artículo, que se refería a cuestiones totalmente distintas, fue ya derogado por la Ley 26/1988. Por eso no es muy correcto decir que se ha dado nueva redacción a un artículo que ya no existía: lo que se ha hecho ha sido rellenar el vacío que dejó esa derogación y aprovechar ese hueco para colocar ahí los motivos que generan la devolución de depósitos.

G) *Otras actuaciones de los Fondos*

Una característica de los Fondos españoles, ya desde poco tiempo después de su creación, ha sido la de no limitarse a una mera garantía de depósitos, sino actuar decididamente para solventar las situaciones graves de iliquidez o insolvencia de las entidades adheridas procediendo a su saneamiento y viabilidad posterior.

La regulación actual recoge esta vocación, desarrollándola con más precisión en los artículos 10.º y 11.º del Real Decreto 2606/1996, estableciendo la facultad del Fondo para adoptar medidas preventivas y de saneamiento de las entidades tententes a superar situaciones de crisis y facilitar su viabilidad. La actuación del Fondo tendrá carácter excepcional y procederá cuando, según la información facilitada por el Banco de España, la situación de una entidad de crédito sea tal que haga previsible que vayan a desencadenarse cualquiera de los supuestos que generan la obligación de pago de los depósitos garantizados (31). Las medidas que adopte el Fondo en estos casos estarán enmarcadas en planes de actuación acordados por la entidad afectada (32) y aprobados por el Banco de España, debiendo el Fondo valorar el coste financiero de las mismas que deba soportar en comparación con los desembolsos que hubiese tenido que realizar si hubiese optado por el pago de los importes correspondientes a los depósitos garantizados.

a) *Medidas preventivas*

Siempre que contenga ayudas de un Fondo de Garantía de Depósitos, el plan previsto podrá comprender las siguientes actuaciones:

— *Ayudas financieras*

- ayudas a fondo perdido
- concesión de garantías
- préstamos en condiciones favorables
- financiaciones subordinadas
- adquisición de activos deteriorados o no rentables

— *Reestructuración del capital*

- aplicación de los recursos propios para absorber pérdidas
- suscripción por el Fondo de Garantía de Depósitos en Establecimientos Bancarios de ampliaciones de capital
- adopción por los órganos correspondientes de la entidad afectada de acuerdos que aseguren la adecuada aplicación de las ayudas prestadas por el Fondo respectivo.

---

(31) Las tres situaciones expuestas en el segundo párrafo del epígrafe F) anterior.

(32) Si el plan de actuación contuviese medidas que requieran aprobación de la Junta o Asamblea general, el plan se considerará condicional y no se ejecutará hasta que recaigan los acuerdos que lo hagan posible. Entre tanto, el Fondo podrá prestar ayudas provisionales siempre que, a juicio de la comisión gestora de éste, se encuentren debidamente garantizadas.

## — Medidas de gestión

- que mejoren la organización y los sistemas de procedimiento y control interno de la entidad.

## b) Medidas de saneamiento

Estas medidas deben ir encaminadas a procurar la viabilidad de la entidad en un plazo razonable, pudiendo señalarse, entre otras, las tendentes a:

- reforzar el patrimonio y solvencia de la entidad
- facilitar su fusión o absorción por otra entidad de crédito de reconocida solvencia
- facilitar el traspaso de su negocio a otra entidad de crédito.

El Fondo de Garantía de Depósitos en Establecimientos Bancarios queda facultado para suscribir las ampliaciones de capital, aprobadas en alguno de estos planes de actuación para restablecer la situación patrimonial de la entidad, si las mismas no son cubiertas por los accionistas de la entidad (33). Las acciones suscritas en estas ampliaciones deberán ser ofrecidas en venta por el Fondo en el plazo máximo de un año, procurando que puedan concurrir a su adquisición, al menos, las entidades de crédito integradas en el Fondo que estén en condiciones de asegurar—por sus condiciones de capacidad económica, actividad y otras exigibles en relación con la importancia y dimensión del banco en saneamiento— el definitivo restablecimiento de la solvencia y su normal funcionamiento.

La adjudicación se efectuará por el Fondo en favor de la entidad que presente las condiciones de adjudicación más ventajosas. Tanto el ofrecimiento en venta de las acciones y sus condiciones como la decisión que se tome sobre la adjudicación de aquéllas deberán publicarse en el *Boletín Oficial del Estado*.

El carácter peculiar del capital de las cajas de ahorros traslada las facultades de su correspondiente Fondo de Garantía de Depósitos, en los eventuales planes de actuación, a la posibilidad de suscribir las emisiones de cuotas participativas que aprueben las entidades en dichos planes para restablecer su situación patrimonial en el supuesto de que las mismas no sean cubiertas durante el período de suscripción.

---

(33) No serán de aplicación a este Fondo las limitaciones estatutarias que pudiesen existir del derecho de voto respecto a las acciones que adquiriera o suscriba en el marco de uno de estos planes de actuación.





## EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS Y LAS ENTIDADES DE CRÉDITO

### I. INTRODUCCIÓN. LA CONFIGURACIÓN DEL ACTUAL MAPA AUTONÓMICO

La Constitución aprobada por las Cortes el día 31 de octubre de 1978 (1) reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran la nación española y la solidaridad entre todas ellas, sin perjuicio de declarar su fundamento en la unidad indisoluble e indivisible de la nación como patria común de todos los españoles (2).

El desarrollo de estos principios se establece en el Título VIII, que trata de la organización territorial del Estado en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan (3). Los artículos 143 al 158 se refieren a estas últimas, y en ellos se regula el ejercicio del derecho a la autonomía, el contenido de los Estatutos como norma institucional básica de cada Comunidad, las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas y aquellas que serán exclusivas del Estado, los órganos legislativos, de gobierno y de justicia de las Comunidades Autónomas y los aspectos financieros de las mismas.

Iniciado el proceso autonómico, las Cortes Generales fueron ratificando, mediante las correspondientes Leyes Orgánicas, los Estatutos de Autonomía de las Comunidades que componen el mapa autonómico español con arreglo a la siguiente cronología:

- Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre. Estatuto de Autonomía para el PAÍS VASCO.
- Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre. Estatuto de Autonomía de CATALUÑA.
- Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril. Estatuto de Autonomía para GALICIA.
- Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre. Estatuto de Autonomía para ANDALUCÍA.
- Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre. Estatuto de Autonomía para ASTURIAS.
- Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre. Estatuto de Autonomía para CANTABRIA.
- Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio. Estatuto de Autonomía de LA RIOJA.

---

(1) Ratificada mediante referéndum de 6 de diciembre, sancionado por S. M. el Rey el 27 de diciembre y publicada en el BOE de 29 de diciembre de 1978.

(2) CE artículo 2.º

(3) CE artículo 137.º

- Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio. Estatuto de Autonomía de la REGIÓN DE MURCIA.
- Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio. Estatuto de Autonomía de la COMUNIDAD VALENCIANA.
- Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto. Estatuto de Autonomía para ARAGÓN.
- Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto. Estatuto de Autonomía para CASTILLA-LA MANCHA.
- Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto. Estatuto de Autonomía para CANARIAS.
- Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto. Reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de NAVARRA.
- Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero. Estatuto de Autonomía para EXTREMADURA.
- Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero. Estatuto de Autonomía para las ISLAS BALEARES.
- Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero. Estatuto de Autonomía de la COMUNIDAD DE MADRID.
- Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero. Estatuto de Autonomía de CASTILLA Y LEÓN.

Al llegar a este momento estaba generalizado el proceso autonómico con la sola excepción de la provincia de Segovia, que quedaría como única provincia de régimen común dentro del Estado configurado constitucionalmente por una descentralización política y administrativa. Por ello, invocando razones de interés nacional, se hizo uso del mecanismo previsto en el artículo 144, *c*), de la Constitución (que consiste en una sustitución de la iniciativa de las Corporaciones locales respectivas) incorporando dicha provincia al proceso autonómico de Castilla y León mediante la correspondiente Ley Orgánica (4), cuyo texto se integraba, igualmente, en el cuerpo del Estatuto de Autonomía de esta última Comunidad.

Un último eslabón se refiere a las Comunidades de ámbito territorial infraprovincial. Es el caso de las ciudades de Ceuta y Melilla, cuyo acceso a la autonomía tiene su base en el contenido del apartado *a*) del artículo 144 de la Constitución Española: las Cortes Generales, mediante ley orgánica, podrán también por motivos de interés nacional, autorizar la constitución de una Comunidad Autónoma cuando su ámbito territorial no supere el de una provincia y tampoco tenga el carácter de entidad regional histórica. Por otro lado, la disposición transitoria quinta de la propia Constitución se refiere expresamente a la situación de estas dos ciudades, exigiendo para su eventual constitución en Comunidades Autónomas que así lo decidan sus respectivos Ayuntamientos mediante acuerdo adoptado por la mayoría absoluta de sus miembros como paso previo a la autorización de las Cortes Generales en la forma aludida anteriormente. En este sentido, se elaboraron ya proyectos de Ley para la aprobación de los Estatutos de las ciudades de Ceuta y Melilla, que fueron, posteriormente, retirados. Iniciados de nuevo tales intentos, se han

---

(4) Ley Orgánica 5/1983, de 1 de marzo.

aprobado finalmente los Estatutos de estas dos ciudades, habiendo sido ratificados por las Cortes Generales mediante dos leyes orgánicas:

- Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Ceuta.
- Ley Orgánica 2/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Melilla.

Las previsiones de la Constitución van todavía más lejos cuando el mismo artículo 144, e igualmente por motivos de interés nacional, recoge en el apartado *b*) la posibilidad de autorizar o acordar un Estatuto de Autonomía para territorios supraprovinciales (aquellos que no están integrados en la organización provincial) en una clara alusión al hipotético caso de una reintegración de Gibraltar a la soberanía española.

## II. ASUNCIÓN DE COMPETENCIAS POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

El texto constitucional no contiene unas listas de materias determinadas cuyas competencias queden atribuidas, con carácter cerrado, al Estado o a las Comunidades Autónomas, sino que para diferenciar las competencias de uno y otras acude a un método mixto e indirecto. Así, en el artículo 149, relaciona en treinta y dos apartados las materias sobre las que el Estado tiene competencia exclusiva, sin perjuicio de que algunas de ellas puedan ser objeto de transferencia o delegación a las Comunidades Autónomas, matizando en ciertas materias que la exclusividad de las competencias se refiere sólo a las normas básicas o a las bases de su ordenamiento. Por otro lado, en el artículo 148 establece cuáles son las materias sobre las que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias, detallándolas en veintidós apartados. Este sistema se perfecciona con la referencia explícita del número 3 del artículo 149 a que las materias no atribuidas expresamente al Estado podrán corresponder a las Comunidades Autónomas mediante la incorporación a los Estatutos respectivos.

Puede resumirse, pues, que una Comunidad Autónoma podrá asumir competencias por algunas de estas vías:

- a)* Por aplicación del artículo 148.1 en las materias que vienen descritas en los veintidós apartados de dicho artículo.
- b)* En virtud del artículo 149 que, después de recoger en treinta y dos apartados del punto 1 las materias en las que el Estado tiene competencia exclusiva, señala en su punto 3 que las materias no atribuidas de forma expresa al mismo podrán corresponder a las Comunidades Autónomas.

Conviene señalar que, como consecuencia del carácter voluntario del derecho a la autonomía, el texto constitucional, al referirse a las competencias de las Comunidades Autónomas, no señala contenidos mínimos ni obligatorios, sino que emplea expresiones tales como «podrán asumir» o «podrán corresponder a», siendo preciso para que una competencia sea realmente asumida, procedente de cualquiera de las vías antes mencionadas, que quede incorporada a los respectivos Estatutos.

Además de este carácter voluntario, las competencias de las Comunidades Autónomas tienen también un carácter progresivo, pudiendo ampliar las materias de

las mismas dentro del marco de las previsiones de los artículos 148.2 y 150.1 y 2 en la forma siguiente:

— Transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus Estatutos, en todas las materias de competencia propia de las Comunidades Autónomas, o en aquellas no atribuidas expresamente al Estado, y que no hubiesen sido asumidas anteriormente (artículo 148.2).

— Con carácter complementario, en todas aquellas materias en las que el Estado tiene atribuida la competencia de las «bases», la «legislación básica», las «normas básicas» o las «condiciones básicas» (artículo 150.1).

— En materias de competencia del Estado susceptibles de delegación o transferencia, mediante la correspondiente Ley Orgánica (artículo 150.2).

La Constitución delimita el contenido de las competencias que puedan asumir las Comunidades Autónomas en dos ámbitos funcionales diferenciados: competencias legislativas y competencias ejecutivas o administrativas.

El artículo 152.1 se refiere a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas reconociéndoles capacidad de aprobar leyes sobre las materias que el artículo 148 atribuye a la competencia de dichas Comunidades o sobre aquellas otras que, en general, no sean de competencia exclusiva del Estado. Asimismo, tendrán una potestad normativa complementaria para desarrollar y adecuar a las circunstancias concretas y al territorio propio las materias que, si bien se han definido como de competencia exclusiva del Estado, esta competencia se refiera a las «bases», a la «legislación básica», a las «normas básicas», etc., todo ello, claro está, en la medida en que sea incorporado a cada Estatuto.

El mismo artículo 152, al ocuparse de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, les atribuye funciones de ejecución y administración. Es lógico que tales órganos tendrán potestad ejecutiva o administrativa en todas aquellas materias en que las Comunidades Autónomas respectivas hayan reclamado en sus Estatutos las competencias legislativas, tanto con carácter propio como complementario, tal como se ha descrito en los párrafos anteriores. Y, asimismo, tendrán este tipo de competencias en aquellas materias en las que, no habiéndose atribuido en su Estatuto competencias legislativas, decidan asumir las de ejecución y administración.

### III. COMPETENCIAS SOBRE ENTIDADES DE CRÉDITO EN EL TEXTO CONSTITUCIONAL Y EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

#### 1. Principios generales

Como se ha dicho anteriormente, los artículos 148 y 149 de la Constitución recogen los supuestos de materias cuyas competencias son asumibles por las Comunidades Autónomas y de aquellas otras que son exclusivas del Estado. Pues bien, de la lectura de ambos artículos se desprende lo siguiente:

— Las competencias referentes a las entidades de crédito no están comprendidas en los supuestos del artículo 148 como competencias que puedan ser asumidas *per se* por las Comunidades Autónomas.

— Las competencias sobre cajas de ahorros, cooperativas de crédito y cajas ru-

rales tampoco están recogidas en el artículo 149 como exclusivas del Estado, por lo que podrán ser asumidas por las Comunidades Autónomas en virtud de lo previsto en el punto 3 de dicho artículo.

— Por lo que respecta a los bancos, el apartado 11.º del punto 1 del artículo 149 declara competencia exclusiva del Estado las «bases de la ordenación del crédito, banca y seguros», por lo que las competencias que puedan asumir las Comunidades Autónomas en el ámbito de la banca habrán de tener, en todo caso, un carácter complementario de las del Estado.

## 2. Alcance de las competencias asumidas

Examinados los Estatutos de las diecinueve Comunidades Autónomas y analizadas las competencias que en ellos se recogen referentes a entidades de crédito, pueden establecerse cuatro modalidades de atribución de competencias:

### a) *Competencia exclusiva*

Está presente en seis Estatutos y se refiere, en cinco casos, a cooperativas en general y en uno a cajas de ahorros, cooperativas de crédito y cajas rurales.

b) *Competencia exclusiva*, de acuerdo con las bases y la ordenación económica general y la política monetaria del Estado.

Aparece en ocho Estatutos, referida a funciones asumidas sobre cajas de ahorros y cooperativas de crédito.

c) *Desarrollo legislativo y ejecución*, en el marco de la legislación básica del Estado.

Figura en dieciséis Estatutos y se refiere a competencias sobre los distintos tipos de entidades de depósito, debiendo señalarse que todas las correspondientes a la ordenación del crédito y la banca se encuentran comprendidas en esta modalidad.

### d) *Competencias diferidas*

Por último, en cuatro Estatutos se asumen distintas competencias sobre entidades de crédito, pero posponiendo su aplicación al doble procedimiento previsto en la Constitución: transcurso de cinco años, con modificación del Estatuto (artículo 148.2), o mediante Leyes Orgánicas de delegación o transferencia (artículo 150.2).

En el cuadro núm. 21.1 pueden apreciarse las distintas competencias asumidas por las Comunidades Autónomas sobre las entidades de crédito. Se observa un grupo de cinco Comunidades (Cataluña, País Vasco, Andalucía, Comunidad Valenciana y Comunidad Foral de Navarra) que adoptan un planteamiento similar de contenido competencial más amplio que el resto de las Comunidades. Precisamente, son estas cinco Comunidades las únicas que asumen de inmediato competencias de desarrollo legislativo y ejecución sobre la ordenación del crédito y la banca.

Asimismo, se pone de manifiesto que las competencias sobre cajas de ahorros están recogidas en todos los Estatutos y las que se refieren a cooperativas no figuran en varios de ellos. Las competencias sobre cajas rurales sólo han sido asumidas

de forma específica y diferenciada por cuatro Comunidades, aunque muy caracterizadas: Castilla-La Mancha, Castilla y León, Andalucía y Extremadura (5).

CUADRO NÚM. 21.1				
Competencias Entidades	Exclusiva	Exclusiva (De acuerdo con las bases y la ordenación...)	Desarrollo legislativo y ejecución (En el marco de...)	Diferidas
Bancos			Andalucía Cataluña Navarra C. Valenciana País Vasco	Castilla-La Mancha Castilla y León
Cajas de ahorros	Castilla-La Mancha	Andalucía Aragón Cantabria Cataluña Galicia Navarra C. Valenciana País Vasco	Asturias Baleares Canarias Castilla y León Extremadura Madrid Murcia La Rioja Ceuta Melilla	
Cooperativas	Andalucía Cataluña Navarra C. Valenciana País Vasco		Galicia	Canarias Castilla-La Mancha Castilla y León Extremadura
Cooperativas de crédito	Castilla-La Mancha	Andalucía Aragón Cantabria Cataluña Galicia Navarra C. Valenciana País Vasco	Asturias Baleares Canarias Castilla y León Extremadura Madrid	
Cajas rurales	Castilla-La Mancha	Andalucía	Castilla y León Extremadura	

(5) Existe, sin embargo, cierta imprecisión al definir las competencias asumidas sobre cooperativas en general por un lado y en cooperativas de crédito o cajas rurales por otro cuando es así que las primeras comprenderían también a las segundas. Hay una referencia en varios Estatutos a las entidades de «crédito corporativo», figura ésta de difícil definición que hace pensar que haya sido un error de transcripción, repetido después en otros Estatutos posteriores por un cierto mimetismo, queriendo referirse a «crédito cooperativo».

## IV. DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En los apartados anteriores se ha tratado de las competencias, exclusivas o no, asumidas por las Comunidades Autónomas en sus Estatutos respectivos y, a la vez, de aquellas otras que son exclusivas del Estado. En la armonización de unas y otras se han suscitado problemas de interpretación derivados de la coexistencia de competencias exclusivas de una Comunidad y del Estado, si bien las de éste referidas a las bases o a la legislación básica sobre una materia. Se hace necesario, por otro lado, determinar el alcance, a estos efectos, de la vigencia de un ordenamiento económico general recogido en la Constitución. Existen también diferencias, que es preciso matizar, entre lo que es una competencia exclusiva y la que se refiere al desarrollo legislativo en el marco de la legislación básica del Estado. Por último, conviene reconducir a unos justos términos el propio concepto de competencia exclusiva y delimitar los ámbitos competenciales del Estado y de las Comunidades Autónomas.

La abundante jurisprudencia elaborada por el Tribunal Constitucional sirve para conocer su postura en los supuestos de conflicto apuntados anteriormente o en la delimitación de determinados conceptos. De los fundamentos jurídicos de algunas de sus sentencias puede deducirse una interesante doctrina en los siguientes puntos:

### 1. Ordenación económica general

Existencia de unos principios básicos del ordenamiento económico que configuran una Constitución económica formal dentro de la propia Constitución.

«En la Constitución Española de 1978, a diferencia de lo que solía ocurrir con las Constituciones liberales del siglo XIX y de forma semejante a lo que sucede en más recientes Constituciones europeas, existen varias normas destinadas a proporcionar el marco jurídico fundamental para la estructura y funcionamiento de la actividad económica; el conjunto de todas ellas compone lo que suele denominarse la constitución económica o constitución económica formal. Este marco implica la existencia de unos principios básicos del orden económico que han de aplicarse, con carácter unitario, unicidad que está reiteradamente exigida por la Constitución, cuyo preámbulo garantiza la existencia de “un orden económico y social justo” y cuyo artículo 2.º establece un principio de unidad que se proyecta en la esfera económica por medio de diversos preceptos constitucionales. (...) Por otra parte, la Constitución fija una serie de objetivos de carácter económico cuya consecución exige la adopción de medidas de política económica aplicables, con carácter general, a todo el territorio nacional» (...). (STC de 28 de enero de 1982).

### 2. Bases o legislación básica

Definición del concepto de «bases» o «normas básicas» entendido como noción material y no puramente formal, lo que quiere decir que lo importante es que el contenido mismo sea básico y no tanto que la norma afirme que sus preceptos deban considerarse básicos.

«El ejercicio de la competencia estatal para el establecimiento de las bases o legislación básica a que en distintos párrafos de su apartado 1.º se refiere el artículo 149, no requiere, en modo alguno, la promulgación de leyes de bases o de leyes marco» (STC de 28 de julio de 1981).

«La noción de bases o de normas básicas ha de ser entendida como noción material, y, en consecuencia, esos principios o criterios básicos, estén o no formulados como tales, son los que racionalmente se deducen de la legislación vigente» (STC de 28 de julio de 1981).

«De esta noción material de bases se infiere que unas normas no son básicas por el mero hecho de estar contenidas en una ley y ser en ella calificadas como tales (lo cual sería consecuencia lógica de una noción formal de bases), sino que lo esencial del concepto de bases es su contenido» (STC de 28 de enero de 1982).

«Dado el carácter fundamental y general de las normas básicas, el instrumento para establecerlas con posterioridad a la Constitución es la Ley. Sin embargo, puede haber algunos supuestos en los que el Gobierno podrá hacer uso de su potestad reglamentaria para regular por Real Decreto, y de modo complementario, alguno de los aspectos básicos de una materia determinada» (STC de 28 de enero de 1982).

Una sentencia posterior, que no hacía referencia a temas de entidades de crédito, ha valorado, sin embargo, el indudable interés que tiene también el elemento formal del concepto de «bases»:

«... manteniendo el carácter material de lo básico como núcleo sustancial de la doctrina de este Tribunal, procede exigir con mayor rigor la condición formal de que la "norma básica" venga incluida en Ley votada en Cortes que designe expresamente su carácter de básica o esté dotada de una estructura de la cual se infiera ese carácter con naturalidad, debiendo también cumplirse esta condición en el supuesto excepcional de que la norma básica se introduzca por el Gobierno de la Nación en ejercicio de su potestad de reglamento» (STC de 19 de abril de 1988).

La norma básica debe serlo, pues, «materialmente», pero deberá expresarse por el legislador, además, «formalmente» su voluntad de que se considere como tal. El Tribunal Constitucional podrá, no obstante, resolver sobre el contenido material de esas normas básicas o subsanar, en su caso, la no expresión formal del carácter de básicas que pudiese ser alegado o pretendido posteriormente.

### 3. Ordenación del crédito y la banca

Exigencia de una regulación normativa uniforme y de vigencia en todo el país en materia crediticia y bancaria.

«Lo que la Constitución persigue al conferir a los órganos generales del Estado la competencia exclusiva para establecer las bases de la ordenación de una materia determinada (en nuestro caso, las de los números 11 y 13) es que tales bases tengan una regulación normativa uniforme y de vigencia en toda la Nación, con lo cual se asegure, en aras de intereses generales superiores a los de cada Comunidad Autónoma, un común denominador normativo a partir del cual cada Comunidad, en defensa del propio interés general, podrá establecer las peculiaridades que le convengan dentro del marco de competencias que la Constitución y su Estatuto le hayan atribuido sobre aquella misma materia» (STC de 28 de enero de 1982).



«Ciñéndonos, en concreto, a la ordenación de sectores económicos como el crédito, la consecución de aquellos intereses generales perseguidos por la regulación estatal de las bases del crédito exigirá que, atendiendo a circunstancias coyunturales y a objetivos de política monetaria y financiera, el Gobierno de la Nación proceda a la concreción e incluso a la cuantificación de medidas contenidas en la regulación básica del crédito, pues al Gobierno de la Nación le corresponden tanto la dirección de la política financiera nacional y de la política monetaria general, en cuanto partes de la política económica general, como la coordinación de las mismas con las que pueda tener cada Comunidad en su ámbito respectivo» (STC de 28 de enero de 1982).

«La Constitución atribuye al Estado, entre otras, la competencia exclusiva del 149, 1.11, de la cual nos interesa muy en concreto lo concerniente a la fijación de las "bases de ordenación del crédito". Estas deben contener tanto las normas reguladoras de la estructura, organización interna y funciones de los diferentes intermediarios financieros, como aquellas otras que regulan aspectos fundamentales de la actividad de tales intermediarios, entre los cuales se insertan legalmente las Cajas de Ahorros (base 5.ª, apartado b, de la Ley de 14 de abril de 1962; Decreto-Ley 20/1962, de 7 de junio, sobre reorganización y funciones del Instituto de Crédito de las Cajas de Ahorros; Decreto 715/1964, de 26 de marzo, y, al margen de otras disposiciones preconstitucionales, Real Decreto 2290/1977, de 27 de agosto, por el que se regulan los órganos de gobierno y las funciones de las Cajas de Ahorros, en especial su artículo 20)» (STC de 28 de enero de 1982).

#### 4. Desarrollo legislativo

La fijación por el Estado de las bases del ordenamiento de una materia concreta no debe vaciar de contenido las competencias de desarrollo legislativo asumidas por una Comunidad Autónoma.

«Todo esto es compatible con la atribución a una Comunidad determinada por medio de su Estatuto del "desarrollo legislativo" de esas bases cuya fijación es competencia del Estado, y así acontece por lo que respecta a la ordenación del crédito, banca y seguros. (...) En tales supuestos es necesario tener en cuenta que el establecimiento por parte del Estado de las bases de la ordenación no puede llegar a tal grado de desarrollo que deje vacía de contenido la correlativa competencia de la Comunidad» (STC de 28 de enero de 1982).

«Otro problema hermenéutico general y que concierne también a los conflictos presentes es el de si una Comunidad Autónoma que sea titular de competencias de desarrollo legislativo sobre una materia puede ejercerla desde la entrada en vigor de su Estatuto o ha de esperar a que los órganos centrales del Estado fijen por normas postconstitucionales cuáles son las "bases" que en tal materia habrá de respetar la Comunidad. En la misma sentencia de 28 de julio, el Tribunal afirmó que en el supuesto planteado la Comunidad no está obligada a esperar la legislación básica postconstitucional, pero sus disposiciones legales o de rango inferior deberán respetar, en todo caso, no sólo los principales que inmediatamente se deriven de la Constitución, sino también las bases (en el sentido antes aclarado) que se infieran de la legislación preconstitucional vigente» (STC de 28 de enero de 1982).

## 5. Competencias exclusivas

El Tribunal Constitucional ha señalado también «el sentido marcadamente equívoco con que el adjetivo exclusivo se utiliza tanto en el texto de la Constitución como en el de los Estatutos de Autonomía» (STC de 8 de febrero de 1982).

Un intento de clarificar tal equívoco propone una teórica clasificación de las competencias de las Comunidades Autónomas en integrales y compartidas, y estas últimas en exclusivas y concurrentes (6). Serían competencias integrales las de carácter exclusivo-total sobre un sector completo. La aparente contradicción de que una competencia pueda predicarse como compartida y exclusiva a la vez se desvanece con la consideración de que lo que se comparte es la materia y lo que se reparte son determinadas funciones sobre dicha materia, unas con carácter de exclusividad al operar sobre distintos planos (legislativo, reglamentario, ejecutivo...) y otras en forma de competencias concurrentes de igual grado y cualificación (7).

## 6. Delimitación de competencias

El Tribunal Constitucional se ha manifestado con afirmaciones que resultan clarificadoras respecto a las cajas de ahorros y bastante imprecisas por lo que se refiere a cooperativas de crédito.

«No es aceptable... la determinación del domicilio social de la Caja (de ahorro) acumuladamente al territorio como punto de conexión para la atribución de competencias de disciplina, inspección y sanción» (STC de 22 de marzo de 1988).

«Debe considerarse inconstitucional... por cuanto confiere al Estado competencias sobre las actividades de las Cajas (de ahorro) realizadas fuera del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma donde aquéllas tengan su domicilio social. Estas actividades estarán sometidas a la competencia de la Comunidad en que se realicen, conforme a las normas que en cada caso configuren su competencia» (STC de 22 de marzo de 1988).

«... de acuerdo con la legislación general en materia de cooperativas, la competencia atribuida a la Comunidad Autónoma abarca las cooperativas de ámbito provincial intracomunitario y las de ámbito supraprovincial pero no supracomunitario, dado que para las cooperativas de ámbito superior al de la Comunidad Autónoma la competencia corresponde al Estado» (STC de 27 de marzo de 1984).

«Esta referencia territorial que, como criterio general, se encuentra en todos los Estatutos de Autonomía, viene impuesta por la organización territorial del Estado en Comunidades Autónomas y corresponde a la necesidad de hacer compatible el ejercicio simultáneo de las competencias asumidas por las distintas Comunidades» (STC de 27 de marzo de 1984).

«La Constitución no reserva de modo directo y expreso competencia alguna en materia de cooperativas, y en consecuencia, de acuerdo con el artículo 149.3 de la propia Norma, la Comunidad tiene las competencias que haya asumido en su Estatuto, correspondiendo al Estado las no asumidas» (STC de 29 de julio de 1983).

(6) MARTÍN MATEO, Ramón, *Manual de Derecho Autonómico*, Madrid, 1984.

(7) El autor de esta construcción teórica la ilustra con el siguiente ejemplo: «una representación teatral es compartida por el público que acude a la sala, pero la localidad es disfrutada exclusivamente por cada espectador, mientras que el espectáculo en sí es objeto de concurrente disfrute».

## V. DISPOSICIONES NORMATIVAS EMANADAS DE LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS O DE GOBIERNO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Una vez determinados los grados de competencias que pueden asumir las Comunidades Autónomas y la medida en que afectan aquéllas a las entidades de crédito, queda por analizar el contenido de las disposiciones que han ido elaborando los órganos legislativos o de gobierno de las distintas Comunidades.

Pueden distinguirse unas disposiciones, por lo general con rango de Ley o Decreto, que contienen normas sustantivas sobre cajas de ahorros y cooperativas, y otras de distinto rango que se refieren a aspectos concretos de la regulación de las entidades, tales como computabilidad de títulos de renta fija, o préstamos y créditos, en los antiguos coeficientes de fondos públicos o de préstamos de regulación especial, o en el posterior de inversiones obligatorias, registros generales y de altos cargos, expansión, publicidad, información contable y financiera, auditorías, y aprobación de la distribución de excedentes y del presupuesto de la obra benéfico-social, en el caso de las cajas de ahorros.

Un cuadro numérico de las normas más importantes emanadas de los órganos legislativos o de gobierno de las Comunidades Autónomas referentes a las entidades de crédito comprende, hasta diciembre de 1996, un total de 260 disposiciones, de las que 41 son Leyes, 137 Decretos, 55 Órdenes y 27 entre Circulares, Instrucciones o Resoluciones (8). De todas ellas, 200 corresponden a cajas de ahorros y 60 a cooperativas en general o específicas de cooperativas de crédito y cajas rurales, según la distribución del cuadro núm. 21.2.

En los párrafos siguientes se efectúa una reseña enunciativa de las principales normas publicadas en cada Comunidad Autónoma relativas a entidades de crédito. Se han eliminado de esta lista las disposiciones —muy abundantes en su momento— que contenían criterios sobre computabilidad de determinados activos en los coeficientes de inversión de cajas de ahorros y cooperativas de crédito, hoy día desaparecidos.

### a) Andalucía

El Decreto 25/1983, de 9 de febrero, regula las competencias sobre cajas de ahorros, y el Decreto 158/1983, de 10 de agosto, las que se refieren a cooperativas de crédito y cajas rurales. Más tarde se publicó la Ley 2/1985, de 2 de mayo, de sociedades cooperativas andaluzas. El Decreto 89/1989, de 19 de octubre, determina los tipos de interés de las aportaciones al capital social de las cooperativas andaluzas. Una Orden de 12 de enero de 1984 se ocupaba de la expansión de las cajas de ahorros. El Decreto 99/1986, de 28 de mayo, y dos Órdenes de 8 de octubre de 1986 y

---

(8) Una relación detallada, por Comunidades y orden cronológico, puede consultarse en este apartado. El Banco de España ha editado una recopilación muy completa con el título de *Legislación de entidades de depósito y otros intermediarios financieros. Normativa autonómica*, 2.ª edición, que contiene las disposiciones publicadas hasta febrero de 1991.

CUADRO NÚM. 21.2

Comunidad Autónoma	Leyes		Decretos		Órdenes		Otras		Total	
	C. Ah.	Coop. créd.	C. Ah.	Coop. créd.	C. Ah.	Coop. créd.	C. Ah.	Coop. créd.	C. Ah.	Coop. créd.
Andalucía .....		1	8	7	5	1	1		14	9
Aragón .....	1		5	1	1				7	1
Asturias .....			8						8	
Baleares .....			9	1	1		2		12	1
Canarias .....	1		7	1	3				11	1
Cantabria .....	2		4	1	2				8	1
Castilla-La Mancha .....			4	1	3		6	3	13	4
Castilla y León .....	3		6	1	6		1		16	1
Cataluña .....	3	7	14	1	7	2			24	10
Extremadura .....	2		7	1	2				11	1
Galicia .....	3		9				4		16	
Madrid .....	3		3		1				7	
Murcia .....	1		2		2				5	
Navarra .....	1	3	3		2		2		8	3
La Rioja .....			5						5	
C. Valenciana .....	2	3	9	5	9	6	7	1	27	15
País Vasco .....	1	4	6	8	1	1			8	13
	23	18	109	28	45	10	23	4	200	60

21 de octubre de 1987 se refieren a los órganos rectores de cajas de ahorros. El Decreto anterior ha sido modificado por el 299/1988, de 11 de octubre, para recoger los criterios del Tribunal Constitucional. Por último, el Decreto 143/1990, de 15 de mayo, determina los tipos máximos de interés de las aportaciones al capital social de las cooperativas.

#### b) Aragón

Un Decreto 93/1983, de 25 de octubre, y otro 31/1985, de 28 de marzo, han regulado las competencias sobre cajas de ahorros y cajas rurales, respectivamente. El Decreto 58/1986, de 20 de mayo, se ocupa de los órganos rectores de las cajas de ahorros. Posteriormente, la Ley 1/1991, de 4 de enero, contiene una regulación completa sobre cajas de ahorros, que deroga parcialmente el Decreto anterior.

#### c) Principado de Asturias

Los Decretos 13/1984, de 9 de febrero, y 27/1984, de 5 de abril, desarrollan las competencias en materia de cajas de ahorros. De los órganos rectores de estas entidades trata el Decreto 68/1986, de 30 de mayo.

d) *Islas Baleares*

Esta Comunidad ha publicado varias disposiciones referentes a cajas de ahorros: el Decreto 6/1984, de 24 de enero, sobre la dependencia orgánica y funcional de estas entidades; una Orden de 30 de marzo de 1984 que trata del Registro de Altos Cargos, y dos Circulares sobre expansión y publicidad. Posteriormente, se publicó el Decreto 43/1986, sobre órganos rectores de cajas de ahorros, modificado por el Decreto 92/1989, de 19 de octubre, y éste, a su vez, por el 49/1992, de 30 de julio. La regulación de los órganos de gobierno de las cajas de ahorros con domicilio social en las Islas Baleares se ha refundido en un nuevo Decreto 76/1992, de 22 de octubre, y otro Decreto 99/1993, de 29 de julio, concreta la duración del mandato de los miembros de estos órganos rectores. De las infracciones y sanciones se ocupa el Decreto 33/1990, de 19 de abril.

Las cooperativas no fueron reguladas hasta el Decreto 146/1989, de 30 de noviembre, siendo aplicable esta disposición a las cooperativas de crédito.

e) *Canarias*

Dos primeras disposiciones sobre cajas de ahorros: el Decreto 491/1984, de 18 de mayo, y su desarrollo por la Orden de 20 de julio de 1984, que fue derogado por el 1/1987, de 10 de enero. Y otro Decreto 785/1984, de 7 de diciembre, que organiza el Registro Regional de Cooperativas. El Decreto 91/1986, de 6 de junio, relativo a los órganos rectores de las cajas de ahorros, ha sido modificado por el 73/1988, de 12 de abril, y derogado por la Ley 13/1990, de 26 de julio, que contiene una ordenación general de las cajas de ahorros, desarrollada en los Decretos 218/1990, de 18 de octubre (modificado posteriormente por el 94/1994, de 27 de mayo); 28/1991, de 21 de enero, y 15/1991, de 6 de febrero.

f) *Cantabria*

El Decreto 61/1982, de 17 de junio, se refiere a las competencias sobre cajas de ahorros, y el Decreto 54/1985, de 4 de julio, trata de las cooperativas de crédito. Más tarde se publicaba el correspondiente a órganos rectores de las cajas de ahorros: Decreto 31/1986, de 6 de junio. Con posterioridad a las sentencias del Tribunal Constitucional se ha desarrollado la Ley 31/1985, de normas básicas, por el Decreto 5/1989, de 6 de febrero, y éste, a su vez, por una Orden de 13 de abril del mismo año. Una Ley posterior, la 1/1990, de 12 de marzo, regula los órganos rectores de estas entidades, habiendo sido modificada esta Ley por la 8/1991, de 28 de noviembre. Una Orden de 15 de noviembre de 1994 regula la publicidad de las cajas de ahorros.

g) *Castilla-La Mancha*

El desarrollo de las competencias sobre cajas de ahorros se contiene en el Decreto 45/1985, de 2 de abril, que deroga a otro anterior (178/1983, de 9 de noviem-

bre). Las competencias sobre cooperativas de crédito se recogen en el Decreto 15/1986, de 26 de febrero. De esta última fecha son también tres Circulares sobre publicidad, información y expansión de las cajas de ahorros, y otra Circular de 4 de marzo de 1986 ha modificado la anterior sobre expansión. Otras tres Circulares de 3 de julio de 1986 se ocupan de la publicidad, información y expansión de las cooperativas de crédito. Otra Orden de 9 de mayo de 1988, sobre riesgos de los altos cargos de las cajas de ahorros, se ha desarrollado en la Circular núm. 9 del día 10 del mismo mes y año. Los órganos rectores de las cajas de ahorros se regulan en el Decreto 60/1986, de 27 de mayo, modificado parcialmente por el Decreto 103/1988, de 26 de julio. A su vez, esta materia tiene su desarrollo por una Orden de 27 de febrero de 1987 y la Circular núm. 8 de 22 de julio del mismo año.

#### *h) Castilla y León*

Las competencias sobre cajas de ahorros se regulan inicialmente en el Decreto 50/1984, de 5 de julio. Otro Decreto 122/1984, de 8 de noviembre, dejó en suspenso determinadas normas del anterior. Los órganos rectores fueron regulados por el Decreto 58/1986, de 22 de mayo, y Orden de 4 de junio, modificados por el Decreto 40/1986, de 18 de septiembre, y Orden de 19 del mismo mes. Posteriormente, la Ley 4/1990, de 26 de abril, que deroga todas las disposiciones anteriores, regula globalmente las cajas de ahorros de la Comunidad, desarrollándose parcialmente, en lo que se refiere a los órganos de gobierno, por el Decreto 130/1980, de 12 de julio. Tres Órdenes de 7 de noviembre de 1990 y 5 de febrero y 6 de noviembre de 1991 se ocupan de la cuantía de las dietas de los consejeros, de las entidades que pueden estar representadas en los consejos de las cajas y de una autorización genérica para determinadas operaciones.

Una Ley posterior, la 7/1994, de 24 de junio, modifica la norma legal anterior, y el Decreto Legislativo 1/1994, de 28 de julio, aprueba un texto refundido de la Ley de cajas de ahorros, que se desarrolla, por lo que se refiere a los órganos de gobierno, por medio del Decreto 9/1995, de 19 de enero. La cuantía de las dietas de los consejeros se ha revisado en una Orden de 16 de marzo de 1995.

El Registro de Cajas de Ahorros quedó regulado, inicialmente, en la Instrucción 1/1990, de 5 de noviembre, y recientemente dos Órdenes de 12 y 16 de febrero de 1996 recogen las normas de funcionamiento de ese Registro y del de Altos Cargos, respectivamente.

La regulación de las competencias sobre cooperativas de crédito y cajas rurales se contiene en el Decreto 164/1988, de 27 de julio.

#### *i) Cataluña*

Cataluña fue la primera Comunidad que desarrolló las competencias asumidas sobre las cajas de ahorros por medio de un Decreto 145/1980, de 25 de agosto, sustituido poco después por el 303/1980, de 29 de diciembre.

La regulación de las cooperativas se recoge en la Ley 4/1983, de 9 de marzo (modificada por las Leyes 17/1984, de 20 de marzo, y 29/1985, de 27 de diciembre).

El Decreto 270/1983, de 23 de junio, desarrolla la Ley anterior, por lo que se refiere a cooperativas de crédito y cajas rurales. Otra Ley 1/1985, de 14 de enero, y el Decreto 168/1985, de 13 de junio, se ocupan del funcionamiento de las secciones de crédito de las cooperativas. La Ley 13/1991, de 1 de julio, reformó la Ley 4/1983 y, posteriormente, el Decreto Legislativo 1/1992, de 10 de febrero, aprobaba un texto refundido de la Ley de Cooperativas de Cataluña, que sufrió determinadas modificaciones por la Ley 14/1993, de 25 de noviembre. La creación y estructura del Registro General de Cooperativas de la Generalidad se recoge en el Decreto 188/1983, de 12 de mayo, y en la Orden de 17 de junio de 1983.

Otras disposiciones sobre cajas de ahorros se refieren a las auditorías (Decreto 560/1983, de 27 de diciembre, y Orden de 30 de diciembre del mismo año), información sobre estados contables (Orden de 30 de noviembre de 1987), distribución de excedentes y presupuestos de la obra social (Decreto 46/1985, de 18 de febrero, y Orden de 26 de noviembre de 1987), informes de las comisiones de control (Orden de 21 de septiembre de 1987) y Registro de Cajas de Ahorros (Orden de 19 de julio de 1990).

Anticipándose al todavía proyecto de Ley estatal de órganos rectores de las cajas de ahorros, publicó su Ley 15/1985, de 1 de julio, de cajas de ahorros de Cataluña, que fue desarrollada parcialmente por el Decreto 99/1986, de 3 de abril. De la elección de los órganos rectores de las cajas de ahorros se ocupa, específicamente, el Decreto 240/1986, de 4 de agosto, cuya ejecutividad quedó suspendida por el Decreto 109/1987, de 4 de marzo. Con esta misma fecha, otro Decreto 110/1987 daba normas para adaptar los estatutos y reglamentos de las cajas como consecuencia de los recursos contra la Ley 15/1985. Las sentencias del Tribunal Constitucional resolviendo estos recursos determinaron la modificación de la Ley 15/1985 por otra Ley 6/1989, de 25 de mayo (adecuada por la Ley 13/1993, de 25 de noviembre). Y el Decreto 110/1987 fue adaptado por el 190/1989, de 1 de agosto, modificado posteriormente por los 265/1989, de 26 de octubre, y 141/1994, de 16 de mayo.

El Decreto Legislativo 1/1994, de 6 de abril, ha publicado un texto refundido de las Leyes 15/1985 y 6/1989 sobre cajas de ahorros.

#### j) *Extremadura*

El Decreto 25/1984, de 17 de abril, recoge las competencias sobre cajas de ahorros, modificándose determinados artículos por los Decretos 67/1984, de 6 de septiembre, y 35/1988, de 7 de junio. El Decreto 38/1986, de 3 de junio, se refiere a los órganos rectores de estas entidades. Otro Decreto, el 53/1986, de 25 de julio, modificó algunos artículos del anterior. Una Orden de 25 de mayo de 1987 regula inicialmente el Registro de Cajas de Ahorros de Extremadura, y otra Orden de 2 de abril de 1993 trata de la actuación de la obra benéfico-social. Posteriormente, la regulación de las cajas de ahorros de Extremadura ha quedado plasmada en la Ley 8/1994, de 23 de diciembre, desarrollada por las siguientes disposiciones: Decreto 18/1996, de 13 de febrero (Registro de Cajas de Ahorros); Decreto 26/1996, de 13 de febrero (órganos de gobierno); Decreto 137/1996, de 17 de septiembre (Registro de Altos Cargos), y Decreto 138/1996, de 17 de septiembre (información que deben remitir estas entidades).



Las competencias sobre cooperativas de crédito y cajas rurales se recogen, inicialmente, en el Decreto 6/1988, de 9 de febrero. Y otro Decreto 19/1996, de 13 de febrero, regula el funcionamiento del Registro de Cooperativas de Crédito de Extremadura. (Una Ley 4/1995, de 5 de abril, sobre regulación global del crédito cooperativo, fue derogada posteriormente por la Ley 2/1996, de 30 de mayo, como consecuencia de la interposición de un recurso de inconstitucionalidad por el Estado).

*k) Galicia*

Las competencias sobre cajas de ahorros se recogen en el Decreto 77/1983, de 21 de abril, desarrollándose determinados artículos relativos a la expansión de estas entidades por una Instrucción de 6 de diciembre de 1983. El Decreto 425/1986, de 16 de octubre, reguló el funcionamiento del Registro de cajas de ahorros gallegas.

En julio de 1985 se publicó una Ley de cajas de ahorros gallegas (Ley 7/1985, de 17 de julio) que regulaba principalmente la composición de los órganos rectores de estas entidades como alternativa al entonces proyecto de Ley estatal en esta materia. El Decreto 127/1986, de 17 de abril, desarrolló parcialmente el contenido de la Ley. El cumplimiento de las sentencias del Tribunal Constitucional de marzo de 1988 exigió la modificación de la Ley de cajas de ahorros gallegas por la Ley 6/1989, de 25 de mayo, y el Decreto de desarrollo fue derogado por otro posterior: el 153/1989, de 27 de julio. Todas estas disposiciones han sido sustituidas (salvo algunos artículos) por la nueva Ley 4/1996, de 31 de mayo, y el Decreto 236/1996, de 14 de junio.

*l) Madrid*

El Decreto 19/1985, de 21 de febrero, trata del régimen de dependencia orgánica y funcional de las cajas de ahorros. Los órganos rectores de estas entidades se regularon inicialmente en el Decreto 57/1986, de 5 de junio, y en una Orden de 19 de septiembre de 1986. La Ley 5/1992, de 15 de julio, modificada por la 5/1994, de 23 de junio, contiene el tratamiento actual de los órganos de gobierno.

*m) Región de Murcia*

El Decreto 87/1983, de 22 de noviembre, regula las competencias sobre cajas de ahorros, y otro posterior, el 50/1986, de 6 de junio, trataba de las elecciones de los órganos rectores de estas entidades. Dos Órdenes de 10 de marzo de 1987 y 25 de mayo de 1988 regulan la publicidad y el Registro de Altos Cargos. Con posterioridad a las sentencias del Tribunal Constitucional, se ha publicado la Ley 7/1988, de 6 de octubre, sobre órganos rectores de las cajas de ahorros. Dos Órdenes de 27 de abril de 1995 se ocupan de la obra benéfico-social.

*n) Navarra*

La Comunidad Foral de Navarra no había emitido disposiciones de carácter sustantivo que desarrollasen las competencias asumidas con motivo de la «reintegra-



ción y mejoramiento» de su régimen foral. Son, sin embargo, anteriores a esta situación dos Acuerdos de 3 de junio de 1977 y 21 de septiembre de 1979 sobre apertura de sucursales de cajas de ahorros. Posteriormente, el Decreto Foral 213/1986, de 3 de octubre, desarrolló competencias sobre estas entidades derogando los Acuerdos de 3 de junio de 1977 y posteriores o complementarios. Sobre los órganos rectores de las cajas de ahorros ha publicado la Ley Foral 7/1987, de 21 de abril, y el Decreto Foral 131/1987, de 12 de junio, que la desarrolla. Un Decreto Foral 244/1992, de 29 de junio, regula determinadas competencias sobre cajas de ahorros y dos Órdenes Forales de 31 de agosto de 1992 tratan de la publicidad y de la información económica y financiera relativa a estas entidades.

La regulación sobre cooperativas de crédito está recogida en la Ley Foral 12/1989, de 3 de julio.

o) *La Rioja*

Esta Comunidad fue la última en desarrollar las competencias asumidas sobre cajas de ahorros mediante los Decretos 7/1986, de 21 de febrero, y 28/1986, de 22 de mayo (órganos rectores). Ambos han sido sustituidos por los Decretos 32/1988 y 33/1988, respectivamente, ambos de 8 de julio.

p) *Comunidad Valenciana*

Las competencias sobre cajas de ahorros se desarrollaron inicialmente en el Decreto 109/1983, de 12 de septiembre, y dos Órdenes de 14 de abril de 1987 y 20 de enero de 1988 regularon la información sobre altos cargos y el régimen de autorización de créditos a los mismos. Ha emitido también Circulares sobre expansión y publicidad (1/1984, de 1 de febrero, y 2/1984, de 2 de mayo). De la Federación Valenciana de Cajas de Ahorros se ocupa el Decreto 193/1987, de 7 de diciembre, y una Resolución de 23 de marzo de 1988 aprueba sus Estatutos. El procedimiento de renovación de los órganos rectores de estas entidades se estableció en el Decreto 96/1988, de 4 de julio, y Orden de 5 de diciembre del mismo año.

Toda esta regulación se ha sustituido, a partir de 1990, por una serie de nuevas disposiciones: Ley 1/1990, de 22 de febrero, sobre cajas de ahorros (modificada por la Ley 2/1993, de 6 de octubre); Decreto 81/1990, de 28 de mayo, relativo a sus órganos de gobierno (con modificaciones introducidas por el Decreto 14/1994, de 25 de enero); Órdenes de 19 y 22 de junio de 1990 y 9 de enero de 1991, que se ocupan, respectivamente, del Registro de Altos Cargos, autorización de riesgos a consejeros y procesos electorales de órganos de gobierno, y el Decreto 215/1993, de 23 de noviembre, modificado por el 115/1994, de 21 de junio, y una Orden de 27 de enero de 1994 que regulan la obra benéfico-social.

El Decreto 13/1991, de 21 de enero, da nueva regulación a la Federación Valenciana de Cajas de Ahorros y una Resolución de 28 de mayo de 1991 aprueba sus Estatutos. Otra Resolución de 25 de octubre de 1991 ha autorizado el Reglamento del Defensor del Cliente de las Cajas de Ahorros valencianas.

En cuanto a las cooperativas en general, se regulan por la Ley 11/1985, de 25 de octubre, desarrollada por el Decreto 8/1986, de 10 de febrero, y la Orden de 7

de mayo del mismo año. (La Ley ha sido modificada por la 3/1995, de 2 de marzo.)

Una Circular de 27 de agosto de 1986 se ocupa de la publicidad de las cooperativas de crédito y una Orden de 27 de febrero de 1987, modificada por otra de 26 de abril de 1989, complementa el desarrollo normativo de estas entidades. El Decreto 169/1986, de 29 de octubre, regula el régimen de inspección y disciplinario de las cooperativas de crédito y la Orden de 2 de marzo de 1987 se refiere a la aplicación de la reserva de formación y promoción.

Las secciones de crédito de las cooperativas, de gran tradición en esta Comunidad, tienen un amplio tratamiento normativo: la Ley 8/1985, de 31 de mayo, desarrollada por el Decreto 151/1986, de 9 de diciembre, y unas Órdenes de 19 de diciembre de 1985, 16 de enero de 1987, 10 de octubre de 1989 y 15 de mayo de 1995.

#### q) País Vasco

La dependencia de las cajas de ahorros del País Vasco se recogió en un Decreto 45/1981, de 16 de marzo. Posteriormente, se dictaron el Decreto 38/1986, de 11 de febrero, sobre organización de las cajas de ahorros del País Vasco, que venía a ser un desarrollo de la Ley estatal 31/1985, de 1 de agosto, de órganos rectores de estas instituciones. Los contenidos de este Decreto fueron modificados sucesivamente por tres posteriores: Decreto 156/1988, de 21 de junio; Decreto 180/1988, de 19 de julio, y Decreto 281/1989, de 29 de diciembre. Todas estas normas han sido derogadas por la Ley 3/1991, de 8 de noviembre, sobre cajas de ahorros de Euskadi.

La primera regulación autonómica de carácter general sobre cooperativas fue la Ley del País Vasco 1/1982, de 11 de febrero, modificada por la Ley 1/1984, de 20 de octubre. (El Decreto Legislativo 3/1986, de 9 de septiembre, ha añadido una disposición adicional a la Ley 1/1982 por la que se eliminan las restricciones a personas de la Comunidad Europea para el acceso a las cooperativas). El desarrollo de esta Ley ha dado lugar a una serie de Decretos: 161/1982, de 26 de julio (modificado por otro 78/1986, de 11 de marzo), por el que se regula el Registro de Cooperativas de Euskadi; 239/1982, de 6 de diciembre (modificado por el 130/1983, de 4 de julio), sobre el régimen de dependencia de las cooperativas de crédito, y el 156/1984, de 5 de junio, que regula la calificación de infracciones de las cooperativas y el procedimiento de imposición de sanciones. Más tarde se publicó la Ley 4/1993, de 24 de junio, con un tratamiento global de las cooperativas de Euskadi.

## VI. ANÁLISIS DE LAS PRINCIPALES NORMAS PUBLICADAS

Como se ha dicho anteriormente, las competencias sobre cajas de ahorros están recogidas en todos los Estatutos de Autonomía, habiéndose desarrollado ya en diecisiete Comunidades.

Las competencias sobre cooperativas en general aparecen en diez Estatutos de Autonomía y se han desarrollado ya en cinco Comunidades (9).

(9) Andalucía, Canarias, Cataluña, Comunidad Valenciana y País Vasco.

Las competencias específicas sobre cooperativas de crédito o cajas rurales han sido asumidas por todas las Comunidades, excepto la Región de Murcia y La Rioja, habiéndose dictado normas de desarrollo de estas competencias en once Comunidades (10).

Por lo que respecta a los bancos, las competencias de desarrollo legislativo y ejecución referentes a su ordenación han sido asumidas por cinco Estatutos de Autonomía (11) sin que se haya producido todavía ningún desarrollo de tales competencias, por lo que el análisis, en este caso, deberá dirigirse, precisamente, a los motivos de esta ausencia de normas.

## 1. Cajas de ahorros

Una estructuración de las materias que se abordan en las disposiciones referentes a cajas de ahorros permite resumir su contenido en siete grandes apartados:

- Determinación del ámbito de aplicación.
- Creación, fusión y liquidación. Expansión.
- Órganos de gobierno. Registro de altos cargos.
- Control de la actividad crediticia y de gestión.
- Inversiones: computabilidad y regionalización.
- Información y publicidad.
- Inspección y sanciones.

Cataluña fue la primera Comunidad Autónoma que publicó un Decreto sobre cajas de ahorros que, a la vista de los que le han seguido de otras Comunidades, puede considerarse diferente no sólo por la técnica de construcción del mismo, sino porque en él no se abordaban, al menos explícitamente, ciertas materias como el registro de altos cargos o las facultades sancionadoras.

El Decreto siguiente, que fue el del País Vasco, marcó la pauta de todos los demás, elaborados, en términos generales, sobre un mismo patrón que sólo difiere en algunos casos en la extensión de la numeración de artículos. Como excepción a esta tónica, un primer Decreto publicado por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha dejó sin abordar ciertas competencias, como las referentes a la regionalización y computabilidad de inversiones, distribución de beneficios y control de la actividad crediticia. Sin embargo, un nuevo Decreto, el 45/1985, de 2 de abril, ha derogado el anterior desarrollando las competencias de forma similar a las otras Comunidades.

Las facultades inspectoras se contemplan en los distintos Decretos «sin perjuicio del derecho que corresponde al Banco de España en esta materia» o fórmulas similares, y en todos ellos se incluye una disposición final de delimitación de las competencias atribuidas que se ejercerán «... sin perjuicio de las facultades atribui-

---

(10) Andalucía, Aragón, Islas Baleares, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Extremadura, Navarra, Comunidad Valenciana y País Vasco.

(11) Andalucía, Cataluña, Navarra, Comunidad Valenciana y País Vasco. Otras dos Comunidades, Castilla-La Mancha y Castilla y León, recogen en su Estatuto competencias diferidas sobre crédito y banca.

das por las disposiciones legales vigentes al Banco de España, en materia de información, disciplina e inspección de las instituciones financieras».

El análisis crítico de estas disposiciones tiene un punto de obligada referencia en la sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de enero de 1982, citada anteriormente, cuya doctrina influyó en todos los Decretos publicados con posterioridad, que siguieron la pauta del Decreto del Gobierno Vasco sobre cajas de ahorros, pero adaptando ya su articulado a las modificaciones exigidas por el fallo de esta sentencia.

Así, uno de los problemas, el de la fiscalización del cumplimiento de las normas, vigentes entonces, sobre apertura de oficinas dentro del territorio de la Comunidad Autónoma por parte de las cajas de ahorros domiciliadas fuera del mismo y de las realizadas por cajas de ahorros de la Comunidad Autónoma fuera de su ámbito territorial propio (aspiración del Gobierno Vasco que se recogía en el apartado *b* del artículo 4.º del Decreto 45/1981 impugnado) quedó resuelto con la sentencia mencionada, reduciéndose las competencias sobre expansión a la comprobación del cumplimiento por las cajas de ahorros, cuyo domicilio social radique en la Comunidad Autónoma, de las normas vigentes en materia de apertura de oficinas dentro del territorio de la propia Comunidad (12).

La fuerte regionalización de las cajas de ahorros, que proviene en la mayoría de los casos del origen de las propias instituciones, pero que fue, a la vez, promovida y potenciada por la legislación posterior (13), parece que se avenía fácilmente con el fallo del Tribunal Constitucional comentado. Sin embargo, ya se apuntaba la posibilidad de dificultades futuras a la hora de establecer estrategias de captación e inversión de recursos en los casos de La Rioja y Murcia, donde las oficinas «ajenas» superaban ampliamente a las «propias» en el territorio de sus Comunidades respectivas, y en Castilla-La Mancha y Baleares, en las que, sin llegar a aquellos extremos, era muy considerable la proporción de oficinas «ajenas». Estas situaciones se explican por la existencia de entidades de ámbito biprovincial cuyos territorios naturales pasaron a pertenecer a Comunidades Autónomas distintas.

El artículo 2.º, *c*), del Decreto de las Cajas de Ahorros de Galicia atribuye a la Consejería de Economía, además del control del cumplimiento de las normas sobre apertura de oficinas, «la aprobación de los correspondientes proyectos», lo que suscita la duda de si la competencia exclusiva sobre cajas de ahorros permite variar el principio de libertad de expansión consagrado en la legislación al respecto.

Otra cuestión se presenta en el Estatuto de Autonomía de Cantabria. En su ar-

(12) Aunque el fallo del Tribunal Constitucional se refería a las competencias de control de la expansión de las cajas de ahorros, se produjo un efecto extensivo de esta doctrina en el sentido de considerar que las competencias en general de una Comunidad Autónoma sobre aquellas entidades quedaban limitadas a las que tenían la sede social en el territorio de la Comunidad y para las actividades realizadas en dicho ámbito territorial.

(13) Como ejemplos más significativos pueden citarse: limitaciones a la expansión fuera de la Comunidad (Orden de 20 de diciembre de 1979, núm. 5.º); regionalización de inversiones (Real Decreto 2291/1977, de 27 de agosto); condiciones y orden de prioridades para la computabilidad de valores emitidos o calificados por las Comunidades Autónomas (Real Decreto 2689/1980, de 30 de diciembre); fijación de porcentajes dentro de los coeficientes de fondos públicos o de préstamos de regulación especial emitidos o calificados por las Comunidades Autónomas (Reales Decretos 1619/1981, de 22 de mayo, y 360/1984, de 8 de febrero). Todos estos decretos fueron derogados por la Ley 13/1985.

título 28.º se dice literalmente que la Diputación Regional de Cantabria «tendrá competencia en las siguientes actividades: ... 2.º ... cajas de ahorros». Cabe preguntarse si la competencia sobre las «actividades» de cajas de ahorros, y no en términos generales sobre estas instituciones, puede entenderse que la limita a aquellas cajas ya instaladas, por lo que no abarcaría al proceso de creación de una nueva entidad y, en este caso, debería considerarse incorrecto el contenido del artículo 2.º, a, del Decreto 61/1982 de Cantabria por el que la Consejería de Economía, Hacienda y Comercio se declara competente para autorizar la creación de nuevas cajas de ahorros.

Por lo que se refiere a la publicidad de las cajas de ahorros, son varias las Comunidades que incorporan a sus Decretos reguladores no sólo el control de los proyectos, sino también el de los presupuestos de las campañas publicitarias, lo que supone un distinto tratamiento, en esta materia, según donde radique la sede social de la caja de ahorros.

Los cambios introducidos en la regulación estatal de las entidades de depósito, durante el año 1985, afectaron a las cajas de ahorros en dos aspectos importantes: expansión y órganos rectores. En ambos casos se afirma expresamente que la nueva normativa responde a una formulación de bases de la ordenación del crédito, competencia ésta exclusiva del Estado, de conformidad con el artículo 149, 1, 11.ª, de la Constitución. Así, el artículo 7.º, 1, del Real Decreto 1370/1985, de 1 de agosto, determinaba que «los bancos privados, cajas de ahorros y cooperativas de crédito podrán abrir libremente nuevas oficinas en el territorio nacional, entendiéndose esta libertad de expansión como un aspecto de la ordenación básica del crédito». Esta libertad de expansión supone, entre otras cosas, la desaparición de los baremos de habitantes de las distintas plazas que se relacionaban con un consumo de recursos propios (14), aunque en el caso de las cajas de ahorros subsistieron las limitaciones señaladas en los números 5.º y 6.º, 1 y 2, de la Orden de 20 de diciembre de 1979, hasta su desaparición en virtud de lo dispuesto en el Real Decreto 1582/1988, de 29 de diciembre.

Más trascendencia tuvo la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de normas básicas sobre órganos rectores de las cajas de ahorros. En la exposición de motivos de la Ley se afirma, invocando el artículo 149, 1, 11.ª, de la Constitución, que la misma viene a «establecer un marco estatal básico de la representación, organización y funcionamiento de los órganos de decisión de las cajas de ahorros que pueda ser desarrollado por las Comunidades Autónomas para ajustarlo a mayor concreción a las características peculiares de sus territorios». Sin embargo, la Generalidad de Cataluña y la Junta de Galicia habían publicado, poco antes, sus propias Leyes de cajas de ahorros con unos planteamientos diferentes de los de la Ley 31/1985 sobre la composición de sus órganos de gobierno, e interpusieron sendos recursos de inconstitucionalidad contra determinados artículos de la Ley estatal. El Presidente del Gobierno, por su parte, también recurrió ante el Tribunal Constitucional ciertos contenidos de las Leyes de Cataluña y Galicia (15).

---

(14) Sin embargo, una Circular de Castilla-La Mancha de 26 de febrero de 1986, sobre expansión de las cajas de ahorros, se refería todavía a la capacidad consumida y disponible, aunque un mes más tarde otra Circular de 24 de marzo de 1986 corregía estas menciones mediante la derogación de determinados apartados de la Circular anterior.

(15) Ley 15/1985, de 1 de julio, y Decreto 99/1986, de 3 de abril (Cataluña). Ley 7/1985, de 17 de julio, y Decreto 127/1986, de 17 de abril (Galicia).

Las normas de la Ley estatal se desarrollaron por el Real Decreto 798/1986, de 21 de marzo. A su vez, las distintas Comunidades Autónomas fueron publicando Decretos que, en los casos de Cataluña y Galicia, desarrollaban sus propias Leyes sobre cajas de ahorros y en los demás habían de suponer una adaptación a sus ámbitos territoriales de las disposiciones del Real Decreto 798/1986. Surgieron, sin embargo, nuevas dificultades que respondían a muy distintas motivaciones. En los casos de Cataluña y Galicia, al estar sus Leyes suspendidas (16), tuvieron que publicar Decretos que desarrollasen la parte no recurrida de sus normas legales respectivas y aquellos contenidos de la regulación estatal que no habían sido impugnados por ellos mismos en un equilibrio difícil de lograr. Con el resto de las Comunidades Autónomas surgieron también conflictos a la hora de interpretar los criterios de representación para adaptar la regulación estatal: representación por municipios en los que están establecidas las oficinas de las cajas de ahorros, importe de los pasivos de las mismas, representación por partidos políticos en los distintos Ayuntamientos, etcétera.

Esta situación llevó a una nueva tanda de impugnaciones por parte del Gobierno central, que recurrió ante el Tribunal Constitucional determinados artículos del Decreto 127/1986, de 17 de abril, que desarrollaba la Ley gallega de cajas de ahorros, que quedó suspendida, y tras solicitar por vía de cooperación la modificación de determinados contenidos de las disposiciones reglamentarias de varias Comunidades Autónomas, planteó recursos ante la jurisdicción contencioso-administrativa contra normas publicadas por once Comunidades (17).

Todos estos contenciosos alteraron profundamente el ritmo de aplicación del proceso de modificaciones de los órganos de gobierno de las cajas de ahorros en el sentido previsto por la Ley 31/1985, que debió haber quedado terminado el día 9 de enero de 1987, hasta tal punto que en esta fecha la renovación de consejeros estaba totalmente detenida en varias Comunidades y se había retrasado en otras.

Pasados casi tres años desde la publicación de la Ley 31/1985, el Tribunal Constitucional resolvió en dos sentencias de 22 de marzo de 1988 los recursos interpuestos contra la misma por algunas Comunidades Autónomas y contra las Leyes catalana y gallega por el Gobierno Central (18).

Aparte de las modificaciones y ajustes que han debido producirse en las Leyes anteriormente citadas como consecuencia de los fallos del alto Tribunal, es muy importante el análisis de la jurisprudencia sentada en ambas sentencias que afectan a criterios interpretativos que hasta ahora se habían tenido por válidos.

Las consecuencias que se derivan de los fundamentos jurídicos 26, 27 y 32 de

(16) El artículo 161.2 de la Constitución concede a las impugnaciones planteadas por el Gobierno Central ante el Tribunal Constitucional el efecto de la suspensión de las disposiciones autonómicas recurridas, aunque el Tribunal deberá ratificar o levantar dicha suspensión en un plazo no superior a cinco meses.

(17) Los recursos se presentaron contra Decretos de Andalucía, Aragón, Principado de Asturias, Islas Baleares, Cantabria, Cataluña, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura, La Rioja y País Vasco.

(18) Un estudio muy completo de estas dos sentencias del Tribunal Constitucional puede verse en el trabajo de ANTON PÉREZ, José Antonio, «El Tribunal Constitucional y las normas reguladoras de las cajas de ahorros», publicado en *Papeles de Economía Española*, núm. 36, 1988.



una de las sentencias en relación con las disposiciones adicional primera y final quinta de la Ley 31/1985, de 2 de agosto, pueden concretarse así:

- a) La división competencial Estado-Comunidades Autónomas deriva única y exclusivamente de la que establecen la Constitución y los Estatutos de Autonomía.
- b) No puede entenderse reservado en exclusiva al Estado el ciclo jurídico completo de las materias relativas a política monetaria y de solvencia y de seguridad.
- c) Es inconstitucional atribuir al Estado competencias sobre las actividades de las cajas de ahorros realizadas fuera de la Comunidad Autónoma donde aquéllas tengan su domicilio social.
- d) Es inconstitucional la exigencia de la conjunción de los criterios de territorialidad y domicilio social para el ejercicio autonómico de competencias.
- e) Es inconstitucional la atribución estatal de competencias sobre las cajas de ahorros cuando los depósitos captados fuera de las Comunidades Autónomas donde radiquen sus sedes sociales excedan del 50 por 100.

La corrección en las disposiciones legales de los contenidos declarados inconstitucionales ha tenido como consecuencia la modificación de las normas reglamentarias derivadas de aquellas sobre renovación de los órganos rectores de las cajas de ahorros, y así se fueron publicando el Real Decreto 596/1988, de 27 de mayo, del Gobierno central, y varios Decretos de distintas Comunidades Autónomas que se han incluido dentro de la relación de disposiciones de cada Comunidad en el apartado V anterior.

La consecuencia más importante de esta Sentencia es que ha supuesto una merma notable de las competencias estatales sobre cajas de ahorros. Hasta ese momento, por interpretación de sentencias anteriores, se había configurado un reparto competencial que atribuía a la Comunidad Autónoma donde radicaba la sede social de la caja de ahorros las competencias sobre las actividades de esa caja realizadas dentro del territorio de la Comunidad. Esta interpretación otorgaba al Estado, con carácter residual, aunque de notable importancia relativa, competencias sobre las actividades que cualquier caja de ahorros realizase fuera de la Comunidad en la que tuviese su sede social.

Puede decirse que con esta Sentencia el perdedor ha sido el Estado, pero los ganadores no son quienes recurrieron a nivel particular, sino las Comunidades Autónomas en general (19). No se ha producido un incremento de las competencias de las Comunidades recurrentes sobre sus «propias» cajas, aunque sí han recibido la confirmación de sus competencias sobre cajas «ajenas» por la actividad que realicen en su territorio.

De todas formas, apenas zanjado el largo contencioso sobre la regulación de las normas básicas sobre órganos rectores de las cajas de ahorros, se abrió uno nuevo promovido por las Comunidades Autónomas de Cataluña y País Vasco contra de-

---

(19) Quizá se comprenda esto mejor con la siguiente reflexión: puesto que todas las Comunidades Autónomas han asumido y desarrollado competencias sobre cajas de ahorros, todas las actividades de estas entidades dependerán de la Comunidad de «origen», en cuanto a las actividades desarrolladas en el territorio de su sede social, o de las Comunidades de «acogida», por lo que se refiere a las actividades que puedan realizar fuera del ámbito territorial de la Comunidad donde radique su sede social.

terminados artículos de la Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre disciplina e intervención de las entidades de crédito, en la medida en que en los mismos se atribuyen competencias a órganos estatales y que éstas se consideran básicas a los efectos del artículo 149.1 de la Constitución (20). Sin embargo, la Sentencia del Tribunal Constitucional 96/1996, de 30 de mayo (BOE de 21 de junio), ha fallado que son constitucionales tanto el artículo 42.º, 2, como el 43.º bis, 8, de la Ley 26/1988, que habían sido impugnados.

Según el fundamento jurídico 7.º de esta Sentencia, el primero de los artículos citados no incurre en ninguna extralimitación competencial al atribuir el ejercicio de la potestad sancionadora a órganos del Estado respecto a determinadas infracciones graves, como las relativas a incumplimientos de las normas sobre solvencia, coeficientes de caja y recursos propios, reservas obligatorias, previsiones para insolvencias, límites de riesgo e información contable y financiera.

Asimismo, por lo que se refiere al contenido del artículo 43.º bis, se matiza y aclara en el fundamento jurídico 13.º que «la inscripción a que obliga la Ley 26/1988 no surte efectos constitutivos sobre las cajas de ahorros... porque el precepto subordina a la previa inscripción el desarrollo de las actividades crediticias, no la constitución de la entidad».

## 2. Cooperativas de crédito

Se han publicado cinco Leyes de cooperativas, las de Cataluña, País Vasco, Andalucía, Valencia y Navarra, que regulan el movimiento cooperativo general en sus respectivas Comunidades (21). La de Cataluña —afirma en su exposición de motivos— recoge el espíritu de la legislación que ya tuvo la Generalidad en 1934: Ley de Bases de la Cooperación, Ley de Cooperativas y Ley de Sindicatos Agrícolas, «que por aquel entonces fue considerada a nivel mundial como una de las más avanzadas y como tal fue elogiada por la Organización Internacional del Trabajo de Ginebra». En el Decreto 207/1982, por el que se regula el Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi, se hace mención expresa, en su preámbulo, a que dicho Consejo encuentra su precedente en la Ley de Cooperativas de 1934 de Cataluña.

Debe distinguirse entre una regulación especial, que emana de los Departamentos o Consejerías de Trabajo y que se corresponde con las competencias atribuidas en el ámbito general del Estado al Ministerio de Trabajo, y la regulación específica de las cooperativas de crédito con competencias del Ministerio de Economía y Hacienda y del Banco de España.

En este último aspecto, se han publicado, hasta ahora, Decretos correspondientes a País Vasco, Cataluña, Andalucía, Cantabria, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, Castilla y León, Extremadura, Islas Baleares y Aragón (este último sobre cajas rurales). Suelen estructurarse formalmente de modo similar a los correspondientes a cajas de ahorros, siendo más ambicioso en su contenido el del País

(20) Los recursos planteados están motivados también por la posible colisión con las facultades asumidas por estas Comunidades sobre el desarrollo legislativo de la ordenación básica del crédito y de la banca.

(21) Canarias ha regulado, mediante un Decreto, el Registro Regional de Cooperativas.



Vasco. Según los Estatutos de Autonomía respectivos, varias de estas Comunidades tienen «competencia exclusiva» (sin otras matizaciones) sobre las cooperativas, por lo que al considerar a las cooperativas de crédito se deberá estar en muchos aspectos ante unas competencias complementarias con la del Estado al tener éste atribuida por el artículo 149.1.11 de la Constitución la competencia exclusiva sobre las bases de la ordenación del crédito, por lo que deben darse por reproducidas aquí todas las consideraciones hechas anteriormente sobre el alcance de esta atribución.

Las normas autonómicas sobre cooperativas de crédito han afrontado uno de los problemas derivados de su propia definición como entidades destinadas a la financiación exclusiva de su socios y de las cooperativas asociadas. La atenuación de los problemas de concentración de riesgo que podían generarse por la prohibición de realizar operaciones activas con terceros no socios (22) están patentes en distintas disposiciones que permiten tales operaciones dentro de ciertos límites. Así, la Ley y Decreto de Cataluña (artículos 93.º y 8.º, respectivamente) las posibilitan en los porcentajes que se autoricen reglamentariamente. El artículo 87 de la Ley andaluza permite hasta un máximo del 20 por 100 de los recursos totales en el caso general de cooperativas de crédito, pudiendo llegarse hasta el 30 por 100 cuando se trate de cajas rurales, y en ambos casos se exige una contabilización separada de los resultados y que los mismos se destinen al fondo de reserva obligatoria. El artículo 75.º, 2, de la Ley y el artículo 3.º, 2, del Decreto de la Comunidad Valenciana señalan unos límites del 10 o del 20 por 100 de los recursos ajenos, según se trate de cooperativas de primero o segundo grado, debiendo destinarse los resultados obtenidos por estas operaciones al fondo de reserva.

La posibilidad de un voto plural para los socios que sean sociedades cooperativas, en proporción al número de socios de éstas con ciertos límites máximos respecto a la totalidad de votos, se contempla en el artículo 92 de la Ley 4/1983, de 9 de marzo (Cataluña), y en el artículo 75.º, 3, de la Ley 11/1985, de 25 de octubre (Comunidad Valenciana).

Las Comunidades Autónomas de Cataluña, País Vasco, Andalucía, Cantabria, Castilla-La Mancha, Valenciana y Aragón, entre otras, han establecido Registros de altos cargos en forma similar a los de cajas de ahorros y con planteamientos paralelos al seguido por el Banco de España. En cuanto a la publicidad, se recoge en las normas de Valencia, Cataluña y Castilla-La Mancha la necesidad de someter a conocimiento previo y aprobación, con distintos matices, los proyectos y presupuestos. El Decreto de Aragón sobre cajas rurales sólo exige remitir información respecto a los presupuestos de publicidad de estas entidades.

La Comunidad de Andalucía ha determinado en un Decreto los tipos máximos de interés de las aportaciones al capital social de las cooperativas tanto con carácter general como referidos a las de crédito.

---

(22) La disposición adicional sexta, 3., de la Ley 3/1987, de 2 de abril, General de Cooperativas, establecía ya que «las cooperativas de crédito podrán realizar operaciones activas con terceros no socios hasta un máximo del 15 por 100 de sus recursos totales», y la Ley 13/1989, de 26 de mayo, sobre cooperativas de crédito, contempla también esta posibilidad siempre que no alcancen el 50 por 100 de los recursos totales de la cooperativa.

### 3. Bancos

Como se ha dicho anteriormente, son cinco las Comunidades Autónomas (Cataluña, País Vasco, Andalucía, Valencia y Navarra) que se han atribuido en sus respectivos estatutos competencias sobre el desarrollo legislativo y ejecución de la ordenación de la banca «en el marco de la legislación básica del Estado», aunque hasta el momento no se han producido disposiciones normativas o de ejecución emanadas de los órganos legislativos o de gobierno de las distintas Comunidades.

Como, por otro lado, según el artículo 149.1.11 de la Constitución, el establecimiento de las bases de la ordenación del crédito y la banca son competencia exclusiva del Estado, habrá que determinar si existe posibilidad de un reparto de competencias con las Comunidades Autónomas sobre materias bancarias. Para ello, se hace preciso deslindar tres cuestiones: qué se entiende por bases de ordenamiento de la banca, cuáles son el desarrollo y estructura de las entidades bancarias en general y específicamente de cada Comunidad y qué alcance puede tener el desarrollo legislativo y ejecución en estas materias como competencia de una Comunidad Autónoma.

Sobre el primer punto, y dando por reproducido lo ya expuesto en los apartados IV.2 y IV.3, debe insistirse en la doctrina del Tribunal Constitucional al respecto, en el sentido de que «... el ejercicio de la competencia estatal para el establecimiento de las bases o legislación básica a que en distintos párrafos de su apartado 1.º se refiere el artículo 149 del texto constitucional no requiere, en modo alguno, la promulgación de leyes de bases o leyes marco (...). La noción de bases o de normas básicas ha de ser entendida como noción material y, en consecuencia, esos principios o criterios básicos, estén o no formulados como tales, son los que racionalmente se deducen de la legislación vigente (...). De esta noción material de bases se infiere que unas normas no son básicas por el mero hecho de estar contenidas en una ley y ser en ella calificadas como tales (lo cual sería consecuencia lógica de una noción formal de bases), sino que lo esencial del concepto de bases es su contenido».

Es importante también considerar la posibilidad de que el Estado desarrolle por Decreto algún aspecto básico de la ordenación del crédito y la banca: «Dado el carácter fundamental y general de las normas básicas, el instrumento para establecerlas con posterioridad a la Constitución es la Ley. Sin embargo, puede haber algunos supuestos en los que el Gobierno podrá hacer uso de su potestad reglamentaria para regular por Real Decreto, y de modo complementario, algunos de los aspectos básicos de una materia determinada.»

Cuando la Constitución confiere al Estado la competencia exclusiva para establecer las bases de la ordenación del crédito y la banca persigue «que tales bases tengan una regulación normativa uniforme y de vigencia en toda la Nación, con lo cual se asegura en aras de intereses generales superiores a los de cada Comunidad Autónoma, un común denominador normativo a partir del cual cada Comunidad, en defensa del propio interés general, podrá establecer las peculiaridades que le convengan, dentro del marco de competencias que la Constitución y su Estatuto le hayan atribuido sobre aquella misma materia (...)».

En cuanto al contenido de las bases de ordenación del crédito en general, ha señalado el Tribunal Constitucional que «éstas deben contener tanto las normas reguladoras de la estructura, organización interna y funciones de los diferentes in-

termediarios financieros, como aquellas otras que regulan aspectos fundamentales de la actividad de tales intermediarios».

Sólo el Estatuto del País Vasco enmarca expresamente sus competencias sobre la ordenación de la banca en el ámbito de su territorio, pero el acusado carácter nacional que tienen los bancos más importantes, tanto por lo que se refiere a la expansión de su red de oficinas como por la localización geográfica de la captación e inversión de recursos, hace que, hasta cierto punto, sea irrelevante el detalle de la domiciliación de la sede social de las entidades en el ámbito de una u otra Comunidad Autónoma. Si a esto se añaden los datos referentes a la auténtica titularidad del capital social y al efectivo control de las entidades por la matriz del grupo, se introduce necesariamente un amplio factor de indeterminación a la hora de intentar hacer compatibles las competencias exclusivas del Estado para establecer una ordenación básica con las posibles competencias de desarrollo legislativo de las Comunidades Autónomas y con el ámbito territorial en que las mismas habrían de hacerse efectivas.

En unos casos por constituir el contenido esencial del artículo 149.1.11. de la Constitución y en otros por la inoperatividad que supondría delegar funciones sobre unas entidades que, con independencia de su domicilio social en una Comunidad Autónoma, escapan de cualquier calificación como entidades regionales, dada la estructura propia de la banca moderna y de los flujos de captación y colocación de recursos dentro del país, se llega necesariamente a la conclusión de que cualquier delegación en materias crediticias y bancarias, con los condicionamientos indicados, quedaría vacía de contenido.

No obstante, las Comunidades Autónomas del País Vasco y Cataluña han recurrido ante el Tribunal Constitucional algunos artículos y disposiciones adicionales de la Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre disciplina e intervención de las entidades de crédito, por entender que dejan vacía de contenido la competencia asumida por ambas Comunidades sobre el desarrollo legislativo de las bases de ordenación de crédito y de la banca habida cuenta de las atribuciones que en esta Ley se otorgan a órganos estatales (23).

El Gobierno Vasco ha promovido también conflicto positivo de competencia en relación con la totalidad del Real Decreto 1144/1988, de 30 de septiembre —ya derogado— sobre creación de bancos privados e instalación en España de entidades de crédito extranjeras, por entender que la regulación contenida en esta disposición «no tiene en cuenta la competencia estatutaria asumida por la Comunidad Autónoma de Euskadi imposibilitando cualquier actuación de ésta. Así, al reservar a órganos estatales funciones que son de mera ejecución (autorizaciones, denegación, revocación, inscripción y baja en el Registro), o al dotar de eficacia “constitutiva” a la inscripción y baja en el Registro Especial del Banco de España, o al impedir un desarrollo normativo respecto a los requisitos contenidos en los artículos 2.º, 3.º y 6.º». Este primer conflicto competencial planteado por una Comunidad Autónoma contra una norma estatal de regulación específica de bancos ha sido ya resuelto en la Sentencia 96/1996, de 30 de mayo (24), que en el apartado 2.º del fallo declara

(23) Véase lo comentado en los últimos párrafos de este mismo apartado, punto 1.

(24) En esta Sentencia se acumulan los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Gobierno Vasco y la Generalidad de Cataluña contra determinados preceptos de la Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre disciplina e intervención de las entidades de crédito, y el conflicto positivo de competencia

que las competencias ejercidas en el Real Decreto 1144/1988, de 30 de septiembre, correspondían al Estado (25).

## VII. DISPOSICIONES ACTUALMENTE EN CONFLICTO ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Como ya se ha comentado en apartados anteriores, se ha producido una serie de impugnaciones cruzadas entre el Estado y distintas Comunidades Autónomas que afectaban a normas sobre expansión de cajas de ahorros, recursos propios, composición de los órganos rectores de las cajas de ahorros y regulación de cooperativas de crédito.

Estas impugnaciones responden unas veces a controversias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, aplicándose en tales casos lo que dispone el artículo 161.1.c de la Constitución, que atribuye al Tribunal Constitucional la resolución de «los conflictos que se susciten sobre las competencias o atribuciones asignadas directamente por la Constitución, los Estatutos de Autonomía o las leyes orgánicas u ordinarias dictadas para delimitar los ámbitos propios del Estado y las Comunidades Autónomas». Cuando el conflicto se debe a la presunta violación de las competencias respectivas por las disposiciones de una Ley, tanto estatal como autonómica, se acude al procedimiento del recurso de inconstitucionalidad. Las controversias planteadas sobre las competencias asignadas al Estado y a las Comunidades Autónomas se resuelven mediante la presentación ante el Tribunal Constitucional de un conflicto de competencias (26).

### 1. Recursos de inconstitucionalidad

Según la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, las leyes estatales pueden ser recurridas por el Presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, 50 diputados o 50 senadores, los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas y, en su caso, las Asambleas de las mismas. Sin embargo, las leyes de una Comunidad Autónoma no pueden ser impugnadas por órganos de la propia Comunidad y sólo pueden ser recurridas por los órganos centrales del Estado. Una diferencia importante se produce, además, según quien sea el que impugne la Ley, ya que el artículo 161, 2, de la Constitución concede a las impugnaciones planteadas por el Gobierno ante el Tribunal Constitucional, que tengan por objeto disposiciones adoptadas por las Comunidades Autónomas, el efecto de la suspensión de la disposición recurrida, aunque el Tribunal deberá ratificar o levantar dicha suspensión en un plazo no superior a cinco meses.

---

promovido por el Gobierno Vasco en relación con el Real Decreto 1144/1988, de 30 de septiembre, sobre creación de bancos privados e instalación en España de entidades de crédito extranjeras.

(25) La Sentencia ha examinado las competencias recogidas en el Real Decreto 1144/1988, ya derogado, que permanecen en vigor después de la Ley 3/1994, de 14 de abril, y Real Decreto 1245/1995, de 14 de julio.

(26) El tratamiento de los conflictos entre el Estado y las comunidades autónomas puede verse ampliamente en Eliseo AJA y otros, *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Ed. Tecnos, Madrid, págs. 456 y sigs.

En la legitimación, pues, para instar un recurso de inconstitucionalidad existe una patente discriminación en perjuicio de las Comunidades Autónomas. La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional no posibilita que las leyes de una Comunidad Autónoma puedan ser impugnadas por órganos de la misma: ni el Presidente de la Comunidad Autónoma, ni una parte de su Parlamento, ni la figura equivalente al Defensor del Pueblo pueden impugnar las leyes de su propia Comunidad. De esta forma se desvirtúa, en la práctica, la afirmación de que el Tribunal Constitucional lo es también de las Comunidades Autónomas, ya que los órganos autonómicos no pueden acudir a él para depurar su propio sistema jurídico (27).

Los recursos de inconstitucionalidad, pendientes de resolución, que enfrentan actualmente al Gobierno central y a diversas Comunidades Autónomas, se refieren a determinados artículos de la Ley del Mercado de Valores y de la Ley de transposición de la Segunda Directiva de entidades de crédito y de unas Leyes de cooperativas de crédito de la Comunidad Valenciana y de Extremadura (28).

## 2. Conflictos de competencia

Mientras el recurso de inconstitucionalidad supone el examen de una Ley para juzgar de su constitucionalidad, los conflictos de competencias plantean una controversia sobre las competencias asignadas al Estado y a las Comunidades Autónomas. «El conflicto de competencias puede ser positivo o negativo; ambos tienen algunos elementos comunes, pero su naturaleza es bastante diferente: en el primer caso se produce una controversia entre el Estado y una C.A. o entre dos o más CC.AA. porque una de las instancias considera que la otra ha invadido sus competencias» (29); los conflictos negativos se producen por la inhibición de la Administración central o autonómica ante la pretensión de un ciudadano o cuando el Gobierno central insta a una Comunidad Autónoma para que actúe en alguna de sus competencias, porque ésta no lo hace o se declara incompetente. En el primer caso, el Tribunal Constitucional declarará cuál de las Administraciones, central o autonómica, es competente. En el segundo caso, puede fallar o bien la improcedencia de la pretensión del Gobierno central o que la Comunidad Autónoma debe aceptarla y ejercitar su competencia.

Los conflictos positivos de competencia que están pendientes de resolución por el Tribunal Constitucional se refieren a determinados artículos de un Real Decreto del Gobierno de la Nación sobre el Sistema Nacional de Compensación Electrónica, planteado por las Comunidades Autónomas del País Vasco y de Cataluña, y del Reglamento de Cooperativas, de Crédito, planteado por la Comunidad Valenciana.

Un detalle de los recursos de inconstitucionalidad y conflictos positivos de competencia, que han afectado a normas sobre entidades de crédito, puede verse en los cuadros siguientes, en los que quedan patentes los que están todavía pendientes de resolución.

---

(27) Curiosamente, una fuerza política de una Comunidad Autónoma podría acudir a su equivalente estatal para que impugnase una ley de su propia Comunidad, aunque con el riesgo político de que se interpretase como una intervención centralista.

(28) Aun cuando el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Estado contra esta última Ley sigue planteado, la propia Comunidad Autónoma de Extremadura ha derogado ya la Ley cuestionada.

(29) AJA, Eliseo, y otros, obra citada, pág. 461.

## RECURSOS DE INCONSTITUCIONALIDAD

Disposición	Legislador	Recurrente	Sentencia TC
Ley 1/1982, de 11 de febrero, sobre cooperativas del País Vasco.	País Vasco	Estado	72/1983
Ley 13/1985, de 25 de mayo, sobre coeficiente de inversión, recursos propios y obligaciones de información de los intermediarios financieros.	Estado	Cataluña	135/1992
íd.    íd.	Estado	País Vasco	135/1992
Ley 15/1985, de 1 de julio, de cajas de ahorros de Cataluña.	Cataluña	Estado	48/1988
Ley 7/1985, de 17 de julio, de cajas de ahorros gallegas.	Galicia	Estado	48/1988
Ley 31/1985, de 2 de agosto, de regulación de normas básicas sobre órganos rectores de las cajas de ahorros.	Estado	Cataluña	49/1988
íd.    íd.	Estado	54 diputados	49/1988
íd.    íd.	Estado	Galicia	49/1988
Ley 24/1988, de 28 de julio del Mercado de Valores.	Estado	País Vasco	
íd.    íd.	Estado	Cataluña	
íd.    íd.	Estado	Parlamento de Cataluña	
Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre disciplina e intervención de las entidades de crédito.	Estado	País Vasco	96/1996
íd.    íd.	Estado	Cataluña	96/1996
Ley 7/1988, de 6 de octubre, de órganos rectores de las cajas de ahorros de la Región de Murcia.	Murcia	50 diputados	239/1992
Ley 13/1989, de 26 de mayo, sobre cooperativas de crédito.	Estado	Cataluña	155/1993
Ley 6/1989, de 25 de mayo, que modifica la Ley 15/1985, de 1 de julio, de regulación de las cajas de ahorros.	Cataluña	Estado	33/1993
Ley 1/1990, de 12 de marzo, por la que se regulan los órganos rectores de las cajas de ahorros con sede social en la Comunidad Autónoma de Cantabria.	Cantabria	Estado	60/1993
Ley 13/1990, de 26 de julio, de regulación de las cajas de ahorros.	Canarias	Estado	61/1993
Ley 1/1991, de 4 de enero, de regulación de las cajas de ahorros.	Aragón	Estado	62/1993
Ley 8/1991, de 28 de noviembre, de modificación de la Ley 1/1990, sobre cajas de ahorros.	Cantabria	Estado	60/1993
Ley 3/1994, de 14 de abril, de adaptación de la Segunda Directiva de la Unión Europea.	Estado	Cataluña	
Ley 3/1995, de 2 de marzo, de modificación de la Ley 11/1995, de cooperativas de la Comunidad Valenciana.	Comunidad Valenciana	Estado	
Ley 4/1995, de 20 de abril, de cooperativas de crédito de la Comunidad Autónoma de Extremadura.	Extremadura	Estado	

CONFLICTOS POSITIVOS DE COMPETENCIA			
Disposición	Legislador	Recurrente	Sentencia TC
Real Decreto 2869/1980, de 30 de diciembre, sobre cuestiones para la computabilidad de valores emitidos o calificadas por las Comunidades Autónomas.	Nación	País Vasco	1/1982
Decreto 45/1981, de 16 de marzo, sobre régimen de dependencia de las cajas de ahorros de la Comunidad Autónoma del País Vasco.	País Vasco	Gobierno de la Nación	1/1982
Decreto 25/1984, de 5 de abril, sobre computabilidad de títulos de renta fija en el coeficiente de fondos públicos de las cajas de ahorros.	Baleares	Gobierno de la Nación	Desistimiento
Decreto 54/1985, de 4 de julio, sobre competencias en materias de cooperativas de crédito.	Cantabria	Gobierno de la Nación	134/1992
Real Decreto 1370/1985, de 1 de agosto, sobre recursos propios de las entidades de depósito.	Nación	Cataluña	178/1992
Real Decreto 2254/1985, de 20 de noviembre, por el que se desarrolla el título primero de la Ley 13/1985.	Nación	Cataluña	87/1993
íd.    íd.	Nación	País Vasco	87/1993
Decreto 8/1986, de 10 de febrero, sobre competencias en materia de cooperativas de crédito.	Valencia	Gobierno de la Nación	204/1993
Decreto 99/1986, de 3 de abril, sobre competencias en materia de cajas de ahorros.	Cataluña	Gobierno de la Nación	178/1992
Decreto 127/1986, de 7 de abril, por el que se desarrolla parcialmente la regulación sobre órganos rectores de las cajas de ahorros gallegas.	Galicia	Gobierno de la Nación	Derogado
Real Decreto 321/1987, de 27 de febrero, sobre coeficiente de inversión de las entidades de depósito.	Nación	Valencia	87/1993
íd.    íd.	Nación	Cataluña	87/1993
íd.    íd.	Nación	País Vasco	87/1993
Orden Ministerial de 3 de marzo de 1987 sobre tipos de interés, comisiones y normas de actuación de las entidades de depósito.	Nación	Valencia	155/1996
íd.    íd.	Nación	Cataluña	155/1996
Real Decreto 1369/1987, de 18 de septiembre, por el que se crea el Sistema Nacional de Compensación Electrónica.	Nación	País Vasco	
íd.    íd.	Nación	Cataluña	
Real Decreto 1144/1988, de 30 de septiembre, sobre creación de bancos privados e instalación en España de entidades de crédito extranjeras.	Nación	País Vasco	96/1996
Decreto 190/1989, de 1 de agosto, sobre normas reguladoras de los procedimientos de designación, convocatoria y funcionamiento de los órganos de gobierno de las cajas de ahorros.	Cataluña	Gobierno de la Nación	33/1993
Decreto 146/1989, de 30 de noviembre, relativo a sociedades cooperativas.	Baleares	Gobierno de la Nación	Desistimiento
Real Decreto 84/1993, de 22 de enero, que aprueba el Reglamento de cooperativas de crédito.	Nación	Valencia	





- AJA, Eliseo, y otros (1985), *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Ed. Tecnos, Madrid.
- ÁLVAREZ CANAL, Pilar (1981), «La banca extranjera en España», *Papeles de Economía Española*, núm. 9.
- (1997), «La protección del cliente bancario», *El País*, 16 de enero.
- ÁLVAREZ PASTOR, Daniel, y EGUIDAZU, Fernando (1993), *Control de cambios*, 8.ª edición, Edersa, Madrid.
- ANDRÉS GIMENO, Vicente (1991), «Tratamiento contable de los riesgos en la Circular del Banco de España», *Partida Doble*, núm. 15, septiembre.
- ANTÓN PÉREZ, José Antonio (1988), «El Tribunal Constitucional y las normas reguladoras de las cajas de ahorros», *Papeles de Economía Española*, núm. 36.
- ARAGÓN REYES, Manuel, y otros (1991), *El régimen jurídico de las Cajas de Ahorros*, Caja de Madrid, Madrid.
- ARÍZTEGUI YÁÑEZ, Francisco Javier (1983), «El coeficiente legal de caja en España», *Suplementos del Sistema Financiero de Papeles de Economía Española*, núm. 4.
- BALAGUER ESCRIG, Conrado (1990), *El crédito cooperativo*, Unión Nacional de Cooperativas de Crédito.
- BANCO DE ESPAÑA, *Memorias del Servicio de Reclamaciones*.
- (1990), *Legislación de entidades de depósito y otros intermediarios financieros. Normativa autonómica*, 2.ª edición.
- (1993), «La regulación del coeficiente de solvencia y los límites cuantitativos de las entidades de crédito españolas», *Boletín Económico*, abril.
- BONET MARCO, Emilio (1988), *Introducción al Acta Única Europea*, ESIC Editorial.
- CARDONE RIPORELLA, Clara (1996), «El seguro de depósitos: incentivos y deseconomías de la regulación comunitaria», *Información Comercial Española*, núm. 753, mayo.
- CLAROTTI, Paolo (1994), «Estructura marco de la supervisión bancaria en el mercado interior europeo», *Papeles de Economía Española*, núm. 58.
- DÍEZ GONZÁLEZ, E. (1983), *Rumasa*, Planeta, Barcelona.
- FERNÁNDEZ ARMESTO, Juan, y CARLOS BERTRÁN, Luis de (1992), *El Derecho del mercado financiero*, Civitas, Madrid.
- FONDO DE GARANTÍA DE DEPÓSITOS, *Memorias correspondientes a los ejercicios de 1983 y 1986*.
- FUNDACIÓN FIES (1990), «Ordenación financiera de las Comunidades Autónomas», *Suplementos sobre el Sistema Financiero de Papeles de Economía Española*, núm. 30/31, Madrid.
- GARRIGUES, Joaquín (1958), *Contratos bancarios*, 2.ª edición, Madrid.
- GODANO, Giuseppe (1996), *La legislazione comunitaria in materia bancaria*, Edit. Mulino, Bolonia.

- GÓMEZ DE MIGUEL, José Manuel (1992), «La armonización comunitaria de las exigencias de recursos propios de las entidades de crédito», *Información Comercial Española*, número 703, marzo.
- (1993), «Régimen económico, actividades y limitaciones: Reglamento de Cooperativas de Crédito», *Crédito Cooperativo*, núm. 62, marzo-abril.
- (1993), «Cumplimientos de las obligaciones de recursos propios y otras normas de solvencia», *Crédito Cooperativo*, núm. 66 (extra), septiembre.
- (1994), «La transposición de la Directiva comunitaria sobre crédito al consumo y sus implicaciones», *Crédito Cooperativo*, núm. 70, mayo-julio.
- GONZÁLEZ MORENO, José Manuel (1983), *Naturaleza y régimen jurídico de las cajas de ahorros*, Caja de Ahorros de Madrid.
- GUZMÁN, José, y otros (1981), *Aspectos jurídicos de las operaciones bancarias*, Editorial Hispano Europea, Barcelona.
- HUCHA CELADOR, Fernando de la (1991), «La reforma de las cajas de ahorros italianas», *Papeles de Economía Española*, núm. 46.
- LATORRE DÍEZ, Joaquín (1987), «Cambios en la regulación de las entidades de depósito en el bienio 1981-1986», *Papeles de Economía Española*, núm. 32.
- (1989), «La banca transparente: relaciones de las entidades con sus clientes», *Forum Financiero*, núm. 1, junio.
- (1993), «Creación, capitales mínimos, fusiones y escisiones en el nuevo Reglamento de Cooperativas de Crédito», *Crédito Cooperativo*, núm. 62, marzo-abril.
- LOUIS, Jean-Victor (1995), *El ordenamiento jurídico comunitario*, 5.ª edición, Comisión Europea, Bruselas.
- LLEBOT MAJO, José Oriol (1996), *Legislación bancaria básica*, Civitas, S.A., Madrid.
- MADRID PARRA, Agustín (1996), *Legislación bancaria y del mercado de valores*, Tecnos, Madrid.
- MARTÍN MATEO, Ramón (1984), *Manual de Derecho Autonómico*, Madrid.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián (dir.) (1987), *Estudios de Derecho Público Bancario*, Ceura, Madrid.
- MARTÍNEZ CORTIÑA, Rafael (1975), *Crédito y banca en España: análisis y estructura*, Editorial Moneda y Crédito, Madrid.
- MARTÍNEZ VILCHES, Ramón, y MONTERO PÉREZ, Ángel (1986), *Las cajas de ahorros en el sistema financiero. Aspectos institucionales*, Madrid.
- MATHIJSEN, Pierre (1987), *Guía del Derecho de la Comunidad Europea*, Edit. Extecom, S. A., Madrid.
- MOLINA DEL POZO, Carlos F. (1987), *Manual de Derecho de la Comunidad Europea*, Editorial Trivium, S. A., Madrid.
- NÚÑEZ-LAGOS MORENO, Francisco (1977), *Aspectos jurídicos del control administrativo de entidades de crédito y ahorro privado*, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid.
- PAMPILLÓN, Fernando (1991), «Recursos propios: situación actual y efectos de las Directivas comunitarias», *Papeles de Economía Española*, núm. 47.
- PEREIRA RODRÍGUEZ, Jorge J. (1995), «El Fondo de Garantía de Depósitos de las Cajas de Ahorros», *Perspectivas del Sistema Financiero*, núm. 52.
- PÉREZ DE ARMIÑÁN, Gonzalo (1983), *Legislación bancaria española*, 6ª edición, Banco de España, Madrid.
- POVEDA ANADÓN, Raimundo (1980), «Coeficiente de inversión», *Suplementos sobre el Sistema Financiero*, de *Papeles de Economía Española*, núm. 11.

- (1987), «La reforma del coeficiente de inversión de marzo de 1983», *Papeles de Economía Española*, núm. 32.
- (1990), «La reforma de los coeficientes de solvencia», *Papeles de Economía Española*, número 44.
- (1994), «El marco regulador de las entidades de crédito en España: la regulación del riesgo», *Papeles de Economía Española*, núm. 58.
- RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, José Miguel (1995), «Los sistemas de Garantía de Depósitos en el marco de la Unión Europea: algunas reflexiones en torno a la nueva normativa europea», *Perspectivas del Sistema Financiero*, núm. 52.
- ROS PÉREZ, Federico (1996), *Las Cajas de Ahorros en España: evolución y régimen jurídico*, CajaMurcia, Murcia.
- SÁNCHEZ-CALERO GUILARTE, Juan (1995), «Participaciones significativas en el capital de entidades de crédito», *Revista de Derecho Bancario y Bursátil*, núm. 58, abril-junio.
- SANTOS, Vicente (1972), *El contrato bancario. Concepto funcional*, Universidad de Oviedo, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales.
- VARGAS BAHAMONDE, Fernando (1987), «La banca extranjera en España», *Boletín Económico*, Banco de España, Madrid, septiembre.
- (1989), «El mercado común bancario: la armonización mínima necesaria», *Suplementos sobre el Sistema Financiero*, de *Papeles de Economía Española*, núm. 28.
- (1992), «La vigilancia en base consolidada de conglomerados financieros», *Información Comercial Española*, núm. 703, marzo.
- (1993), «Requerimientos de recursos propios por riesgo de crédito y de cambio», *Crédito Cooperativo*, núm. 66 (extra), septiembre.
- VEGA PÉREZ, Félix (1984), «La domiciliación bancaria de recibos», *Revista de Derecho Bancario y Bursátil*, núm. 14, abril-junio.
- ZUNZUNEGUI PASTOR, Fernando (1997), *Ordenación bancaria*, Espasa Calpe, Madrid.
- (1997), *Derecho del Mercado Financiero*, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., Madrid.



---

## CAJAS DE AHORROS CONFEDERADAS

CAJA DE AHORROS DEL MEDITERRÁNEO, Alicante.  
CAJA DE AHORROS DE ÁVILA, Ávila.  
MONTE DE PIEDAD Y CAJA GENERAL DE AHORROS DE BADAJOZ, Badajoz.  
CAJA DE AHORROS Y PENSIONES DE BARCELONA «La Caixa», Barcelona.  
CAJA DE AHORROS DE CATALUÑA, Barcelona.  
BILBAO BIZKAIA KUTXA, Bilbao.  
CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD DEL CÍRCULO CATÓLICO DE OBREROS DE BURGOS, Burgos.  
CAJA DE AHORROS MUNICIPAL DE BURGOS (Caja de Burgos), Burgos.  
CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD DE EXTREMADURA, Cáceres.  
CAJA DE AHORROS Y PRÉSTAMOS DE CARLET, Carlet (Valencia).  
CAJA DE AHORROS DE VALENCIA, CASTELLÓN Y ALICANTE (BANCAJA), Castellón.  
CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD DE CÓRDOBA (CAJASUR), Córdoba.  
CAJA DE AHORROS DE GALICIA, La Coruña.  
CAJA DE AHORROS DE CASTILLA-LA MANCHA, Cuenca.  
CAIXA D'ESTALVIS DE GIRONA, Girona.  
CAJA GENERAL DE AHORROS DE GRANADA, Granada.  
CAJA DE AHORRO PROVINCIAL DE GUADALAJARA, Guadalajara.  
CAJA PROVINCIAL DE AHORROS DE JAÉN, Jaén.  
CAJA ESPAÑA DE INVERSIONES, CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD, León.  
CAJA DE AHORROS DE LA RIOJA, Logroño.  
CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD DE MADRID, Madrid.  
MONTES DE PIEDAD Y CAJA DE AHORROS DE RONDA, CÁDIZ, ALMERÍA, MÁLAGA Y ANTEQUERA (UNICAJA), Málaga.  
CAJA DE AHORROS COMARCAL DE MANLLEU, Manlleu (Barcelona).  
CAJA DE AHORROS DE MANRESA, Manresa (Barcelona).  
CAJA DE AHORROS LAYETANA, Mataró (Barcelona).  
CAJA DE AHORROS DE MURCIA, Murcia.  
CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD DE ONTINYENT, Ontinyent (Valencia).  
CAJA DE AHORROS PROVINCIAL DE ORENSE (Caixa Ourense), Orense.  
CAJA DE AHORROS DE ASTURIAS, Oviedo.  
CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD DE LAS BALEARES, Palma de Mallorca.  
CAJA INSULAR DE AHORROS DE CANARIAS, Las Palmas de Gran Canaria.  
CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD MUNICIPAL DE PAMPLONA, Pamplona.  
CAJA DE AHORROS DE NAVARRA, Pamplona.  
CAJA DE AHORROS DE POLLENSA, Pollensa (Baleares).  
CAJA DE AHORROS PROVINCIAL DE PONTEVEDRA, Pontevedra.  
CAJA DE AHORROS DE SABADELL, Sabadell (Barcelona).  
CAJA DE AHORROS DE SALAMANCA Y SORIA, Salamanca.  
CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD DE GUIPUZKOA Y SAN SEBASTIÁN, San Sebastián.  
CAJA GENERAL DE AHORROS DE CANARIAS, Santa Cruz de Tenerife.  
CAJA DE AHORROS DE SANTANDER Y CANTABRIA, Santander.  
CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD DE SEGOVIA, Segovia.  
MONTE DE PIEDAD Y CAJA DE AHORROS DE HUELVA Y SEVILLA, Sevilla.  
CAJA SAN FERNANDO DE SEVILLA Y JEREZ, Sevilla.  
CAJA DE AHORROS PROVINCIAL DE TARRAGONA, Tarragona.  
CAJA DE AHORROS DE TERRASSA, Terrassa (Barcelona).  
CAJA DE AHORROS MUNICIPAL DE VIGO (CAIXAVIGO), Vigo (Pontevedra).  
CAIXA D'ESTALVIS DEL PENEDÉS, Vilafranca del Penedés (Barcelona).  
CAJA DE AHORROS DE VITORIA Y ÁLAVA (CAJA VITAL KUTXA), Vitoria.  
CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD DE ZARAGOZA, ARAGÓN Y RIOJA (IBERCAJA), Zaragoza.  
CAJA DE AHORROS DE LA INMACULADA DE ARAGÓN, Zaragoza.

---

---

# FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS CONFEDERADAS PARA LA INVESTIGACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL

## PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA

### Últimos números publicados:

- N.º 66. España ante la economía global.
- N.º 67. Disparidades económicas regionales.
- N.º 68. El sector público de la democracia española (I).
- N.º 69. El sector público de la democracia española (II).
- N.º 70. Economía del ahorro.
- N.º 71. Pesca: un nuevo horizonte.

## PERSPECTIVAS DEL SISTEMA FINANCIERO

### Últimos números publicados:

- N.º 52. Fondos de garantía de depósitos.
- N.º 53. España ante la unión monetaria europea.
- N.º 54. Problemas actuales del mercado crediticio.
- N.º 55. Fondos de inversión: una industria en auge.
- N.º 56. Pensiones: sistemas públicos y previsión privada.
- N.º 57. Actividades financieras en la distribución comercial.

## CUADERNOS DE INFORMACIÓN ECONÓMICA

### Últimos números publicados:

- N.º 116. Presupuestos 97: exigencias actuales y compromisos futuros.
- N.º 117. La inflación de nunca acabar.
- N.º 118. El empleo en perspectiva.
- N.º 119. Empresa pública y privatización.
- N.º 120/121. Crecimiento económico del 96. Un enfoque regional.
- N.º 122. El día de Europa.
- N.º 123. IRPF. La reforma necesaria.

## ECONOMÍA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

### Últimos números publicados:

- N.º 13. Cantabria.
- N.º 14. Castilla y León.
- N.º 15. Canarias.
- N.º 16. Galicia.









