

EL FONDO DE GARANTÍA DE DEPÓSITOS DE LAS CAJAS DE AHORROS

Jorge J. Pereira Rodríguez

I. INTRODUCCIÓN

Es, desde luego, gratificante poder analizar una institución, como es el caso del Fondo de Garantía de Depósitos de las Cajas de Ahorros, que nació con la loable intención de afianzar los depósitos de sus ahorradores y que al día de hoy —a diferencia de lo ocurrido con el correspondiente Fondo de los establecimientos bancarios— todavía no ha tenido que ser utilizado para los fines para los que fue establecido, por lo que el importe de su patrimonio ha ido creciendo ininterrumpidamente con el transcurso de los años, mientras que, en sentido contrario, el porcentaje de las aportaciones anuales necesarias para su capitalización se vino paulatinamente reduciendo como reconocimiento de esa nula siniestralidad.

Tal análisis debe partir, lógicamente, del examen de las razones que impulsaron a su establecimiento por decisión de la autoridad económica, del sistema por ella elegido para llevarlo a efecto y de las vicisitudes que lo condujeron hasta su regulación actual, en la que muy recientemente se abordó su preceptiva adaptación a una Directiva comunitaria sobre esta materia.

Pero, con todo, lo más importante del Fondo de Garantía de Depósitos de las Cajas de Ahorros no es su desarrollo legislativo, sino más bien su evolución económica y financiera que, ante la ausencia de situaciones comprometidas que resolver, ha ido generando, cada ejercicio, unos excesos de las aportaciones sobre sus reducidos costes de gestión que, aun contando con la sucesiva reducción del porcentaje aplicable sobre los depósitos para cuantificar tales aportaciones anuales, han configurado un patrimonio próximo al cuarto de billón de pesetas, creciente y saneado. Y estos aspectos económicos y financieros constituirán el contenido concreto de los restantes epígrafes de este trabajo.

II. REGULACIÓN ACTUAL Y PROCESO DE ARMONIZACIÓN

En la línea reseñada, en el cuadro núm. 1 se

describen las vicisitudes normativas por las que han ido pasando los fondos de garantía de depósitos de los tres grandes grupos de entidades de esta naturaleza existentes en el sistema financiero español —cajas de ahorros, bancos y cooperativas de crédito—, si bien, en lo que sigue, la referencia se centrará en el de las primeras.

De cualquier modo, cabe apuntar que después de un período inicial de regulaciones propias, con ciertas diferencias fundamentales (en cuanto al momento de su creación, en su personalidad jurídica, en las garantías cubiertas y en la administración), hoy en día tienen una normativa uniforme, en la que prácticamente las únicas diferencias estriban, de una parte, en el porcentaje de los depósitos efectivamente requerido para las aportaciones anuales de las entidades integradas y, de otra, en que como anticipo de la transposición de una directiva comunitaria, ya en 1995 se suprimió únicamente para las cajas de ahorros la aportación adicional del Banco de España, lo que si bien supone una discriminación en su contra, puede ser alternativamente entendido como una muestra más de la sanidad y solvencia que mantienen estas instituciones y de la confianza que en ellas tienen tanto la autoridad económica como sus impositores.

1. Creación del Fondo de Garantía de Depósitos

El Fondo de Garantía de Depósitos de las Cajas de Ahorros surge en 1977 —en la misma fecha que el de las entidades bancarias, mientras que el de las cooperativas de crédito no se establece hasta 1982— a través del Real Decreto 3047/1977, de 11 de noviembre (hoy ya derogado), con la finalidad común, aludida en los respectivos textos constituyentes, de contribuir a la defensa y al estímulo del ahorro y ser, a la vez, un instrumento de disciplina operativa de las instituciones de crédito, para lo cual, al igual que ya habían hecho otros países industrializados con anterioridad (1), se adopta un procedimiento de garantía para los fondos depositados en las entidades financieras, bajo la modalidad

CUADRO NÚM. 1
NORMATIVA DE LOS FONDOS DE GARANTÍA DE DEPÓSITOS

| <i>Cajas de Ahorros</i> | <i>Bancos</i> | <i>Cooperativas de Crédito</i> |
|--|--|--|
| Real Decreto 3047/1977 (crea el FGD de CA) derogado por RD 2860/1980 | Real Decreto 3048/1977 (crea el FGD de B) derogado por RD 567/1980 | |
| Circular Banco España 25/1977 (desarrolla RD 3047/1977) | Real Decreto-Ley 4/1980 (dota al FGD de B de personalidad jurídica) | |
| Real Decreto 2860/1980 (perfecciona y amplía régimen FGD de CA) derogado por RD 2575/1982 | Real Decreto 567/1980 (perfecciona y amplía régimen FGD de B) | |
| Real Decreto 1620/1981 (modifica al RD 2860/1980) | Real Decreto 1620/1981 (modifica al RD 567/1980) | |
| Real Decreto-Ley 18/1982 (dota al FGD de CA de personalidad jurídica) | | Real Decreto-Ley 18/1982 (crea el FGD de CC, dotado de personalidad jurídica) |
| Real Decreto 2575/1982 (desarrollo del RD-L 18/1982) | | Real Decreto 2576/1982 (desarrollo del RD-L 18/1982) |
| | Real Decreto 740/1985 (aportación: 1,2 por 1.000) | Circular Banco España 14/1985 (información a rendir al Banco España) |
| Acuerdo del Banco de España 5/1/1988 (aportación: 0,3 por 1.000) | | |
| Ley 37/1988 (tope de la aportación: 1 por 1.000) | Ley 37/1988 (aportación: 2 por 1.000) | Ley 37/1988 (aportación: 1 por 1.000) |
| | Ley 4/1990 (aportación: 2,5 por 1.000; 3 por 1.000 en ciertas condiciones) | |
| | Real Decreto 437/1994 (FGD podrá concurrir ampliación capital bancos en crisis) | |
| Ley 42/1994 (artículo 79) (tope de la aportación: 1 por 1.000) | Ley 42/1994 (artículo 79) (aportación: 2 por 1.000) | Ley 42/1994 (artículo 79) (aportación: 1 por 1.000) |
| Orden 27/2/1995 (reduce aportación al 0,2 por 1.000) | | |
| Real Decreto-Ley 12/1995 Transposición parcial Directiva | Real Decreto-Ley 12/1995 Transposición parcial Directiva | Real Decreto-Ley 12/1995 Transposición parcial Directiva |
| Real Decreto 2024/1995 Transposición parcial Directiva | Real Decreto 2024/1995 Transposición parcial Directiva | Real Decreto 2024/1995 Transposición parcial Directiva |

Fuente: Elaboración propia.

de fondo de garantía mutua, sin perjuicio, como es lógico, de las responsabilidades jurídicas que, en su caso, correspondan a los administradores y a las entidades en cuestión.

La justificación del establecimiento de una institución de esta naturaleza en una economía, como la española, regida por los principios de libertad propios de una economía de mercado y en una época de marcada liberalización del sistema financiero español, se explica en esas disposiciones por el tratamiento especial que merece la adecuada protección del ahorrador, que no siempre, a juicio de la autoridad económica, puede discernir con facilidad la actuación de los establecimientos en los que deposita sus fondos. En otros términos, razones de especial protección al ahorro, y entiendo que también de evitar el deterioro de imagen que se produciría en una parte tan importante de la economía, como es el sistema financiero en el que se apoya, ante una si-

tuación de no reembolso a los depositantes de los ahorros cedidos a una entidad de crédito, fueron los factores que motivaron la creación de los fondos de garantía de depósitos.

Un aspecto fundamental por el que en aquel entonces tuvo que decantarse —acertadamente, a mi juicio— la autoridad económica fue el de si era conveniente establecer un fondo único para todas las entidades de depósito o si, alternativamente, era preferible, como se hizo, diferenciarlos según la naturaleza de sus distintos grupos. Y entiendo que la decisión fue acertada porque existían, y continúan existiendo, fuertes razones que aconsejan una postura de este tipo, entre las que fundamentalmente pueden comentarse las siguientes:

- En primer término, es de considerar la distinta naturaleza jurídica de cada uno de los grupos indicados, la cual no sólo tiene relevancia en cuanto a

la forma jurídica en la que se configuran, sino, asimismo, por lo que a sus títulos de propiedad y representación se refiere.

Así, mientras que los bancos son sociedades anónimas sometidas a la normativa de su ley reguladora, cuyo capital es propiedad de los accionistas que las representan a través de sus órganos de gobierno, las cajas de ahorros son entidades financieras plenas que tienen la forma jurídica de fundaciones de naturaleza privada, esto es, son patrimonios orientados a una finalidad social cuyos órganos de representación se configuran por vías distintas a la propiedad del capital. Y las cooperativas de créditos, por su parte, son, conforme a su definición legal, sociedades cooperativas cuyo objeto social es servir a las necesidades financieras de sus socios y de terceros mediante el ejercicio de las actividades propias de las entidades de crédito.

Se trata, por tanto, de tres grupos de entidades con naturaleza jurídica distinta, y específica en el caso de las cajas de ahorros y de las cooperativas de crédito, que aconsejan consiguientemente fondos de garantía diferenciados.

- A una conclusión análoga cabe llegar si se considera la especialización de cada uno de esos grupos de entidades de crédito y, en consecuencia, el distinto grado de riesgo que sus diferentes actividades acarrea.

En efecto, aun cuando los tres grupos de entidades de depósito son actualmente instituciones de crédito plenas, con libertad operatoria y equiparación completa, no es menos cierto que en uso de esa libertad cada grupo tiene una cierta especialización, que en el caso de las cajas de ahorros se concreta en que preferentemente canalizan el ahorro popular y financian a las familias y a las pequeñas y medianas empresas; que en las cooperativas de crédito se manifiesta en una dedicación particular a las operaciones con sus socios, aun cuando también realizan operaciones con terceros, y que en los bancos esa especialización queda más diluida en una actividad más dirigida tanto a la banca al por mayor como al por menor, centrada en mayor medida en la gran empresa.

Y es evidente que esas diferentes especializaciones comportan, paralelamente, distintos grados de riesgo que deben ser abordados y cubiertos por instituciones diferentes.

- En tercer lugar, porque es también dispar el grado de confianza que los ahorradores tienen respecto de cada uno de esos grupos. Y para no entrar en valoraciones subjetivas, por otra parte difundidas en más de una ocasión a través de los resultados de encuestas realizadas a los impositores, puede indicarse que si una forma de medir esa garantía es a través del coeficiente de recursos propios que administran, el de las cajas de ahorros era, al cierre del ejercicio 1994, del 12,57 por 100, más de cuatro

puntos y medio por encima del mínimo exigido legalmente. Pues bien, aun cuando no se conoce oficialmente ese porcentaje medio para los otros dos grupos de entidades, puede afirmarse, sin temor a error, que es inferior al indicado para las cajas de ahorros.

- Un cuarto argumento está apuntado por la propia autoridad económica y hace referencia a las situaciones diferentes que concurren en el sistema financiero español. Así, cuando el Real Decreto 1620/1981, de 13 de julio, modifica parcialmente las anteriores regulaciones de los fondos de garantía de depósitos en establecimientos bancarios y en cajas de ahorros, respectivamente, al explicar los cambios que introduce en la normativa del de los bancos, en su propia exposición de motivos indica que la experiencia adquirida por la aplicación de la normativa anterior, «que ha permitido afrontar con agilidad y realismo los problemas de reestructuración patrimonial en varias entidades bancarias», aconseja completarla con la finalidad primordial de ultimar el saneamiento del sistema financiero, «marcando así la necesaria diferenciación con las situaciones de normalidad patrimonial que concurren en la mayor parte de las entidades del sector».

- Un último argumento, que como es lógico hoy ya no podría ser utilizable, fue el distinto momento elegido para su implantación: 1977 para el de los establecimientos bancarios y para el de las cajas de ahorros y 1982 para el de las cooperativas de crédito.

En todo caso, las cuatro primeras razones expuestas continúan hoy siendo válidas y explican, como veremos posteriormente, que en la adaptación de sus regulaciones a lo dispuesto al efecto en una Directiva comunitaria se mantenga, bajo una normativa uniforme, su configuración a través de tres fondos independientes.

2. Normativa vigente

Pese al período relativamente corto transcurrido desde el establecimiento de los fondos de garantía de depósitos en España, se han dado, sin embargo, bastantes modificaciones legislativas, conforme se recoge en el citado cuadro núm. 1. Atendiendo a ellas, se expondrán las principales características del Fondo de las Cajas de Ahorros.

a) Adscripción y naturaleza del Fondo

En principio, la adscripción al Fondo se estableció con carácter voluntario, si bien las restricciones que aparejaba la exclusión aconsejaban a las entidades formar parte del mismo, al margen de las ventajas obviamente derivadas de la cobertura del riesgo de depósito que constituiría su finalidad. De hecho, todas las cajas de ahorros españolas están integradas en su correspondiente Fondo de Garantía de Depósitos.

Esta voluntariedad se recogía en el primitivo Real Decreto 3047/1977, de 11 de noviembre (hoy derogado), y se ha venido manteniendo hasta hace escasas fechas. Así, si bien se establecía que se integrarían en el Fondo, inicialmente, todas las cajas de ahorros confederadas inscritas en el Registro del Banco de España con acceso a su financiación, posteriormente se añadía que cualquiera de ellas que deseara su exclusión podría solicitarlo, con renuncia al acceso a tal financiación.

Esta situación fue modificada hace pocos días para adaptarla a lo que, como se verá, dispone la Directiva comunitaria en esta materia, esto es, la obligatoriedad de la adscripción al Fondo.

Por lo que se refiere a su naturaleza, tanto el de las cajas de ahorros como el de los establecimientos bancarios nacieron como una institución creada en el Banco de España, al cual correspondía su gestión y administración, conforme a las normas que los regulaban.

Sin embargo, el inicio de la crisis de varias entidades bancarias impulsó a la autoridad económica a la necesidad de dotar a su Fondo de personalidad jurídica pública independiente, lo cual hizo a través del Real Decreto-Ley 4/1980, y esta circunstancia la extendió más tarde a los otros dos fondos, con ocasión del establecimiento del correspondiente a las cooperativas de crédito, mediante el Real Decreto-Ley 18/1982, de 24 de septiembre.

Así, en el artículo primero de esta última disposición se indica, por lo que al Fondo de las Cajas de Ahorros se refiere, que tendrá personalidad jurídica pública, con plena capacidad para el desarrollo de sus fines en régimen de derecho privado y sin sujeción a las normas reguladoras de las entidades estatales autónomas y de las sociedades estatales.

b) *Depósitos garantizados*

Como se indica en ese mismo artículo del Real Decreto-Ley 18/1982, el Fondo así constituido, con personalidad jurídica pública, tendrá por objeto garantizar los depósitos en las cajas de ahorros en la forma y cuantía que el gobierno establezca.

Y, en tal sentido, si bien la cuantía de los depósitos garantizada se fijó inicialmente en 500.000 pesetas, más tarde, en virtud de lo dispuesto en el Real Decreto 1620/1981, de 13 de julio, ese importe se elevó a 1.500.000 pesetas. Por último, ese importe se ha elevado al equivalente en pesetas a 15.000 ecus, por el Real Decreto 2024/1995.

En cuanto a la forma en la que se configura la citada garantía se indica que tendrá el expresado límite por depositante, sea persona natural o jurídica y cualquiera que sea el número y clase de depósitos en los que figure como titular en la misma caja de ahorros, añadiendo que dicho límite se aplicará también a los

depositantes titulares de depósitos por mayor importe. Es decir, que si el total de los depósitos de un titular no supera el importe garantizado el Fondo cubre y devuelve, en su caso, la totalidad de los mismos, y hasta esa cantidad cuando el saldo global sea mayor.

c) *Aportaciones al Fondo*

En la norma que los creó se estableció que los respectivos fondos estarán dotados de una aportación de las entidades que los integran y de una cantidad del Banco de España igual a la suma de las anteriores. E inicialmente esa aportación se fijó para todos ellos en el 1 por 1.000 de los depósitos de cada entidad al cierre del ejercicio económico, indicándose que en el mes de febrero de cada año se revisarán las aportaciones para ajustarlas a los saldos de sus depósitos al 31 de diciembre anterior. A tal efecto, en el Real Decreto 2575/1982, de 1 de octubre, se establece, asimismo, que tendrán la consideración de depósitos las cantidades que lucen en el epígrafe «Acreedores» del balance público, a excepción de los incluidos en el concepto «Otras cuentas» del propio epígrafe, y todo ello referido a los negocios en España de las cajas de ahorros miembros del Fondo.

La idea de la autoridad económica en este sentido, implícitamente recogida en la exposición de motivos del Real Decreto 1620/1981, de 13 de julio, parecía consistir en formar unas reservas suficientes para atender a su función de aseguramiento de los depósitos, tal como se había efectuado, a su juicio, en los países que tenían, desde hace muchos años, instituida la figura del seguro del depósito y en los cuales se formaron las reservas necesarias a través de la acumulación de anualidades sucesivas.

Pero este objetivo, que como veremos se ha conseguido en el caso de las cajas de ahorros, no se pudo alcanzar en el de los bancos por cuanto, como también se recuerda en esa exposición de motivos, la creación del Fondo de Garantía de Depósitos en establecimientos bancarios ha coincidido en el tiempo con el inicio de la crisis de varias entidades, por lo que no fue posible que aquél haya podido formar las reservas suficientes para atender a su función de aseguramiento de los depósitos y reforzamiento de los bancos en crisis. Y, por tal circunstancia, fue preciso arbitrar para ellos un sistema alternativo de alcanzar los medios financieros necesarios mediante el anticipo de anualidades futuras, por lo que se ampliaron las posibilidades de concesión de anticipos por parte del Banco de España, sin perjuicio de los que también pudieran realizar los bancos integrados en el Fondo con cargo a sus anualidades futuras.

Al tiempo, también se fueron diferenciando los porcentajes de esas aportaciones anuales en los distintos fondos, tanto elevándolos (los de los bancos llegaron a ser del 2,5 por 1.000) como rebajándolos (los de las cajas de ahorros eran en 1995 del

0,2 por 1.000), en virtud de la autorización existente en tal sentido para que se disminuyan cuando el Fondo alcance una cuantía suficiente para sus fines.

Por todas estas circunstancias es por lo que, desde su constitución hasta el presente, se han ido modificando, al alza o a la baja, las aportaciones a los respectivos fondos y es por lo que, también hoy, al contemplar específicamente las aportaciones al Fondo de las Cajas de Ahorros, es preciso diferenciar entre el tope legalmente establecido para ellas y el porcentaje efectivamente aplicable en razón del patrimonio alcanzado por el mismo.

En efecto, hasta la última modificación aprobada, cuando este trabajo ya se encontraba en imprenta y que se contemplará posteriormente, ese tope de las aportaciones a los fondos se formulaba en el artículo 79 de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social, según el cual el patrimonio de los fondos de garantía de depósitos en cajas de ahorros y en cooperativas de crédito se nutriría con aportaciones anuales de las entidades integradas en cada uno de ellos, equivalentes al 1 por 1.000 —el 2 por 1.000 para el de los establecimientos bancarios— de sus depósitos, y con aportaciones anuales del Banco de España iguales al conjunto de aquéllas.

Cuando en cualquiera de los dos primeros fondos el saldo de los anticipos del Banco de España supere cuatro veces la cuantía de las aportaciones de las entidades y del Banco de España en el último ejercicio, aquella cifra podría ser elevada por el gobierno, a propuesta del Banco de España, al 2 por 1.000 para ese fondo.

Y seguidamente se añadía, con carácter general para los tres fondos, que, en el caso de que cualquiera de ellos alcanzase un patrimonio suficiente para sus fines y previa liquidación de los anticipos o ayudas financieras de otro tipo del Banco de España, el ministro de Economía y Hacienda, a propuesta del Banco de España, podría acordar una disminución de las aportaciones anuales mencionadas. A tal efecto, podría alterar o no la relación de aportaciones entre las entidades respectivas y el Banco de España y hasta podría llegar a suprimir la aportación de éste.

Pues bien, mientras que en los fondos de los establecimientos bancarios y de las cooperativas de crédito esos topes coincidían con los porcentajes efectivamente aplicados para cuantificar las aportaciones anuales, en el caso de las cajas de ahorros hay que precisar que, en uso de la facultad conferida a la autoridad monetaria, ese porcentaje inicial del 1 por 1.000 se redujo, primero, al 0,3 por Acuerdo del Banco de España de 5 de enero de 1988 y, más tarde, al actual 0,2 por 1.000 establecido mediante Orden de 27 de febrero de 1995.

Y es más, como se indica en el preámbulo de esta Orden, dado que en 1994 ha seguido reforzándose el patrimonio de su Fondo (que, como se verá al

cierre de ese ejercicio era de 240.897,7 millones de pesetas), «no sólo puede continuarse la política de reducciones en las aportaciones de las Cajas, sino también prescindir de la del Banco de España».

En definitiva, sin contar con la última modificación a la que luego me referiré, en 1995 no sólo el porcentaje de aportación anual de las cajas de ahorros fue más reducido que el de las cooperativas de crédito, y todavía más que el de los establecimientos bancarios, sino que su Fondo es el único que ya en ese año no recibió la aportación del Banco de España, lo cual, como tuve ocasión de comentar anteriormente, puede ser entendido no como una discriminación en su contra, sino como una muestra más de la confianza que la autoridad económica tiene en cuanto a la solvencia y garantía de las cajas de ahorros.

d) *Administración y gestión del Fondo*

Un último aspecto que puede resaltarse en la legislación actual del Fondo es el correspondiente a su gestión y administración desde que fue establecida su personalidad jurídica pública.

Como se indica en el Real Decreto-Ley 18/1982 (según resulta de las modificaciones introducidas por el Real Decreto-Ley 12/1995), el Fondo será regido y administrado por una comisión gestora integrada por cuatro representantes del Banco de España, uno de los cuales ostentará la presidencia, y por cuatro de las cajas de ahorros, siendo todos ellos nombrados por el Ministro de Economía y Hacienda, los cuatro últimos a propuesta de esas entidades.

Y conforme a lo desarrollado en el Real Decreto 2575/1982, de 1 de octubre, esa Comisión adoptará sus acuerdos por mayoría simple de los representantes, gozando su Presidente de voto dirimente. Podrán nombrarse representantes suplentes que sustituirán a los titulares en caso de vacantes o ausencias.

La Comisión Gestora se reunirá, dada la especial naturaleza de su cometido, por convocatoria de su Presidente, a propia iniciativa o a instancia de cualquiera de sus miembros, sin más antelación que la necesaria para que éstos puedan quedar enterados.

Por último, la Comisión Gestora tendrá, entre otras, las funciones siguientes:

- Información y asesoramiento general al Banco de España respecto al funcionamiento y mejor cumplimiento de los fines del Fondo.
- Redacción de la Memoria, balance y cuenta de resultados que el Fondo debe rendir anualmente a sus miembros y al Banco de España, quien lo elevará al gobierno a través del Ministerio de Economía y Hacienda.
- Ser informada por el Banco de España de aquellas cajas de ahorros que se encuentren en dificultades económicas y puedan determinar la nece-

sidad de la actuación del Fondo, bien a iniciativa del propio Banco de España, bien de la propia Comisión Gestora.

Hasta el momento, como es bien sabido, esta circunstancia no se ha producido nunca, ni es previsible que se pueda producir en un futuro razonable, por lo que no parece necesario considerar aquí las actuaciones que deberían efectuarse en tal hipotético caso.

Baste con reseñar, por tanto, que las actuaciones de la Comisión prácticamente se han limitado a la administración del patrimonio que se ha ido formando con las sucesivas aportaciones anuales, situándolo en inversiones seguras pero rentables, función desempeñada con la eficacia que se comprobará al analizar en los próximos apartados los resultados de la gestión y la estructura patrimonial del Fondo.

3. Directiva comunitaria

Antes de entrar, sin embargo, en estas consideraciones, es preciso reseñar la existencia de una Directiva comunitaria (2) sobre esta materia, que hace escasas fechas ha sido objeto de transposiciones parciales en España.

Con la citada Directiva culminaba un largo proceso de elaboración, iniciado con la Propuesta de Directiva presentada por la Comisión el 14 de abril de 1992, la cual, a su vez, tenía como antecedente la Recomendación de la Comisión de 22 de diciembre de 1986, relativa al establecimiento de sistemas de garantía de depósitos en la Comunidad. Dicha recomendación, que no obligaba a los estados miembros destinatarios al pretender sólo su voluntaria cooperación, y ante la evidencia de que en esas fechas la mitad de los socios comunitarios no contaban aún con los aludidos sistemas de garantía (3), se limitaba, dentro de unos presupuestos muy genéricos y sin establecer cuantificaciones, a aconsejar a los estados que en esa fecha ya disponían de proyectos a ponerlos en marcha antes del 31 de diciembre de 1988, y a los que carecían de ellos a tomar las medidas oportunas para que dichos sistemas entrasen en vigor el 1 de enero de 1990. Posteriormente, la evolución internacional del sector financiero ha acelerado el proceso que culminó en la Directiva objeto de estudio.

En el momento de ser aprobada, la Directiva 94/19/CE, de 30 de mayo de 1994, representó un punto intermedio entre los países con un sistema de protección fuerte (por ejemplo, Italia, donde la cobertura se eleva hasta casi 11 millones de pesetas por depositante, o Alemania, donde en caso de quiebra de una entidad financiera la indemnización puede llegar al 30 por 100 de los depósitos efectuados) y los que carecen de garantía o tienen en vigor niveles demasiado bajos. Desde la óptica comunitaria, nuestro país (junto con otros, como Bélgica y Luxemburgo) debería modificar al alza la cantidad de un millón y medio de pesetas en esos momentos establecida.

A grandes rasgos, el contenido de la Directiva puede esquematizarse atendiendo a los aspectos siguientes:

- En primer término, establece la obligación para cada estado miembro de velar por «la implantación y el reconocimiento oficial en su territorio de uno o más sistemas de garantía de depósitos». La adscripción al sistema se convierte en obligatoria, ya que las entidades de crédito sólo podrán recibir depósitos en caso de que sean miembros de uno de los citados sistemas, aun cuando se permite eximir de dicha pertenencia a entidades que posean sistemas propios alternativos, siempre que, en esencia, estén reconocidos oficialmente y no consistan en una garantía del propio estado miembro o de sus autoridades regionales o locales.

En caso de que determinada entidad de crédito no cumpla con las obligaciones impuestas por el sistema de garantía de depósitos del que sea miembro, se podrá, en primer lugar, establecer medidas coercitivas —sanciones—, pudiendo llegarse a la exclusión del sistema y, en caso de no tomar medidas alternativas que garanticen la protección de sus depositantes, a la cancelación de sus actividades.

La Directiva también contempla el supuesto de la actuación, en un estado miembro, de sucursales creadas por entidades de crédito de un segundo estado miembro, determinándose que será el sistema de garantía de depósitos de este último el que cubrirá los derechos de los depositantes.

Con todo, se establece una medida cautelar por la cual, hasta el 31 de diciembre de 1999, el nivel de cobertura proporcionado no podrá ser superior al máximo ofrecido por el estado miembro de acogida. En el caso contrario, esto es, existencia de un nivel inferior en el estado de origen con respecto al existente en el de acogida, este último deberá establecer un sistema de garantía al que pueda acogerse voluntariamente la sucursal en cuestión para complementar la existente en el país de origen.

También se contempla el supuesto de sucursales de entidades de crédito con domicilio social fuera de la Comunidad, posibilitando la norma a que, en caso de no gozar en sus países de origen de una cobertura equivalente a la establecida por la Directiva, dichas sucursales se adhieran a sistemas de garantía existentes en su país de acogida.

- La cuantía garantizada se fija en un importe de hasta 20.000 ecus para los depósitos globales de un mismo depositante, si bien se habilita un período transitorio, hasta el 31 de diciembre de 1999, en virtud del cual los estados podrán mantener hasta esa fecha el importe máximo previsto en sus sistemas, sin que el mismo pueda ser inferior a 15.000 ecus.

En cuanto a los límites de la cobertura, se posibilita el establecimiento de un porcentaje máximo garantizado de los depósitos, si bien éste deberá ser igual o superior al 90 por 100 hasta que el importe

a pagar alcance los citados 20.000 ecus. Asimismo, debe recordarse que tanto la cuantía como el límite comentados se aplicarán al total de los depósitos agregados en la misma entidad de crédito, con independencia del número de depósitos, la divisa y la localización en la Comunidad.

Por último, se permite que los estados miembros dispongan que determinados depositantes o depósitos sean excluidos de la garantía o cuenten con una cobertura inferior, quedando los posibles supuestos de exclusión especificados en su Anexo I. Cabe destacar entre ellos: los depósitos del Estado y otras administraciones públicas, los de entidades financieras, los de fondos de pensiones o jubilación, los de empresas del mismo grupo y los depósitos no nominativos.

- En materia de transparencia, las entidades de crédito deberán poner a disposición de sus depositantes la información necesaria para que puedan identificar el sistema de garantía de depósitos de la entidad, incluyendo en dicha información el importe y alcance de la cobertura ofrecida. Previa solicitud, se informará también de las condiciones de indemnización y de las formalidades necesarias para ser indemnizado.

- Finalmente, en cuanto a la transposición de la Directiva a los derechos nacionales de los estados miembros, el plazo para realizarla venció el pasado 1 de julio de 1995, por lo que en España se efectuó con cierto retraso, en la forma que a continuación se indica.

4. Proceso de transposición

Haciendo un poco de historia del proceso seguido para esa transposición, en el pasado mes de julio las asociaciones nacionales de las entidades de crédito recibieron para informe un proyecto de ley de transposición que, sin embargo, no llegó a ser tramitado como tal, en cuyo preámbulo se hacía referencia a las principales materias que deberían abordarse por no estar contempladas en la normativa española vigente. Eran éstas, esencialmente, las siguientes:

- En primer lugar, habría de otorgarse carácter obligatorio a la adhesión de las entidades de crédito a cada uno de los fondos de garantía ya existentes.

- En segundo término, debería de preverse que, en correspondencia con la libertad de establecimiento de las entidades de crédito comunitarias y también de las no comunitarias, siempre que se aplique con carácter de reciprocidad, las sucursales de entidades de crédito comunitarias actuantes en España puedan adherirse al fondo de garantía que les corresponda, siempre que tuvieran, en su Estado de origen, un sistema de garantía que ofreciera una cobertura inferior a la del sistema español y que las entidades extranjeras no comunitarias deberán

adherirse cuando no tuvieran, en su Estado de origen, un sistema equivalente al español.

- Una tercera modificación importante se refiere al sistema de financiación de los fondos, que deberá ser aportada por las entidades de crédito (como se produce ya, en 1995, en el de las cajas de ahorros), salvo la posibilidad excepcional de que se aporten recursos públicos a través del Banco de España cuando fuera necesario para salvaguardar la estabilidad del sistema financiero. Y esta posibilidad excepcional se contemplaba ya para el de establecimientos bancarios en el proyecto de adaptación y se recogió finalmente en el Real Decreto-Ley 12/1995.

- Por último, aunque no se aludía a ello en el proyecto comentado, también debería adaptarse la cuantía de la cobertura, incrementando el millón y medio de pesetas actual hasta el equivalente, al menos, a 15.000 ecus, importe que podría mantenerse hasta el 31 de diciembre de 1999, a partir de cuya fecha deberían cubrirse los depósitos hasta un nivel de 20.000 ecus.

Si bien, como se anticipó, dicho proyecto de Ley no llegó a tramitarse, una parte de sus normas se incorporó, más tarde, a otro proyecto de Ley sobre medidas fiscales, administrativas y de orden social (4), vulgarmente conocido como Ley de acompañamiento de los Presupuestos generales del Estado. Dado que éstos fueron retirados de las Cortes, su ley de acompañamiento corrió una suerte análoga y alguna de las normas que contenía fueron incorporadas a otras leyes en avanzado estado de tramitación.

No es de extrañar, por tanto, que en el recientemente aprobado Real Decreto-Ley 12/1995, de 28 de diciembre, sobre medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera, se efectúe en su disposición adicional séptima una transposición parcial a nuestro ordenamiento de la Directiva comentada.

Así, en esa norma se establece, en primer término, esa preceptiva adscripción a los fondos, al indicar que todas las entidades de crédito españolas pertenecerán con carácter obligatorio, según su naturaleza jurídica, a uno de los fondos de garantía de depósitos actualmente regulados, así como que las sucursales de entidades de crédito extranjeras operantes en España se incorporarán a los fondos españoles en los supuestos y en la forma que reglamentariamente se determinen.

En segundo lugar, se unifica en el 2 por 1.000 de los depósitos el porcentaje legalmente establecido para las aportaciones anuales a los tres fondos existentes —cajas de ahorros, establecimientos bancarios y cooperativas de crédito—, aun cuando también se sigue disponiendo que, cuando el patrimonio de un fondo alcance la cuantía suficiente para el cumplimiento de sus fines, el Ministro de Economía y Hacienda, a propuesta del Banco de

España, podrá acordar la disminución de esas aportaciones, así como la circunstancia de que sólo excepcionalmente, y al efecto de salvaguardar la estabilidad del conjunto de las entidades adscritas a él, un fondo podrá nutrirse con aportaciones del Banco de España, cuya cuantía se fijará por ley. Y como anticipo de ello, fue por lo que, según se ha reiterado, la aportación efectiva de las cajas de ahorros, en 1995, supuso 0,2 por 1.000 de los depósitos y ya en ese año el Banco de España no efectuó ninguna aportación a su fondo, de acuerdo con lo dispuesto en la Orden de 27 de febrero de 1995. Y es también por eso, y por la deficitaria situación del Fondo de Garantía de Depósitos en establecimientos bancarios, por lo que en el propio número dos de esa disposición adicional séptima del Real Decreto-Ley 12/1995 se indica que en 1996 el Banco de España hará aportaciones excepcionales al mismo en cuantía igual al total de las aportaciones que realicen en dicho año las entidades de crédito en él integradas.

En esta misma línea de las aportaciones anuales, en la disposición que se comenta se señala expresamente que «en todo caso, esas aportaciones se suspenderán cuando el fondo patrimonial no comprometido en operaciones propias del objeto del Fondo iguale o supere el 1 por 100 de los depósitos de las entidades adscritas a él». Dado que de su literalidad parece deducirse que es un precepto imperativo («en todo caso», «se suspenderán») y que tal circunstancia parece que ya ha sido alcanzada por el Fondo de las Cajas de Ahorros, cabe esperar que ya para este año 1996 se suspendan las aportaciones de las cajas de ahorros a su Fondo de Garantía de Depósitos.

Por último, en esa disposición adicional séptima también se abordan determinados aspectos de orden administrativo, como son la descripción de los hechos cuya realización dará lugar a que los fondos satisfagan a sus titulares el importe de los depósitos garantizados y la posibilidad de exclusión del fondo de las entidades que no realicen debidamente sus aportaciones o incumplan las obligaciones que les correspondan frente a su fondo.

Hasta aquí los aspectos de la Directiva comunitaria transpuestos al ordenamiento español mediante el Real Decreto-Ley 12/1995.

Asimismo, el Real Decreto 2024/1995, ha adecuado hasta el 31 de diciembre de 1999 el importe garantizado de los depósitos a lo fijado en la Directiva, señalando un montante del equivalente en pesetas a 15.000 ecus.

III. RESULTADOS DE GESTIÓN

Las vicisitudes comentadas al analizar su normativa se trasladan, lógicamente, a la cuenta de resultados de los fondos de garantía de depósitos, de

modo que la inexistencia de situaciones anormales que demanden su intervención —como es el caso del relativo a las cajas de ahorros— se traduce en unas cuentas de resultados positivas y en unos patrimonios crecientes, mientras que, por el contrario, la necesidad de emprender a su cargo importantes saneamientos —como es el caso del de establecimientos bancarios— deriva en resultados anuales deficitarios y en patrimonios finales negativos.

El fenómeno reseñado es el que se muestra en el cuadro núm. 2, en el que, de una parte, se recogen ambas cuentas de resultados del último de los ejercicios cerrados (1994) y, de otra, la cuenta de resultados acumulada de todo el período en el que uno y otro llevan en funcionamiento.

Como se aprecia en el cuadro, la cuenta de resultados del Fondo de las Cajas de Ahorros en 1994 es positiva (27.449,9 millones de pesetas) como consecuencia de que a la cifra de las aportaciones anuales (recuérdese que cada vez más reducidas por rebajarse el porcentaje aplicado a los depósitos para su determinación: en 1994, el 0,3 por 1.000, y en 1995, el 0,2 por 1.000; además, en 1995 desapareció la aportación del Banco de España) debe incrementársele el excedente obtenido de las rentables inversiones de su patrimonio (17.367,1 millones de pesetas netas), a las que luego me referiré, y de que, como contrapartida, los gastos de funcionamiento son muy reducidos (102,4 millones) dada la escasa estructura que necesita al no existir situaciones anómalas que administrar; apenas existen pérdidas netas por la realización de activos y otros ingresos netos de gestión (34 millones de pesetas), y, finalmente, los saneamientos exigidos son muy reducidos (2.475 millones, correspondientes al saneamiento de obligaciones subordinadas).

Trasladando estas consideraciones al conjunto del período que lleva en funcionamiento (1982-1994), no puede extrañar, por tanto, que a la suma de las aportaciones realizadas y no comprometidas en ninguna situación anómala (141.421 millones de pesetas) haya de agregarse la rentabilidad neta acumulada del período (casi cien mil millones de pesetas), lo que determina un patrimonio positivo al cierre de 1994 muy próximo al cuarto de billón de pesetas, concretamente de 240.897,7 millones.

Este patrimonio creciente del Fondo de Garantía de Depósitos de las Cajas de Ahorros es el que fue permitiendo, según se dijo, la paulatina disminución de las aportaciones anuales. Y es también el que, al haber llegado a esa cuantía en la que se alcanzan las reservas suficientes a las que se refiere la disposición adicional séptima del comentado Real Decreto-Ley, determina que deberán eliminarse totalmente dichas aportaciones.

Ello debería ser así por cuanto el patrimonio del Fondo de las Cajas de Ahorros superaba ya al 31 de diciembre de 1994 (240.897,7 millones de pesetas) el 1 por 100 de los depósitos (concretamente,

CUADRO NÚM. 2
EVOLUCIÓN DE LAS CUENTAS DE RESULTADOS
DE LOS FONDOS DE GARANTÍA DE DEPÓSITOS
(En millones de pesetas)

| | CAJAS DE AHORROS | | BANCOS | |
|--|------------------|------------|-------------|---------------|
| | 1994 | 1982-1994 | 1994 | 1980-1994 |
| Aportaciones anuales | 12.694,2 | 141.421,0 | 52.267,5 | 566.009,2 |
| De las entidades integradas | 6.347,1 | 70.710,5 | 34.845,0 | 340.970,1 |
| Del Banco de España | 6.347,1 | 70.710,5 | 17.422,5 | 225.039,1 |
| Ingresos realización activos y otros ingresos de gestión (netos) | - 34,0 | } 99.476,7 | - 7.807,1 | } - 697.365,0 |
| Gastos de funcionamiento | - 102,4 | | - 1.073,5 | |
| = Beneficio de gestión | 12.557,8 | | 43.386,9 | |
| Ingresos financieros | 17.369,2 | | 13.173,9 | |
| Gastos financieros | - 2,1 | | - 25.506,6 | |
| = Resultados financieros | 17.367,1 | | - 12.332,7 | |
| Saneamientos | - 2.475,0 | | - 192.440,7 | |
| = Resultados del ejercicio | 27.449,9 | | - 161.386,5 | |
| Patrimonio al 31 de diciembre de 1994 | | 240.897,7 | | - 131.355,8 |

Fuente: Memorias anuales de los Fondos de Garantía de Depósitos en Cajas de Ahorros y Establecimientos Bancarios. Elaboración propia.

231.274,5 millones de pesetas), por lo que se habría cumplido en esa fecha la citada condición para la suspensión de las aportaciones, sin que sea presumible que tal situación haya variado desde entonces.

La situación comentada del Fondo de las Cajas de Ahorros contrasta radicalmente con la del que corresponde a los establecimientos bancarios, como se comprueba en el referido cuadro núm. 2. Como en él se observa, pese a que las aportaciones anuales son bastante más elevadas (52.267,5 millones en el año 1994), la existencia de importantes saneamientos que deben realizarse (192.440,7 millones), la presencia de unas cargas financieras superiores a los ingresos procedentes de inversiones rentables (12.332,7 millones), la necesidad de unos mayores gastos de funcionamiento precisos para gestionar adecuadamente las situaciones de saneamiento producidas (1.073,5 millones) y, por último, las pérdidas netas por realización de activos y otras operaciones de gestión (7.807,1 millones) determinan, en definitiva, unos resultados netos negativos que en 1994 ascendieron a 161.386,5 millones de pesetas.

Y si la cuenta se refiere a todo el período que lleva en funcionamiento el Fondo (1980-1994) las cifras son todavía más alarmantes, pues las aportaciones de 566.009,2 millones (de ellas, 225.039,1 millones realizadas por el Banco de España) no fueron suficientes para contrarrestar los casi setecientos mil millones de pesetas de costes incurridos en su administración y saneamiento (exactamente, 697.365 millones), por lo que al cierre de 1994 pre-

sentaba un patrimonio negativo de 131.355,8 millones de pesetas.

Adviértase que tales cifras no representan el coste de la crisis bancaria según la metodología elaborada por A. Cuervo, al estimarlo para el período 1977-1985 (5), sino simplemente el coste de saneamiento soportado, en particular, por el Fondo de Garantía de Depósitos de los establecimientos bancarios en el período total que lleva en funcionamiento.

Es más, si por ejemplo se tuviera en cuenta, por un lado, que el importe indicado como saneamiento en 1994 (192.440,7 millones) se descompone en una partida negativa de costes asumidos por 326.399,3 millones, parcialmente compensada por otra de ingresos en saneamiento por 133.958,6 millones y, por otro, que esa partida de ingresos corresponde al beneficio obtenido en la operación de compra y posterior venta de la participación accionarial en el Banco Español de Crédito (6), podría concluirse que ese coste total habría sido de 831.323,6 millones de pesetas, por cuanto en esa operación de compraventa los precios fueron convenidos de antemano y el de enajenación a la entidad que finalmente adquirió esa participación era mayor que el de su primitiva adjudicación al Fondo.

IV. ESTRUCTURA PATRIMONIAL

La evolución de los resultados comentada tiene su reflejo inmediato en las situaciones patrimoniales

CUADRO NÚM. 3
ESTRUCTURA PATRIMONIAL DE LOS FONDOS DE GARANTÍA DE DEPÓSITOS

| | CAJAS DE AHORROS | | | | | | BANCOS | | | | | |
|--|---------------------|-----------------|---------------------|-----------------|-------------------|------------------------------|---------------------|-----------------|---------------------|-----------------|-------------------|------------------------------|
| | 31-12-1994 | | 31-12-1990 | | Variaciones | | 31-12-1994 | | 31-12-1990 | | Variaciones | |
| | Millones de pesetas | % de estructura | Millones de pesetas | % de estructura | Incremento (en %) | Diferencia estructura (en %) | Millones de pesetas | % de estructura | Millones de pesetas | % de estructura | Incremento (en %) | Diferencia estructura (en %) |
| ACTIVO | | | | | | | | | | | | |
| Inmovilizaciones materiales | 1,4 | 0,00 | 2,4 | 0,00 | -44,8 | 0,00 | 118,4 | 0,04 | 95,0 | 0,04 | 24,6 | 0,00 |
| Inmovilizaciones financieras | 35.327,7 | 14,66 | 99.161,5 | 70,00 | -64,4 | -55,34 | 0,0 | 0,00 | 0,0 | 0,00 | — | 0,00 |
| Inversiones financieras | 205.179,3 | 85,15 | 40.798,3 | 28,80 | 402,9 | 56,35 | 301.354,3 | 89,89 | 75.029,4 | 30,54 | 301,6 | 59,35 |
| Activos contingentes o en realización | 174,9 | 0,07 | 538,9 | 0,38 | -67,5 | -0,31 | 25.743,2 | 7,68 | 139.206,4 | 56,66 | -81,5 | -48,98 |
| Otros (deudores, tesorería, periodificación) | 290,9 | 0,12 | 1.162,8 | 0,82 | -75,0 | -0,70 | 8.021,1 | 2,39 | 31.359,3 | 12,76 | -74,4 | -10,37 |
| Total activo = total pasivo..... | 240.974,2 | 100,00 | 141.663,9 | 100,00 | 70,1 | 0,00 | 335.237,0 | 100,00 | 245.690,1 | 100,00 | 36,4 | 0,00 |
| PASIVO | | | | | | | | | | | | |
| Patrimonio | 240.897,7 | 99,97 | 139.105,4 | 98,19 | 73,2 | 1,78 | -131.355,8 | -39,18 | -45.961,7 | -18,71 | 185,8 | -20,47 |
| Provisiones para riesgos y gastos | 61,3 | 0,02 | 0,0 | 0,00 | — | 0,02 | 480,3 | 0,14 | 0,0 | 0,00 | — | 0,14 |
| Acreedores y otros | 15,2 | 0,01 | 2.558,5 | 1,81 | -99,4 | -1,80 | 466.112,5 | 139,04 | 291.651,8 | 118,71 | 59,8 | 20,33 |

Fuente: Memorias anuales de los Fondos de Garantía de Depósitos en Cajas de Ahorros y Establecimientos Bancarios. Elaboración propia.

que figuran en los balances de los respectivos fondos y que, referidos a 1990 y 1994, se muestran en el cuadro núm. 3.

1. Patrimonio creciente y saneado

Una rápida visión del cuadro permite comprobar que el patrimonio del Fondo de las Cajas de Ahorros es creciente y saneado. Es creciente, porque si se le compara, por ejemplo, con el que tenía al comienzo de la presente década, resulta que al cierre de 1994 era un 73,2 por 100 mayor que entonces.

Y es saneado, de una parte, porque, si se observa la estructura del pasivo, se aprecia que en su práctica totalidad son fondos propios (un 99,97 por 100), ya que apenas tiene pasivo exigible. La situación, además, ha mejorado respecto a la del comienzo de esta década, puesto que en el balance de 1990 se recogían como otros pasivos unos ingresos a distribuir en varios ejercicios por un importe de 2.537,4 millones de pesetas, que eran los que alteraban en alguna medida esa estructura exclusivamente centrada en los fondos patrimoniales y que ya hoy se imputaron a resultados conforme a la periodificación establecida.

De otra, la sanidad del balance se corrobora también atendiendo a la estructura del activo en que se materializa ese patrimonio, puesto que las inmovilizaciones materiales (mobiliario, instalaciones y equipos informáticos) pendientes de amortizar suponen una cantidad despreciable y los activos en curso de realización procedentes de algunas pequeñas ayudas prestadas con ocasión de cier-

tas fusiones —que luego se comentarán— apenas representan, al 31 de diciembre de 1994, una cuantía de 174,9 millones de pesetas, por lo que en su casi totalidad los fondos están materializados en inmovilizaciones (un 14,66 por 100 del total) y en inversiones financieras (un 85,15 por 100), al margen del pequeño importe que está en tesorería, deudores y cuentas de periodificación.

Y esta saneada situación contrasta también aquí, como es lógico, con la que presenta el balance del Fondo de los Establecimientos Bancarios, que, como se anticipó, cuenta con un patrimonio negativo de 131.355,8 millones de pesetas y soporta entre sus activos unos saldos contingentes de 25.743,2 millones. Además, sus inversiones financieras, que al cierre de 1994 eran de 301.354,3 millones, estaban materializadas principalmente (283.740,9 millones) en sociedades participadas, préstamos a entidades bancarias y otras participaciones, que ya se estaban comenzando a provisionar, y tan sólo 17.613,4 millones se encontraban invertidas en letras del Tesoro y su periodificación de intereses a corto plazo.

2. Evolución de las inversiones e inmovilizaciones financieras

Frente a esa composición de las inversiones financieras del Fondo de Establecimientos Bancarios, en el cuadro núm. 4 se presenta la de las correspondientes al de las Cajas de Ahorros, que se complementan con las inmovilizaciones financieras (a más largo plazo) contenidas en el cuadro núm. 5.

CUADRO NÚM. 4
FONDO DE GARANTÍA DE DEPÓSITOS DE LAS CAJAS DE AHORROS
DESGLOSE DE INVERSIONES FINANCIERAS

| | 31-12-1994 | | 31-12-1990 | | Variaciones | |
|---|---------------------|-----------------|---------------------|-----------------|-------------------|------------------------------|
| | Millones de pesetas | % de estructura | Millones de pesetas | % de estructura | Incremento (en %) | Diferencia estructura (en %) |
| Deuda del Estado (obligaciones y bonos) | 0,0 | 0,00 | 2.856,0 | 7,00 | - 100,0 | - 7,00 |
| Letras del Tesoro | 198.327,9 | 96,66 | 34.641,0 | 84,91 | 472,5 | 11,75 |
| Intereses a corto plazo | 7.241,6 | 3,53 | 3.301,3 | 8,09 | 119,4 | - 4,56 |
| Provisiones | - 390,2 | - 0,19 | 0,0 | 0,00 | — | - 0,19 |
| Total | 205.179,3 | 100,0 | 40.798,3 | 100,0 | 402,9 | 0,0 |

CUADRO NÚM. 5
FONDO DE GARANTÍA DE DEPÓSITOS DE LAS CAJAS DE AHORROS
DESGLOSE DE INMOVILIZACIONES FINANCIERAS

| | 31-12-1994 | | 31-12-1990 | | Variaciones | |
|---------------------------------------|---------------------|-----------------|---------------------|-----------------|-------------------|------------------------------|
| | Millones de pesetas | % de estructura | Millones de pesetas | % de estructura | Incremento (en %) | Diferencia estructura (en %) |
| Préstamos a largo plazo | 6,6 | 0,02 | 0,7 | 0,00 | 842,9 | 0,02 |
| Préstamos a Cajas | 0,0 | 0,00 | 4.900,0 | 4,94 | - 100,0 | - 4,94 |
| Financiaciones subordinadas | 15.100,0 | 42,74 | 4.100,0 | 4,13 | 268,3 | 38,61 |
| Deuda del Estado (oblig. y bonos) ... | 1.169,6 | 3,31 | 94.219,8 | 95,02 | - 98,8 | - 91,71 |
| Font. Tesoro | 34.000,0 | 96,24 | 0,0 | 0,00 | — | 96,24 |
| Provisiones | - 14.948,5 | - 42,31 | - 4.059,0 | - 4,09 | 268,3 | - 38,22 |
| Total | 35.327,7 | 100,0 | 99.161,5 | 100,0 | - 64,4 | 0,0 |

Fuente: Memoria anual del Fondo de Garantía de Depósitos en Cajas de Ahorros. Elaboración propia.

Lo primero que destaca en la estructura actual respecto a la del comienzo de los noventa es el acortamiento del plazo de las inversiones, pues las inversiones financieras se multiplican por algo más de cuatro veces, mientras que las inmovilizaciones de esa naturaleza se reducen a casi una tercera parte, lo cual explica que, en el cambio de estructura de balance, aquéllas ganaran 56,35 puntos, que es lo que casi pierden éstas (55,34 puntos).

En segundo lugar, lo que también destaca es su carácter rentable, ya que todas las inversiones financieras existentes al 31 de diciembre de 1994, que ascienden a 205.179,3 millones de pesetas, están materializadas en letras del Tesoro, a las que se incorporan sus intereses devengados y no vencidos⁴ y se le descuentan unas insignificantes provisiones contables por importe de 390,2 millones.

Y, por último, que esa noción de rentabilidad se aprecia, asimismo, en las inmovilizaciones financieras, dentro de las cuales han desaparecido los préstamos a cajas de ahorros y su práctica totalidad está colocada en fondos del Tesoro (34.000 millones). Y las provisiones contables realizadas alcanzan una cuantía casi igual a la de la financiación su-

bordinada mantenida, dado que ésta es de carácter perpetuo o a noventa y nueve años y a interés cero.

3. Ayudas otorgadas

Para finalizar, en el cuadro núm. 6 se recogen las insignificantes ayudas que hasta el presente ha otorgado el Fondo de Garantía de Depósitos de las Cajas de Ahorros, siempre coincidentes con algún proceso de integración con el cual se deseaba colaborar.

Una primera forma de ayuda consistió en la concesión de préstamos, si bien al cierre de 1994 se encontraban cancelados en su totalidad, ya fuera por su amortización o, en alguna ocasión, por su transformación en obligaciones subordinadas, a las que se aludirá seguidamente.

A lo largo de toda la vida del Fondo se adquirieron algunos activos a las cajas por importe total de 11.150 millones de pesetas, que representan menos de un 5 por 100 de su patrimonio al final de 1994.

Por último, en el activo del Fondo figuran 15.100

CUADRO NÚM. 6
AYUDAS DEL FONDO DE GARANTÍA
DE DEPÓSITOS A LAS CAJAS DE AHORROS
(En millones de pesetas)

| Ejercicio | Préstamos | | | Compra de activos | Obligaciones subordinadas |
|-----------|------------|-------------|------------|-------------------|---------------------------|
| | Concedidos | Amortizados | Pendientes | | |
| 1983 | 8.200 | | 8.200 | 0 | 0 |
| 1984 | 0 | | 8.200 | 0 | 0 |
| 1985 | 7.200 | | 15.400 | 2.751 | 0 |
| 1986 | 0 | | 15.400 | 1.700 | 0 |
| 1987 | 1.500 | | 16.900 | 574 | 0 |
| 1988 | 0 | | 16.900 | 0 | 0 |
| 1989 | 0 | 15.400 | 1.500 | 2.306 | 0 |
| 1990 | 1.900 | 500 | 2.900 | 3.291 | 4.100 |
| 1991 | 0 | 500 | 2.400 | 514 | 2.000 |
| 1992 | 0 | 500 | 1.900 | 10 | 2.500 |
| 1993 | 0 | 1.900 | 0 | 4 | 4.000 |
| 1994 | 0 | | 0 | 0 | 2.500 |
| | 18.800 | 18.800 | | 11.150 | 15.100 |

Nota: Los préstamos están netos de los importes canjeados por activos y obligaciones subordinadas.

Fuente: Memoria anual del Fondo de Garantía de Depósitos en Cajas de Ahorros. Elaboración propia.

millones de pesetas en obligaciones subordinadas emitidas por cajas de ahorros, de duración perpetua o a noventa y nueve años, y a interés cero, por cuya razón, como se dijo, ya se encuentran provisionadas en su 99 por 100.

Así, pues, la escasez de las ayudas prestadas y su práctica provisión constituyen una muestra más de la saneada situación en la que se encuentra el Fondo de Garantía de Depósitos de las Cajas de Ahorros.

V. CONCLUSIONES

Las principales conclusiones que, a modo de resumen, pueden extraerse en relación con el Fondo de Garantía de Depósitos de las Cajas de Ahorros son las siguientes:

- Su creación tuvo lugar en 1977 mediante el Real Decreto 3047/1977, de 11 de noviembre, en igual fecha que el de los establecimientos bancarios. Hasta 1982 no se creó el de las cooperativas de crédito. La justificación de su establecimiento se explica por el tratamiento especial que, a juicio de la autoridad económica, merece la adecuada protección del consumidor y la dotación de un sistema de garantía para sus depósitos.

- En aquel entonces la autoridad económica optó por establecer fondos independientes para cada uno de los grandes grupos de entidades de depósito —cajas de ahorros, bancos y cooperativas de crédito— y las razones que aconsejaron en ese momento tal decisión siguen presentes en la actualidad. En efecto, razones de distinta naturaleza jurí-

dica de las entidades que se integran en cada uno de los grupos reseñados, de diverso grado de riesgo derivado de las respectivas operatorias en las que se especializan, de desigual confianza de los ahorradores, de solvencia y garantía de las entidades y de disparidad de situaciones que concurren en el sistema financiero español, continúan hoy siendo válidas para defender fondos independientes con una legislación uniforme.

- Legislación uniforme que ya se está produciendo, si bien la misma deja margen para que sigan existiendo algunas diferencias en el tratamiento de los distintos fondos. Las dos principales son hoy en día, de una parte, el distinto tipo efectivo para las aportaciones anuales de las entidades adheridas y, de otra, que si bien en el reciente Real Decreto-Ley 12/1995, de 28 de diciembre, ya se suprimió, con carácter general, la aportación del Banco de España a los respectivos fondos (la cual ya se había suprimido para el ejercicio 1995 en el de las cajas de ahorros), en dicha norma también se establece que en 1996 el Banco de España hará aportaciones excepcionales al de los bancos en cuantía igual al total de las aportaciones por ellos realizadas en este año.

- En sentido contrario, si el fondo patrimonial no comprometido en operaciones propias del objeto del Fondo de Garantía de Depósitos de las Cajas de Ahorros es ya, como parece, superior al 1 por 100 de los depósitos de las entidades adscritas a él, deberán suspenderse sus aportaciones correspondientes al ejercicio 1996.

- La adhesión de las entidades a los respectivos fondos fue establecida inicialmente con carácter voluntario, aun cuando las restricciones impuestas en caso de separación —renuncia al acceso a la financiación del Banco de España— hacían difícil el ejercicio de tal opción. De hecho, todas las cajas de ahorros confederadas están integradas en su respectivo Fondo. Ahora, con la aprobación del Real Decreto-Ley 12/1995 tal adscripción es obligatoria conforme a lo dispuesto en la Directiva comunitaria.

- Los depósitos garantizados tienen actualizado el límite en la cuantía equivalente en pesetas a 15.000 ecus, hasta el 31 de diciembre de 1999, por el Real Decreto 2024/1995, sea persona natural o jurídica, y cualquiera que sea el número y clase de depósitos en los que figure como titular en la misma entidad.

- Por lo que se refiere a la situación financiera del Fondo de Garantía de Depósitos de las Cajas de Ahorros, puede indicarse que la ausencia de situaciones anormales que hubiera debido afrontar se traduce en unos resultados de gestión claramente positivos y en un patrimonio creciente y saneado.

- Así, a las aportaciones anuales inaplicadas cabe agregar los resultados de gestión que se han ido obteniendo cada año y que, en conjunto, supo-

nen, hasta 1994, casi cien mil millones de pesetas, con lo que el patrimonio a su cierre era de 240.897,7 millones. Esta favorable situación contrasta radicalmente con la que presenta el Fondo de los Establecimientos Bancarios, el cual tuvo una pérdida de 161.386,5 millones de pesetas en 1994, a cuyo término presentaba un patrimonio negativo de 131.355,8 millones.

- Por su parte, el patrimonio del Fondo de las Cajas de Ahorros es creciente porque si, por ejemplo, se compara con el existente al comienzo de esta década presenta un incremento del 73,2 por 100.

- Y es saneado porque, contemplado desde la vertiente del pasivo, la práctica totalidad de éste (un 99,97 por 100) es el patrimonio del Fondo y, en función de su activo, puesto que su casi totalidad se encuentra materializada en inversiones rentables.

- En este último sentido conviene señalar que todas las inversiones financieras existentes al cierre de 1994 (205.179,3 millones de pesetas) están materializadas en letras del Tesoro y que dentro de sus inmovilizaciones financieras —a más largo plazo— han desaparecido los préstamos a cajas de ahorros y su práctica totalidad está colocada en fondos del Tesoro (34.000 millones).

- Para terminar, cabe aludir a las escasas ayudas recibidas por las cajas de ahorros de su Fondo y que, cancelada la reducida cuantía de los préstamos otorgados en su día, se reducen a la adquisición de activos de entidades integradas en procesos de fusión por importe total de 11.150 millones y

en la suscripción de obligaciones subordinadas por ellas emitidas en una cuantía de 15.100 millones, ya provisionada en su 99 por 100 por haberse emitido con duración perpetua o a noventa y nueve años y a tipo de interés cero. Estas ayudas contrastan, una vez más, con la cifra de coste de los saneamientos efectuados por el Fondo de los Establecimientos Bancarios (697.365 millones de pesetas), la cual, además, se hubiera podido incrementar en otros 133.958,6 millones de no mediar una plusvalía por ese importe resultado de la reciente operación de compraventa de la participación accionarial en una de las entidades saneadas.

NOTAS

(1) Una referencia de los sistemas de garantía de depósitos existentes en otros países en esa fecha puede encontrarse en el artículo de J. ANTÓN, «El Fondo de Garantía de Depósitos», *Papeles de Economía Española*, núm. 3, Madrid, 1980.

(2) Directiva 94/19/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 1994, relativa a los sistemas de garantía de depósito, publicada en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, Serie L, número 135 de 1994.

(3) Dinamarca, Grecia y Luxemburgo no contaban en ese momento con sistema de garantía, mientras que Italia, Irlanda y Portugal disponían de proyectos sobre su instauración.

(4) El proyecto fue publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*. Congreso de los Diputados, V Legislatura, de fecha 13 de octubre de 1995.

(5) Ver Alvaro CUERVO, *La crisis bancaria en España. 1977-1985*, Editorial Ariel, Madrid, 1988.

(6) Ver páginas 48 y 73 del Informe anual correspondiente al ejercicio 1994 del Fondo de Garantía de Depósitos en Establecimientos Bancarios.