

LOS SISTEMAS DE GARANTÍA DE DEPÓSITOS EN EL MARCO DE LA UNIÓN EUROPEA: ALGUNAS REFLEXIONES EN TORNO A LA NUEVA NORMATIVA ESPAÑOLA

José Miguel Rodríguez Fernández

I. INTRODUCCIÓN

Se ha dicho en alguna ocasión que la historia de los sistemas bancarios ha sido también, a lo largo de mucho tiempo, la historia de sus episodios de crisis. En la memoria colectiva de diversos países fueron acumulándose las experiencias de pánico, las masivas retiradas de fondos por parte de los depositantes y las situaciones de inestabilidad financiera. Como han hecho notar Friedman y Schwartz (1963, página 353), el hundimiento de una institución de depósitos no sólo tiene un impacto sobre la actividad económica a través de las pérdidas sufridas por sus propietarios y acreedores, sino también vía la reducción de la oferta monetaria. Todo ello animó el establecimiento de sistemas de garantía de los depósitos bancarios. Así, durante el siglo XIX y principios del XX varios Estados norteamericanos introdujeron esquemas formales orientados hacia dicha finalidad, con diversa fortuna (1). En 1924 se implantó en la Checoslovaquia de entonces el primer mecanismo de protección dotado de alcance nacional, seguido por el constituido en Estados Unidos en 1933 mediante la creación de la Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC). Este último, íntimamente unido a las lecciones derivadas de la Gran Depresión, comenzó a operar en enero del año siguiente y ha influido en muchos de los dispositivos introducidos luego en diferentes países, pese a las resistencias que en aquel entonces suscitó: como nos relata Galbraith (1983, págs. 232-233), la American Bankers Association —portavoz de los grandes banqueros— se opuso frontalmente a la propuesta formulada en tal sentido por Henry B. Steagall, miembro de la Cámara de Representantes con «fama de excéntrico e incluso chiflado en lo concerniente al dinero». En la actualidad, con la perspectiva que proporciona el paso del tiempo, académicos tan dispares como M. Friedman y J. K. Galbraith coinciden en considerar que la implantación de ese seguro significó un cambio estructural importantísimo en la historia bancaria de los Estados Unidos, resultando muy beneficioso para la estabilidad monetaria.

Desde aquellos lejanos años treinta hasta la actualidad, numerosos países —entre ellos muchos europeos— han ido incorporando ese mecanismo de garantía, sobre todo a partir de la década de los sesenta. Ahora bien, cabe observar notables diferencias entre los dispositivos, tanto en lo que se refiere a su naturaleza y forma de financiación como en lo que toca a su nivel de cobertura y ámbito de protección (véase Antón, 1980; Pecchioli, 1987, páginas 145-155 y 295-303; Garrido Torres, 1991, páginas 39-52; Parejo Gamir y otros, 1993). Como es lógico, tales disparidades son particularmente relevantes en tanto en cuanto pueden afectar a proyectos de integración económica y política, como es el caso del proceso de construcción europea. De ahí que, ya desde los años setenta, las autoridades y los funcionarios directamente implicados en la articulación de dicho proceso hayan intentado lograr una armonización mínima de los sistemas de garantía de depósitos en Europa. De hecho, dentro de lo que por entonces era un ambicioso intento para alcanzar la convergencia rápida de las legislaciones bancarias de los países miembros, en julio de 1972 la Comisión de la Comunidad Económica Europea (CEE) presentó un primer proyecto de directiva de coordinación sobre la materia. Este auténtico *proyecto de Ley Bancaria Europea* dedicaba uno de sus cuarenta artículos —en concreto el 18— al establecimiento de un mecanismo de garantía de los depósitos similar al articulado a través de la FDIC en Estados Unidos. Amén de que el proyecto de construcción europea no estaba lo suficientemente maduro como para incluir la creación de un órgano supranacional de semejantes características, el conjunto de la propuesta, elaborada muy a imagen de la legislación alemana, se topó con obstáculos insalvables, de manera que sufrió un estrepitoso fracaso, abandonándose en 1974. No en balde, la CEE, que atravesaba momentos muy delicados, inmersa en difíciles conversaciones para su ampliación, se encontró con un total rechazo al proyecto por parte de uno de los países candidatos, Gran Bretaña, que por aquellas fechas participaba en las negociaciones y que no ha tenido una Ley Bancaria hasta 1979.

Justo por los escollos detectados para llevar a buen puerto de manera rápida una armonización general, la Unión Europea (UE) hubo de recorrer paulatinamente un largo y complicado camino en su esfuerzo por perfilar un marco jurídico común para las entidades de crédito. Y, así, además de atender a un requisito fundamental para edificar un sistema bancario único, como era la completa liberalización de los movimientos de capitales, también fue precisa la aprobación de toda una serie de *directivas específicas en materia bancaria*, que cabe clasificar en dos grandes grupos: unas se orientan sobre todo —si bien no exclusivamente— a potenciar el libre juego de las fuerzas del mercado en el marco europeo, con la implantación de una «licencia única» para el ejercicio de la actividad y la aplicación del principio de supervisión por parte del país de origen de la entidad; otras se centran en establecer normas de regulación prudencial y protección de los depositantes. Lo que estas últimas —las del segundo grupo— pretenden es una cierta armonización de determinadas pautas para el control de la solvencia y los riesgos asumidos por las instituciones de crédito; en consecuencia, dichas directivas contribuyen a asegurar unas imprescindibles reglas de juego mínimamente igualadas para las entidades que, aprovechando la libertad de establecimiento y de prestación de servicios propiciada por las normas del primer grupo, concurren en los mercados de la UE. En este sentido, ahí podemos encuadrar las directivas referentes a la definición de fondos propios, el cálculo y nivel mínimo del coeficiente de solvencia, la supervisión sobre una base consolidada, la vigilancia y control de las operaciones de gran riesgo, y la cobertura adicional para afrontar los riesgos de mercado (véase Rodríguez Fernández, 1994a).

Pues bien, para completar el cuadro normativo era preciso dar un paso más, de manera que toda esta regulación prudencial, orientada a prevenir crisis en instituciones de crédito, se viera complementada con algún mecanismo tendente a la salvaguardia directa —en una cierta medida— del patrimonio de los depositantes cuando las dificultades ya han surgido y la entidad se encuentra en un camino sin salida. Así es como llegamos a la Directiva de 30 de mayo de 1994 sobre los sistema de garantía de depósitos, que en su propia exposición de motivos califica dicha garantía de «tan esencial como las normas prudenciales para la plena realización de un mercado bancario único»; máxime cuando cabe que aumente la probabilidad de crisis en entidades concretas, a causa de una competencia que se incrementará todavía en mayor medida, habida cuenta de la desregulación de la actividad bancaria y la libertad de establecimiento y de prestación de servicios financieros en el ámbito de la Unión Europea.

La importancia de esta directiva proviene tanto de su patente interés por proteger a determinados clientes de las entidades de crédito, como de su im-

pacto sobre el binomio «estabilidad-eficiencia» que suele guiar las preocupaciones sistémicas de las autoridades supervisoras (2). De un lado, no sólo introduce una indemnización para los acreedores bancarios en su caso afectados, sino que también ayuda a reforzar la confianza del público en general, previniendo el riesgo de que se produzcan reacciones en cadena y un pánico generalizado —generador de unos costes sociales que se vislumbran superiores a los asociados con la financiación de la garantía y a los derivados de las distorsiones eventualmente introducidas por el dispositivo. Por otra parte, y dentro de ciertas condiciones, puede contribuir a potenciar la eficiencia en el sector bancario, pues su existencia dota a los poderes públicos de mayor margen de maniobra para prescindir de regulaciones en exceso detalladas, susceptibles de frenar el libre funcionamiento de los mercados financieros. Además, es de creer que incide sobre las coordenadas de competitividad de las entidades crediticias, al hacer más o menos atractiva para los ahorradores una u otra colocación de fondos.

Claro está, la implantación de mecanismos de garantía como los previstos por esa directiva cabe que tenga efectos adversos. Está comúnmente admitido que un fuerte grado de protección puede reducir el papel de la disciplina emanada del mercado para refrenar a las instituciones bancarias de embarcarse en pautas imprudentes de asunción de riesgos; eso tal vez agrave la probabilidad o la magnitud de las pérdidas a soportar por el dispositivo de garantía, de modo que sitúa a éste frente al bien conocido fenómeno del riesgo moral (*moral hazard*). Ante la protección lograda, cabe que el público tienda a colocar sus fondos en los establecimientos que paguen mayores retribuciones, sin entrar a considerar la solvencia de cada oferente; los responsables de las entidades pueden verse inclinados a incrementar en exceso su asunción de riesgos y/o recortar demasiado su nivel relativo de fondos propios. Por tanto, además de prestar atención a las pertinentes regulaciones orientadas a defender los intereses del ente asegurador, resulta obligado sopesar bien los términos y condiciones del esquema de garantía: objetivos concretos pretendidos, modelo específico de protección, naturaleza pública o privada del esquema, tipo de adhesión —voluntaria u obligatoria—, grado de cobertura otorgado, estructura de la prima o cotización, etcétera.

A lo largo de las páginas que siguen se intentará examinar el contenido de la directiva en cuestión, al hilo de lo cual se aprovechará para resaltar determinados elementos del debate actual en torno al seguro de depósitos, con particular referencia al caso español. Para ello, el artículo está estructurado como sigue. Ante todo, se efectúa un repaso —a grandes rasgos— de los antecedentes que están en el trasfondo de la directiva europea, para en seguida analizar en detalle los dos principios fundamentales en los que se basa. A continuación, se

entra en un estudio bastante pormenorizado del alcance o ámbito previsto para la correspondiente cobertura de los depósitos; en el apartado inmediatamente posterior se reseña con cierta atención su límite mínimo cuantitativo, para luego pasar a especificar las condiciones de aplicación de la garantía. En el extenso apartado siguiente se ofrecen algunas reflexiones en torno a la adaptación de los Fondos de Garantía españoles a la norma europea, al hilo de un comentario sobre las recientes disposiciones introducidas en nuestro país. Unas consideraciones finales, a modo de conclusión, ponen punto final a este trabajo.

II. ANTECEDENTES DE LA DIRECTIVA EUROPEA

Pocos años después del fallido proyecto de Ley Bancaria Europea antes mencionado, en 1976, se retoma —ya de modo específico— el asunto de la garantía de los depósitos, estudiándose la posibilidad de promover la creación de dispositivos de protección en todos los países de la Comunidad, sin entrar en detalles sobre el tipo de adhesión y su naturaleza —pública o privada. Se manejó la posibilidad de que, a través de un sistema más bien complejo, existiera un cierto grado de solidaridad entre los mecanismos de cobertura articulados en los diferentes estados miembros, con el fin de afrontar mejor el caso de crisis en una entidad de crédito lo suficientemente importante como para que implicase el pago de indemnizaciones muy cuantiosas por parte de un determinado dispositivo nacional —esta «red de solidaridad» no habría de intervenir cuando se entendiera que esa crisis era sólo el primer indicio de una más amplia, capaz de conmocionar el conjunto del sistema bancario del país en cuestión. Ni que decir tiene que tal esquema fue objeto de inmediatos reparos por parte de diferentes autoridades supervisoras y asociaciones profesionales de banqueros (Pardo Alés, 1989).

La Comisión de la CEE no renunció a su propósito último, si bien adoptó una nueva táctica. Así, en la recta final de 1985, presenta una propuesta de directiva cuya principal finalidad es *la coordinación de las disposiciones relativas al saneamiento y la liquidación de las entidades crediticias*, pero esta última materia es aprovechada para incluir una referencia a los sistemas de garantía de depósitos. La citada propuesta fue modificada en enero de 1988, fecha desde la que sigue pendiente de aprobación al haber encontrado importantes dificultades en torno a la tramitación de los procedimientos concursales. En ella se recogía, como principio básico, que los seguros de depósitos existentes en los países miembros habrían de proteger también los saldos mantenidos en las sucursales abiertas en tales países por parte de instituciones de crédito con domicilio social en cualquier otro estado de la Comunidad.

A la vez, se introducía una disposición transitoria en virtud de la cual, hasta la entrada en vigor de dispositivos de garantía en todos los países de la CEE, aquéllos ya dotados de mecanismos al respecto deberían permitir ampliar la cobertura, para poder incluir también en ella —en idénticas condiciones que las demás cuentas protegidas— los depósitos efectuados en sucursales creadas por sus entidades nacionales en otros estados todavía carentes de los citados mecanismos.

Como ya se recogía en el comentario de la Comisión sobre los artículos de la primera versión de esa propuesta de directiva, la intención era completarla con una *recomendación específicamente referida al establecimiento de sistemas de garantía de depósitos en la Comunidad*. Tal recomendación se adoptó el 22 de diciembre de 1986, es decir, justo un año después. Al no tener naturaleza vinculante, lo que con ella se pretendía era obtener la cooperación voluntaria de los estados miembros para una *doble finalidad*:

a) Impulsar la introducción de unos ciertos requisitos mínimos comunes para los dispositivos ya en vigor o en fase de estudio en aquel momento. Por entonces contaban con ellos Alemania, Bélgica, España, Francia, Holanda y Gran Bretaña. Y disponían de proyectos sobre la materia Irlanda, Italia y Portugal, a quienes se pedía que tomasen las oportunas medidas para ponerlos en marcha antes de 1989.

b) Estimular la creación de los mencionados esquemas de protección allí donde no existieran ni se hubiesen elaborado proyectos —Dinamarca, Luxemburgo y Grecia—, por cuanto semejante carencia frenaba la construcción de un mercado único europeo en la esfera bancaria, al quebrar el principio de unas reglas de juego mínimamente igualadas para el conjunto de las instituciones de crédito en liza. Se solicitaba que fueran establecidos a más tardar el 1 de enero de 1990, además de que se diseñaran conforme a las características comunes apuntadas en la recomendación.

¿Cuáles eran esos *requisitos comunes* o condiciones mínimas armonizadas que se recomendaban para los sistemas de garantía de depósitos, destinados a cubrir la «insuficiencia de activo» en los casos de liquidación de entidades de crédito? Ante todo, que proporcionasen una indemnización a los ahorradores carentes de medios para enjuiciar convenientemente la situación financiera de la entidad a la que confían sus fondos; es el clásico argumento aducido para proteger a los pequeños depositantes, y deriva de consideraciones de equidad, justicia o utilidad social que van más allá del puro criterio de búsqueda de la eficiencia económica en la asignación de recursos (véase Dewatripont y Tirole, 1994). En segundo término, para evitar discriminaciones, los dispositivos habrían de cubrir a los depositantes de todas las entidades de crédito, incluidos los de las sucursales abiertas por institucio-

nes crediticias con sede social en otro estado miembro, tal como ya se preveía en la propuesta de directiva de 1985. En tercer lugar, debería distinguirse con suficiente precisión entre los mecanismos de intervención previos a la liquidación y los mecanismos de indemnización posteriores a la misma. Por último, los sistemas habrían de establecer con claridad los criterios de indemnización y las formalidades necesarias para percibirla.

Cabe subrayar que, en su propia exposición de motivos, la recomendación admitía que su finalidad no era eliminar las diferencias de protección puestas de manifiesto en el ámbito europeo; bien al contrario, las iba a mantener. Sin embargo, aunque advertía que esa situación podría resultar perjudicial para el buen funcionamiento del mercado interior de la CEE, entendía que, con el fin de comprobarlo plenamente, era conveniente adquirir más experiencia acerca del funcionamiento de los dispositivos de garantía en la Comunidad antes de elaborar normas vinculantes para los estados miembros. De ahí su naturaleza de recomendación. Al mismo tiempo, obsérvese que consideraba tan idóneos y eficaces los sistemas de protección constituidos con carácter voluntario y bajo la responsabilidad de las organizaciones o asociaciones profesionales de banqueros como los esquemas obligatorios, creados y regulados legalmente; en consecuencia, sugería que los países miembros carentes de mecanismos de garantía respetasen tanto las iniciativas privadas como las gubernamentales.

Así las cosas, poco tiempo después de esta recomendación, en concreto a lo largo de 1989, se aprueban tres directivas fundamentales para la construcción del mercado bancario único: el 17 de abril, la relativa a los fondos propios de las entidades de crédito; el 15 de diciembre, la segunda directiva de coordinación bancaria; y tres días después, la referente al coeficiente de solvencia. Más adelante, en 1992, las relativas a la supervisión sobre una base consolidada y a la vigilancia y control de las operaciones de gran riesgo; en marzo de 1993, la que atañe a la adecuación del capital de las empresas de inversión y de las entidades de crédito. En todas ellas queda claramente reflejado un enfoque por el que ya apostaba el *Libro Blanco sobre la realización del mercado interior* (junio de 1985):

a) En vez de esforzarse por diseñar una armonización total o casi completa, lo cual hubiera sido difícilísimo de conseguir en un plazo razonable, se opta por una estrategia más operativa. Se limita la coordinación jurídica al mínimo necesario y siempre en relación con materias clave; 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 vigilancia.

b) Se parte de reglas básicas, consistentes en el reconocimiento mutuo de las autorizaciones («li-

encia única») y la supervisión prudencial por parte del país de origen. Esto significa la introducción de un auténtico «pasaporte comunitario» para las entidades de crédito, de suerte que los bancos (3) autorizados por un determinado país miembro quedan sometidos a su control en todo el espacio de la UE, pudiéndose establecer libremente dentro de ella a través de sucursales —sin un capital propio de dotación para éstas—, o proporcionar servicios transfronterizos a cualquier residente en otro estado. No han de solicitar otras licencias, ni cumplir las disposiciones prudenciales emanadas de los supervisores de los países receptores.

Este enfoque terminó por calar en los criterios de protección de los depósitos que figuraban en la propuesta de directiva de 1985 y en la recomendación del año siguiente, dando pie a su reconsideración. Al propio tiempo, a principios de los noventa era patente que la recomendación de 1986 no había tenido los efectos deseados por sus promotores: por una parte, algunos estados miembros seguían sin introducir dispositivos para el seguro de los depósitos; y, de otro lado, los mecanismos de protección existentes mantenían determinadas disparidades incompatibles con la construcción del mercado bancario único. Además, tras su modificación en 1988, y como ya quedó dicho, la propuesta de directiva de 1985 parecía detenida dentro de los engranajes de la Comisión. Todo ello cristalizó en la decisión de incorporar a las normas comunitarias una disposición que, dotada del rango suficiente para alcanzar sus fines —una directiva, posibilidad de la que ya se hablaba en la exposición de motivos de la recomendación—, se centrara específicamente en la protección de los acreedores bancarios y lo hiciera con un enfoque acorde con las más recientes medidas de armonización adoptadas en el campo de la «industria de los servicios financieros». Y así desembocamos en la Directiva 94/19/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea, de 30 de mayo de 1994, relativa a los sistemas de garantía de depósitos.

III. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE LA DIRECTIVA

De acuerdo con la citada disposición, cada estado miembro de la UE ha de velar por la implantación y el reconocimiento oficial en su territorio de *uno o más sistemas de garantía de depósitos*. A tal efecto, se admite la organización de la cobertura mediante esquemas de protección distintos según la categoría o tipo de entidad crediticia —es, por ejemplo, la situación actualmente existente en España, con tres Fondos de Garantía de Depósitos, uno para los bancos, otro para las cajas de ahorros y un tercero para las cooperativas de crédito (4). Sentado esto, procede ahora reseñar los dos principios fundamentales que sirven de base a la directiva: la exigencia de pertenecer a algún meca-

nismo de garantía y la asignación al sistema del país de origen de la responsabilidad de otorgar la protección.

1. El principio de adhesión obligatoria

Por lo que toca a la adhesión, la directiva adopta el criterio de *obligatoriedad*: salvo las excepciones que en seguida comentaremos, las instituciones de crédito cuya creación haya sido autorizada por las autoridades competentes de un determinado país de la UE han de integrarse necesariamente en algún mecanismo de garantía —aquél que corresponda dentro de ese país, de acuerdo con la categoría de la entidad. En caso de no hacerlo, no podrán aceptar depósitos.

Como se ha advertido, de acuerdo con la directiva, los estados miembros quedan facultados para hacer determinadas excepciones en relación con la citada adhesión obligatoria. Así, pueden *eximir* de ésta a aquellas instituciones de crédito que pertenezcan a un dispositivo que proteja a la propia entidad y garantice, en concreto, su liquidez y solvencia, de manera que de este modo se asegure a los ahorradores una protección al menos equivalente a la ofrecida por los sistemas de garantía dirigidos hacia los depósitos en sí mismos. Tal es el caso de determinadas categorías de entidades de crédito (cajas de ahorro, cooperativas,...) en países como Alemania, Francia y Portugal (5). Ahora bien, para que la exención pueda aplicarse se requiere que:

a) El dispositivo exista y esté reconocido oficialmente en el momento de adopción de la directiva.

b) Tenga como objetivo evitar que puedan quedar indisponibles los depósitos y cuente con los medios necesarios para ello.

c) No consista en una garantía concedida por alguna administración pública. A este respecto, parece preciso aclarar que semejante prohibición no proviene de que esa garantía sea considerada insuficiente. Antes al contrario, deriva de que quien contase con el respaldo de una administración pública gozaría de un apoyo de tal calibre que se provocarían distorsiones en la competencia entre bancos, rompiendo el principio de mantener unas reglas de juego mínimamente igualadas para cuantas entidades de crédito concurren en el mercado interior de la UE. Es un motivo análogo a la razón por la que, en principio y salvo excepciones, se consideran impropiedades las ayudas de los estados miembros a las empresas, por falsear la competencia y afectar a la leal realización de transacciones entre los países de la Comunidad.

d) Y proporcione a los depositantes la información exigida por la directiva.

Junto a esta exención permanente, encontramos otras temporales. En efecto, hasta el 31 de diciem-

bre de 1999, determinadas entidades de crédito españolas y griegas no están sujetas a la obligación de acogerse a un sistema de garantía. Ahora bien, han de informar expresamente a sus depositantes efectivos y potenciales de que no gozan de una cobertura; además, si antes de la mencionada fecha dichas entidades establecen una sucursal en otro estado miembro, éste podrá exigir que tal sucursal se acoja a alguno de los mecanismos de protección constituidos en su territorio. Por lo que atañe a Grecia, se trata de diversas cooperativas de crédito. Por lo que toca a España, el anexo III de la directiva cita al Banco Hipotecario de España, al Banco de Crédito Local y al Banco de Crédito Agrícola —hoy absorbido por la Caja Postal—, así como a las entidades de financiación o *factoring*, las sociedades de arrendamiento financiero y las sociedades de crédito hipotecario —es sabido que estas tres categorías especializadas de entidades de crédito españolas están en fase de reestructuración de su estatuto jurídico, y antes del 1 de enero de 1997 deberán transformarse en «establecimientos financieros de crédito» (6).

Se observa, pues, que, aparte estas excepciones, la directiva es coherente con la opinión habitual a favor de un esquema de protección obligatorio. Es cierto que, con el deseo de liberar al mercado de trabas en su funcionamiento y de fomentar la competencia, no faltan quienes se cuestionan tal medida: ¿por qué no permitir que los ahorradores elijan su combinación preferida de riesgo y rentabilidad, acudiendo a los bancos que deseen —con una u otra cobertura, o ninguna— y basando sus decisiones en la información proveniente del mecanismo de precios? (Meltzer, 1967). Pese a ser decididos partidarios de propuestas liberalizadoras y desreguladoras, Edwards y Scott (1979, pág. 104) nos dan una respuesta: existe el problema del «gorrón» o «parásito» (*free rider*). La garantía de los depósitos tiene propiedades de bien público: dispensa beneficios a todas las instituciones bancarias —incluso a las que no están aseguradas—, debido a su efecto de recortar la probabilidad de pánicos financieros; por lo tanto, para evitar eventuales comportamientos oportunistas, es preciso hacer compartir a todas las entidades el coste de dichos beneficios. También cabe hacer notar que, cuanto mayor fuera el número e importancia de los bancos que descartasen la cobertura, más verosímil resultaría que no se alcanzaran los objetivos de confianza pública y bienestar general perseguidos por la garantía, pues los agentes privados —sean intermediarios financieros o depositantes— no es de creer que incluyan en sus valoraciones particulares el efecto de eventuales repercusiones sociales. En tal sentido, tras aclarar que una adscripción facultativa puede que sea suficiente si el único propósito es ofrecer a los ahorradores la posibilidad de mantener depósitos libres de riesgo, Baltensperger y Dermine (1987, pág. 75) se apresuran a señalar que «sin embargo, puesto que evitar asedios a los bancos y crisis del sistema se

estima usualmente como uno de los objetivos principales, la exhortación normal es a favor del seguro forzoso». Además, a decir verdad, en los países con adhesión voluntaria la experiencia enseña que, en la práctica, difícilmente una entidad ha optado por quedarse al margen de la cobertura. No sólo porque puede haber vías indirectas para «animar» a la adscripción, sino que ello puede ser en buena parte el resultado de consideraciones competitivas: en particular, es el caso de los bancos pequeños, los cuales probablemente se verían en desventaja respecto a los grandes de no participar en los esquemas de garantía diseñados. Parece, pues, que, por lo común, el debate acerca de la adscripción obligatoria o voluntaria cabe situarlo en un segundo plano; de uno u otro modo, la participación en algún sistema de seguro tiene un carácter generalizado (7).

Dentro de la misma línea que se detectaba en los antecedentes de la directiva, ésta no se ocupa de dilucidar y establecer si el mecanismo de cobertura ha de tener naturaleza privada o pública. Al fin y al cabo, sería descender a un detalle de armonización que no resulta estrictamente indispensable para los objetivos que se persiguen. En la UE coexisten dispositivos de garantía promovidos y organizados bajo la responsabilidad de diversas asociaciones profesionales de banqueros junto con otros creados y regulados por disposiciones legales; aunque tampoco faltan algunos que, si bien establecidos en función de acuerdos privados, se rigen en parte por normas legales. Todos ellos parecen funcionar adecuadamente. En líneas generales, y con todos los matices que exigen las peculiaridades nacionales, ejemplos de estados con mecanismos del primer tipo son Alemania, Francia e Italia; en el segundo grupo encontramos a países como España, Gran Bretaña, Irlanda y Portugal; dentro de la tercera categoría, caben Austria, Bélgica y Holanda. Pues bien, el principio de adhesión obligatoria que la directiva propugna plantea una cuestión espinosa: en los países del primer grupo, e incluso en algunos del segundo o del tercero —sobre todo aquellos en los que hasta la aplicación de la directiva permitían una pertenencia voluntaria—, sería difícilmente aceptable que una entidad permaneciera en el respectivo sistema de garantía a pesar del manifiesto e insistente incumplimiento de sus compromisos como participante en el dispositivo —así, en materia de contribución financiera o de información. Por lo tanto, era necesario que la directiva tuviera en cuenta tal circunstancia, y previera la posibilidad de *exclusión* de un banco del mecanismo de cobertura. Sin embargo, admitir esta posibilidad significa o bien privar a los depositantes de la protección a la que, en virtud de la propia directiva, tienen derecho, o bien obligar a las autoridades supervisoras a revocar de inmediato la licencia de la entidad excluida —esto es inaceptable, ya que la decisión de un organismo de garantía que puede ser de naturaleza privada es la que, de hecho, fuerza la resolución de los poderes públicos; además, en determinados casos, podría

resultar excesivo, pues no cabe descartar que el incumplimiento que da lugar a tamaña sanción sea de escasa gravedad.

Ante este dilema, la directiva admite la posibilidad de exclusión en la hipótesis de incumplimiento por parte del banco de sus deberes como miembro de un dispositivo de protección, pero con cautelas. A dicho efecto, ante todo prevé que la situación sea puesta en conocimiento de la autoridad competente que concedió la licencia bancaria, la cual, en colaboración con los responsables del esquema de garantía, adoptará las medidas necesarias —sanciones incluidas— para conseguir que la entidad atienda esas obligaciones. Si, a pesar de todo, no se logra esto último, el sistema de cobertura podrá notificar al banco su decisión de excluirlo del mismo; pero, para ello, es preciso siempre que *la legislación nacional aplicable así lo permita*, exista el acuerdo explícito de las autoridades competentes y se notifique la mencionada decisión con una antelación de al menos doce meses. Los depósitos realizados antes de expirar ese período mínimo de un año seguirán estando plenamente protegidos. Si, una vez transcurrido tal plazo, la entidad crediticia continúa sin cumplir sus obligaciones, se podrá proceder ya a la exclusión, de nuevo con la conformidad expresa de las autoridades competentes. Obsérvense las muchas precauciones introducidas en torno al asunto de la expulsión. Incluso se dispone que, cuando la legislación nacional lo admita y esté expresamente de acuerdo el órgano competente en materia de concesión de licencias bancarias, una entidad de crédito separada de un sistema de garantía podrá seguir aceptando depósitos en el caso de que, antes de su exclusión, haya tomado medidas de protección alternativas, que aseguren que los depositantes gozan de una cobertura al menos equivalente —en nivel y alcance— a la ofrecida por el dispositivo oficialmente reconocido. Eso sí, en coherencia con el principio de adhesión obligatoria, cuando un banco resulte finalmente excluido del sistema y no haya sido capaz de adoptar medidas de garantía alternativas, las autoridades competentes que hayan concedido la licencia han de cancelarla en el acto. En cualquier caso, cuando a una entidad se le retire la autorización administrativa para su funcionamiento, seguirán estando amparados los depósitos en ese momento existentes.

2. El principio de garantía por parte del país de origen

Deriva de la ya apuntada lógica que se contiene en la segunda directiva de coordinación bancaria, que lleva a atribuir a las autoridades pertinentes del país de origen dentro de la UE la correspondiente concesión de licencia para el ejercicio de la actividad crediticia, el papel central en el procedimiento para apertura de sucursales en otros estados miembros —o la libre prestación de servicios transfrontere-

rizos— y el oportuno control prudencial. En consecuencia, los sistemas de garantía establecidos y reconocidos oficialmente en un determinado país de la UE han de cubrir *también* los depósitos de las sucursales abiertas en otros estados miembros por parte de entidades autorizadas por aquél y con sede social en él —y, asimismo, naturalmente, los depósitos efectuados en el marco de los servicios transfronterizos.

Ahora bien, la directiva incluye lo que se ha dado en denominar *cláusula de prohibición de exportación de los regímenes más favorables*. En su virtud, hasta el 31 de diciembre de 1999, el nivel y el alcance de la cobertura proporcionada, de acuerdo con lo señalado en el párrafo anterior, no podrá exceder de lo máximo que ofrezca el correspondiente mecanismo de garantía dentro del territorio del país miembro de acogida de la sucursal en cuestión. Antes de la citada fecha, la Comisión de la UE pondrá una decisión acerca del grado de necesidad de seguir aplicando semejante restricción, a la vista —dice uno de los «considerando» de la directiva— de la experiencia adquirida y de los cambios que experimente el sector bancario.

Desde luego, el objetivo de esta limitación, insistentemente solicitada por ciertos estados de la UE —es de presumir que dadas las generosas coberturas proporcionadas en Alemania e Italia—, consiste en soslayar la ventaja competitiva de que, según se dice, gozaría en otro caso esa sucursal en relación con los bancos locales. Quienes la apoyan lo hacen por el temor a «trastornos» en el mercado, y consideran que la importancia de la garantía no debe significar un instrumento de competencia; así, Burani (1994, pág. 85) recoge la significativa defensa de la misma que efectúa la Asociación Francesa de Bancos, con el fin —dice ésta— de «evitar una competencia artificial, efecto de las diferencias institucionales y no del dinamismo comercial». De hecho, en la propia exposición de motivos de la directiva se recurre a esos argumentos para justificar la medida adoptada. Pero, en realidad, la Comisión de la UE siempre la ha visto con reticencia, porque refleja un intento de protección de los mercados nacionales, y es contradictoria con el criterio de libre concurrencia en el mercado interior europeo, que figura en el Tratado de Roma; su Servicio jurídico entiende que no cabe aplicarla de forma permanente —de ahí la solución de compromiso contenida en la directiva.

A decir verdad, en términos de los efectos prácticos sobre las cuotas de mercado, parece que procede no otorgar excesiva importancia a esas eventuales «distorsiones» de que se habla. Por lo que se sabe, cabe sostener que los pequeños depositantes —principales destinatarios de la protección prevista en la directiva— no toman sus decisiones de colocación de fondos considerando como factor crucial el nivel de la garantía; probablemente, a ese respecto, sea más relevante la proximidad geográfica del banco al cliente y las relaciones de mutua con-

fianza establecidas, elementos esenciales dentro del típico negocio de banca al por menor en el mercado nacional (véase Rodríguez Fernández, 1994b). Además, es sabido que hay armas de doble filo: con marcada ironía, en su informe sobre la propuesta de directiva (PE 202.403/def), la Comisión de Asuntos Jurídicos y de Derechos de los Ciudadanos del Parlamento Europeo se pregunta si se puede realmente imaginar que un banco preocupado por su prestigio y deseoso de establecerse en el mercado de otro estado miembro vaya a hacer publicidad en éste poniendo de relieve las «condiciones especialmente favorables» de las que se beneficiarían sus clientes en caso de que quiebre. Pero es que incluso se da la circunstancia de que ya la propia directiva dispone que los estados miembros han de introducir normas que limiten la utilización, con fines publicitarios, de la información relativa al sistema de protección al que cada entidad está adherida, hasta el punto de que pueden restringirla a una simple referencia al esquema al que pertenece el banco; tal precepto, reflejo de una estipulación parecida fijada en el acuerdo regulador del mecanismo de cobertura en Alemania (véase Schneider y otros, 1978, pág. 231), se justifica en la directiva con el fin de impedir que una intensa alusión a la garantía perjudique la confianza de los ahorradores en la estabilidad de los sistemas bancarios. En último término cabe argumentar que, aun admitiendo la hipótesis de que la protección de los depósitos pudiera ser un ingrediente fundamental en el diseño y la venta de productos financieros, parece que lo razonable es aplicar la citada «cláusula de no exportación» de forma sólo temporal, hasta que las instituciones de crédito se muevan con soltura en el nuevo entorno: al fin y al cabo, introduce una discriminación injustificada entre ahorradores que, de hecho, confían sus fondos al mismo banco; y, además, la entidad que ofrezca un mejor servicio en forma de mayor nivel de cobertura también tendrá que asumir costes superiores, salvo que se beneficie de una gestión más eficiente del propio mecanismo de protección —extremo éste que, en todo caso, debería ser fomentado y no directa o indirectamente penalizado.

Pese a que también ha suscitado una fuerte polémica, más justificado parece lo que dispone la directiva para la circunstancia contraria: cuando la cobertura facilitada por los sistemas creados en el país de la UE que acoge la sucursal bancaria sea superior a la garantía proporcionada por el estado miembro del que proviene tal sucursal. En esta hipótesis, corresponde al estado de acogida velar para que en su territorio exista y esté reconocido oficialmente el pertinente mecanismo de protección al que pueda acogerse *voluntariamente* la sucursal en cuestión, con el fin de ofrecer a sus depositantes el disfrute de una *garantía complementaria* a la de que de por sí gozan en virtud de la cobertura facilitada por el sistema de origen. Como señala Burani (1994), este proceder, que se suele conocer como

«regla del *topping up*», es coherente con los principios generales de protección de los consumidores, que prevén la adaptación de las normas del país de origen a las del estado donde se ofrecen los servicios, cuando sea necesario por motivos de interés público y siempre con el objetivo de *favorecer* esa protección. No obstante, también sobre este punto la directiva incluye una cláusula de revisión: antes del 31 de diciembre de 1999, la Comisión debe elaborar un informe sobre el grado de utilización de la opción de *topping up* que se da a las sucursales, así como acerca de las posibles dificultades encontradas para su aplicación práctica; si procede, propondrá modificaciones al respecto. Adviértase, por último, que en la exposición de motivos de la directiva se aprovecha para efectuar una aclaración casi innecesaria: la «regla del *topping up*» por el sistema del país de acogida de la sucursal no excluye, naturalmente, que sea el propio dispositivo del estado miembro de origen el que ofrezca dicha cobertura complementaria, si lo desea y en las condiciones que en este estado se determinen.

Puesto que la directiva aplica simultáneamente la «cláusula de prohibición de exportación de los regímenes más favorables» y la «regla del *topping up*», es obvio que lo que en definitiva facilita —respecto a la protección de los depósitos— es el mantenimiento de un cierto *statu quo* entre los diferentes sistemas bancarios nacionales. Al menos durante los próximos años.

Antes de finalizar este apartado, es obligado hacer una referencia al caso de las sucursales establecidas en estados miembros por parte de bancos con sede social situada *fuera* de la UE, y que, no disfrutan, pues, de la libertad de establecimiento y de prestación de servicios a lo largo de toda la Comunidad —no en balde proceden de entidades de crédito cuya creación ha sido aprobada por las autoridades competentes de países *no* pertenecientes a la UE. La directiva dispone que los depositantes —efectivos o potenciales— de las citadas sucursales han de recibir completa información de la protección de que gozan sus saldos; y, de no contar éstos con una cobertura equivalente a la mínima articulada en la UE, los estados miembros *podrán* prever la adhesión de esas sucursales a uno de los sistemas de garantía existentes en su respectivo territorio. Claro está, ello sin que por esa vía termine dándose a tales sucursales un trato más favorable que aquel al que son sometidas las sucursales de bancos con domicilio social dentro de la Unión Europea.

IV. ÁMBITO DE LA PROTECCIÓN

La cobertura que introduce la directiva alcanza, en principio, a todos los depósitos bancarios, entendiéndose por éstos cualquier saldo acreedor que proceda de fondos que se hayan mantenido en cuenta

—o de situaciones transitorias generadas por operaciones bancarias normales— y que una entidad de crédito tenga obligación de restituir en las condiciones legales y contractuales aplicables, así como cualquier pasivo formalizado en un certificado de depósito emitido por esa institución de crédito. Como ya ocurría en casi todos los países de la UE, tal cobertura abarca, en principio, tanto los depósitos de personas físicas como de personas jurídicas. Eso sí, a estos efectos no se consideran objeto de protección los títulos como las cédulas y los bonos hipotecarios puestos en circulación por las entidades crediticias, pues sus titulares ya están suficiente y privilegiadamente amparados mediante garantías inmobiliarias.

Ahora bien, una vez señalado este amplio campo para el juego de la cobertura, la directiva la delimita con más precisión al determinar que, en todo caso, quedan *excluidos* de la misma:

a) Los depósitos realizados por otras entidades de crédito por cuenta propia y en su propio nombre. Es la clásica exclusión de los «saldos interbancarios», justificada por cuanto no se trata de depósitos de pequeños ahorradores; a la vez, según cabe suponer y la experiencia confirma, son menores las asimetrías (desigualdades) de información entre los propios bancos, por lo cual éstos deben asumir su específica responsabilidad de vigilancia, pues están en mejor posición que otros acreedores para juzgar correctamente la situación financiera de una entidad de crédito.

b) Todos los instrumentos que formen parte de la definición de fondos propios de las entidades de crédito (véase Rodríguez Fernández, 1994a). Deriva del carácter de «capital de riesgo» que, por definición, tienen los recursos propios. Como sugieren Black y otros (1978) los inversores presentes en los mercados de capitales —accionistas, adquirentes de instrumentos financieros calificables de híbridos por combinar características de los fondos propios y de los préstamos, o tenedores de títulos de deuda subordinada— son los primeros y fundamentales responsables de controlar la solvencia del banco, asegurando que éste sea dirigido eficiente y rentablemente. En consecuencia, es natural que queden al margen de la protección de cualquier sistema de garantía.

c) Los depósitos asociados con operaciones en las cuales haya habido una condena penal por «blanqueo de capitales», con el razonable propósito de no amparar los fondos generados por operaciones delictivas.

Las precedentes exclusiones *pueden ser ampliadas* por los países de la UE en el momento de incorporar la directiva a su correspondiente normativa nacional. En concreto, cabe que los estados miembros otorguen una cobertura inferior al 100 por 100, o incluso nula, a una bien determinada pero larga lista de depósitos, a saber (anexo I de la directiva):

— Depósitos de las «entidades financieras», tal como la segunda directiva de coordinación bancaria denomina a las empresas, distintas de las entidades de crédito, cuya actividad principal consiste en adquirir participaciones o en ejercer una o varias de las actividades propias de las entidades de crédito, excepto la recepción de depósitos o de otros fondos reembolsables.

— Depósitos de las empresas de seguros, del estado central y de las diversas administraciones públicas territoriales.

— Depósitos de cualquier institución de inversión colectiva (esto es, que tenga como objeto social la inversión en valores mobiliarios o en inmuebles), a la vez que los depósitos procedentes de los fondos de pensiones o jubilación.

— Saldos mantenidos por los administradores, directivos, socios con responsabilidad personal, accionistas significativos (poseedores de, al menos, el 5 por 100 del capital social) y personas encargadas de la auditoría de las cuentas de la entidad de crédito en cuestión, así como por quienes ostenten una condición similar en otras compañías del mismo grupo al que ella pertenece.

— Depósitos de los parientes próximos y de terceros que actúen por cuenta de las personas citadas en el párrafo anterior.

— Saldos mantenidos por otras empresas pertenecientes al mismo grupo que la entidad de crédito.

— Depósitos no nominativos. Es el caso de las libretas de ahorro al portador existentes en algunos países de la UE.

— Depósitos por los cuales el titular o beneficiario legal haya obtenido, a título personal, tipos de interés o de descuento que hayan contribuido a agravar la situación financiera de la entidad.

— Títulos de deuda emitidos por las entidades de crédito, así como compromisos derivados de aceptaciones y pagarés propios.

— Depósitos constituidos en monedas distintas del ecu y de las de los estados miembros.

— Depósitos de empresas que, por su tamaño, no estén autorizadas a presentar cuentas anuales abreviadas. Tales empresas vienen a ser las de dimensión grande o mediana.

Es fácil reparar en que la precedente lista tiene una intención evidente: facultar a los estados miembros para que excluyan de la protección o reduzcan la cobertura a los depósitos efectuados por entidades, empresas o inversores institucionales que —según se entiende— tienen el deber social y cuentan con medios de información suficientes para hacer un seguimiento de la solvencia bancaria; o a los saldos mantenidos por personas físicas que, debido a su conocimiento privilegiado del banco o a su deliberada asunción de riesgos, no cabe considerar

«ahorradores inocentes», dignos de la protección que la directiva prevé, fundamentalmente, para los pequeños usuarios bancarios. Existe un continuo esfuerzo por contener las distorsiones que genera la existencia de estos mecanismos de garantía; se desea que subsista un buen grado de disciplina emanada del mercado, capaz de ejercer una vigilancia razonable del comportamiento bancario, complementaria del control prudencial ejercido por las autoridades supervisoras pertinentes. Por último, obsérvese que queda bajo la potestad de cada estado miembro establecer el alcance de la cobertura para los depósitos constituidos en monedas extracomunitarias, seguramente como secuela de la apreciable disparidad que los diferentes países de la UE venían de por sí arrastrando en cuanto a la protección de los saldos en divisas (8).

Mientras que los estados miembros sólo pueden excluir o limitar el ámbito de la cobertura en los supuestos expresamente previstos, y que acabamos de mencionar, gozan, por el contrario, de plenas facultades para mantener o introducir disposiciones orientadas a ofrecer una protección de alcance más completo. En particular, por razones de carácter social, cabe proporcionar una garantía total para determinadas categorías de depósitos —por ejemplo, este podría ser el caso de las cuentas-nómina, las cuentas para adquisición de vivienda o las cuentas destinadas a recoger los ahorros para la jubilación.

V. LÍMITE MÍNIMO ARMONIZADO DE LA COBERTURA

La directiva dispone que el límite asegurado —o sea, la indemnización máxima garantizada— por depositante y entidad será de, al menos, *20.000 ecus* (alrededor de 3.200.000 pesetas); naturalmente, puesto que esto es un límite mínimo, se podrán ofrecer coberturas más elevadas. No obstante, hasta el 31 de diciembre de 1999, los Estados miembros con un nivel inferior a dicha cifra en la fecha de adopción de la directiva —así, Bélgica, España, Holanda, Irlanda, Luxemburgo y Portugal (9)— gozan de un período transitorio para facilitar su adaptación: quedan autorizados para mantener la suma máxima prevista en sus sistemas de protección, pero sin que ésta pueda ser inferior a *15.000 ecus* —unos 2.400.000 pesetas, de manera que la adopción de la directiva implica la consecutiva obligación, sin esperar al año 2000, de un cierto aumento de la cobertura en todos los países citados, con la excepción de Holanda. A decir verdad, 15.000 ecus era el nivel establecido en la propuesta inicial de directiva, por ser aproximadamente el importe medio de las indemnizaciones máximas entonces vigentes en los países miembros con dispositivos de garantía, dejando aparte Alemania e Italia —dado que otorgan una cobertura muy amplia. Fue el Parlamento europeo quien propugnó hacer un in-

cremento en 5.000 ecus; en un principio defendía un mayor aumento, pero, en último término, aceptó esa solución de compromiso —la directiva ha sido aprobada conforme al procedimiento de codecisión entre el Parlamento Europeo y el Consejo de la UE. Eso sí, atendiendo el dictamen del Comité Económico y Social y el informe de la correspondiente Comisión del Parlamento Europeo, la directiva prevé un procedimiento de revisión periódica del importe de la cobertura: transcurridos cinco años después de finalizada la etapa transitoria señalada, es decir, a partir del 31 de diciembre del año 2004, la Comisión deberá reexaminar al menos quinquenalmente el nivel de protección de los 20.000 ecus; y, en su caso, presentará una propuesta de directiva para adaptar esa cuantía, teniendo en cuenta, principalmente, la evolución del sector bancario y la situación económica y monetaria de la Unión Europea.

Obsérvese que el límite mínimo armonizado se fija por *depositante* y entidad, conforme con lo que ya venía siendo la pauta en los estados de la UE dotados de algún mecanismo de garantía —salvo en Italia, con un nivel de cobertura por depósito. Lo relevante es, pues, el conjunto de los depósitos de un mismo ahorrador dentro de la entidad de crédito en crisis, con independencia de su número, la divisa y su localización dentro de la UE (10). En el caso de cuentas de depósito conjuntas, para la aplicación del límite éstas se dividirán a partes iguales entre los titulares o beneficiarios legales (11), salvo casos particulares —lógicamente, esto no es aplicable a las instituciones de inversión colectiva. Todo ello es coherente con los objetivos específicos de proteger a los pequeños ahorradores y favorecer el logro de una razonable estabilidad del sistema bancario. Al mismo tiempo, se intenta evitar unos niveles de seguro muy elevados, por cuanto: de una parte, resultan muy costosos de financiar; de otro lado, suelen desincentivar el control de la solvencia bancaria que —en algún grado y pese a los problemas de asimetrías y costes de la información— podrían ejercer los grandes depositantes, con la subsiguiente potenciación del riesgo moral asociado con el seguro de depósitos, al que se aludía al comienzo de estas páginas. Desde luego, establecer un grado apropiado de cobertura es una decisión difícil y rodeada de importantes valoraciones políticas. Exige sopesar beneficios y costes esperados, esforzándose por encontrar algún equilibrio considerado suficientemente razonable desde un punto de vista práctico (12).

Para completar estos comentarios acerca del límite mínimo de protección, ha de advertirse que la directiva admite la introducción de un cierto grado de corresponsabilidad o *coaseguro* entre el dispositivo de garantía y el propio ahorrador, como ya antes estaba previsto en los esquemas de Gran Bretaña, Irlanda, Italia y Portugal. Para esto, la cobertura puede fijarse mediante el llamado método de los porcentajes de garantía —con las consi-

guientes franquicias o fracciones no aseguradas—, en vez de como una suma a tanto alzado, con lo cual se permite que recaiga sobre el depositante la posible pérdida de una parte de sus fondos. Ahora bien, la facultad de los estados miembros para restringir la garantía a un determinado porcentaje del conjunto de los depósitos de un mismo ahorrador está sujeta a una condición: ese porcentaje asegurado deberá ser igual o superior al 90 por 100 —o sea, la franquicia, no mayor del 10 por 100— hasta que la indemnización máxima garantizada llegue al menos a los tan citados 20.000 ecus —transitoriamente, 15.000 ecus. En la práctica, todo esto quiere decir que si, por ejemplo, el mencionado porcentaje se fija en el 90 por 100, la cobertura mínima armonizada se alcanza con relación a 22.222,22 ecus de depósitos agregados correspondientes a un mismo acreedor bancario; es tal volumen de depósitos el que dará a este último el derecho a recibir, llegado el caso, una indemnización de 20.000 ecus (equivalente al 90 por 100 de los 22.222,22 ecus), debiendo asumir por sí mismo la eventual pérdida de los otros 2.222,22 ecus, en concepto de franquicia o parte no asegurada. Análoga hipótesis —porcentaje del 90 por 100— durante la etapa transitoria nos llevaría a tomar como referencia los 16.666,67 ecus de depósitos. Eso sí, superado el límite mínimo garantizado de los 20.000 (o 15.000) ecus, cada dispositivo de cobertura es libre de aplicar porcentajes de protección inferiores al 90 por 100, e incluso cabe fijarlos según una escala regresiva por tramos en función del volumen de depósitos agregados del mismo ahorrador.

La posible aplicación de ese método de franquicia tiene como objetivo animar la vigilancia de los depositantes —aunque sean pequeños ahorradores— en torno a los riesgos asumidos por las entidades de crédito, para intentar implicarlos en mayor medida en el control de la solvencia bancaria. Es una vía para moderar los efectos adversos que pueden derivarse de la existencia de un mecanismo de protección. Claro está, el inconveniente radica en que tiende a disminuir las ventajas de estabilidad asociadas con la implantación del dispositivo de garantía. Además, no resulta claro que ese método de los porcentajes potencie necesariamente una efectiva y beneficiosa disciplina emanada del mercado: dependerá de que los acreedores bancarios tengan una percepción real de los riesgos corridos y cuenten con los medios pertinentes para distinguir las entidades sólidas de las inseguras. Si no se logra esto último, los esfuerzos de los agentes económicos para supervisar la conducta de los bancos pueden ser —en el mejor de los casos— aleatorios e improductivos; o, en el peor de los supuestos, ceñirse a confiar en las grandes entidades de crédito, con la esperanza de que es menos probable que se permita su hundimiento, lo cual conduciría a la concentración del poder financiero y a una potencial reducción del grado de competencia (véase Benston y otros, 1986, págs. 188-189; Pecchioli, 1987, pág. 147).

Para completar el esquema normativo en torno al alcance y el nivel de la cobertura mínima, la directiva se ocupa de regular la *información a los ahorradores* acerca del mecanismo de protección, un punto relevante para alcanzar el objetivo de reducción del riesgo sistémico y fomento de la estabilidad financiera típico de estos esquemas de salvaguardia de los depósitos. Y, así, establece que los estados miembros han de velar para que las entidades de crédito y sus sucursales dentro de la UE pongan en conocimiento de los depositantes —efectivos o potenciales— a qué sistema de garantía o dispositivo alternativo pertenecen, junto con una información fácilmente comprensible sobre las normas que rigen tal sistema o mecanismo, entre lo que se incluye precisamente el alcance y el nivel de la protección. A este respecto, las sucursales deben utilizar la lengua o lenguas oficiales del estado miembro en el que están situadas.

VI. APLICACIÓN DE LA GARANTÍA

Claro está, todavía falta especificar en qué situaciones debe entenderse que los depósitos constituidos están «indisponibles» y, por consiguiente, procede la aplicación de la garantía. Precisamente, los dispositivos de protección vienen obligados a informar, si se les solicita, acerca de las condiciones de indemnización y las formalidades necesarias.

A los efectos de la directiva, conforme a un criterio amplio, se considera «depósito no disponible» todo aquel que haya vencido y sea pagadero, pero que no haya sido reembolsado por la institución de crédito, siempre que se cumpla una de estas *dos hipótesis*:

a) Que las correspondientes autoridades competentes en materia de entidades de crédito hayan determinado que el banco en cuestión se encuentra, de momento, por razones directamente entroncadas con las circunstancias financieras por las que atraviesa, en la imposibilidad de restituir los depósitos; y no parece tener, por ahora, perspectivas de poder hacerlo. Las citadas autoridades deben efectuar semejante «diagnóstico» lo antes posible; y, en todo caso, antes de que transcurran más de veintiún días a partir de haber comprobado por primera vez que ese banco no ha logrado devolver los depósitos vencidos y exigibles.

b) Que una autoridad judicial, por motivos inmediatamente relacionados con la situación financiera de la entidad, haya adoptado una decisión que tiene por efecto suspender la capacidad de los depositantes de reclamar contra dicha entidad (providencia judicial por la que se tenga por solicitada la declaración de suspensión de pagos, o declaración del estado de quiebra), si esto ocurre antes de que haya sido tomada la determinación mencionada en el párrafo precedente.

A partir de la fecha en que se cumpla alguno de los dos supuestos anteriores y los depósitos resulten indisponibles, existe el *derecho a percibir la indemnización* en el plazo máximo de tres meses —considerado suficiente según dicta la experiencia—, previa comprobación de la existencia de un crédito contra el banco en cuestión (13). Sólo en circunstancias excepcionales y para casos particulares cabe que el sistema de garantía afectado solicite de las autoridades competentes hasta tres prórrogas, cada una de las cuales no podrá ser superior a tres meses. Claro está, puesto que semejante regla tiene como único objetivo conseguir un rápido pago de las indemnizaciones por los bancos, no impide en forma alguna que el ahorrador tenga el derecho a beneficiarse de la cobertura aunque no haya podido hacer valer su crédito contra la entidad dentro de esos plazos. Si, por aplicación de la ya explicada «regla del *topping up*», existe una garantía complementaria a cargo del sistema establecido en el estado miembro de acogida de una sucursal, el anexo II de la directiva prevé la transmisión de informaciones y la cooperación entre los dos dispositivos de protección afectados, con el fin de facilitar el cálculo correcto y el rápido pago de las coberturas aseguradas.

Como es natural, a la vez que los depositantes pueden reivindicar su indemnización mediante acciones legales directas contra el dispositivo de garantía, si éste paga tiene la *facultad de subrogarse* en los derechos de aquéllos dentro del correspondiente procedimiento de liquidación, hasta el importe de los pagos realizados en concepto de cobertura. Así se abre la posibilidad de que dicho dispositivo pueda recuperar, en su caso, una parte —aunque sea pequeña— de los desembolsos efectuados.

VII. LA ADAPTACIÓN DE LOS FONDOS DE GARANTÍA ESPAÑOLES A LA DIRECTIVA EUROPEA: ALGUNAS REFLEXIONES

La directiva tantas veces aludida exigía que los estados miembros la incorporaran a su propia legislación antes del 1 de julio de 1995. Como ocurre con cierta frecuencia en la UE, se ha incurrido en determinados retrasos en el cumplimiento de esa obligación. En el caso de España, la transposición a nuestro ordenamiento jurídico de tal norma europea ha sido efectuada mediante la disposición adicional séptima del Real Decreto-ley 12/1995, de 28 de diciembre (*BOE* del día 30), sobre medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera (en lo sucesivo, el decreto-ley). Tal disposición adicional no efectúa una regulación íntegra y detallada de los Fondos de Garantía de Depósitos, por lo que desde un principio era evidente la intención de complementarla a través de normas posteriores; en este

sentido, se ha aprovechado la disposición adicional única del Decreto 2.024/1995, de 22 de diciembre, publicado el 13 de enero de 1996, para fijar el nuevo importe de la cobertura garantizada. Merece la pena repasar el contenido de lo que hasta ahora es la transposición española de la directiva, con el propósito último de realizar varias consideraciones en torno a la articulación actual y futura de los sistemas españoles de protección de los depósitos.

1. Pertenencia a los Fondos de Garantía de Depósitos y diversidad de éstos

De acuerdo con lo dispuesto en la directiva, ante todo el decreto-ley declara obligatoria la adhesión de las entidades de crédito españolas a alguno de los *tres dispositivos* existentes de cobertura de los depósitos —uno para los bancos, otro para las cajas de ahorros y un tercero para las cooperativas de crédito. Para ello, en principio, habrá que atenerse a la naturaleza jurídica de cada entidad —según sea banco, caja o cooperativa—; sin embargo, cabe la pertenencia a un Fondo distinto al inicialmente previsible si ello está justificado por las características específicas de la entidad en cuestión o su dependencia económica. Esto último parece sugerir que, por ejemplo, un banco controlado por una caja de ahorros podrá participar en el Fondo destinado a éstas, lo cual resulta plenamente razonable: siendo el «grupo financiero» la verdadera unidad generadora de riesgo, se entiende que es conveniente que todas las entidades de crédito incluidas en un determinado grupo financiero pertenezcan al mismo Fondo; lo justifican razones técnicas de medida, control y evaluación de riesgos y de cálculo de primas de seguro, así como motivos prácticos de adopción de decisiones acerca de la pertinencia de aplicación de la garantía y pago, en su caso, de las indemnizaciones. De acuerdo con lo ya dispuesto en la normativa vigente en España, el decreto-ley también admite y prevé la *exclusión* del correspondiente Fondo de Garantía, en el supuesto de que una entidad incumpla sus obligaciones —de aportación u otras— como miembro del mismo y fracase las medidas adoptadas para corregir esa conducta. Sin embargo, a diferencia de lo actualmente establecido, que otorga a la respectiva Comisión Gestora la facultad de decidir la separación del Fondo, el decreto-ley se sitúa en unas coordenadas más «garantistas», atribuyendo esa competencia al Ministro de Economía y Hacienda, a propuesta del Banco de España y previo informe de la Comisión Gestora implicada; no es más que una forma de reflejar el contenido de la directiva, que exige que la exclusión cuente con el acuerdo de las autoridades competentes en cuanto a concesión de la licencia bancaria, máxime por cuanto dicha exclusión implica en último término la cancelación de esta licencia (14).

Respecto al asunto específico de las *sucursales de entidades de crédito extranjeras* operantes en

España, el decreto-ley se limita a afirmar que se incorporarán a los Fondos de Garantía españoles en los supuestos y en la forma que reglamentariamente se determine; hasta que esto último suceda, las que sean sucursales de entidades con domicilio en estados miembros de la UE podrán elegir entre o bien no participar en el dispositivo español o bien solicitar la reducción de sus aportaciones a este último, siempre que sus depositantes en España queden protegidos por el sistema de seguro de su país de origen.

No se recoge en el decreto-ley el total de las ya citadas *excepciones temporales* que, en cuanto al principio de adhesión obligatoria, están previstas en la directiva para el caso de España. En efecto, si bien se aclara que esa pertenencia obligatoria no es aplicable al ICO y se exime de la misma, hasta el 1 de enero de 1997, a las sociedades de crédito hipotecario, entidades de financiación —*factoring* incluido— y sociedades de arrendamiento financiero (15), no se utiliza la posibilidad de eximir temporalmente también al Banco Hipotecario de España y al Banco de Crédito Local —claro está, en el caso del Banco de Crédito Agrícola ya no procedería hacerlo, por el simple hecho de su absorción por Caja Postal. Probablemente el prescindir de dichas excepciones es consecuencia de que, en armonía con la disposición adicional tercera de la Ley 3/1994, de 14 de abril, que asignó la naturaleza de bancos a lo que hasta entonces eran entidades oficiales de crédito, se ha entendido finalmente que debe aplicárseles el régimen general de los bancos españoles incluso en materia de garantía de los depósitos.

Frente a la opción de mantener en España tres fondos diferenciados de garantía de depósitos, cabe preguntarse si procedería su *fusión* en un único dispositivo de cobertura, como a veces se ha especulado. Cuando hace más de una década la FDIC se planteó la misma cuestión, resumió así los argumentos a favor: «Tanto las semejanzas de objetivos y funciones de las Agencias de seguro de depósitos como la creciente similitud entre bancos e instituciones de ahorro permiten sostener que un Fondo único es una alternativa lógica frente al actual esquema. El futuro de la industria de los servicios financieros requerirá un Fondo mayor, mejor diversificado y más flexible a la hora de enfrentarse con instituciones quebradas o con dificultades [...]. Fusionar los fondos también proporcionaría menor confusión y más confianza del público en el sistema de seguro de depósitos, a la vez que alentaría la uniformidad de la supervisión» (Federal Deposit Insurance Corporation, 1983, pág. VI-2). Sin embargo, cabe hacer notar que:

a) Contrapuesto a la ventaja de la diversificación, tenemos el inconveniente de la falta de equidad. No sólo España, también otros países articularon desde un principio dispositivos de garantía diferentes en función de las clases de entidades, por lo común distinguiendo entre bancos, cajas de

ahorros y cooperativas de crédito. Cada uno de esos dispositivos tiene ya una historia propia, lo que implica diferencias en las aportaciones realizadas y en los desembolsos efectuados, una dispar evolución de las posiciones patrimoniales de los fondos —con déficit o superávit acumulado—, niveles de endeudamiento diversos, etc.; a su vez, todo ello es en buena parte reflejo de distintas estrategias típicas de negocio y desiguales niveles medios de riesgo entre las categorías de entidades pertenecientes a uno u otro fondo. En estas condiciones, realizar una fusión de los mecanismos de cobertura presentaría situaciones de partida muy difíciles de conciliar e implicaría largos y costosos procesos de integración paulatina, a la vez que, en cualquier caso, multiplicaría las «subvenciones indirectas» que de por sí ya vienen proporcionando las entidades prudentes a las de conducta temeraria incluso en el interior de cada dispositivo; máxime si, como hasta ahora, las primas de seguro cargadas siguen siendo de tasa uniforme, es decir, calculadas de acuerdo con un determinado porcentaje —igual para todas las instituciones adheridas— aplicado sobre el volumen de depósitos objeto de la garantía.

b) En contraste con la presunta flexibilidad en el manejo de las crisis en las entidades de crédito, nos encontramos con una posible pérdida de eficiencia. No únicamente por razón del probable incremento del ya explicado riesgo moral, capaz de generar en los administradores y directivos de las instituciones de crédito incentivos no deseables desde el punto de vista colectivo, sino hasta por la reducción de los esfuerzos de emulación o *benchmarking* que nacen de la presencia de diversos fondos interesados en alcanzar una gestión eficiente. Al fin y al cabo, no faltan propuestas que, bien al contrario que la fusión, llegan a proponer la introducción de vías de competencia entre los distintos mecanismos de seguro, con libertad de adscripción a uno u otro (véase Benston y otros, 1986, págs. 296-298).

c) Como la misma FDIC admite, el argumento de una mayor confianza del público puede utilizarse justamente para defender la separación de los fondos. Si la garantía de los depósitos pretende reducir el riesgo sistémico que soporta el sector bancario y potenciar la estabilidad financiera, lo hará tanto mejor cuanto más favorezca la creación de compartimentos estancos que obstaculicen el contagio de los pánicos y la propagación de las crisis a través de un «efecto dominó». Es así como el conocimiento por el público de la existencia de dispositivos de protección diferenciados puede contribuir a evitar que sea el conjunto del sistema bancario el que termine sufriendo los asedios de los inquietos depositantes.

Por todo ello, parece que mantener la actual separación entre los tres fondos de Garantía españoles resulta ser lo más sensato, al menos en la presente situación.

2. Cobertura

La cobertura de los depósitos es el único punto importante al que no se alude de alguna manera en el decreto-ley, si bien, pocos días después de promulgado éste, se publicaba el ya citado Decreto 2.044/1995, donde se establece en el equivalente a 15.000 ecus la cuantía de la cobertura garantizada hasta el 31 de diciembre de 1999. Eso sí, no se entra a modificar el alcance cualitativo de la protección, vigente desde hace años.

Respecto a esto último, parece que ha llegado el momento de reexaminar el ámbito de los saldos objeto del seguro. Una simple comparación entre el tan matizado *alcance* que la directiva prevé para la cobertura y la normativa actualmente vigente en España permite vislumbrar que ese será uno de los puntos que nuestras autoridades deberán concretar con especial cuidado. Hoy, las disposiciones que regulan los sistemas españoles de garantía de depósitos casi se limitan a establecer que, a sus efectos, tienen la consideración de depósitos protegidos los efectuados por los clientes (16) en cuentas corrientes a la vista, cuentas de ahorro e imposiciones a plazo fijo —naturalmente, incluidas las documentadas mediante certificados de depósito—, cualquiera que sea la moneda en la que estén denominados, aunque con el matiz de que han de referirse a depósitos constituidos en España. Y tan sólo se toman dos precauciones: primera, facultar a las comisiones gestoras de cada uno de los tres Fondos para dejar en suspenso el reembolso del o de los respectivos depósitos cuando existan circunstancias que permitan presumir una relación o participación de algún depositante con las causas motivadoras de la entrada en funcionamiento del Fondo, y ello hasta que no se declare judicialmente —a instancia de parte— la inexistencia de tal relación o participación (17); segunda, establecer que la obligación de reembolsar los depósitos garantizados no comprenderá aquéllos en los que se ponga de manifiesto un quebrantamiento de disposiciones en vigor.

A la vista de esto, es evidente que, ante todo, los Fondos de Garantía de España tendrán que extender en el futuro su cobertura a los depósitos constituidos en las *sucursales* abiertas por entidades bancarias españolas en otros países de la UE. Además, como es el momento de perfilar mejor las categorías de depósitos o de depositantes excluidos del ámbito de la garantía, convendría reparar en que parece efectivamente acertada —conforme la directiva autoriza— la *exclusión* de los saldos mantenidos no sólo por entidades financieras sino también por las administraciones públicas, las compañías de seguros, las instituciones de inversión colectiva, los fondos de pensiones y las grandes o medianas empresas. A decir verdad, con un límite establecido para cada depositante y pensando en un pequeño ahorrador, carece de fundamento e, incluso, de efectos prácticos otorgar una cobertura hasta ese

restringido límite en dichos supuestos. Posiblemente se podría hacer la *excepción* de seguir protegiendo los depósitos de municipios con reducidísimo presupuesto, los cuales son más bien semejantes a unos «pequeños ahorradores colectivos», a quienes parece excesivo imponer el exigente y técnico deber de ejercer una vigilancia activa de la situación financiera de los bancos. Naturalmente, merece la pena aprovechar la directiva para precisar un poco más los casos de eliminación de la cobertura para depositantes con un conocimiento privilegiado del banco o que, por su deliberada asunción de riesgos, no cabe considerar «ahorradores inocentes»; de cualquier forma, ese es un punto en el que lo hasta ahora dispuesto en la normativa española resulta bastante acertado y de efectos prácticos similares a lo previsto en la directiva.

Eso sí, por el contrario, cabe defender la *inclusión* en el ámbito de la cobertura para los títulos de deuda no subordinada emitidos por las entidades de crédito con destino al público en general, por lo común en forma de obligaciones, bonos de tesorería o de caja y pagarés. La práctica enseña que entre los adquirentes de dichos títulos se encuentran no pocas veces pequeños ahorradores de perfil análogo a los que constituyen, por ejemplo, imposiciones a plazo, amén de que, en realidad, los canales y técnicas de colocación comercial también son en buena parte semejantes. Al mismo tiempo, ¿por qué no utilizar la posibilidad de ofrecer, por razones de carácter social, una garantía completa para depósitos como, por ejemplo, los efectuados para adquisición de vivienda?

En relación con el *nivel* en sí de la indemnización máxima en España, ya quedó dicho que recientemente ha sido elevado justo al equivalente a 15.000 ecus por depositante y entidad. Tal vez no falte quien sugiera elevar ese límite hasta situarlo bastante por encima del mínimo armonizado exigido por la directiva. Ahora bien, es claro que, simplemente ciñéndose al aumento indispensable para la primera fase —del anterior 1.500.000 pesetas por depositante y entidad a los 2.400.000 pesetas, aproximadamente—, ya es importante el esfuerzo de ampliación de la cobertura que habrán de asumir los Fondos de Garantía españoles. Ese límite mínimo establecido por la directiva parece bastante razonable para lo que puede ser el volumen medio de depósitos —y elementos asimilables— de los pequeños ahorradores en España. De hecho, a 31 de diciembre de 1994, el importe total de los depósitos en pesetas mantenidos en el conjunto del sistema bancario por las familias e instituciones privadas sin fines de lucro alcanzaba 36.073,20 miles de millones de pesetas, lo que se convertía en 37.497,10 miles de millones de pesetas si añadimos el monto de su cartera de obligaciones emitidas por tal sector bancario; por lo tanto, resulta evidente que el valor de esos depósitos y obligaciones no llegaba al millón de pesetas por habitante (18). Además, no ha

de olvidarse que un mayor nivel de seguro podría exigir un fuerte incremento de las primas a pagar por las entidades de crédito, sobre todo en el caso de Fondos de Garantía actualmente con una proporción «patrimonio neto/volumen de depósitos protegidos» nula —el Fondo de los bancos, con déficit patrimonial— o escasa —el Fondo de las cooperativas de crédito.

Por lo que atañe a la oportunidad de introducir un esquema de coaseguro o *corresponsabilidad* entre los depositantes y las entidades crediticias, el elevado porcentaje mínimo de protección (90 por 100) que exige la directiva mientras no se alcance la indemnización máxima garantizada resta interés a la aplicación de tal método de coaseguro. Si ya en un momento anterior quedaron expuestas algunas reservas en torno a la efectividad práctica de la corresponsabilidad en orden a fomentar la vigilancia de los depositantes sobre los bancos, una franquicia no superior al 10 por 100 lleva a reafirmar todavía en mayor medida dichas reservas. Por lo tanto, al mantenerse el límite de la cobertura en la zona mínima requerida por la norma europea, seguramente carece de utilidad proponer la aplicación en España de ese esquema de porcentajes de protección, ya que su incierta ventaja no compensa con claridad sus inconvenientes: en nada favorecería la estabilidad financiera, y perjudicaría la salvaguardia de los saldos de los pequeños ahorradores. Distinta sería la conclusión si se hubiese optado en España por elevar el nivel de la cobertura muy sustancialmente por encima del límite mínimo previsto en la directiva —como es el caso de Italia en la actualidad, que precisamente por eso utiliza el método del coaseguro.

3. Organización y financiación de los mecanismos de seguro

De acuerdo con la normativa vigente hasta finales de 1995, cada uno de los tres Fondos de Garantía españoles estaba regido por una *Comisión Gestora* cuya composición resultaba ser: cuatro representantes del Banco de España, uno de los cuales ostenta la presidencia, más cuatro representantes de la respectiva categoría de entidades integradas —bancos, cajas de ahorro o cooperativas de crédito—, nombrados por el Ministerio de Economía y Hacienda, a propuesta del Banco de España. Pues bien, el decreto-ley al que se viene haciendo referencia introduce algunas modificaciones de cierta trascendencia: los ocho miembros pasan a ser nominados por ese Ministerio, a la vez que los cuatro representantes de las entidades adheridas lo son a propuesta de las propias entidades. Se realiza así un rediseño de las comisiones gestoras en una línea que parece adecuada: establecer un mayor equilibrio entre el protagonismo del Banco de España y el de las instituciones directamente concernidas.

Con todo, cabe preguntarse si es procedente mantener unas comisiones gestoras con esa composición por mitades y la presidencia atribuida a nuestro Banco emisor. Un repaso de la organización adoptada en los diversos países de la UE pone de manifiesto que, al igual que en España, la respectiva autoridad de supervisión bancaria —u órgano similar— desempeña un papel determinante o muy apreciable en la administración de los sistemas de protección de países como Gran Bretaña, Irlanda, Bélgica, Holanda o Portugal. No es así, claro está, allí donde los dispositivos de cobertura se articulan en el seno de las correspondientes asociaciones bancarias (Alemania, Francia, Italia). En consecuencia, atendiendo al origen de nuestros Fondos de Garantía, creados y regulados por disposiciones legales, y a la vista de esa práctica europea, no ha de llamar demasiado la atención la composición de las comisiones gestoras españolas; sobre todo una vez alcanzado ese mayor equilibrio entre sus miembros según lo que establece el decreto-ley.

Y es que, además, para entender el peso que el banco central tiene con frecuencia en los Consejos encargados de la administración del seguro, es preciso reparar en el papel hasta ahora jugado por aquél en la *financiación* de los dispositivos de protección establecidos en determinados países, como en España (véase Burani, 1994). La directiva afirma expresamente en su exposición de motivos que no es indispensable armonizar los métodos de financiación de los sistemas de garantía, si bien añade que: a) las oportunas aportaciones deberían recaer, en principio, sobre las propias entidades de crédito receptoras de los depósitos; b) las autoridades públicas no habrían de comprometerse frente a los depositantes por el hecho de velar por la creación o reconocimiento oficial de tales sistemas de cobertura, lo cual viene a introducir la regla de que no pueden ser directamente llamadas a acudir en ayuda de los ahorradores en la hipótesis de crisis en una institución bancaria. En este enfoque resuena el eco de una prudente preocupación por evitar conflictos, dadas las limitaciones contenidas en las normas generales de la UE a la hora de conceder ayudas públicas a las empresas, por su peligro de introducir distorsiones en la competencia y en las transacciones entre los estados miembros. Sin embargo, de ahí no cabe colegir que esté prohibido todo tipo de contribuciones y líneas de crédito de los bancos centrales a los dispositivos de seguro, por lo que, entre otras cosas, esto sigue siendo un argumento para entender la continuidad de la presencia de esos institutos emisores en los órganos de administración de los mencionados dispositivos de garantía (19). De un lado, es admisible que la autoridad monetaria conceda, en su caso, créditos para facilitar liquidez a los dispositivos de garantía de los depósitos; de hecho, en el caso español tal posibilidad está recogida en el art. 13.2.a) de la Ley 13/1994, de 1 de junio, de Autonomía del Banco de España. Por otra parte, cabe que los bancos centrales efectúen

aportaciones excepcionales para nutrir los propios Fondos de Garantía, si se justifican con el fin de salvaguardar la estabilidad del conjunto de las instituciones crediticias adheridas a un mecanismo de protección; por lo que atañe a España, así se recoge en el tan citado decreto-ley, el cual especifica que la cuantía de dichas aportaciones será fijada por ley. Y es que, no en balde, si bien la exposición de motivos de la directiva afirma que —en principio— las pertinentes aportaciones deben efectuarse por las propias entidades de crédito y manifiesta que la regla aplicable es una capacidad financiera de los sistemas de protección proporcional a las obligaciones que asumen, también se apresura a subrayar que todo ello no debe, sin embargo, poner en peligro la solidez del sector bancario del estado miembro. Implícitamente viene a admitir que esas obligaciones asumidas responden a unos niveles de riesgo «ordinarios», pues no es posible diseñar un mecanismo de garantía capaz de afrontar cualquier grado de conmoción financiera; como ya nos advirtió Ricardo (1973, pág. 278; ed. original, 1817), si «se apodera del país un pánico general [...], no hay remedio seguro, *con ningún sistema*, para los bancos», debiendo confiar entonces en el buen hacer del prestamista de última instancia e, incluso, en el respaldo del Tesoro público.

Lo que acaba de señalarse no sólo viene al hilo de entender las razones de participación financiera que explican la composición adoptada en diversos países para los órganos de dirección de sus mecanismos de seguro. Sirve al mismo tiempo para poner en evidencia la necesidad de organizar unas comisiones gestoras de los Fondos que favorezcan tanto la confianza del público en la protección como la gestión eficaz y eficiente de las crisis bancarias, articulando unas estrechas relaciones de *colaboración* entre la autoridad monetaria y los administradores de los mencionados Fondos. La primera, en su función de «banco de bancos» y prestamista de última instancia, tiene la responsabilidad de ayudar a solventar eventuales situaciones de emergencia por falta de liquidez; para ello, está en disposición de inyectarla al conjunto del sistema bancario, con el objetivo de aliviar tensiones financieras generalizadas, o puede facilitar asistencia directa a entidades concretas que estén experimentando serias dificultades de tesorería. A este último respecto, aunque la prescripción clásica es que tales apoyos específicos sólo deberían tener como destinatarias entidades solventes, viables, cuyas tensiones de liquidez son meramente transitorias (20), es bien sabido que, en la práctica, la distinción entre apuros de tesorería y problemas de solvencia no es fácil de establecer, además de que pueden generarse interrelaciones de unos con otros; a muy corto plazo, la verdadera situación de un banco que muestra dificultades suele resultar laboriosa e intrincada de determinar incluso para las autoridades responsables de su supervisión, por lo cual —sin perjuicio de por otras razones (21)— cabe que un prestamista de úl-

tima instancia apoye hasta a entidades insolventes. De ahí que la colaboración entre el órgano garante de los depósitos, el banco central y —en último término— la autoridad facultada para revocar la licencia a las entidades de crédito venga a ser fundamental para aclarar la naturaleza de las dificultades afrontadas, diseñar las intervenciones más adecuadas, frenar el deterioro de la situación y encontrar una rápida salida a la crisis. Todo ello redundará en la mayor credibilidad del sistema de protección y la reducción de los correspondientes costes.

Relacionado con la financiación de los dispositivos de cobertura de los depósitos, procede insistir en que la directiva, siempre que se cumpla con el principio de adhesión obligatoria, admite cualquier método de cálculo de las aportaciones y el funcionamiento tanto de *dispositivos de seguro propiamente dicho* —dotados de un fondo permanente acumulado de antemano mediante primas pagadas de forma periódica— como de *mecanismos colectivos de garantía y asistencia mutua*, del carácter de los establecidos en Austria, Francia, Holanda, Italia, Luxemburgo o, fuera ya de la UE, Suiza. Estos últimos, basados en aportaciones *ex post* de las entidades participantes, quienes realizan contribuciones a propósito en función de las necesidades efectivas —*pay as you go*—, no efectúan una acumulación previa relevante de recursos (22). En España se optó desde un principio por el primer sistema; y así se mantiene en el decreto-ley, donde se prevé que los Fondos se nutrirán —además de, en su caso, mediante las ya aludidas contribuciones excepcionales del Banco de España— a través de las aportaciones anuales de las entidades de crédito integradas en cada uno de ellos, que serán del 2 por 1.000 de los depósitos incluidos bajo su garantía (23).

Suele sostenerse que el método del fondo acumulado *ex ante* ayuda mejor a reforzar la confianza del público; y evita un problema asociado con el esquema de garantías mutuas: llegada la crisis a algunas instituciones de crédito, que por la lógica del mecanismo no habían realizado hasta entonces aportaciones para eventuales indemnizaciones a los ahorradores, serán únicamente las restantes entidades las responsables de desembolsar contribuciones —en último término, unas pocas podrían tener que afrontar las insolvencias de muchas—; y esto justo cuando hasta podría existir un ambiente de inestabilidad que también a ellas estuviese afectando, con lo cual ese dispositivo de protección es menos sólido. Ahora bien, disfrutar de semejantes ventajas exige pagar un precio, pues tal método del fondo acumulado *ex ante* tiene el inconveniente de que han de soportarse los costes explícitos de su constitución incluso si poca o ninguna aplicación efectiva se hace posteriormente de los recursos reunidos —se puede afirmar que así ha ocurrido en España con el Fondo de Garantía de Depósitos de las Cajas de Ahorros, el cual hasta la fecha ha in-

currido en un coste bruto por ayuda prestada de sólo poco más de 45.000 millones de pesetas. No obstante, parece que ello no empaña las ventajas ofrecidas por el método del fondo acumulado *ex ante*, pues dicho inconveniente puede suavizarse mediante una política de modulación periódica de las primas pagadas, para llegar a fijar en determinados momentos cuotas nulas o más reducidas. Precisamente, el decreto-ley dispone que cuando algún Fondo de Garantía alcance un nivel suficiente para el cumplimiento de sus fines, el ministro de Economía y Hacienda, a propuesta del Banco de España, podrá acordar la disminución de las aportaciones periódicas, las cuales, en todo caso, deberán suspenderse cuando el fondo patrimonial no comprometido en operaciones propias de los fines del dispositivo iguale o supere el 1 por 100 de los depósitos mantenidos en las entidades adscritas. El mismo Fondo de Garantía correspondiente a las cajas de ahorros españolas es un buen ejemplo de ese tipo de política; el hecho de que el decreto-ley prevea elevar la prima en este Fondo —desde el 0,2 por 1.000 al 2 por 1.000— hay que asociarlo con el notable incremento que se introduce en la indemnización máxima, y no con la presente situación patrimonial de dicho Fondo y su proporción de cobertura de los depósitos actualmente garantizados (24).

Repárese en que el decreto-ley mantiene el criterio de fijar las *primas de seguro* conforme a una tasa uniforme —igual para todas las instituciones adheridas— aplicada sobre el volumen de depósitos bajo protección en cada entidad, tal como ha sido la pauta desde la creación de nuestros Fondos de Garantía. Una vez más ha de insistirse en los dos problemas básicos que lleva consigo tal proceder. En primer término, uno de equidad, pues la estrategia y la gestión desarrolladas por ciertas instituciones crediticias hacen muy poco probable que alguna vez provoquen pérdidas para el asegurador, de manera que, indirectamente, están subvencionando a aquellas otras caracterizadas por conductas temerarias o, al menos, más audaces. En segundo lugar, otro de eficiencia, debido al fenómeno del riesgo moral, ya que se pueden generar en los directivos bancarios incentivos no deseables desde el punto de vista social, induciéndolos a disminuir en términos relativos los recursos propios —que actúan a modo de «autoseguro»— e incrementar el grado de riesgo asociado a la cartera de activos y pasivos administrados. Pues bien, cabe preguntarse por qué no intentar aplicar algún criterio que introduzca una vinculación de las primas a los riesgos corridos en cada caso por el dispositivo de garantía (25). Conocidas las dificultades e incluso los efectos perversos vinculados con la implantación de un esquema puro basado en primas «justas» propia e íntimamente ligadas al riesgo asumido, lo que se plantea es la posibilidad de diseñar una suerte de solución de segundo rango (*second-best*) capaz de mejorar en cierto grado la eficiencia y la equidad del procedimiento usado actualmente.

El debate está abierto, y no faltan propuestas razonables, aunque respondan a esquemas sencillos, con un número reducido de categorías genéricas de riesgo establecidas de antemano. Así, tal vez sea viable manejar sólo unas cuantas categorías de riesgo, partiendo de una prima base —o «normal»— y efectuando descuentos para las entidades que lo merezcan por mantener unos niveles de riesgo inferiores a las demás. Sin duda las primas de ese modo fijadas serían simples aproximaciones, pero presumiblemente valiosas a pesar de que no pudiera intentarse su defensa sobre bases de estricto contenido actuarial —tampoco cabe hacerlo con las vigentes. Para establecer esa diferenciación de riesgos lo ideal sería utilizar las modernas técnicas estadísticas y econométricas, junto con la información que, en su caso, pueden aportar los mercados de acciones y de instrumentos de deuda subordinada, que hasta permitirían un refinamiento superior al apuntado; pero, sin tener que llegar hasta este punto, se vislumbra factible basarse al menos en el volumen relativo de recursos propios: *ratios* de solvencia superiores al nivel mínimo exigido —es decir, ofrecer mayores grados de «autoseguro»— podrían verse compensadas con la concesión de los mencionados descuentos sobre la prima normal (26). No faltará quien argumente que una ligera diferenciación de primas no tendría consecuencias prácticas relevantes; ahora bien, aparte de que sería una señal cualitativamente apreciable para los mercados financieros y un primer paso muy fácil de dar, obsérvese que también las agencias de calificación (*rating*) expresan sus opiniones mediante una escala relativamente reducida, sin que por ello sea lo mismo —por ejemplo, utilizando la escala de IBCA para calificaciones individuales de entidades financieras— merecer, por una parte, una A o B y, de otro lado, una C o D.

4. Aplicación de los recursos del Fondo de Garantía

En cuanto a los supuestos que dan origen al pago de las indemnizaciones, el decreto-ley se atiene estrictamente a lo previsto en la norma europea, que ya fue apuntado en su momento y no procede repetir. Eso sí, debe subrayarse que tales supuestos son más amplios que los hasta ahora considerados en la legislación española (sólo los casos de suspensión de pagos o quiebra).

Por otra parte, merece la pena aclarar que la directiva, según se indica en su exposición de motivos, no impide en modo alguno la posibilidad de que un sistema de protección opte por aplicar medidas tendentes a reflotar la entidad con dificultades, en vez de llegar a tener que pagar las citadas indemnizaciones. Nuestros Fondos de Garantía, si lo consideran menos costoso, pueden seguir realizando operaciones de saneamiento, orientadas a eludir los procedimientos concursales y resolver las crisis mediante apoyos financieros para restablecer la situa-

ción patrimonial del banco en cuestión o lograr su incorporación a otra entidad (27). De hecho, si bien estas últimas actuaciones solían considerarse como muy típicas de los mecanismos de garantía y asistencia mutua sin fondo acumulado *ex ante*, son igualmente realizadas por los esquemas de seguro propiamente dicho, pues, en la práctica, con frecuencia han demostrado ser muy ventajosas, siendo conveniente contar con disposiciones que las faciliten. Por lo tanto, a este respecto, en la actualidad no hay diferencias significativas entre ambos tipos de dispositivos, hasta el punto de que encontramos tantas excepciones en un caso como en otro: dentro de la primera categoría —sin fondo acumulado *ex ante*—, no pueden desarrollar esas operaciones los sistemas de Holanda y Luxemburgo; por lo que toca a la segunda —esquemas de seguro propiamente dicho—, no están facultados para ello los dispositivos de cobertura de Dinamarca y Gran Bretaña (véase Burani, 1994; Pecchioli, 1987, pág. 149).

VIII. CONCLUSIÓN

En la actualidad, y desde posiciones muy diversas, suele ser bastante común coincidir en subrayar la utilidad de los dispositivos de garantía de depósitos para proteger a los pequeños ahorradores, fortalecer la confianza del público y fomentar la estabilidad de los sistemas bancarios. Como señalaron hace ya más de tres décadas Friedman y Schwartz (1963, pág. 440), constituyen una forma de seguro que tiende a reducir las probabilidades de que acontezca la contingencia objeto del mismo. Ahora bien, su implantación no está exenta de efectos adversos y puede introducir distorsiones en el correcto funcionamiento de los mercados financieros. De ahí la importancia de atinar en el momento de diseñarlos, ponerlos en marcha y aplicarlos. En este sentido, particular atención ha de prestarse a la especificación de los objetivos concretos pretendidos, el modelo de protección, la naturaleza pública, semipública o privada del mecanismo, el carácter de la adscripción, el alcance y nivel de la cobertura otorgada, la fijación de la prima o contribución, etcétera.

La directiva adoptada por la UE acerca de esa materia no sólo se preocupa de promover la implantación y el reconocimiento oficial de uno o varios de tales esquemas de garantía en cada uno de los estados miembros, sino que se ve en la ineludible necesidad de articular una armonización sobre determinados extremos; y ello tanto para lograr un cierto nivel común de protección de esos consumidores que son los depositantes como para permitir unas reglas de juego mínimamente igualadas para las entidades de crédito que compiten en el espacio de la Unión. En consecuencia, sobre la base de los principios de adhesión obligatoria y de garantía por parte del país de origen, perfila el alcance cualitativo y el nivel cuantitativo del límite mínimo que ha de

ofrecer la cobertura por depositante y entidad; a la vez, concreta los supuestos en que procede la aplicación de la garantía, con el consiguiente derecho a percibir una indemnización de manera relativamente rápida. Sin embargo, estima que no resulta imprescindible coordinar aspectos como los métodos para financiar la protección o la forma de organizar los dispositivos, y admite la posibilidad de que éstos intervengan con medidas tendentes a reflotar las entidades en crisis, en vez de actuar como puros indemnizadores directos de los depositantes.

Esa norma europea representa un relevante desafío para los mecanismos de garantía de los depósitos. La transposición de la directiva a la correspondiente legislación nacional implica, ante todo, un esfuerzo para reorganizar sus pautas de funcionamiento en cuanto a la incorporación a los dispositivos —ahora declarada obligatoria—, la necesidad de admitir la adhesión voluntaria de las sucursales de entidades de crédito domiciliadas en otros estados miembros —a efectos de que puedan gozar, en su caso, de una garantía complementaria—, o la responsabilidad asumida en cuanto a los depósitos constituidos en las sucursales abiertas en los demás países de la UE por los propios bancos nacionales —depósitos que quedan dentro del ámbito de la protección. Esto tiene ya de por sí consecuencias financieras y patrimoniales para los dispositivos de cobertura: en algunos países se partía de la adscripción voluntaria y, a la vez, no se venía otorgando a los depositantes amparados por la garantía el *derecho* a percibir una indemnización, sino que la concesión de ésta era resultado de una decisión discrecional, libremente adoptada en cada caso por el órgano correspondiente; en otros estados miembros se requería la pertenencia forzosa de las sucursales de las entidades de crédito europeas a los sistemas de protección nacionales, por lo cual —en determinados casos de fuerte presencia extranjera— ahora estos últimos pueden encontrarse con una apreciable reducción de aportaciones; y, finalmente, en bastantes países sólo se prestaba cobertura a los depósitos recibidos por las oficinas nacionales de sus bancos, de manera que, de contar con amplias redes comerciales en otras partes de la UE, sus respectivos dispositivos de garantía habrán de tener especial cuidado en reestimar las contribuciones precisas y el monto de los compromisos afrontados.

Pero, además, en determinados estados miembros, como ocurre en España, las repercusiones financieras y patrimoniales derivan también de haber tenido que elevar el límite establecido para la cobertura, por más que, a este respecto, existe un régimen transitorio hasta finalizar el año 1999. Se entiende así, dicho sea de paso, el interés que las autoridades españolas parecen tener en cuanto al reforzamiento de los recursos con que cuentan nuestros fondos de garantía —en especial el previsto específicamente para los depósitos en los ban-

cos. Apoyados en tal base, podemos vislumbrar un probable aumento de las cargas soportadas por el sector bancario para ofrecer la cobertura mínima exigida, si bien la contrapartida será un bastante generoso amparo para los pequeños ahorradores, en línea con la habitual preocupación de la UE por proteger a los consumidores —en este caso unos usuarios bancarios llamados depositantes.

Eso sí, podemos preguntarnos por qué no extender esta atención a los consumidores hasta abarcar a los pequeños ahorradores que son clientes de determinados intermediarios financieros no bancarios también susceptibles de verse inmersos en crisis; un buen ejemplo es el de las compañías de seguros, para las cuales cabría articular algún sistema de garantía. Al fin y al cabo, siempre se ha dicho que desde la UE se intentaba facilitar un contexto competitivo homogéneo entre las diversas categorías de instituciones financieras, implantando unas reglas de juego similares para todo el conjunto de la industria de los servicios financieros —dentro de la cual cada vez hay menos compartimentos estancos. De hecho, en tal sentido, no deja de ser significativo que, con fecha 22 de septiembre de 1993, se haya presentado ya una propuesta de directiva relativa a los sistemas de garantía de las inversiones, es decir, para proteger a los clientes de las sociedades de valores o entidades similares (28).

NOTAS

(1) Véase, por ejemplo, FEDERAL DEPOSIT INSURANCE CORPORATION (1984, págs. 13-29).

(2) Para una amplia exposición acerca de la racionalidad de la introducción y aplicación de seguros de depósitos, véase, por ejemplo, CARISANO (1992).

(3) En estas páginas, usualmente se utilizará la expresión «banco» de forma genérica, como sinónimo de entidad de crédito, salvo allí donde se haga referencia a tal categoría concreta de entidad de crédito dentro de un contexto muy específico.

(4) Véase MAROTO ACÍN (1984).

(5) En este sentido, por lo que se refiere a las cajas de ahorros y las cooperativas de crédito alemanas, véase CARISANO (1992, pág. 30).

(6) Claro está, es por lo demás obvio que la directiva no es aplicable en ningún caso al Instituto de Crédito Oficial (ICO) existente en España, por cuanto no está sujeto a la normativa bancaria europea (véase art. 26 del Acta de adhesión de España y Portugal a las Comunidades Europeas, y art. 2.2 de la primera directiva de coordinación bancaria, de 12 de diciembre de 1977).

(7) Como la misma Comisión subrayó con motivo de la presentación al Consejo de lo que entonces sólo era una propuesta de directiva, la pertenencia obligatoria «constituirá una novedad en varios Estados en los que la adhesión es facultativa, si bien, en la práctica, la mayoría de las entidades de crédito está afiliada a un sistema de garantía de depósitos» (COM(92) 188 final SYN 415, de 4 de junio de 1992, pág. 13). En el momento de adopción de la directiva, en países como Alemania, España e Italia existían mecanismos de protección basados en la participación voluntaria. Eso sí, cabe matizar que, como es bien sabido,

por lo que se refiere a nuestro Fondo de Garantía de Depósitos en Establecimientos Bancarios, los reguladores se sirvieron de una vía indirecta para lograr la inscripción en él de todos los bancos propiamente dichos. Lo hicieron declarando la pertenencia a tal Fondo como requisito imprescindible para acceder a la financiación del Banco de España; naturalmente, una condición así doblaba casi cualquier resistencia.

(8) En Bélgica, Francia, Gran Bretaña e Irlanda la garantía abarcaba sólo los depósitos constituidos en moneda nacional (BURANI, 1994).

(9) Cabe completar la mencionada lista con Austria, país que se ha incorporado a la UE el 1 de enero de 1995, es decir, con posterioridad a la adopción de la directiva.

(10) Como señala BURANI (1994), en buena parte de los países de la UE —así, Francia, Gran Bretaña, Holanda, Irlanda, Luxemburgo y España— se venía limitando la cobertura a los depósitos constituidos en el territorio nacional.

(11) Para un detenido análisis de la protección de los depositantes en el supuesto de cuentas con varios titulares, véase LARGO GIL (1995).

(12) Como hemos apuntado, la directiva sigue el criterio habitual de fijar la indemnización máxima en forma de una cuantía por depositante y *entidad*. Aunque no corresponde efectuar ahora un comentario en profundidad, cabe resaltar que, si el propósito de limitar la garantía es circunscribirla a la salvaguardia de los ahorradores de verdad más modestos, resulta cuestionable el criterio de aplicar el seguro con referencia a *cada* banco: una elevada suma puede ser dividida en pequeños depósitos beneficiarios de la cobertura, reduciéndose así la disciplina impuesta por el mercado sobre la asunción de riesgos por las instituciones de crédito. Es cierto que, como señalan BENSTON y otros (1986, página 187) en relación con la experiencia de Estados Unidos, existen algunos inconvenientes y costes de transacción asociados a tal proceder. Pero, allí el fenómeno se ha ido extendiendo, sobre todo gracias a los baratos servicios de los *brokers* de dinero. Resulta una opción económica, comparada con el tiempo y el esfuerzo requeridos para analizar la posición financiera de un banco destinatario de fondos por encima del límite de cobertura; con la ventaja adicional de que, aprovechándose de la garantía, dichos *brokers* pueden —y suelen— colocar los saldos en entidades de crédito con dificultades, dispuestas a proporcionar mayores tipos de interés. Ante este hecho, los citados autores se plantean (pág. 321) la posibilidad de fijar un nivel máximo de protección con referencia a los depósitos totales de cada depositante en el conjunto de las instituciones adscritas a un mecanismo de seguro.

(13) Obsérvese que ese derecho a indemnización es consecuencia, sobre todo, del principio de adhesión obligatoria. De hecho, en la mayoría de los países de la UE donde, en el momento de publicación de la directiva, funcionaban dispositivos de carácter voluntario, la aplicación (o no) de la garantía era una decisión discrecional, adoptada libremente en cada caso por el órgano de dirección del mecanismo de cobertura: así, en Alemania e Italia (véase DÍAZ MORENO, 1987).

(14) De hecho, la disposición adicional octava del citado decreto-ley modifica la Ley de Ordenación Bancaria, de 31 de diciembre de 1946, con el fin de prever la revocación de la licencia —por acuerdo del Ministro de Economía y Hacienda— en el supuesto de exclusión del Fondo de Garantía de Depósitos.

(15) El decreto-ley aclara que a los ya mencionados «establecimientos financieros de crédito» no les será aplicable la legislación sobre garantía de depósitos.

(16) Tanto del sector público como del sector privado, y sean residentes o no. Es lo que en el pasivo del balance bancario se sitúa bajo el epígrafe de «Acreedores», que no incluye los recursos financieros recibidos mediante préstamos otorgados por el Banco de España o entidades de crédito.

(17) Normas semejantes a ésta figuran también en las regulaciones de otros países. Así, tanto en la Ley Bancaria británica

de 1979 como en el Estatuto del Fondo de protección italiano se especifica que el órgano de administración de la garantía está facultado para no indemnizar a quienes considere en alguna medida responsables de la crisis del banco o beneficiados por ella (véase DÍAZ MORENO, 1987).

(18) Véase BANCO DE ESPAÑA (1995, pág. 295).

(19) Cuando la Comisión presentó la pertinente propuesta en torno a la directiva tantas veces citada, aclaró que puede resultar necesaria la ayuda del sector público a los sistemas de garantía en el caso de situaciones urgentes excepcionales, o si los recursos de éstos se han agotado, con el fin de permitir el cumplimiento de los compromisos con los depositantes. Claro está, al mismo tiempo manifestó que no era deseable que eso se convirtiera en norma general, ni puede quebrantar las disposiciones del Tratado de Roma relativas a las ayudas estatales, que sólo se admiten en determinados supuestos justificados por razones de carácter social (COM (92) 188 final SYN 415, de 4 de junio de 1992, pág. 9).

(20) Esa regla tradicional deriva del enfoque de THORNTON (1939; ed. original, 1802) o BAGEHOT (1968; ed. original, 1873) sobre las intervenciones del prestamista de última instancia.

(21) El valor del patrimonio neto de un banco puede ser bastante diferente calculado desde la perspectiva de la gestión continuada y fijado a efectos de su liquidación. Cuando una entidad es insolvente en este último sentido pero no lo es en el otro, es probable que la autoridad monetaria considere razonable proporcionar asistencia financiera para así eludir unos costes de liquidación elevados. Incluso aunque sea insolvente como negocio en normal funcionamiento, en la práctica existen bastantes casos en los que se estima necesario actuar de esa manera para evitar que el colapso de una entidad —sobre todo, de tener un tamaño importante— pueda desencadenar una pérdida de confianza nacional e internacional en el sistema bancario del país, la desestabilización del mecanismo de pagos y un «efecto dominó» difícil de afrontar aun disponiendo de los dispositivos ordinarios de garantía de los depósitos.

(22) Acerca de las ventajas e inconvenientes de uno y otro sistema, véanse, por ejemplo, MCCARTHY (1980, págs. 594-596) y SCOTT y MAYER (1971, págs. 895-900).

(23) Hasta la entrada en vigor del decreto-ley, el 1 de enero de 1996, eran de 2 por 1.000 de los depósitos para el caso de los establecimientos bancarios; un 0,2 por 1.000 para las cajas de ahorros, y un 1 por 1.000 para las cooperativas de crédito. Por su parte, el Banco de España aportaba anualmente el equivalente a la mitad de lo que pagaban los bancos y lo mismo que lo satisfecho por las cooperativas de crédito, mientras que no efectuaba contribuciones al Fondo para los depósitos en las cajas de ahorros, que cuenta con mejor situación patrimonial.

(24) Obsérvese que el propio decreto-ley prevé una aportación excepcional durante 1996 del Banco de España al Fondo de Garantía de Depósitos en Establecimientos Bancarios, en cuantía igual al total de las contribuciones realizadas por éstos. Seguramente es un esfuerzo por ayudar a solventar el déficit patrimonial de ese Fondo y contar con un nivel de recursos suficiente para hacer creíble un nivel de protección en alza.

(25) Véanse, entre otros, CARISANO (1992, págs. 109-128), CHAMORRO GÓMEZ (1991), RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ (1992, 1993) y TORRERO MAÑAS (1993, págs. 297-305).

(26) En esta línea, KENDALL y LEVONIAN (1991) derivan y analizan un esquema muy sencillo de fijación de primas basado en la *ratio* de recursos propios; haciendo con ella un ejercicio de simulación, obtienen muy significativas mejoras en términos de eficiencia, que son mayores de poder usar valores de mercado —en vez de cifras contables— para tales recursos propios. Una regla similar se encuentra recogida en Portugal en el Decreto-Ley 246/95, de 14 de septiembre, por el que se efectúa la transposición de la directiva europea: a la hora de señalar las contribuciones anuales, el Banco de Portugal puede «utilizar criterios de regresividad y atender a la situación de solvencia de las en-

tidades» (art. 161.3); a decir verdad, ya la normativa hasta entonces en vigor establecía las primas en función del nivel de la *ratio* de solvencia, distinguiendo cinco categorías. Un esquema también bastante sencillo, aunque desde luego más completo, es el contenido en la regla sobre primas aplicada desde el 1 de enero de 1993 por la FDIC (véase SAUNDERS, 1994, páginas 354-355). Prevé tener en cuenta dos factores: la opinión de los supervisores acerca de la solidez de cada entidad —con tres categorías diferentes— y el mayor o menor volumen relativo de fondos propios con que cuenta ésta —estructurado en otras tres categorías. Así se llegan a definir nueve posibles situaciones, si bien, al establecer compensaciones entre uno y otro de los dos factores considerados, los niveles de prima sólo son cinco diferentes, que oscilan entre el 2,3 y el 3,1 por 1.000 de los depósitos computables.

(27) Al respecto, véanse, por ejemplo, GARCÍA DE ENTERRÍA (1994), JIMÉNEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ (1987) y SÁNCHEZ CALERO (1981).

(28) Véase RECALDE CASTELLS (1994).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANTÓN, J. A. (1980), «El Fondo de Garantía de Depósitos», *Papeles de Economía Española*, núm. 3, págs. 184-191.
- BAGEHOT, W. (1968), *Lombard Street: el mercado monetario de Londres*, Fondo de Cultura Económica, México. Edición original, 1873.
- BALTENSPERGER, E., y DERMINE, J. (1987), «The role of public policies in ensuring stability: A cross-country, comparative perspective», en PORTES, R., y SWOBODA, A. K. (comps.), *Threats to international financial stability*, Cambridge University Press, Cambridge, págs. 67-90.
- BANCO DE ESPAÑA (1995), *Cuentas financieras de la economía española (1985-1994)*, Madrid.
- BENSTON, G. J.; EISENBEIS, R. A.; HORVITZ, P. M.; KANE, E. J., y KAUFMAN, G. G. (1986), *Perspective on safe and sound banking*, MIT Press, Cambridge (Mass.).
- BLACK, F.; MILLER, M. H., y POSNER, R. A. (1978), «An approach to the regulation of bank holding companies», *Journal of Business*, vol. 51, núm. 3, julio, págs. 379-412.
- BURANI, U. (1994), «I fondi di garanzia dei depositi: una prospettiva europea», *Bancaria*, vol. 50, núm. 10, octubre, págs. 84-90.
- CARISANO, R. (1992), *Deposit insurance: Theory, policy and evidence*, Dartmouth, Aldershot.
- CHAMORRO GÓMEZ, J. M. (1991), «Valoración de la garantía de los depósitos: una aplicación al caso español», tesis doctoral, Universidad del País Vasco.
- 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.
- DÍAZ MORENO, A. (1987), «Las perspectivas de la protección de los depósitos en Italia: el futuro Fondo di tutela dei depositi bancari», *Revista de Derecho Bancario y Bursátil*, vol. 7, número 26, abril-junio, págs. 341-377.
- EDWARDS, F. R., y SCOTT, J. H. (1979), «Regulating the solvency of depository institutions: A perspective for deregulation», en EDWARDS, F. R. (comp.), *Issues in financial regulation*, McGraw-Hill, Nueva York, págs. 65-105.
- FEDERAL DEPOSIT INSURANCE CORPORATION (1983), *Deposit insurance in a changing environment*, Washington, D.C., 15 de abril.
- (1984), *The first fifty years: A history of the FDIC 1933-1983*, Washington, D.C.
- FRIEDMAN, M., y SCHWARTZ, A. J. (1963), *A monetary history of the United States, 1867-1960*, Princeton University Press, Princeton (N.J.).
- GALBRAITH, J. K. (1983), *El dinero*, Orbis, Barcelona.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, J. (1994), «La reforma del régimen del Fondo de Garantía de Depósitos en Establecimientos Bancarios», *Revista de Derecho Bancario y Bursátil*, vol. 13, número 55, julio-septiembre, págs. 569-594.
- GARRIDO TORRES, A. (1991), «Crisis bancarias y regulación financiera: el seguro de depósitos», *Documentos de Trabajo*, número 22/91, Servicios de Estudios, Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona, Barcelona.
- JIMÉNEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ, A. (1987), «El Fondo de Garantía de Depósitos en Establecimientos Bancarios», en MARTÍN-RETORTILLO, S. (dir.), *Estudios de derecho público bancario*, Ceura, Madrid, págs. 175-202.
- KENDALL, S. B., y LEVONIAN, M. E. (1991), «A simple approach to better deposit insurance pricing», *Journal of Banking and Finance*, vol. 15, núms. 4/5, septiembre, págs. 999-1018.
- LARGO GIL, R. (1995), «La tutela de los depositantes ante las crisis financieras de las entidades de crédito. En particular, el supuesto de las cuentas con varios titulares», *Revista de Derecho Bancario y Bursátil*, vol. 14, núm. 58, abril-junio, páginas 393-426.
- MAROTO ACÍN, J. A. (1984), «Nota sobre los Fondos de Garantía de Depósitos: antecedentes, desarrollo y situación actual», *Papeles de Economía Española*, núm. 18, págs. 122-126.
- MCCARTHY, I. (1980), «Deposit insurance: Theory and practice», *International Monetary Fund Staff Papers*, vol. 27, núm. 3, septiembre, págs. 578-600.
- MELTZER, A. H. (1967), «Major issues in the regulation of financial institutions», *Journal of Political Economy*, vol. 75, núm. 4, agosto, págs. 482-501.
- PARDO ALÉS, G. (1989), «El seguro de depósitos en los países de la CEE. Intentos de coordinación», en VELARDE, J.; GARCÍA DELGADO, J. L., y PEDREÑO, A. (comps.), *El sistema financiero de la economía española: once estudios*, Colegio de Economistas de Madrid, Madrid, págs. 135-144.
- PAREJO GÁMIR, J. A.; CALVO BERNARDINO, A., y PAÚL GUTIÉRREZ, J. (1993), *El sistema financiero en los países de la CE*, ed. AC, Madrid.
- PECCHIOLI, R. M. (1987), *Le contrôle prudentiel des banques*, OCDE, París.
- RECALDE CASTELLS, A. (1994), «Propuesta comunitaria de directiva para la tutela de los clientes de las empresas de inversión con motivo de la apertura de un procedimiento concursal a esas entidades», *Revista de Derecho Bancario y Bursátil*, volumen 13, núm. 54, abril-junio, págs. 525-527.
- RICARDO, D. (1973), *Principios de economía política y de tributación*, Seminarios y Ediciones, Madrid. Edición original, 1817.
- RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, J. M. (1992), «Los sistemas de garantía de los depósitos bancarios: primeros apuntes para una discusión», *Anales de Estudios Económicos y Empresariales*, número 7, págs. 127-142.
- (1993), «En torno a la reforma del seguro de depósitos», *Papeles de Economía Española*, núm. 54, págs. 77-84.
- (1994a), «La regulación bancaria en el contexto de la Unión Europea: el estado de la cuestión», *Perspectivas del Sistema Financiero*, núm. 48, págs. 47-60.
- (1994b), «Las entidades financieras en la década de los no-

- venta: nuevos desafíos, otros derroteros», *Papeles de Economía Española*, núm. 58, págs. 43-61.
- SÁNCHEZ CALERO, F. (1981), «El Fondo de Garantía de Depósitos Bancarios», *Revista de Derecho Bancario y Bursátil*, vol. 1, número 1, enero-marzo, págs. 11-77.
- SAUNDERS, A. (1994), *Financial institutions management: A modern perspective*, Irwin, Burr Ridge (Illinois).
- SCHNEIDER, H.; HELLWIG, H. J., y KINGSMAN, D. J. (1978), *The German financial system*, Fritz Knapp Verlag, Francfort.
- SCOTT, K. E., y MAYER, T. (1971), «Risk and regulation in banking: Some proposals for federal deposit insurance reform», *Stanford Law Review*, vol. 23, mayo, págs. 857-902.
- THORNTON, H. (1939), *An enquiry into the nature and effects of the paper credit of Great Britain*, Allen and Unwin, Londres. Edición original, 1802.
- TORRERO MAÑAS, A. (1993), *La crisis del sistema bancario: lecciones de la experiencia de Estados Unidos*, Civitas, Madrid.