

LA REGULACION BANCARIA EN EL CONTEXTO DE LA UNION EUROPEA: EL ESTADO DE LA CUESTION

José Miguel Rodríguez Fernández

I. INTRODUCCION

Como en muchos otros sectores de la economía española, cualquier análisis de nuestro actual sistema financiero exige enmarcarlo debidamente desde la perspectiva de los esfuerzos que se han realizado y continúan desarrollándose para lograr la unidad europea. Esto, que hoy es ya un lugar común incluso mal que les pese a los «euroescépticos», constituye un buen reflejo de que España —como muchos otros estados de su entorno— se sabe inevitablemente inmersa en un proceso general e irreversible de integración supranacional, aunque sea con evidentes dificultades y bajo numerosas incertidumbres. Pues bien, dentro de tal contexto, ha adquirido singular relieve el tesón puesto en alcanzar una progresiva armonización de las líneas básicas que regulan la creación y el funcionamiento de las entidades de crédito en el conjunto de la Unión Europea. Desde luego, es un proceder obligado, por cuanto representa una condición inexcusable para llevar a buen puerto ese mercado común que ya figuraba en el horizonte anhelado por quienes celebraron en Roma, el 25 de marzo de 1957, el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (CEE); y al cual el Acta Unica Europea, firmada en Luxemburgo el 17 de febrero de 1986, nuevamente alude en cuanto espacio sin fronteras interiores, en el que se pretende garantizar la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales.

Ciertamente, tal como al final de la exposición de motivos del citado Tratado de Roma se recoge con gran rotundidad, la razón última que animaba a los «europeístas» impulsores del mismo era consolidar la defensa de la paz y la libertad en el Viejo Continente. Ahora bien, para ello en sus párrafos anteriores se declara necesario asegurar el progreso económico y social, así como reducir las diferencias entre las diversas regiones, lo cual se entiende que exige eliminar las barreras u obstáculos que restringen los intercambios, salvaguardando, eso sí, el principio de competencia leal. Queda ahí plasmado un proyecto económico asentado en la tradición li-

brecambista y consecuente con la clásica tesis de Adam Smith que da título al capítulo III, libro I, de su obra *La riqueza de las naciones*: la división del trabajo se halla limitada por el tamaño del mercado. De hecho, en 1915 el pensador alemán Friedrich Naumann se había anticipado en sostener que los Estados europeos no tenían dimensión suficiente en el ámbito de los mercados mundiales (Swann, 1974, pág. 18). Trasladar semejante enfoque al campo de las actividades financieras que aquí nos ocupa requiere, como es lógico, garantizar que está abierta la posibilidad de crear libremente las sucursales deseadas dentro de los diversos países de la Unión; prestar servicios transfronterizos, realizando operaciones en un determinado estado sin necesidad de contar con un establecimiento en él; y transferir sin trabas los capitales.

Desde luego, el propio Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea contiene estipulaciones relativas al derecho de establecimiento (artículos 52 a 58), prestación de servicios (arts. 59 a 66) y liberalización de los movimientos de capitales (artículos 67 a 73). Ahora bien, son disposiciones establecidas en términos más bien generales, conforme era de esperar. Así, por lo que aquí nos interesa, aparecen escasas alusiones a todo ello en relación concreta con el ejercicio de la profesión bancaria (1); incluso cabe destacar que la única mención expresa —la efectuada en el art. 61.2— es para condicionar la liberalización de los servicios bancarios y de seguros a hacer lo mismo con los correspondientes movimientos de capitales. Por eso, en el Tratado estaba previsto que, para alcanzar los fines pretendidos, el Consejo de la CEE habría de dictar posteriormente las normas específicas necesarias para suprimir las restricciones discriminatorias y, en su caso, coordinar las legislaciones nacionales. En consecuencia, ha sido preciso desarrollar un amplio y laborioso trabajo para llegar al actual marco jurídico sobre entidades de crédito, como veremos bastante perfilado y completo.

Pues bien, el presente artículo pretende ofrecer un resumen acerca del propósito y la evolución del proceso seguido por la armonización en el ámbito de la normativa europea sobre las actividades ban-

carias. De entrada, presentaremos los que parecen ser los objetivos generales del conjunto de las disposiciones elaboradas, intentando previamente justificar su racionalidad desde la perspectiva de la teoría de la regulación. En un segundo momento, nos ocuparemos de repasar —casi esquemáticamente— el contenido esencial de las mismas, con una referencia a algún proyecto legislativo en cuya redacción se afanan actualmente los eurofuncionarios. Algunas consideraciones finales cerrarán, a modo de conclusión, este artículo.

II. ECONOMIA DE LA REGULACION BANCARIA Y OBJETIVOS DE LA NORMATIVA EUROPEA

1. Razón de ser de las entidades de crédito: sus principales funciones

La teoría financiera moderna nos ha permitido comprender que la existencia de los bancos está íntimamente ligada a las *fricciones e imperfecciones presentes en los mercados financieros*, incluidas las indivisibilidades de muchos de los activos que en ellos se negocian. En consecuencia, la justificación última del coste de intermediación asociado con su funcionamiento estriba en contribuir a la mejora en la asignación de recursos y a completar los mercados, mediante la ayuda proporcionada para superar o mitigar dichas imperfecciones. Entre éstas, cabe destacar dos fundamentales (véase Rodríguez Fernández, 1990):

a) Por una parte, los *costes de transacción* que acompañan la transferencia de riqueza y la compra-venta de activos financieros. A este respecto, las entidades de crédito cuentan con una estructura espacial convenientemente diseminada y una tecnología especializada, lo que les permite alcanzar economías de escala en la gestión de carteras y articular unos procesos de producción conjunta eficientes en términos comparativos.

b) De otro lado, las *asimetrías o desigualdades en la información*, que implican un problema de incentivos para la producción de esta última y unos costes de agencia derivados de los fenómenos de selección adversa y riesgo moral. Ante la existencia de dichas asimetrías, puede entenderse que se creen instituciones orientadas a explotar economías de escala en la tarea de reunir y vender informaciones no disponibles públicamente y relativas a categorías específicas de activos. Ahora bien, la información tiene características de bien público, pues con frecuencia cabe el peligro de que unos compradores comuniquen o revendan a otras personas la información adquirida, sin menoscabo de la utilidad de ésta para ellos mismos; en consecuencia, se detecta una dificultad para apropiarse del valor total de la información, lo cual reduce los estímulos para

constituir organizaciones que la generen. Además, el comprador se puede encontrar en una posición de «principal» incapaz de evaluar correctamente la credibilidad de la información, pues tal vez no esté en plenas condiciones de discernir entre la información que es digna de confianza y la que no lo es; se perfila una situación de selección adversa, que afecta negativamente al precio de mercado de la información y provoca una drástica pérdida de incentivos para la creación de entidades productoras de información de buena calidad. Incluso, una vez adquirida la información y utilizada para procurarse un determinado activo financiero —por ejemplo, concediendo un préstamo a un inversor final—, cabe enfrentarse a un riesgo moral, ya que el valor de ese activo puede evolucionar a la baja por causa de actuaciones del «agente» —el prestatario— que no resultan perfectamente observables para el «principal» —el prestamista—. Pues bien, los problemas hasta aquí mencionados tienden a mitigarse si el productor de informaciones es una entidad de crédito como las que conocemos: 1) forma una cartera diversificada de activos financieros, basándose en los conocimientos especializados que posee; 2) facilita la participación de los ahorradores en la citada cartera, mediante la recepción de unos depósitos reembolsables a solicitud del acreedor por su valor nominal, los cuales constituyen unos derechos que ya no pueden ser transferidos sin que se reduzca la utilidad para el transmisor; 3) y emite una señal acerca de su grado de confianza en cuanto a la calidad de la información manejada y los activos poseídos, mediante una garantía en forma de un cierto capital propio que, junto con los depósitos, invierte en la cartera mencionada.

Puesto que las imperfecciones de los mercados financieros permiten fundamentar la racionalidad económica que subyace en la creación de bancos, ahora es fácil entender las *principales funciones* que éstos cumplen. En términos de síntesis, cabe subrayar las cuatro siguientes (2):

a) *Intermedian en el crédito y ofrecen servicios de gestión de cartera*. Así, de entrada, son útiles por cuanto ayudan a reducir los costes de transacción asociados al proceso de canalización del ahorro hacia la inversión real (véase Benston y Smith, 1976). Pero, además, también por el hecho de mantener una cartera diversificada de activos financieros primarios —instrumentos puestos en circulación por los inversores finales que necesitan fondos— y dar la oportunidad a los ahorradores de acceder a muy variados niveles de participación en tal cartera. Para lograr esto último, las instituciones bancarias emiten pasivos a su propio cargo, que pasan a representar activos financieros —denominados «indirectos o secundarios»— para quienes los adquieren.

b) *Participan en la administración del sistema de pagos*. En tal sentido, proveen de medios de pago, liquidan transacciones y registran contablemente las transferencias de riqueza entre individuos.

c) *Comparten riesgos y se comprometen a suministrar liquidez.* Puesto que los bancos desarrollan un proceso de transformación de activos financieros primarios en activos financieros secundarios, facilitan un mejor ajuste entre las preferencias de inversores finales y de ahorradores últimos de la economía. Pero, al actuar así, se constituyen en organizaciones que asumen riesgos. En la estructura de su pasivo es patente el fuerte peso de unos depósitos cuyas cláusulas contractuales dan la opción a sus titulares para retirarlos inmediata o muy fácilmente por su valor nominal; al mismo tiempo, mantienen una cartera de activos no exenta de riesgos, y por lo común con un plazo de vencimiento superior y un grado de liquidez inferior a los correspondientes en el caso de los citados pasivos.

d) *Seleccionan y vigilan a los prestatarios.* Esto implica unas complicadas labores de evaluación de proyectos de inversión, primero, y control del comportamiento de quienes reciben crédito, después. Estamos, por tanto, ante lo que cabe denominar una tarea de «supervisión delegada» en los bancos por parte de los ahorradores, la cual, además de preservar la confidencialidad acerca de tales proyectos de inversión, constituye un mecanismo eficiente por razón de las economías en la información, nacidas del aprendizaje, el tamaño de la cartera, la gama de activos y pasivos, la posibilidad de reutilizar dicha información, etcétera (3).

2. Fines de la regulación bancaria, con una referencia particular al caso europeo

A la vista de las precedentes funciones, cabe preguntarse sobre las *razones para aplicar determinadas regulaciones oficiales a las entidades de crédito*, más allá de las normas que, obviamente, deben existir con el propósito de ejecutar la política monetaria formulada por el banco central. En tal sentido, un repaso de la literatura especializada y de las declaraciones efectuadas por las autoridades correspondientes aporta varios motivos, todos los cuales cabe encuadrar dentro de los dos argumentos tradicionalmente presentados para apoyar la regulación de cualquier sector económico desde la perspectiva del interés público: por una parte, *estimular la eficiencia económica* en la asignación de recursos; de otro lado, *proteger a alguna clase de consumidores* (4). El primero de esos dos argumentos nace de la convicción de que existen «fracasos o fallos del mercado», en nuestro caso principalmente en forma de: 1) estructuras de mercado que pueden interferir el funcionamiento de la libre competencia; 2) efectos externos, y 3) asimetrías en la distribución de las informaciones. El segundo argumento aducido tiene que ver con la decisión de aumentar el bienestar de determinados grupos de personas reduciendo el de otras, al atender a factores de equidad, conveniencia o justicia. A partir de este doble enfoque, encontramos las *tres grandes finalidades específicas* que

suelen señalarse para justificar la regulación de las entidades de crédito:

a) *Favorecer la competencia*, ampliando el margen de maniobra para el libre juego de las fuerzas del mercado. Es la potenciación de la *eficiencia sistémica*. Durante los últimos tiempos se viene efectuando un importante esfuerzo para liberalizar y desregular todo el conjunto de lo que se ha dado en denominar la industria de los servicios financieros, con el fin de eliminar rigideces estructurales, facilitar el acceso al sector, remover las barreras divisorias entre los distintos operadores, ampliar la gama de productos ofertados y reducir las distorsiones en la formación de precios. Al mismo tiempo, puesto que los bancos cumplen una función de reducir los costes de transacción y ejercen una «supervisión delegada» en un marco de asimetrías en la información, debería vigilarse la eventual aparición de ineficiencias derivadas del poder de mercado, fruto éste de sus posibilidades de diversificación y control.

b) *Defender la estabilidad del sistema financiero y del mecanismo de pagos*, mediante la vigilancia de la solvencia de las correspondientes instituciones y el fomento de la confianza de los agentes económicos. Estamos ante la *prevención del riesgo sistémico*. Desde el momento en que una entidad bancaria financia activos ilíquidos mediante depósitos reembolsables a la vista o en muy breve plazo, corre el riesgo de que unos acreedores asustados o desinformados —no se olvide el problema de la información imperfecta y asimétrica— intenten retirar masivamente sus saldos, obligándola a recurrir con premura a los mercados monetarios o proceder a la enajenación apresurada de activos en medio de un ambiente enrarecido y crispado. Por una u otra vía, es muy probable que incurra en pérdidas, dándose la circunstancia de que esa vulnerabilidad de los bancos ante retiradas repentinas de depósitos incrementa la posibilidad de que éstas ocurran: cada ahorrador pretende adelantarse a los demás en la recuperación de fondos, para librarse de la eventualidad final de tener que compartir pérdidas. Una conducta de «toma el dinero y corre» resulta juiciosa incluso para un acreedor bien informado y conocedor de la buena salud de su banco, pues existe el peligro de que la actuación de los demás depositantes termine realmente hundiendo el banco (Diamond y Dybvig, 1983; Jacklin y Bhattacharya, 1986). En último término, lo que puede ser un comportamiento cauto y racional en el ámbito individual cabe que se manifieste irracional desde la perspectiva colectiva: es decir, la confianza en las entidades de crédito es un bien público. Ya escribió Ricardo (1973, pág. 278; ed. original, 1817) que si «se apodera del país un pánico general [...], no hay remedio seguro, *con ningún sistema*, para los bancos». Y, así, aquello que sólo debería haber sido, en su caso, una crisis local se puede transformar en una conmoción global por un «efecto dominó», en el cual también entran en juego las relaciones finan-

cieras y operativas que los bancos suelen mantener entre sí, generándose unos efectos externos negativos por el colapso del sistema de pagos, la caída de la oferta de dinero y el volumen de crédito, las perturbaciones en la vertiente real de la economía y la reducción del nivel de actividad productiva (Bernanke, 1983).

c) *Proteger a los usuarios*, en cuanto clientes que pueden resultar perjudicados por las insolvencias bancarias, las interrupciones en la recepción de servicios financieros o los comportamientos reprobables practicados por las entidades. Se intenta tomar precauciones frente a los riesgos asociados con cada institución. En un contexto de información asimétrica entre los depositantes y el banco, los primeros no pueden vigilar eficazmente al segundo; y lo mismo ocurre entre éste y los receptores de créditos. En ambos casos, los correspondientes contratos son incompletos y es posible que se presenten situaciones de selección adversa y de riesgo moral en la asignación de recursos. Diseñar unos mecanismos de protección de los agentes económicos —incluyendo normas que favorezcan la transparencia informativa de las entidades de crédito— no sólo puede tener unos efectos favorables para el usuario directamente protegido, sino que también cabe que mitigue la probabilidad de pánicos y facilite el suministro del servicio de liquidez, así como la financiación de proyectos de inversión rentables desde el punto de vista del conjunto de la economía. Debemos tener presente que la supervisión directa de un banco mediante los medios propios de cada uno de sus acreedores puede ser una solución ineficiente. La posición financiera de una institución bancaria y los riesgos que ha asumido no son fáciles de estimar, por lo cual los depositantes —de por sí, numerosos, dispersos y faltos de organización— con frecuencia carecen de incentivos para ejercer un control, ya que el valor de las informaciones requeridas no les compensa el coste de su adquisición (véanse Dewatripont y Tirole, 1994). Tal vez no falte quien, desde el liberalismo radical, entienda que la protección aquí comentada es reflejo de un viejo hábito paternalista para con los pequeños ahorradores, y reivindicque para todos esa «deliciosa libertad de equivocarse» de que hablaba Charles Chaplin; pero bueno sería percatarse de que en el argumento de defensa de los depositantes se mezclan consideraciones de equidad con otras de pura eficiencia económica, lo que parece bastar para que en este caso tenga sentido la aparentemente inadmisibles tarea de proteger a los sujetos frente a su propia irracionalidad (Clark, 1976, págs. 11-22). Hasta merece la pena hacer notar que los problemas de concentración de poder y de conflictos de intereses pueden mermar el rigor e imparcialidad que exigen las decisiones referentes a la concesión de créditos, lo cual debe tenerse en cuenta para controlar adecuadamente la estructura de la propiedad y de las actividades de los bancos, así como la aparición en tal contexto de prácticas fraudulentas (véase Pérez Fernández, 1984).

Tenemos, pues, razones para regular la creación y el funcionamiento de las organizaciones bancarias. Ya Adam Smith (1958, pág. 293; ed. original, 1776) nos advirtió que «estas reglamentaciones pueden considerarse indiscutiblemente como contrarias a la libertad natural. Pero el ejercicio de esta libertad por un contado número de personas, que puede amenazar la seguridad de la sociedad entera, puede y debe restringirse por la ley de cualquier gobierno, desde el más libre hasta el más despótico. La obligación de construir muros para impedir la propagación de los incendios es una violación de la libertad natural, exactamente de la misma naturaleza que las regulaciones en el comercio bancario». Y cuando nos preguntamos qué *tipo de regulaciones* podemos aplicar, cabe distinguir entre *regulaciones de la estructura* y *regulaciones del comportamiento*. Entre las primeras se suelen encontrar dos instrumentos tan importantes como la existencia de un banco de bancos, dispuesto a actuar en calidad de prestamista de última instancia, y la protección derivada de un mecanismo de garantía de los depósitos bancarios, junto con normas que determinan la organización del sector (requisitos de acceso, operaciones permitidas a cada categoría de entidades, condiciones para la expansión geográfica, control de las fusiones y de los cambios de propiedad...). Por lo que atañe a las segundas, abarcan normas acerca de la calidad en los servicios; obligaciones de publicidad y transparencia informativa; reglamentaciones prudenciales relativas a la efectividad de los fondos propios, niveles mínimos de solvencia y control de la diversificación de riesgos, etcétera.

Pues bien, dibujado este marco general sobre la razón de ser de los bancos, sus principales funciones y los motivos de su regulación, procede descender a la *normativa europea* para intentar, primero, la identificación de las *finalidades fundamentales* perseguidas por la misma y, después, pasar a una sintética exposición de su contenido básico.

Desde luego, como no podía ser de otro modo y según señala Steinherr (1990), la legislación de la Unión Europea proyecta en su propio ámbito los *tres objetivos generales* que antes atribuíamos a la regulación bancaria. Y, así, cabe hablar de promover la competencia en el marco del mercado único bancario, afianzar la estabilidad del sistema financiero comunitario y del mecanismo de pagos, y proteger a la clientela. Naturalmente, la potenciación del funcionamiento de las fuerzas del mercado implica, en el presente caso, garantizar el derecho de establecimiento en los países integrados, asegurar la prestación de servicios transfronterizos y permitir la libre circulación de los capitales. Ahora bien, junto a todo esto, dicha normativa asume otros *tres fines algo más específicos*, a saber: 1) facilitar un contexto competitivo homogéneo entre las diversas clases de instituciones financieras, mediante la implantación de unas reglas de juego similares para todo el conjunto de la industria de los servicios financieros

—no sólo los bancarios—, en línea con las tendencias desreguladoras observadas en muchas naciones durante los últimos años; 2) reducir, en la medida de lo posible, la discriminación entre las entidades o los productos comunitarios y las firmas o los productos del exterior de la Unión, reconociendo así la globalización de los mercados financieros; 3) abrir las entidades comunitarias a la competencia mundial, más allá incluso del ámbito del mercado único europeo, como un reflejo más de que se sitúa en primera línea la preocupación por la eficiencia económica.

Los esfuerzos por alcanzar tales objetivos se han traducido en un conjunto de directivas y recomendaciones emanadas de los órganos de decisión existentes en la Unión. Sin entrar en complejos pormenores técnicos, sin duda irrelevantes para nuestros propósitos, efectuaremos a continuación una recapitulación de las principales disposiciones, destacando su lógica interna dentro de la racionalidad que debe tener la regulación bancaria, según el esquema que hemos intentado presentar en páginas anteriores.

III. LA REGULACION DE LAS ENTIDADES DE CREDITO EN LA UNION EUROPEA

1. Los primeros pasos

En sus inicios, el proceso de armonización de las legislaciones bancarias fue muy ambicioso. De hecho, en julio de 1972 la Comisión de la CEE presentó un primer proyecto de directiva de coordinación que, a lo largo de cuarenta artículos, constituía un auténtico *proyecto de Ley Bancaria Europea*. En una única norma se intentaba armonizar las disposiciones fundamentales de los estados miembros de la Comunidad en cuanto a las condiciones de acceso a la actividad bancaria y su ejercicio. Tal proyecto preveía las condiciones generales objetivas para la autorización administrativa de una entidad de crédito, la aplicación del principio de «banca universal» —de manera que una eventual especialización sería fruto de las preferencias de cada entidad—, la libertad para la creación de sucursales en otros países de la Comunidad, la convergencia progresiva de los coeficientes de liquidez y solvencia, el establecimiento de un mecanismo de garantía de los depósitos, el criterio de supervisión por el país de origen, la colaboración entre las autoridades nacionales responsables del control prudencial, etcétera (Revell, 1975, págs. 69-74). La propuesta, hecha muy a imagen de la legislación alemana, fue un absoluto fracaso. La Comunidad atravesaba momentos delicados, con difíciles negociaciones para ampliarla de seis a nueve países. Como era de esperar, Gran Bretaña, que no ha tenido una Ley Bancaria hasta 1979, criticó con dureza el proyecto, el cual terminó siendo abandonado en 1974, al coinci-

dir, además, con el comienzo de la crisis económica de los setenta y las dificultades para coordinar las políticas monetarias.

A la vista de los escollos para llevar a buen puerto de forma rápida un proceso de armonización general tan ambicioso, la CEE hubo de emprender un largo camino hasta perfilar un marco jurídico común para las entidades de crédito. Por una parte, un requisito fundamental y previo —aunque no suficiente— para articular un sistema bancario único era la *completa liberalización de los movimientos de capital*, lo que se hizo mediante una Directiva de 24 de junio de 1988, profundizando en los avances ya por entonces alcanzados en cuanto a los movimientos de capital a medio y largo plazo. Ciertamente, existen determinadas cláusulas de salvaguardia, que autorizan aplicaciones transitorias del control de cambios con objeto de defender la política monetaria y cambiaría de cada estado miembro cuando concurren algunas circunstancias excepcionales. De otro lado, fue preciso aprobar toda una serie de *directivas específicas en materia bancaria*, que cabe clasificar en dos grandes grupos: unas se orientan sobre todo —aunque no en exclusiva— a facilitar la libre competencia en el espacio europeo en proceso de integración; otras se centran en normas de supervisión prudencial y protección de los depositantes.

En tal sentido, y en relación con las primeras, hemos de referirnos a la *Directiva de 28 de junio de 1973* sobre supresión de las restricciones a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios en la materia, siempre que los mismos no tengan vinculación con movimientos de capital o que, teniéndola, éstos hubiesen sido ya liberalizados. Sin entrar en la coordinación de las normativas bancarias, se limitó a introducir el principio de no discriminación por razón de la nacionalidad. Con arreglo a él, no cabe que un país miembro otorgue un trato más favorable a sus propias instituciones de crédito que a las de los demás estados miembros, de modo que impida a estas últimas entidades establecerse en el país receptor o prestar en él servicios conforme a iguales condiciones y derechos que las nacionales. Amén de que la potencialidad de tal enfoque quedaba gravemente recortada por las barreras generadas a través de los controles entonces todavía subsistentes sobre los movimientos de capital, diversos países miembros mantenían un statu quo en su sistema bancario: restringían fuertemente la concesión de licencias para la creación de nuevas entidades o la apertura de nuevas sucursales, tanto por parte de nacionales como de extranjeros, en función de unas presuntas «necesidades económicas del mercado»; en la práctica, eso facilitaba una vía para cercenar el alcance del principio de libertad de establecimiento. Además, las normativas de los estados miembros eran muy distintas, de manera que la obligación que tenían las entidades de adaptarse a cada una de las legislaciones nacionales resultaba

un serio inconveniente para su expansión geográfica a lo largo del espacio europeo comprometido en la integración (5).

A la vista de todo ello, la Comunidad Europea hubo de adoptar la que ha pasado a ser la primera norma importante en el proceso de construcción de un mercado común bancario: la Directiva de 12 de diciembre de 1977 sobre la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a su ejercicio, por lo general conocida simplemente como la *primera directiva de coordinación bancaria*. Ante todo, aporta una definición de entidad de crédito como «empresa cuya actividad consiste en recibir del público depósitos u otros fondos reembolsables y en conceder créditos por cuenta propia». A la vez, establece un esquema de criterios generales exigibles para acceder a la actividad, tal como la existencia de unos fondos propios iniciales mínimos —cuyo importe no especifica—, la presencia de al menos dos dirigentes con la experiencia adecuada y la honorabilidad necesaria, y la presentación de un programa de actividades. Al hilo de esto, apuesta a favor de la supresión de la «cláusula de las necesidades económicas del mercado», sin perjuicio de un régimen transitorio durante el cual cabe la aplicación de dicha cláusula, siempre que sea sobre la base de unos criterios generales, predeterminados, publicados, comunicados a los correspondientes órganos de la CEE y encaminados al logro de ciertos objetivos que la directiva enumera. Además, entre otros extremos, fija los supuestos para proceder a la revocación de la licencia; establece un sistema de coeficientes de observación de la solvencia y la liquidez, sin consecuencias en términos de obligaciones legales y cuyo contenido concreto se dejó en manos de un Comité Consultivo, formado por representantes de las autoridades responsables de la supervisión bancaria en los países miembros; e introduce el principio de colaboración estrecha entre esas autoridades, mediante el intercambio de informaciones con el fin de mejor controlar las actividades de aquellas entidades de crédito que operen en varios estados miembros.

Sin duda, esa primera directiva de coordinación supuso un apreciable paso adelante. Pero, lamentablemente, persistían las barreras para que una entidad de crédito autorizada en un determinado país de la Comunidad Europea abriera sucursales en otros estados miembros: podía requerírsele la previa autorización de éstos, con la consiguiente exigencia de una específica dotación inicial de capital propio para cada sucursal; además, eran aplicables las regulaciones del país de acogida, lo cual cabía que representase otro elemento adicional para desincentivar la implantación de sucursales, si tales normas resultaran ser más rigurosas y severas que en la nación de origen. Por otro lado, no era posible una prestación generalizada de servicios

transfronterizos, entre otras cosas porque en aquel entonces faltaba alcanzar una completa liberalización de los movimientos de capital.

2. El pilar del mercado único bancario: la segunda directiva de coordinación

Dada la situación, era patente la necesidad de abordar desde una nueva perspectiva la remoción de los obstáculos que todavía condicionaban la creación del espacio financiero europeo integrado. Así se hizo a partir del *Libro Blanco sobre la realización del mercado interior*, presentado por la Comisión de la CEE al Consejo Europeo en junio de 1985. De una parte, se apuesta por avances mucho más audaces en cuanto toca al grado de apertura mutua entre los países miembros; en ese sentido, el punto central es introducir un auténtico «pasaporte comunitario» para las entidades de crédito, de suerte que los bancos autorizados por un determinado estado de la Unión y sometidos a su control puedan establecerse libremente dentro de ella a través de sucursales, o proporcionar servicios transfronterizos a cualquier residente de otro estado, sin que deban proceder a solicitar otras licencias ni a cumplir las disposiciones prudenciales emanadas de los supervisores de los países receptores. Por otro lado, en vez de esforzarse por diseñar una armonización normativa total o casi completa, lo cual hubiera sido difícilísimo de conseguir dentro de un plazo razonable, se opta por una estrategia más operativa: limitar la coordinación jurídica al nivel mínimo necesario y siempre en relación con materias clave, fundamentalmente de carácter prudencial; desde luego, a la hora de incorporar a su legislación la normativa comunitaria, los estados miembros pueden imponer reglas más rigurosas a las entidades que ellos mismos han autorizado y están bajo su supervisión.

El nuevo enfoque implica dos principios básicos: el del reconocimiento mutuo de las autorizaciones («licencia única»), sin que quepa exigir un capital propio de dotación para las sucursales; y el de supervisión prudencial por parte del país de origen. Ambos quedan reflejados en la *segunda directiva de coordinación bancaria*, de 15 de diciembre de 1989, verdadero pilar del mercado único en esta materia. Partiendo de la definición de entidad de crédito contenida en la primera directiva de coordinación bancaria, fija una reserva de actividades a su favor, en cuanto que las personas o empresas que no sean entidades de crédito tienen prohibida la recepción, con carácter profesional, de depósitos u otros fondos reembolsables procedentes del público, salvo ciertas excepciones, entre las que cabe destacar aquellos fondos recibidos a través de vías sujetas a regulaciones y controles para la protección de depositantes e inversores: por ejemplo, las emisiones de obligaciones en los mercados de valores o la venta de participaciones en fondos de in-

versión. Ahora bien, articular un sistema de licencia única sobre la exclusiva base del contenido de dicha definición parece inapropiado; los estados miembros podrían escudarse en la literalidad de la misma para recortar de alguna forma el alcance de la licencia única, sin tener en cuenta que, en la práctica, los bancos ofrecen muchos más servicios que los estrictamente encuadrados en recibir depósitos y conceder préstamos. De ahí que haya sido preciso ponerse de acuerdo para especificar una lista de catorce actividades admitidas, a estos efectos, como típicas del negocio bancario; parece evidente que se ha optado por el modelo de «banca universal», pues es amplia la gama de servicios a los que se extiende el reconocimiento mutuo (véase cuadro número 1). El país de acogida debe permitir que las entidades de crédito autorizadas en otros estados miembros realicen todas esas actividades —o las que en concreto deseen de entre las mismas—, con o sin la apertura de una sucursal, siempre que tengan licencia para ello según la legislación de su país de origen; naturalmente, las operaciones no incluidas en la mencionada lista sólo cabe desarrollarlas conforme a lo que dispongan los responsables del control oficial en tal país receptor, aunque, en todo caso, éstos habrán de respetar el principio de no discriminación. El «pasaporte comunitario» se extiende también a los establecimientos financieros que sean filiales, por lo menos al 90 por 100, de una entidad de crédito y cumplan determinadas condiciones adicionales.

Claro está, la segunda directiva de coordinación

bancaria se preocupa de regular los requisitos mínimos exigibles para recibir la mencionada licencia única (6). La autoridad correspondiente del estado en el que tal licencia se solicite ha de requerir un capital propio inicial no inferior a cinco millones de ecus —aunque cabe fijar el umbral en un millón para el caso de categorías particulares de entidades de crédito—, importe que debe mantenerse con carácter de mínimo a lo largo de la futura actividad del banco; y puede denegar la concesión si no quedase patente la idoneidad —desde la perspectiva de garantizar una gestión sana y prudente— de los accionistas o socios más importantes, es decir, titulares de una participación cualificada, entendiendo por ésta el hecho de poseer al menos un 10 por 100 del capital o de los derechos de voto (7), o la posibilidad de ejercer una influencia notable en la gestión.

El segundo principio fundamental, la vigilancia prudencial de la entidad de crédito y de sus sucursales por parte de las autoridades del país de origen, se aplica también, como es lógico, a la prestación de servicios transfronterizos. Ahora bien, en cualquier caso, presenta excepciones. Así, por citar algunas, hasta que se llegue a una armonización ulterior, el control de la liquidez de las sucursales continúa siendo competencia del estado de acogida, el cual conserva la total responsabilidad de las medidas relacionadas con la aplicación de su política monetaria. Además, las sucursales quedan sujetas a la legislación de interés general del país receptor en materias distintas de la supervisión prudencial;

CUADRO NUM. 1

OPERACIONES INCLUIDAS EN EL RECONOCIMIENTO MUTUO (Segunda directiva de coordinación bancaria)

1. Recepción de depósitos o de otros fondos reembolsables.
2. Préstamos (*).
3. Arrendamiento financiero (*leasing*).
4. Operaciones de pago.
5. Emisión y gestión de medios de pago (tarjetas de crédito, cheques de viaje, cartas de crédito).
6. Concesión de garantías y suscripción de compromisos.
7. Transacciones por cuenta propia de la entidad o por cuenta de su clientela que tengan por objeto:
 - a) Instrumentos del mercado monetario (cheques, efectos, certificados de depósito...).
 - b) Mercados de cambios.
 - c) Instrumentos financieros a plazo y opciones.
 - d) Instrumentos sobre divisas o sobre tipos de interés.
 - e) Valores negociables.
8. Participación en las emisiones de títulos y prestación de los servicios correspondientes.
9. Asesoramiento a empresas en materia de estructura del capital, estrategia industrial y cuestiones afines, así como asesoramiento y servicios en el ámbito de la fusión y la compra de empresas.
10. Intermediación en los mercados interbancarios.
11. Gestión o asesoramiento en la gestión de patrimonios.
12. Custodia y administración de valores mobiliarios.
13. Informaciones comerciales.
14. Alquiler de cajas fuertes.

(*) Comprenden en especial:

- Crédito al consumo.
- Crédito hipotecario.
- *Factoring* con o sin recurso.
- Financiación de transacciones comerciales (incluido el *forfaiting*).

es el caso del régimen fiscal, las leyes laborales, las normas de defensa de los consumidores, etc. Y cabe que, con finalidad estadística, los estados miembros de acogida exijan informes periódicos sobre las operaciones efectuadas en su territorio por las sucursales en cuestión.

Profundizando en determinadas consideraciones típicas de la vigilancia bancaria, esta segunda directiva de coordinación vuelve sobre el asunto de la idoneidad de los principales accionistas o socios, al diseñar un régimen de control de los cambios y adquisiciones de propiedad de las entidades de crédito una vez que ya están en funcionamiento. En tal sentido, toda persona física o jurídica que pretenda contar con una participación cualificada en una de esas entidades, o que teniéndola ya desea incrementarla hasta sobrepasar determinados niveles, deberá informar previamente de ello a las autoridades competentes y comunicarles la cuantía de dicha participación. Estas últimas disponen de un plazo de tres meses para oponerse a la citada pretensión si no consideran idónea a la persona correspondiente, estando facultadas para adoptar las medidas oportunas para poner fin a toda situación que pueda resultar en detrimento de una gestión sana y prudente (requisitorias, sanciones a los dirigentes, suspensión del derecho de voto vinculado a las acciones, ...).

Dentro de la línea de preocupación por la estabilidad, solvencia y liquidez de las instituciones bancarias, la segunda directiva de coordinación limita la participación de éstas en entidades no financieras. El asunto dio origen a una gran discusión entre los partidarios de la banca comercial clásica, sin participaciones de ese tipo, y los defensores de la banca universal, con una fuerte tradición de relaciones banca-industria. En la Europa de los Doce hay ejemplos tanto de países cuyas regulaciones han adoptado el primer enfoque como de naciones que se encuadran en el segundo punto de vista. En consecuencia, la solución no podía ser más que un compromiso a mitad de camino. Se permiten las participaciones cualificadas en empresas no financieras; pero, si revisten el carácter de inmovilizado —cartera de inversión—, quedan sujetas a dos límites: uno individual, por el cual una participación de esa categoría no puede superar el 15 por 100 de los recursos propios del banco o grupo bancario en cuestión; otro global, por el que el conjunto de todas las participaciones cualificadas no cabe que exceda del 60 por 100 de los citados recursos propios. Claro está, no existe obstáculo para superar los citados límites cuando los posibles excesos se cubran íntegramente mediante los fondos propios que superen el volumen mínimo de éstos exigido a efectos del coeficiente de solvencia. Y, en todo caso, las entidades de crédito cuentan con un plazo de diez años, a contar desde la fecha de entrada en vigor de las normas de aplicación de la directiva, para ajustarse a los límites establecidos.

En este rápido repaso de algunos de los puntos

importantes contenidos en la segunda directiva de coordinación, hemos de referirnos, por último, a la ampliación que introduce en el ámbito de la estrecha colaboración que debe existir entre las autoridades responsables de la supervisión bancaria en los diversos estados miembros. El intercambio de informaciones susceptibles de facilitar el control de la liquidez y la solvencia, previsto en la primera directiva, se extiende ahora hasta abarcar todos los datos que puedan facilitar la vigilancia bancaria, en cuanto a la garantía de los depósitos, la limitación de los grandes riesgos, la organización administrativa y contable y el control interno.

3. Pautas y criterios de supervisión prudencial

Como acabamos de ver, es cierto que la segunda directiva de coordinación, además de intentar promover la competencia en el sector bancario mediante el impulso de la libertad de establecimiento y de prestación de servicios, se preocupa ya también de algunas cuestiones prudenciales que contribuyen a asegurar un campo de juego mínimamente igualado para cuantas entidades concurren en los mercados bancarios de la Unión. Ahora bien, era imprescindible contar con una cierta armonización de una gama más amplia de reglas de control de la solvencia y los riesgos asumidos por las instituciones de crédito. Y, así, resulta obligado referirse a otras cinco disposiciones importantes para las entidades de crédito: a) Directiva de 17 de abril de 1989, desarrollada en diciembre de 1991 y modificada en marzo de 1992, sobre fondos propios; b) Directiva de 18 de diciembre de 1989 relativa al coeficiente de solvencia; c) Directiva de 6 de abril de 1992 referente a la supervisión sobre una base consolidada; d) Directiva de 21 de diciembre de 1992 sobre vigilancia y control de las operaciones de gran riesgo, y e) Directiva de 15 de marzo de 1993 relativa a la adecuación del capital de las empresas de inversión y de las entidades de crédito. Procedamos a un somero comentario de cada una de ellas.

La primera proporciona una *definición de fondos propios*, distinguiendo entre los básicos y los complementarios, al mismo tiempo que impone a estos últimos determinadas limitaciones a la hora de considerarlos computables a efectos de la supervisión prudencial. Cabe considerarla una directiva importante no sólo por su propio contenido, sino por cuanto es un paso previo para la aplicación de casi todas las demás que acabamos de enumerar. Según se recoge en el cuadro núm. 2, los recursos propios de base, que por su naturaleza deben tener una capacidad incondicionada para absorber pérdidas, incluyen elementos como el capital desembolsado, las reservas expresas y efectivas, los fondos para riesgos bancarios generales —una provisión genérica asimilable a las reservas—, etc. Los recursos propios complementarios o de segunda cate-

CUADRO NUM. 2
LA DEFINICION DE LOS RECURSOS PROPIOS (*)
(Directiva 89/299/CEE)

I. Recursos propios de base

- 1) El capital desembolsado más la prima de emisión, excluyendo acciones preferenciales acumulativas; más
- 2) Las reservas, incluyendo los resultados provisionales del ejercicio cuando los mismos hayan sido verificados adecuadamente y se pruebe, a satisfacción de las autoridades, que están libres de cargas previsibles y de previsión de dividendos; más
- 4) Las provisiones para riesgos bancarios generales; menos
- 9) Las acciones propias en cartera; menos
- 10) El activo ficticio, y menos
- 11) Las pérdidas de cierta importancia del ejercicio en curso.

II. Recursos propios complementarios

- 3) Las reservas de revaluación;
- 5) Los ajustes de valoración;
- 6) Los elementos «híbridos» y similares;
- 7) Los compromisos de los miembros de entidades cooperativas;
- 8) Las acciones preferenciales acumulativas y los préstamos subordinados.

III. Otras deducciones

- 12) Las participaciones en otras entidades de crédito superiores al 10 por 100 del capital de las mismas y las tenencias de algunos elementos que forman parte de los recursos propios de las mismas, y
- 13) Otras participaciones en entidades de crédito.

Las dos partidas se deducen de los recursos propios totales.

IV. Los límites (ambos deben cumplirse simultáneamente)

- a) Los recursos propios complementarios no pueden superar los recursos propios de base. Es decir, $(3+5+6+7+8) \leq (1+2+4-9-10-11)$, y
- b) Los compromisos de cooperativistas, acciones preferentes y financiaciones subordinadas pueden alcanzar, como máximo, la mitad de los recursos propios de base. Es decir, $(7+8) \leq 0,5 \times (1+2+4-9-10-11)$.

V. El caso consolidado

Pueden asimilarse a reservas consolidadas los siguientes elementos, en el caso de que sean «negativos», y deberán restarse de las mismas en el caso de que sean «positivos»:

- Los intereses minoritarios;
- Las diferencias de primera consolidación, y
- Las diferencias de conversión incluidas en las reservas consolidadas.

(*) La numeración entre paréntesis es la que la Directiva otorga a los distintos elementos en su artículo 2.1.

goría, aptos para asumir pérdidas sólo dentro de determinadas condiciones, comprenden partidas como las reservas de revaluación, los ajustes de valoración —reservas internas—, los denominados «elementos híbridos» —con características mixtas de deuda y de capital—, las financiaciones subordinadas que satisfagan ciertas condiciones,... En orden a su cómputo para el control bancario, el importe global de los elementos de segunda categoría no puede superar la cuantía total de los básicos; a la vez, el conjunto de una serie de componentes de los recursos propios complementarios no cabe que exceda de la mitad de los fondos propios de primera categoría.

La norma sobre el *coeficiente de solvencia* viene

a completar la exigencia de la segunda directiva de coordinación bancaria en cuanto toca al nivel mínimo de recursos propios. En tal sentido, introduce una *ratio* de fondos propios ligada al riesgo de crédito —posibilidad de impago o incumplimiento— asociado con las diferentes inversiones patrimoniales y cuentas de orden de las entidades de crédito. Su numerador recoge el volumen computable de capitales propios, conforme a lo establecido en la directiva pertinente. En el denominador aparece la suma de los importes, debidamente ponderados, correspondientes a los activos y las operaciones fuera de balance; para efectuar las ponderaciones, se aplican unos porcentajes distintos según la calidad crediticia y las garantías de cada categoría de

actividades (véase cuadro núm. 3). El coeficiente así diseñado ha de alcanzar un nivel mínimo del 8 por 100 en términos de cuentas consolidadas; existe también la posibilidad de imponer el cálculo de una *ratio* subconsolidada o individual de la institución matriz o de sus filiales nacionales, lo cual pasa a ser una obligación en el caso de las filiales situa-

das en otros países de la Comunidad. Por cierto, conviene aclarar que no se pretenda que ese nivel mínimo o las citadas ponderaciones respondan a criterios auténticamente actuariales (8). Desde luego, cada estado miembro tiene la facultad de aplicar requisitos más exigentes sobre las entidades sometidas a su supervisión prudencial; eso sí, conside-

CUADRO NUM. 3
EL DENOMINADOR DEL COEFICIENTE DE SOLVENCIA:
LAS PONDERACIONES DE LOS ACTIVOS
(Directiva del coeficiente de solvencia)

A. Grupo de ponderación nula

1. Efectivo en caja.
2. Activos sobre gobiernos centrales y bancos centrales de países de la zona A (*).
3. Activos garantizados por los anteriores.
4. Activos sobre gobiernos centrales y bancos centrales de países de la zona B (**) denominados y financiados en la moneda local del país.
5. Activos garantizados por gobiernos centrales y bancos centrales de países de la zona B cuando estén denominados en la moneda común del prestatario y garante, y estén financiados en esa misma moneda.
6. Activos sobre las Comunidades Europeas.
7. Activos garantizados por los anteriores.
8. Activos adecuadamente asegurados por títulos emitidos por los gobiernos centrales o por las Comunidades Europeas, por efectivo, o por depósitos o certificados de depósito con el banco que tiene el activo (es decir, con el banco prestamista, que es el que está ponderando sus activos a efectos de calcular el coeficiente).

B. Grupo de ponderación del 20 por 100

1. Activos sobre el Banco Europeo de Inversiones (BEI).
2. Activos garantizados por el anterior.
3. Activos sobre bancos de desarrollo multilateral (Banco de Reconstrucción y Fomento, Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Africano de Desarrollo, etc.) de los que los países comunitarios son accionistas o miembros.
4. Activos garantizados por los anteriores.
5. Activos sobre gobiernos locales o regionales de la zona A, excepto en aquellos casos en que por las especiales características de sus riesgos los estados miembros puedan otorgarles una ponderación nula.
6. Activos garantizados por los anteriores.
7. Activos sobre entidades de crédito de la zona A, siempre que esos activos no formen parte de los recursos propios de las mismas.
8. Activos garantizados por los anteriores.
9. Activos con vencimiento residual inferior a un año sobre entidades de crédito de la zona B.
10. Activos con vencimiento residual inferior a un año garantizados por entidades de crédito de la zona B.
11. Activos adecuadamente asegurados por títulos emitidos por el BEI, los bancos multilaterales de desarrollo, los gobiernos regionales o locales o las entidades de crédito de la zona A, o por depósitos o certificados de depósito de entidades de la zona A distintas de la entidad que tiene el activo (en relación con esto último, véase el A.8 anterior).

C. Grupo de ponderación del 50 por 100

Activos garantizados por hipotecas sobre viviendas ocupadas por el prestatario o que están alquiladas.

D. Grupo de ponderación 100 por 100

1. Activos sobre gobiernos centrales y bancos centrales de la zona B, excepto en el caso descrito en A.4 anterior.
2. Activos sobre gobiernos locales y regionales de la zona B.
3. Activos con un vencimiento residual superior a un año sobre entidades de crédito de la zona B.
4. Activos sobre el sector no bancario (tanto de países de la zona A como de países de la zona B).
5. Acciones, participaciones y otros elementos de los recursos propios de otras entidades de crédito, cuando no hayan sido deducidos de los recursos propios de la entidad prestamista (véase en el cuadro núm. 2 el apartado III: «Otras deducciones»).
6. El inmovilizado.
7. Todos los demás activos no deducidos de los recursos propios.

(*) Zona formada por aquellos países considerados «seguros», lo que básicamente viene a coincidir con los miembros de la OCDE.

(**) Zona formada por el resto de los países.

rando las repercusiones negativas que ello podría tener sobre la capacidad competitiva de las mismas, resulta difícil imaginar que incurra en una fuerte «discriminación inversa», con graves perjuicios para sus bancos nacionales.

La Directiva de abril de 1992 sobre la *supervisión de forma consolidada* intenta, en realidad, poner al día otra de 13 de junio de 1983 por la que quedaron sentadas las bases necesarias para la puesta en práctica de tal principio de vigilancia. El objetivo fundamental de la nueva disposición es extender ese control en términos consolidados hasta abarcar incluso a grupos de carácter financiero a cuyo frente esté una sociedad financiera de cartera (*holding*), siempre que al menos sea miembro del grupo una entidad de crédito que tenga su sede social en algún estado de la Unión Europea. Además de insistir en que, como está previsto en otras normas comunitarias, el principio ahora comentado debe aplicarse para la supervisión de la solvencia, de la cobertura de los riesgos de mercado mediante fondos propios y de la limitación de los grandes riesgos, la directiva se ocupa de señalar el método y el alcance de la consolidación en diferentes supuestos. Como era de esperar, la responsabilidad de ejercer el control recae en la autoridad competente del país miembro de origen que concedió la autorización para el desarrollo de las actividades bancarias. Claro está, toda esta articulación de la vigilancia sobre una base consolidada parte, a su vez, de la Directiva 86/635/CEE, de 8 de diciembre de 1986, que contiene las reglas acerca de la presentación uniforme y los criterios de valoración para elaborar las cuentas anuales y cuentas consolidadas de los bancos y otras entidades financieras.

Sin duda importante es la *directiva referida a la vigilancia y control de las operaciones de gran riesgo* de las entidades de crédito, cuyo antecedente cabe situar en una recomendación adoptada por el Consejo de la Comunidad el 22 de diciembre de 1986. En línea con la necesidad de diversificar, su finalidad es frenar la concentración de la actividad crediticia —en sentido amplio— de los bancos en un número excesivamente reducido de beneficiarios; constituye una preocupación ya clásica entre los reguladores públicos y representa una regla de conducta muy apreciada por cualquier banquero que sepa bien su oficio. De entrada, aclara que se consideran riesgos los activos patrimoniales y partidas de las cuentas de orden enumerados para el cálculo del coeficiente de solvencia (véase cuadro número 3), sin la aplicación de las ponderaciones previstas a efectos de este último. Y se alcanza la categoría de «gran riesgo» frente a un cliente o grupo de clientes relacionados entre sí cuando el riesgo iguala o supera el 10 por 100 de los fondos propios de la entidad de crédito correspondiente —hasta el 31 de diciembre de 1998, cabe situar el umbral en un 15 por 100. A continuación, señala los límites, en principio exigibles sobre una base

consolidada: 1) en general, cualquier «gran riesgo» en que se incurra no puede superar el 25 por 100 de los mencionados fondos propios (9); 2) el volumen agregado del conjunto de los grandes riesgos asumidos no cabe que exceda de ocho veces esos fondos propios. Los estados miembros están facultados para aplicar límites más estrictos, al mismo tiempo que, a la hora de computar los mismos, pueden excluir —total o parcialmente— determinados activos patrimoniales y operaciones fuera de balance.

En el primer trimestre de 1993, se aprobó la *directiva acerca de la adecuación del capital de las empresas de inversión y de las entidades de crédito*. Además de resultar importante para las sociedades y agencias de valores, contiene algunas normas que afectan a las instituciones bancarias. En concreto, apoyándose en conceptos teóricos encuadrables dentro de la moderna teoría financiera, y de acuerdo con una algo compleja regulación, requiere una cobertura adicional mínima de fondos propios para afrontar los riesgos de mercado, asociados con la fluctuación de las cotizaciones o de los tipos de cambio. Aunque es una disposición novedosa en el contexto de las prácticas de supervisión habituales, sin duda merece algunas reservas (véase Poveda Anadón, 1994a); y procede aclarar que se centra en la cartera de negociación, sin aplicar semejante enfoque también a la de inversión. Desde luego, no sólo estamos ante una medida prudencial, sino que, además, pretende introducir unas reglas de juego similares para cuantas organizaciones actúan en los mercados de títulos, con el fin de evitar distorsiones en la competencia: ante una determinada toma de posiciones en valores negociables, se intenta que los requisitos de capital sean prácticamente los mismos para una entidad de crédito que para una empresa de inversiones no bancaria.

4. El seguro de depósitos y las propuestas en curso

Hasta aquí hemos repasado el conjunto de directivas que sientan la base de un mercado común bancario a través de la noción de licencia única y determinados criterios de control prudencial. Pues bien, en semejante contexto, es evidente que faltaba añadir unas pautas básicas para alcanzar una armonización mínima en los *sistemas de garantía de los depósitos* recibidos por las entidades de crédito: tal es el objetivo de la Directiva 94/19/CE, de 30 de mayo de 1994, que tuvo su antecedente en una recomendación adoptada por el Consejo de la Comunidad el 22 de diciembre de 1986. Al fin y al cabo, tales mecanismos de cobertura no sólo salvaguardan, al menos en parte, los saldos de los acreedores individuales: también refuerzan la confianza del público en general, previniendo el peligro de reacciones en cadena. Claro está, a la vez, influ-

yen sobre la capacidad competitiva de las entidades, pues, según se articulen, pueden hacer más o menos atractiva para los ahorradores una u otra colocación de sus fondos. Este último extremo es muy relevante en el marco europeo, donde todavía existen dispositivos de garantía de los depósitos bien distintos en cuanto a su naturaleza, características, grado de cobertura, etc., de suerte que se hacía precisa una cierta coordinación normativa (véase Rodríguez Fernández, 1994).

La directiva que ahora comentamos exige a cada estado miembro implantar en su territorio uno o más sistemas de garantía de los depósitos, para su aplicación en la hipótesis de suspensión de pagos, quiebra u otra situación similar que impida al banco la devolución de aquéllos. Salvo casos excepcionales, las entidades de crédito autorizadas en un determinado país de la Unión Europea están obligadas a adherirse al mecanismo de cobertura que dentro del mismo les corresponda. El incumplimiento de las obligaciones como miembro del sistema de garantía puede desembocar en la exclusión de éste, si la legislación nacional lo permite, y, en último término, llevar a la cancelación de la licencia bancaria. De acuerdo con una lógica idéntica a la aplicada en la segunda directiva de coordinación, los dispositivos de cobertura articulados en un determinado estado de la Comunidad protegerán también a los depositantes de sucursales creadas en otros países por parte de entidades autorizadas y con sede social en el primero. No obstante, conforme a lo que se ha dado en denominar «cláusula de prohibición de exportación de los regímenes más favorables», hasta el 31 de diciembre de 1999 —en principio— la garantía así proporcionada no podrá superar la máxima que en cada caso ofrezca el estado de acogida. Eso sí, por el contrario, y también al menos hasta igual fecha, cuando la protección facilitada en el país anfitrión sea superior a la proporcionada en el estado de origen de la sucursal, cabe que ésta opte voluntariamente por integrarse en el dispositivo organizado en ese país de acogida, con el fin de ofrecer a sus depositantes una garantía complementaria. En cuanto al nivel mínimo de cobertura armonizado, queda fijado en veinte mil ecus por acreedor y entidad; pero hasta finales de 1999 cabe mantener indemnizaciones menores, siempre que no sean inferiores a los quince mil ecus (10). Conviene resaltar que la directiva no se ocupa de armonizar algo tan fundamental como las pautas de financiación de los mecanismos de garantía, ni la naturaleza pública o privada de éstos, lo cual se deja a elección de los estados miembros.

Finalmente, sin hacer siquiera alusión a algunas otras directivas o recomendaciones que también afectan a las entidades de crédito pero que son menos relevantes para nuestro propósito en estas páginas, parece obligado referirse a una norma en estos momentos en proceso de discusión: la *propuesta de directiva, de fecha 28 de julio de 1993, por*

la que se modifican, entre otras, las dos primeras de coordinación bancaria. Y es que las actividades fraudulentas descubiertas durante los últimos tiempos en una serie de casos, entre los que destaca el del Bank for Credit and Commerce International (BCCI), han planteado la necesidad de remozar y perfeccionar esas dos directivas de coordinación, a fin de reforzar el control de las entidades de crédito en aquellos puntos en los que la experiencia lo aconseja: así, ante problemas derivados de la supervisión de grupos; frente a las deficiencias en la transmisión de informaciones entre las autoridades competentes; o en lo tocante a las obligaciones de los auditores externos —se pretende que éstos comuniquen a los supervisores cuantas irregularidades observen.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

Después de repasar el contenido fundamental de las principales normas elaboradas para facilitar la construcción de un mercado único europeo en la esfera bancaria, es obligado intentar hacer un balance acerca de su grado de aplicación efectiva por los diversos estados de la Comunidad. En la actualidad, cabe hablar de una liberalización generalizada de los movimientos de capital en el ámbito de la Unión, lo cual es, sin duda, un paso muy significativo para alcanzar el objetivo último que se pretende. Y también puede emitirse un juicio claramente satisfactorio en lo que atañe a las directivas específicas en materia de entidades de crédito, pues las que constituyen el núcleo de la armonización mínima necesaria ya han sido debidamente introducidas por todos los países miembros en sus respectivas legislaciones nacionales. Desde luego, distinto es el caso de disposiciones tan recientes como las relativas a los sistemas de garantía de depósitos o a la adecuación del capital de las empresas de inversión y las entidades de crédito: la fecha límite para dar cumplimiento a lo previsto en las correspondientes directivas es, respecto a lo primero, el 1 de julio de 1995 y, en cuanto a lo segundo, el 1 de enero de 1996.

Eso sí, subrayar los evidentes progresos realizados en el plano legal debe correr en paralelo con el apunte de las materias a las que la Comunidad, por ahora, no ha prestado atención, pese a su impacto en la gestión bancaria y en la pertinente supervisión prudencial. Por ejemplo, la política de constitución de provisiones en función del riesgo de crédito, o las técnicas de control de la liquidez, del riesgo de margen por variación de los tipos de interés, del riesgo de inmovilización, ... También es preciso hacer hincapié en la falta de una cierta convergencia en el gravamen fiscal de los rendimientos del capital: en este sentido, la diversidad de situaciones observable permite sostener que estamos lejos de unas reglas de juego mínimamente similares, de manera que persisten incentivos, en buena parte tributarios, para la transferencia de fondos de un lugar a otro (véase Poveda Anadón, 1994b).

Y es que, a decir verdad, en términos prácticos, no parece razonable la conclusión de que estamos ya inmersos en un auténtico mercado único bancario. Molyneux y otros (1994) acaban de presentar un estudio empírico sobre el grado de competencia en la banca europea entre 1986 y 1989; de acuerdo con sus resultados, en diversas naciones las entidades de crédito obtenían rentas típicas de comportamientos monopolistas u oligopolistas —caso de Italia— o características de actuaciones en régimen de competencia monopolística —Alemania, Francia, Gran Bretaña y España—. Cabe inferir una patente falta de integración de los mercados bancarios europeos durante los años anteriores a la adopción de la segunda directiva de coordinación. Ello justifica la necesidad de esta última medida; pero también sugiere que, seguramente, aún ha transcurrido demasiado poco tiempo como para dar por sentado que tal directiva haya provocado ya, de hecho, un cambio sustancial en las condiciones de competencia dentro de sector bancario europeo.

Sin duda, en el nuevo contexto, las entidades de crédito cuentan potencialmente con nuevas oportunidades de negocio y afrontan la amenaza de ver cómo se introducen en sus mercados tradicionales instituciones financieras extranjeras. Ahora bien, en la práctica, y muy en particular por lo que toca a las operaciones propias de la «banca al por menor», es de creer que durante un largo período van a seguir vigentes gran parte de los atributos específicos propios de cada uno de los mercados nacionales. Por una parte, subsistirán elementos de diferenciación bastante importantes, nacidos de la existencia todavía de cierto grado de riesgo de cambio y de la posibilidad de instrumentar políticas monetarias en alguna medida diferenciadas entre los distintos países europeos —falta un apreciable trecho y sobra incertidumbre en cuanto al logro de su unión monetaria—. Por otro lado, se detectan dificultades para la armonización de los sistemas de pagos, la legislación concursal, las reglas contra los monopolios, la citada normativa fiscal, el secreto bancario, etcétera; y ello sin referirnos a los obstáculos en la comunicación que se derivan de la diversidad lingüística y cultural imperante en Europa. De ahí que Bengoechea y Pizarro (1993, pág. 90) destaquen cómo «esta disparidad de situaciones ha impedido que en el espacio financiero europeo se cumpla la "ley del precio único", subsistiendo todavía amplias divergencias en el precio de los productos y en las prácticas de cobro de los servicios». Por tanto, cabe prever que, al menos durante un tiempo muy significativo, persistirá una competencia imperfecta y perdurarán los mercados segmentados, con distintos niveles de rivalidad en cada uno de ellos.

Claro está, esto último no ha de conducirnos a inervalorar los importantes pasos dados para construir un mercado único de servicios bancarios. Antes al contrario, debe entenderse como un acicate para seguir adelante, dentro de un proyecto global en pro

de una Comunidad bien articulada, heredera de aquel ideal que en el siglo XIV animaba a Pierre DuBois, cuando proponía una confederación europea gobernada por un consejo de «hombres sabios, expertos y fieles».

NOTAS

(1) Como ya es habitual en los análisis sobre la materia que aquí nos ocupa, a lo largo de las páginas que siguen utilizaremos indistintamente el término genérico de «banco» y la expresión «entidad de crédito».

(2) Véase, por ejemplo, BALTENSPERGER y DERMINE (1993, página 26) o DEWATRIPONT y TIROLE (1994, págs. 17-18).

(3) Entre otras referencias, pueden citarse BLACK (1975), CAMPBELL y KRACAW (1980), CHAN y otros (1986), DIAMOND (1984), LELAND y PYLE (1977) y LEWIS (1991).

(4) Dentro de la amplia bibliografía existente al respecto, pueden encontrarse resúmenes en RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ (1986), FREIXAS (1990), OCDE (1992) y BENSTON (1994).

(5) Se da la circunstancia de que, a través de dos sentencias de 1974, el Tribunal Europeo de Justicia declaró que los arts. 52 y 59 del Tratado de la CEE, relativos al derecho de establecimiento y a la libertad de prestación de servicios, eran directamente aplicables desde el 1 de enero de 1970, sin que fuese precisa la directiva hasta aquí comentada.

(6) Junto a lo que sigue, continúan vigentes las condiciones que la primera directiva de coordinación bancaria impone para alcanzar una autorización; por ejemplo, la existencia de al menos dos dirigentes con la experiencia adecuada y la honorabilidad necesaria.

(7) En la pertinente adaptación de la legislación española a esta segunda directiva, se ha endurecido la definición de participación significativa, fijándola en al menos el 5 por 100 (art. 56.1 de la Ley 3/1994, de 14 de abril).

(8) Para una crítica de los coeficientes de solvencia ajustados por riesgo, véase, por ejemplo, POVEDA ANADÓN (1990) y RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ (1986).

(9) Hasta el 31 de diciembre de 1998, existe la posibilidad de fijar dicho tope en el 40 por 100. Por otra parte, en el caso de que, sin ser aplicable el principio de consolidación, la contraparte de la operación u operaciones pertenezca al mismo grupo que la entidad de crédito, el límite se sitúa en el 20 por 100, ampliable al 30 hasta la fecha antes citada.

(10) Con el fin de que quepa introducir algún grado de corresponsabilidad o coaseguro entre la entidad y el depositante, como ocurre en el actual sistema británico, la directiva faculta a los estados miembros para limitar la garantía mediante la introducción de una franquicia de, como máximo, el 10 por 100. Es decir, puede restringirse la cobertura hasta un nivel no inferior al 90 por 100 del conjunto de los saldos mantenidos por un mismo depositante, siempre que la indemnización respete la cuantía de los veinte mil ecus —o, en su caso, quince mil.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BALTENSPERGER, E., y DERMINE, J. (1993), «European banking: Prudential and regulatory Issues», en DERMINE, J. (comp.), *European banking in the 1990s*, Blackwell, Oxford, 2.ª ed., páginas 17-37.

- BENGOECHEA, J., y PIZARRO, J. (1993), «Las nuevas fronteras del negocio bancario», *Papeles de Economía Española*, núm. 54, páginas 85-111.
- BENSTON, G. J. (1994), «International harmonization of banking regulations and cooperation among national regulators: An assessment», *Journal of Financial Services Research*, vol. 8, número 3, septiembre, págs. 205-225.
- y SMITH, C. W. (1976), «A transaction cost approach to the theory of financial intermediation», *Journal of Finance*, vol. 31, número 2, mayo, págs. 215-231.
- BERNANKE, B. S. (1983), «Nonmonetary effects of the financial crisis in the propagation of the Great Depression», *American Economic Review*, vol. 73, núm. 3, junio, págs. 257-276.
- BLACK, F. (1975), «Bank management funds in an efficient market», *Journal of Financial Economics*, vol. 2, núm. 4, diciembre, págs. 323-339.
- CAMPBELL, T. S., y KRACAW, W. A. (1980), «Information production, market signalling, and the theory of financial intermediation», *Journal of Finance*, vol. 35, núm. 4, septiembre, págs. 863-882.
- CHAN, Y.-S.; GREENBAUM, S. I., y THAKOR, A. V. (1986), «Information reusability, competition and bank asset quality», *Journal of Banking and Finance*, vol. 10, núm. 2, junio, págs. 243-253.
- CLARK, R. C. (1976), «The soundness of financial intermediaries», *Yale Law Journal*, vol. 86, núm. 1, noviembre, págs. 1-102.
- DEWATRIPONT, M., y TIROLE, J. (1994), «Estructura eficiente de gobierno: implicaciones para la regulación bancaria», en MAYER, C., y VIVES, X. (comps.), *La intermediación financiera en la construcción de Europa*, Documenta-Centro de información y publicaciones, Fundación BBV, Bilbao, págs. 15-42.
- DIAMOND, D. W. (1984), «Financial intermediation and delegated monitoring», *Review of Economic Studies*, vol. 51(3), número 166, julio, págs. 393-414.
- y DYBVIK, P. (1983), «Banks runs, deposit insurance, and liquidity», *Journal of Political Economy*, vol. 91, núm. 3, junio, páginas 401-409.
- FREIXAS, X. (1990), «Fundamentación teórica de la regulación de los mercados financieros», *Moneda y Crédito*, núm. 190, páginas 11-34.
- JACKLIN, C. J. y BHATTACHARYA, S. (1986), «Distinguishing panics and information-based bank runs: Welfare and policy implications», *Firts Boston Working Paper Series* núm. FB-86-16, Columbia University, febrero.
- LELAND, H. E., y PYLE, D. H. (1977), «Informational asymmetries, financial structure, and financial intermediation», *Journal of Finance*, vol. 32, núm. 2, mayo, págs. 371-387.
- LEWIS, M. K. (1991), «Theory and practice of the banking firm», en GREEN, C. J., y LLEWELLYN, D. T. (comps.), *Surveys in monetary economics. II. Financial markets and institutions*, Blackwell, Oxford, págs. 116-165.
- MOLYNEUX, P.; LLOYD-WILLIAMS, D. M., y THORNTON, J. (1994), «Competitive conditions in European banking», *Journal of Banking and Finance*, vol. 18, núm. 3, mayo, págs. 445-459.
- OCDE (1992), *Nouveaux défis pour les banques*, París.
- PÉREZ FERNÁNDEZ, J. (1984), «Notas y apuntes sobre regulación bancaria», *Papeles de Economía Española*, núm. 21, págs. 192-213.
- POVEDA ANADÓN, R. (1990), «La reforma de los coeficientes de solvencia», *Papeles de Economía Española*, núm. 44, páginas 48-72.
- (1994a), «El marco regulador de las entidades de crédito en España: la regulación del riesgo», *Papeles de Economía Española*, núm. 58, págs. 26-42.
- (1994b), «Apertura del mercado común bancario», en BARALLAT, L. y otros, *Nuevos enfoques de gestión bancaria. Aula de banca 1993*, Ed. Maestre-Ediban, Madrid, págs. 279-309.
- RICARDO, D. (1973), *Principios de economía política y de tributación*, Seminarios y Ediciones, Madrid. Edición original, 1817.
- REVELL, J. R. S. (1975), *Solvency and regulation of banks*, University of Wales Press, Cardiff.
- RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, J. M. (1986), «Regulación bancaria y coeficientes de recursos propios», *Anales de Estudios Económicos y Empresariales*, núm. 1, págs. 217-242.
- (1990), «Aproximación al análisis económico de la empresa bancaria: una síntesis teórica», *Anales de Estudios Económicos y Empresariales*, núm. 5, págs. 193-225.
- (1994), «Los sistemas de garantía de depósitos: su armonización en el marco de la Unión Europea», *Cuadernos de Información Económica*, núms. 88-89, julio-agosto, págs. 113-117.
- SMITH, A. (1958), *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, Fondo de Cultura Económica, México. Edición original, 1776.
- STEINHERR, A. (1990), «La integración de los mercados financieros europeos: cuestiones e implicaciones de regulación», *Moneda y Crédito*, núm. 190, págs. 83-127.
- SWAN, D. (1974), *La economía del mercado común*, Alianza, Madrid.