

# PERSPECTIVAS del SISTEMA FINANCIERO

FUNDACIÓN FONDO PARA LA INVESTIGACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL

## FONDOS DE GARANTÍA DE DEPÓSITOS



OBRA SOCIAL DE LA CONFEDERACIÓN ESPAÑOLA DE CAJAS DE AHORROS

## INTRODUCCIÓN

El desarrollo de los Fondos de Garantía de Depósitos ha tenido en nuestro país, hasta el momento, una evolución dispar. Desde su aparición en 1977, y mediante reales decretos, han experimentado sucesivas modificaciones normativas hasta el Real Decreto-Ley 12/1995, de 28 de diciembre, de medidas en materia presupuestaria, tributaria y financiera y el Real Decreto 2024/1996, de 22 de diciembre, que transponen parcialmente a nuestro ordenamiento interno la Directiva 94/19/CE. Y es previsible que, en un plazo no muy largo, se complete la incorporación del derecho comunitario mediante algún otro real decreto que reglamente las normas del Real Decreto-Ley 12/1995.

Pero si desde la perspectiva estrictamente normativa la evolución ha sido importante, desde el punto de vista del funcionamiento efectivo las disparidades entre unos y otros son absolutas: en tanto que el Fondo de Garantía de Depósitos en Establecimientos Bancarios ha tenido que aplicarse en demasía a la cobertura de insolvencias bancarias de todo tipo, el de las cajas de ahorros ha tenido una funcionalidad prácticamente inédita.

Sin embargo, esa diferencia de situaciones no impide observar la existencia de algunos problemas comunes a todos los fondos de garantía de depósitos, que han atraído la atención de la doctrina, y que parecía oportuno recoger en un volumen de PERSPECTIVAS. La ocasión actual resulta especialmente propicia para ello, en un doble sentido: por una parte, la transposición de la directiva comunitaria aconseja presentar y explicar su contenido a nuestros lectores; por otra, las últimas crisis bancarias habían despertado dudas respecto a la propia conveniencia de los seguros de depósitos y, con mucha más fuerza, sobre los mecanismos utilizados usualmente para su financiación. Se ha dicho reiteradamente que la uniformidad en las primas que se abonan para la constitución y mantenimiento de los fondos, iguales para todos y sin tener en cuenta el grado de riesgo que asume cada entidad, supone un incentivo para aquellas entidades que exponen al fondo a un riesgo mayor. De ahí que se preconicen procedimientos diferentes, que tengan en cuenta la diferente situación patrimonial de entidades

que no pueden considerarse en una misma posición de riesgo desde la perspectiva del mercado de depositantes.

Pero, junto a esa cuestión, que es un tema clásico y recurrente en el tratamiento doctrinal de los seguros de depósitos, y que es objeto de detallado análisis en este número de PERSPECTIVAS, hay otras muchas que preocupan a los expertos y que también parece conveniente ofrecer a la consideración de nuestros lectores. Tales son las relativas al papel de las autoridades públicas en la constitución y gestión de los fondos, y a la atribución a los fondos de funciones de prevención de situaciones de insolvencia, permitiéndoles que actúen antes de que se haya producido la falencia de las entidades. Todas ellas constituyen el núcleo de materias del presente número de PERSPECTIVAS, para cuyo tratamiento se ha contado con la colaboración de los profesores **José Miguel Rodríguez Fernández, José María Pérez de Villarreal, José Manuel Chamorro Gómez, Antonio Garrido y Jorge J. Pereira Rodríguez**; todos ellos con una amplia experiencia de investigación y publicaciones sobre el comportamiento comparado de los fondos de garantía de depósitos españoles.

Se incluye, en la línea habitual de la Revista, la legislación española reguladora de los fondos de garantía de depósitos, actualizada y ordenada cronológicamente, así como la directiva comunitaria de 1994.

Como es habitual, también hemos recabado las opiniones de cualificados profesionales expertos en el tema —como son, en este caso, **Román Bono**, Presidente de la Caja de Ahorros del Mediterráneo y Vicepresidente de la Confederación Española de Cajas de Ahorros; **Antoni Serra Ramoneda**, Presidente de Caja Cataluña; **José Antonio Marcos Blanco**, Director General de la Caja de Ahorros de Badajoz, y **Juan María Otaegui**, Presidente de Caja Laboral Popular— para acercar a nuestros lectores al sentir de quienes viven los problemas planteados en su quehacer diario. **Fernando Cortés** es quien se ha encargado de recopilar y comentar dichas opiniones.

# 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 fracasen 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 con 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 doblega 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.

# SISTEMAS DE PROTECCIÓN DE LOS DEPÓSITOS HACIA UNA MAYOR DISCIPLINA

José María Pérez de Villarreal  
José Manuel Chamorro Gómez

## I. INTRODUCCIÓN

Un defecto importante de los actuales sistemas de protección de los depósitos bancarios es la carencia de disciplina de mercado. En la literatura sobre este tema, se ha puesto un énfasis especial en los problemas de *selección adversa* y de *riesgo moral* que emanan de una política de precios poco disciplinada, como la practicada en España dentro de los fondos de garantía de los depósitos (FGD). Al exigirse a cada una de las entidades tasas de aportación iguales, no se discrimina equitativamente entre ellas; y puesto que, además, estas tasas se fijan independientemente de los riesgos que los bancos pueden asumir, tampoco promueven la prudencia bancaria.

Bien sea por las dificultades de información pre-textadas por unos, bien por las negligencias administrativas sospechadas por otros, el caso es que los FGD no funcionan como típicas entidades de la industria del seguro. Vienen a ser instituciones donde los arreglos *ex-post* predominan sobre los acuerdos *ex-ante*; en otras palabras, están más volcados hacia servicios hospitalarios y de reflotación de bancos (de ahí que popularmente se les conozca como «hospitales de bancos») que hacia prácticas de prevención de crisis bancarias. Su falta de profesionalidad suele compensarse, en algunos países, con excesos de regulación y en otros con extraordinarias contribuciones de dinero público.

La incorporación de mayores dosis de disciplina a los sistemas de protección de los depósitos constituye, pues, uno de los mayores retos que afronta la política de promoción de la estabilidad bancaria. Pues bien, en este trabajo se comentan los problemas disciplinarios más importantes que afectan a los FGD (apartado II); se sugieren distintas formas de incorporar disciplina, destacando la que hace uso de la información que procesan y difunden los mercados financieros (apartado III), y se muestra, con más detalle, cómo la teoría de evaluación de opciones puede contribuir a disciplinar el contrato de garantía de depósitos con el auxilio de la información que transmiten los mercados financieros

(apartado IV). El artículo termina con un breve resumen de conclusiones y un comentario final.

## II. LA GARANTÍA DE LOS DEPÓSITOS: PROBLEMAS DISCIPLINARIOS

La controversia sobre los sistemas formales de aseguramiento de los depósitos bancarios no es precisamente reciente. Como se puede leer en las memorias anuales —años 1950 y 1952— de la Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC), a finales del siglo pasado y a principios de éste, en el Congreso de los Estados Unidos, se registraron vivas discusiones sobre las ventajas y desventajas de introducir fórmulas de cobertura de alcance federal. Finalmente, el *crack* financiero del año 1929, y la consiguiente gran depresión económica, terciaron en la polémica, implantándose, en 1933 para los bancos y en 1934 para las instituciones de ahorro y crédito (FSLIC), el sistema de salvaguardia de los depósitos y de la estabilidad bancaria ya conocido.

La iniciativa tardó en cuajar en otros países. Así, en Canadá se implantó en 1967 y en Japón en 1971. En Europa, la tardanza ha sido todavía mayor: tras unos comienzos más o menos experimentales, el sistema de protección se consolidó en Alemania en el año 1977, en Francia y Holanda en 1979, en el Reino Unido en 1982, en Bélgica en 1985, y en Italia en 1988. En España, el Fondo de Garantía de los Depósitos en Establecimientos Bancarios se organizó en el año 1977. Finalmente, ha sido en 1994 cuando la Unión Europea (UE) ha aprobado la Directiva sobre los sistemas de protección de los depósitos.

Esta demora de la UE no es ajena a la variedad de sistemas adoptados en los distintos países miembros, lo cual ha hecho difícil su armonización en una directiva vinculante, y refleja la falta de consenso en esta materia. Son importantes las diferencias respecto a: 1) la naturaleza pública o privada de la institución garante; 2) la obligatoriedad o voluntariedad de pertenecer a ella; 3) el grado de co-

bertura de los depósitos; 4) la financiación del fondo o institución.

Por ello, la armonización impuesta por la norma de la UE es muy respetuosa con esta variedad y deja amplios márgenes para que cada país elija el sistema que considere más conveniente. Esta relativa libertad de diseño propiciará, sin duda, cierta competencia entre los sistemas bancarios nacionales y condicionará las estrategias de expansión de la banca internacional. En el recuadro sobre el FGD que se incluye en estas páginas, se resumen brevemente las características básicas del sistema de garantía implantado en España.

La tardanza de la legislación comunitaria y su tolerancia de sistemas distintos son también signos de prudencia normativa ante los problemas surgidos en el sector bancario norteamericano en los años ochenta, y que, en gran parte, son atribuibles al propio diseño y funcionamiento de sus sistemas de cobertura.

No deja de ser una paradoja de la historia que los años treinta acogieran los nacimientos del FDIC y del FSLIC a resultas de la gran convulsión financiera del año 1929, y que en nuestros días, sin embargo, se cuestione su continuidad precisamente por las crisis bancarias (sobre todo las de las instituciones de ahorro y crédito, S&L) registradas en Estados Unidos en los años ochenta. Hoy se critica como causa de problemas bancarios lo que entonces se defendió, e introdujo, como solución.

Ciertamente, las circunstancias y condiciones en que se desarrolla la actividad de los bancos y de las cajas de ahorros han cambiado significativamente en las últimas décadas. La internacionalización, las innovaciones y la desregulación son fenómenos modernos que han configurado un nuevo escenario donde los tradicionales sistemas de garantía de los depósitos se muestran claramente obsoletos.

## El Fondo de Garantía de Depósitos en España

Aunque en España, en realidad, coexisten tres fondos, uno para los bancos, otro para las cajas de ahorros y otro para las cooperativas de crédito, su semejanza institucional es tal que nos permite considerar sólo al primero de ellos. El Fondo de Garantía de Depósitos en Establecimientos Bancarios está regido y administrado por una Comisión Gestora compuesta por ocho miembros: cuatro del Banco de España (BE), entre los que recae la presidencia con el derecho a voto de calidad, y cuatro de la banca privada. Domina, por tanto, el sesgo público.

Sus fines son tanto el aseguramiento de los depósitos como el saneamiento y reflotamiento de los bancos en dificultades. Esta última función no deja de ser una forma implícita de extender el servicio de salvaguardia a un colectivo más amplio que el de los depositantes. Precisamente, en virtud de este segundo objetivo, el FGD está investido de ciertas facultades de intervención bancaria: posibles exigencias de auditorías de la actividad bancaria, comunicaciones para arreglos de situaciones patrimoniales deterioradas, intervención y acceso a la propiedad mediante la compra de acciones a precios simbólicos, plan de saneamiento y restitución de las entidades al sector privado por el sistema de subasta en el plazo de un año.

Pueden pertenecer al Fondo todos los bancos inscritos en el Registro de Bancos y Banqueros. Aparentemente, el aseguramiento es voluntario. Sin embargo, dado que el BE condiciona su política de «ventanilla» a la pertenencia del banco al FGD, es como si fuese, de hecho, obligatorio. El servicio se presta a todas las entidades bancarias operantes en el territorio nacional. Según la nueva Directiva de la UE, ha de cubrir también a las sucursales de la banca extranjera que lo soliciten y a las sucursales de la banca nacional en el extranjero.

En 1980, la garantía de los depósitos tenía como límite máximo 750.000 pesetas por depositante, cualesquiera que fueran el número y clase de los depósitos en los que figure como titular en la misma entidad bancaria. Posteriormente el alcance explícito del seguro se elevó hasta 1.500.000 pesetas. De acuerdo con la Directiva comunitaria, esta cifra ha de alcanzar el equivalente a 20.000 ecus. Ahora bien, la tarea de saneamiento y reflotación de los bancos asumida por el FGD ha supuesto, en la práctica, la renuncia a la declaración de situaciones de quiebra o suspensión de pagos bancarios. De esta manera, la cobertura parcial del seguro (1.500.000 pesetas por depositante) es ficticia. Implícitamente, no sólo se está asegurando sin límite a todos los depositantes, sino que la protección alcanza también a otros acreedores del banco, e incluso a los accionistas en muchas circunstancias.

Las aportaciones anuales de los bancos al fondo están fijadas (Real Decreto-Ley 12/1995) en el 2 por 1.000 de los depósitos. Además, previo informe de la Comisión Gestora del Fondo, el BE puede conceder anticipos, con o sin interés, hasta el importe de cuatro anualidades de las aportaciones de los bancos miembros y de las suyas propias. La historia del FGD pone de manifiesto que la contribución de la sociedad, a través del BE, ha sido importante. Así, por ejemplo, en el año 1984, la aportación acumulada de la banca privada representaba sólo el 20 por 100 del total de lo aportado y anticipado por el Banco de España hasta entonces. Más recientemente, cabe mencionar el importante compromiso público (en torno a 200.000 millones de pesetas) en la operación de reflotación de Banesto.

En resumen, nuestro sistema de aseguramiento se caracteriza por una voluntariedad ficticia u obligatoriedad encubierta; una gestión y financiación pública dominante; explícitas coberturas parciales de los depositantes, pero implícita protección de la mayoría de acreedores de los bancos, y contribuciones o pagos iguales para todos los bancos e insensibles *ex-ante* a los riesgos que éstos puedan asumir. Los FGD no funcionan, propiamente, como mutuas de seguro profesionalizadas, sino más bien como instituciones de saneamiento y recuperación de las distintas entidades de crédito. Vienen a ser, y así se les conoce popularmente, hospitales bancarios, donde no se practica medicina preventiva, y cuyo servicio, en parte subvencionado, cuesta lo mismo (por peseta de depósito) a todas las entidades, independientemente de lo que hayan hecho o pudieran hacer. La prevención de las crisis bancarias se confía a la regulación que, de forma autónoma al FGD, lleva a cabo el Banco de España.

No es que no sirvan ya para sostener la confianza de los depositantes y evitar, en consecuencia, pánicos o carreras generalizadas contra los bancos; de hecho, no se han vuelto a registrar crisis bancarias generalizadas. El problema estriba en que, tal como están organizados, resultan demasiado costosos para la sociedad. Además, en el origen de este coste exagerado, junto a otros factores exógenos, anida un vicio propio: el sistema da facilidades a las instituciones financieras para ser sus adversarias, e invita a los depositantes y demás acreedores a ser negligentes; en otras palabras, se frenan carreras de los depositantes contra los bancos y cajas de ahorros a costa de facilitar carreras de estas instituciones contra los fondos de garantía de los depósitos y, a través de ellos (por no estar suficientemente capitalizados), contra la sociedad en su conjunto, y ello ante la pasividad, o connivencia, de los depositantes. Este es el gran absurdo que ha suscitado tantas críticas.

### 1. El riesgo moral

Una de las características comunes a los distintos sistemas es que las primas de aseguramiento que pagan las instituciones bancarias son insensibles o independientes (*ex-ante*) del riesgo que éstas asumen. Esto da ventaja a los propietarios y administradores de los bancos (supongamos que sus intereses coincidan) porque les permite abusar (legalmente) de su condición de *responsabilidad limitada*. Inversiones excesivamente arriesgadas, tales que ni siquiera personas o instituciones neutrales al riesgo las aceptarían en condiciones normales, se tornan favorables para los accionistas cuando su responsabilidad, en caso de pérdidas, se limita al valor del capital que han aportado. Pueden ganar mucho (sin límites) en caso de éxito, perdiendo poco (con límite) en caso de fracaso. Esta asimetría de resultados les induce a correr riesgos exagerados. Obviamente, se trata de un juego de suma cero entre el asegurador y el banco, en el que la distribución del riesgo no resulta equitativa: la ventaja del último es desventaja para el primero.

El siguiente ejemplo didáctico, expresado en unidades monetarias arbitrarias, puede aclarar el problema. Supongamos que el balance inicial de un banco es: {A: Activo = 100,  $D_0$ : Depósitos = 92, y C: Capital = 8}. El banco asegura los depósitos pagando hoy una prima fija del 1,5 por 1.000 (0,138 u.m.) y los remunera al 1 por 100. Como consecuencia, su política de inversiones se torna tan agresiva que el valor futuro del activo es incierto con la siguiente estructura de resultados (probabilidades):  $V = \{150 (0,4), 50 (0,6)\}$ . Claramente, el valor esperado de  $V$  es  $E(V) = 90 < 100 = A$ . Se trata, pues, de un riesgo más desfavorable que el que estaría dispuesta a aceptar una persona neutral (exigiría como mínimo  $E(V) = 100$ ); *a fortiori*, sería rechazado por una sociedad que manifiesta aversión al riesgo, hipótesis ésta que es la más plausible. Sin

embargo, este proyecto de banco, socialmente descartable, es legalmente incentivado y protegido. Los depositantes recibirían  $D = 92,92$  (depósitos iniciales más intereses) en cualquier caso, mientras que el patrimonio de los accionistas ( $E = V - D$ ) podría aumentar hasta 57,08 (ganando 49,08) o reducirse a cero (perdiendo 8), con probabilidades 0,4 y 0,6, respectivamente. La ganancia media de estos últimos sería 22,832. Con esta promesa, la aventura puede resultar atractiva incluso para muchos accionistas renuentes al riesgo. Sin embargo, el fondo de garantía afronta el riesgo de tener que pagar, con probabilidad 0,6, la cantidad 42,92 (pago que, sumado al valor liquidativo del activo bancario, cubre el compromiso frente a los depositantes). El valor esperado de este riesgo es tan negativo ( $E(FGD) = -25,752$ ) que no se compensa con la prima cobrada (0,138, sin contar intereses); por lo mismo, el juego resulta poco equitativo y socialmente rechazable. El cuadro núm. 1 recoge los datos de este ejercicio didáctico.

En opinión de muchos académicos y profesionales de Estados Unidos —por ejemplo, Pyle (1993)—, la dinámica de riesgos de las S&L en los años ochenta obedeció a incentivos de esta índole: el propio FSLIC habría dado facilidades para ser saqueado. Kane (1985), Grossman (1992), Brewer y Mondschean (1994) y otros aportan evidencia significativa sobre la existencia de riesgo moral en el sistema bancario norteamericano.

### 2. La selección adversa

Otro de los fallos que se achaca a los sistemas de

CUADRO NÚM. 1  
UN EJEMPLO DE RIESGO MORAL

BALANCE HOY	
Activo	Pasivo
A = 99,862	$D_0 = 92$ C = 8
FGD = 0,138	
BALANCE FUTURO	
Activo	Pasivo
$V = \left\{ \begin{array}{l} 150 \text{ con probabilidad } 0,4 \\ 50 \text{ con probabilidad } 0,6 \end{array} \right\}$	D = 92,92 $E = \left\{ \begin{array}{l} 57,08 \text{ con prob. } 0,4 \\ 0 \text{ con prob. } 0,6 \end{array} \right\}$
	$FGD = \left\{ \begin{array}{l} 0 \text{ con prob. } 0,4 \\ -42,92 \text{ con prob. } 0,6 \end{array} \right\}$
$E(V) = 90$	$E(E) = 22,832$ $E(FGD) = -25,752$

garantía es su falta de discriminación entre bancos. No sólo no se establecen primas preventivas del riesgo, sino que éstas se exigen por igual a todas las entidades, independientemente de la reputación, o calidad de riesgo, acreditada por su currículum y características de negocio. De esta manera, pagan buenos por malos, generándose una falta de equidad interbancaria que, a la larga, agrava el problema de riesgo moral ya comentado.

A fin de hacer intuitiva nuestra argumentación, supongamos que la prima del seguro  $p$ , que los distintos bancos deben pagar al fondo por igual, refleja la percepción, o estimación, de su comisión gestora sobre la probabilidad media de crisis individual  $k$  en el sector bancario. Ciertamente, en condiciones de información asimétrica, la comisión no conoce con suficiente precisión las probabilidades individuales  $k_i$  de quiebra bancaria, pero puede aproximar más fiablemente su promedio  $k$  basándose en la experiencia histórica, en la analogía con otros países de similar estructura económica y en otras fuentes de información. Si la regla de precios es que el banco  $i$ -ésimo pague una prima de garantía igual a la probabilidad media de crisis,  $p_i = p = k$ , es claro que los de mayor calidad de riesgo (valor de  $k_i$  pequeño) son obligados a pagar en exceso, mientras que los de baja calidad (valor de  $k_i$  alto) son tasados insuficientemente, subsidiando los primeros a los segundos.

A la larga, si la pertenencia al Fondo es voluntaria, los bancos de mayor calidad lo abandonarán, quedándose los más arriesgados y agravando en consecuencia su situación financiera. Si la pertenencia es obligatoria, los bancos más solventes terminarán por abandonar, más bien, sus tradicionales pautas de prudencia, desanimados a causa de la penalización a que se les somete. De esta manera, los riesgos del sector también se incrementarán.

Evidencia sobre la existencia de estos subsidios implícitos en el sistema bancario norteamericano se puede encontrar en Ronn y Verma (1986); para el caso de España, véase Chamorro (1993).

### 3. La negligencia de los depositantes y acreedores

Generalmente, los sistemas de garantía cubren los depósitos hasta ciertos límites. Explícitamente, hay depósitos asegurados y no asegurados; asimismo, tampoco están, en principio, asegurados otros muchos acreedores que poseen diferentes títulos de deuda emitidos por los bancos. Lo que se persigue con ello es que el colectivo de desprotegidos (o cubiertos parcialmente) ejerza cierta disciplina de mercado; es decir, vigilen la salud de los bancos a quienes confían sus recursos y exijan, en consecuencia, tipos de interés que les compensen por el riesgo. Estos mayores tipos de interés deberían fre-

nar a los bancos en sus carreras de inversiones arriesgadas (resulta más costoso financiarlas) y, por otra parte, dan información adicional a los gestores del fondo de garantía para aproximar mejor la calidad de riesgo de sus miembros.

Sin embargo, la falta de total cobertura es más nominal que real. De hecho, hay una protección implícita de todos los intereses de los depositantes y de los acreedores. Al menos, así es percibida por éstos. El tratamiento y la solución que se ha solido dar a los bancos en crisis (reflotación mediante saneamientos, ventas a otros bancos solventes, etc.) avala esta percepción; y la apuntala esa creencia, tan arraigada, de que el gobierno aportará, en última instancia, las ayudas necesarias, sobre todo si el banco es «demasiado grande para quebrar».

Como advierten Merton y Bodie (1992), los acreedores del banco son conscientes del problema de *inconsistencia temporal* que afecta también (es más conocido este problema en macroeconomía) a la política bancaria de los gobiernos: lo que es óptimo *ex-ante* (no intervenir y aplicar la disciplina financiera) puede no serlo *ex-post* (una vez producida la crisis, conviene, políticamente, intervenir). El gobierno es tan poderoso que incluso puede incumplir las reglas. Es, pues, poco creíble que el sistema de seguro de los depósitos no termine por amparar a todos los acreedores del banco.

La creencia en que el gobierno intervendrá está tan extendida, al menos en Europa, que eclipsa la figura de los fondos de garantía como protectores directos de los depositantes. En una posible encuesta, pocos depositantes asegurados manifestarían conocer al FGD y, muy probablemente, revelarían que su confianza en el banco se basa más en la virtual intervención de las autoridades que en el aseguramiento que les ofrece el fondo. Es mucho más lo que se confía en el gobierno que lo que se conoce del Fondo de Garantía de Depósitos.

En este contexto, los depositantes y acreedores sin seguro explícito carecen también de incentivos para preocuparse por la solvencia de los bancos. En consecuencia, estos últimos no se ven amenazados por posibles alzas en los tipos de interés (debidas a exigencias de mayores primas por riesgo). Esta pasividad no deja de ser una especie de connivencia con el *riesgo moral* cultivado por los bancos.

Penati y Protopapadakis (1988) muestran cómo el exceso de riesgos asumidos por la banca americana en los mercados financieros internacionales a principios de los años ochenta se explica, en parte, por la práctica del FDIC de cubrir implícitamente todos los depósitos. Su modelo sirve también para explicar, más generalmente, cómo los bancos en estas condiciones tienen incentivos para promover y canalizar los depósitos implícitamente asegurados hacia las inversiones crediticias de mayor riesgo sistemático o sectorial de los bancos. De este modo, una política de aseguramiento

implícito aumentaría la probabilidad de quiebras generalizadas.

La evidencia recogida en la literatura sobre la existencia de disciplina de mercado por parte de los depositantes y acreedores no asegurados es desigual; por ejemplo, Avery y otros (1988) la cuestionan, mientras Hannan y Hanweck (1988) la defienden. Gorton y Santomero (1990), y Cakici y Chatterjee (1993) explican estas contradicciones por problemas metodológicos: los primeros arguyen que se han utilizado modelos teóricos poco rigurosos y proponen la teoría de valoración de derechos contingentes para diseñar adecuadamente los contrastes; los segundos, proponen mejorar esta modelación considerando adicionalmente —es decir, además del riesgo de insolvencia— un riesgo de interés. En ambos trabajos se insiste en la conveniencia de ser cautelosos, al menos de momento, en el uso de la disciplina de mercado de los depositantes y acreedores subordinados.

#### 4. Los fallos de control y los excesos de tolerancia

Una forma de combatir el riesgo moral consiste en ir controlando con cierta frecuencia el valor de los activos bancarios ( $V$ ) en relación tanto al compromiso de garantía asumido ( $D$ ) como al capital aportado por los accionistas ( $C$ ), e intervenir con rapidez en el banco, alterando su estructura de propiedad, siempre que se compruebe un deterioro preocupante en esta relación.

Desde la perspectiva del garante,  $V$  puede interpretarse como un activo-fianza con el que cubrirse, y  $C$  no deja de ser un «deducible» en caso de tener que indemnizar a los asegurados. Pues bien, en la medida en que se constaten descensos en la relación  $V/D$  (valor relativo de la fianza), la protección del FGD pasa por exigir aumentos en el «deducible». Aportar más capital es costoso y, en este sentido, se frena la carrera de inversiones arriesgadas. En el caso de que los niveles de  $C$  no pudiesen adecuarse a la nueva situación, y el deterioro del valor de los activos bancarios continuase acercándose a un nivel crítico  $V^*$  (por ejemplo,  $V^* = D$ ), la defensa del patrimonio del fondo (y de la sociedad, en la medida en que esté involucrada en su financiación) sólo es posible si el banco es intervenido con rapidez y resolución (cerrándolo, vendiéndolo a otra entidad, etc.) antes de que  $V < V^*$ .

Para que esta estrategia funcione, tal como subrayan Merton y Bodie (1992), es preciso que el garante pueda evaluar continuamente, a precios de mercado, el activo-fianza y que, además, pueda intervenir rápida y resolutivamente en caso necesario. Ahora bien, si por fallos de información la evaluación resultase imperfecta o infrecuente, y si por dificultades de distinta índole (administrativas, legales, políticas) la intervención no fuera inmediata ni sufi-

ciente, entonces el fondo de garantía se convertiría en perdedor.

Kane (1986) es especialmente crítico en este punto. A su entender, en el caso de protección pública de los depósitos, hay un problema de *principal* y *agente*. Los intereses de éste (gestores y responsables del FGD) no coinciden con los de aquél (la sociedad o los contribuyentes). Critica que haya habido excesivos fallos en la evaluación de los activos bancarios (predomina negligentemente la contabilidad a precios históricos frente a la evaluación del mercado), que se haya tolerado demasiado la continuidad de bancos de facto insolventes, y que se hayan dado tratamientos excesivamente blandos a los accionistas y otros responsables de las crisis bancarias (directivos y auditores).

### III. DISTINTAS FORMAS DE INCORPORAR DISCIPLINA

Denominador común de los distintos problemas que se acaban de comentar es la carencia de disciplina financiera y/o de mercado en los sistemas de garantía de los depósitos, sobre todo cuando son públicos. Muchas medidas se han propuesto para corregir estos fallos que tanto lesionan los intereses de la sociedad y de los contribuyentes (Gallastegui y Pérez de Villarreal, 1992, cap. 2). A continuación, se comentan brevemente las más importantes, haciendo hincapié en la que defiende el uso de información de los mercados financieros.

#### 1. Privatización del servicio de garantía

Una forma directa de introducir disciplina de mercado es posibilitar y promover el aseguramiento privado. En este sentido, se puede pensar en organizaciones o mutuas interbancarias. Goodhart (1985), y Lewis y Davis (1987, cap. 5) insisten en esta idea. Los bancos tienden a involucrarse más en operaciones de aseguramiento: no sólo conceden créditos a las empresas, familias y gobiernos, sino que también avalan créditos y aseguran emisiones de títulos (pagarés, bonos y obligaciones) en un contexto de titulización y globalización de los mercados financieros. En el modelo de banca universal, hoy tan en boga, estos compromisos son muy corrientes e importantes, engrosando las llamadas «operaciones fuera de balance». Es indudable, por tanto, que estas entidades están familiarizadas con la lógica del seguro y de las garantías financieras. Si el desarrollo de los mercados interbancarios de dinero ha permitido prescindir, en gran medida, del recurso tradicional a la «ventanilla» de los bancos centrales, ¿por qué no desarrollar también un mercado interbancario de garantías, reasegurado en última instancia por el gobierno? Genotte y Pyle (1994) analizan los principios eco-

nómicos que disciplinan estos consorcios financieros de garantía mutua.

Tobin (1987) sugiere otra forma, asimismo radical, de promover la disciplina de mercado. La confianza del depositante, que es el objetivo principal de los sistemas de garantía de los depósitos, podría fomentarse también mediante el aseguramiento de las inversiones crediticias (garantía de que la deuda será pagada). Esta política alternativa aportaría cierto grado de liquidez a los créditos, facilitando a los bancos reajustes de cartera menos costosos ante retiradas imprevistas de depósitos. La propuesta sintoniza, indudablemente, con el fenómeno de la «titulización», pues la cobertura del riesgo de insolvencia es un factor importante para el desarrollo y la consolidación del mercado de créditos titulizados. Desde esta perspectiva, observando la progresiva apertura de estos mercados a otras instituciones no bancarias, la privatización de los servicios de garantía parece más viable en la vertiente de créditos que en la de depósitos.

Estrategias más moderadas consisten en promover sistemas híbridos donde coexistan servicios públicos y privados. El gobierno podría reasegurar (ser el garante en última instancia) del sector privado o, alternativamente, podría limitar su servicio, dejando campo a la iniciativa privada. En este sentido, se han propuesto dos tipos de limitaciones (Merrick y Saunders, 1985): unas en función del tamaño de los depósitos y otras en función de su vencimiento. La limitación por tamaño es problemática, porque es eludible mediante actividades de *brokerage* (sumas excesivamente grandes podrían fragmentarse en depósitos distintos, sin que ninguno de ellos exceda el límite), mientras que los límites por plazo promueven deslizamientos entre depósitos de distinta madurez. Las ventajas potenciales de estos sistemas estriban en que el sector privado podría ofrecer seguros suplementarios utilizando técnicas de evaluación de riesgos, y por consiguiente de precios, más eficaces que las utilizadas por la Administración.

## 2. Auto-protección

Aunque el servicio de garantía no equivalga estrictamente al de seguro, su semejanza permite, al menos, imitar algunos de los instrumentos con los que la industria del seguro responsabiliza a sus clientes. Nos referimos, en concreto, a las técnicas de auto-protección y de coaseguro. La diferencia entre ambas consiste en que mediante la primera el propio asegurado reduce la probabilidad del siniestro, mientras que con la segunda se le obliga a participar en los daños. Los comentarios sobre la virtualidad del coaseguro se posponen al apartado siguiente. En éste se apuntan tan sólo dos formas de incorporar elementos de auto-seguro, una por el lado del activo y otra por el del pasivo.

Una manera de aminorar los riesgos bancarios consiste en forzar, o motivar, a los bancos a que sean prudentes en la composición de sus carteras de activos. En este sentido, se pueden prohibir determinadas inversiones (en Bolsa, en empresas, en inmuebles, etc.) o se puede restringirlas estableciendo límites, o penalizarlas mediante exigencias especiales de recursos propios. De esta manera, se puede acotar la volatilidad del valor del activo ( $\sigma_v$ ). La idea admite una expresión muy simple: si  $r$  representa el porcentaje de activos seguros (líquidos y solventes, como las letras del Tesoro), entonces el riesgo del banco se puede expresar  $\sigma_v = (1 - r) \cdot \sigma_a$ , donde  $\sigma_a$  es la volatilidad del activo en el caso  $r = 0$ . Claramente, con más autoprotección (mayor  $r$ ) se reduce el riesgo. Merton y Bodie (1992) simpatizan con esta propuesta.

La probabilidad de crisis bancarias también se reduce, en determinadas circunstancias, frenando las carreras contra el banco que la desconfianza suele activar. No pocos depositantes frenarían sus impulsos ante una amenaza de ser penalizados en el caso de que se probase que su conducta hubiese influido en la crisis. Baltensperger y Dermine (1987) proponen, en este sentido, la introducción en los contratos de depósitos de multas *ex-post* aplicables a aquellos depositantes que hubiesen retirado sus fondos en un intervalo de tiempo crítico (por ejemplo, una o dos semanas antes de la fecha de declaración de quiebra), y por lo mismo contribuido al cierre del banco.

## 3. Corresponsabilidad

Se trataría de corresponsabilizar más efectivamente a todas las partes implicadas en las crisis bancarias (depositantes, acreedores subordinados, accionistas, directivos, e incluso auditores), obligándoles a coparticipar en las posibles pérdidas. Si esta decisión fuese creíble, cabría esperar que todos ellos fuesen más diligentes y ponderasen mejor los riesgos, frenando de esta manera las aventuras bancarias.

La forma de involucrar a los depositantes ya se ha mencionado. En la medida en que se establezcan límites efectivos a la cobertura de determinados depósitos y se emitan depósitos sin garantía alguna (explícita o implícita), se obliga a los depositantes a asumir riesgos o a buscar mecanismos de cobertura privados. En ambos casos, se introduce disciplina de mercado. Más adelante (apartado IV.2) se muestra cómo hacerlo.

No pocos arguyen que esta función de vigilancia y control, asignable a los depositantes no asegurados, podrían realizarla con más eficacia los acreedores en régimen de deuda subordinada. Chase (1985) da pistas para organizar un mercado interbancario capaz de introducir importantes grados de disciplina: los bancos tendrían que emitir deuda pro-

pia y, al mismo tiempo, adquirir deuda ajena en unas cantidades mínimas, no necesariamente iguales. La composición de la cartera de títulos ajenos sería libre, aunque se podrían establecer algunos límites de concentración de riesgos. Esta libertad (relativa), ejercida con criterios de valoración de riesgos y rendimientos, introduciría notable disciplina en la actividad de los bancos, que de esta manera estarían sometidos al control y vigilancia de sus semejantes. La opinión del propio sector bancario sobre la salud financiera de sus miembros se reflejaría en los tipos de interés de la deuda subordinada emitida por cada uno de ellos.

La disciplina de los accionistas se puede promover de dos maneras. La primera consiste en aumentar el límite de su *responsabilidad limitada* con exigencias adecuadas de recursos propios. Volviendo al ejemplo de riesgo moral (cuadro núm. 1), es fácil de comprobar que si  $C$  aumenta (por ejemplo, hasta 10, con  $D = 90$ ) la pérdida esperada del FGD se reduce (de 25,75 a 24,54). Así pues, los requisitos de capital sirven de coaseguro, y por ello los accionistas controlarán los riesgos bancarios tanto más cuanto más obligados se vean a coasegurarlos adecuadamente. En este sentido, la actual regulación de los recursos propios, que exige aportaciones de capital en función de la composición del activo bancario, está bien orientada, aunque los criterios concretos (hoy vigentes) de ponderación de riesgos sean cuestionables.

La segunda forma de corresponsabilizar a los accionistas pasa por exigir primas por riesgo financieramente justas. Los reguladores y los gestores de los FGD suelen destacar los problemas de información que socavan la puesta en práctica de esta medida. Los académicos, sin embargo, se muestran más optimistas. En primer lugar, advierten que no deja de ser contradictorio que los primeros no apliquen en su política de precios los mismos, o análogos, criterios de definición de riesgos que utilizan en la regulación del capital. En segundo lugar, proponen métodos para utilizar la información de determinados mercados financieros y auxiliar, de esta manera, el trabajo de estimación de los precios financieramente equitativos (este punto se aborda en el apartado IV). En tercer lugar, sugieren que, por lo menos, se podrían personalizar los precios *ex-post*. Esta práctica es frecuente en el seguro privado (las pólizas del seguro de accidentes, por ejemplo, son sensibles al currículum de accidentes de los asegurados). De la misma manera, afirma Kane (1986), los precios de los servicios de garantía podrían tener «memoria» de los créditos morosos y fallidos que periódicamente se hayan ido manifestando. Otra forma de pago *ex-post* es la participación del FGD en eventuales ganancias de los bancos cuando éstas resulten de inversiones manifiestamente arriesgadas (Merrick y Saunders, 1985).

Por último, los altos directivos y las empresas auditoras también deberían someterse a esta cultura

de corresponsabilidad bancaria. En la medida en que los primeros tengan autonomía de gestión frente a los accionistas, mediante cláusulas contractuales, y estén suficientemente penalizados (no «blindados») en caso de operaciones fallidas, los problemas de riesgo moral se verían notablemente amortiguados. Asimismo, conforme más independencia haya entre auditores y auditados (penalizándose las connivencias entre ambos) y mejores profesionales sean los primeros (sancionándose las auditorías manifiestamente defectuosas), más disciplina habrá en el negocio bancario.

#### 4. Uso de información del mercado

La introducción de disciplina de mercado también puede hacerse mediante el uso de información contenida en los precios de determinados activos y pasivos bancarios. Obviamente, este enfoque se basa en la hipótesis de eficiencia informativa de los mercados financieros.

##### A) Información bursátil

La información de los mercados de valores tiene, al menos, dos aplicaciones en el campo de la política bancaria: una permite estimar primas de garantía financieramente justas y la otra ayuda a diseñar una política de supervisión bancaria atinada y ágil.

La primera de ellas está siendo intensamente estudiada dentro de la literatura de opciones. Su atractivo estriba en que permite soslayar las acusaciones de arbitrariedad y subjetividad que con frecuencia se hacen a los intentos de discriminación de precios en el sector bancario. Las políticas de precios basadas en la información del mercado bursátil son más objetivas e independientes que las valoraciones de los reguladores. Esta aplicación se pospone a la sección siguiente.

Morgan (1984) muestra cómo se puede aprovechar la información del mercado bursátil para disciplinar los esfuerzos de supervisión bancaria. Su planteamiento es el siguiente: la función objetivo de la agencia supervisora (por ejemplo, el Banco de España) consiste en minimizar la probabilidad de quiebra del sistema bancario a base de inspeccionar con unos recursos limitados (una determinada plantilla de inspectores) los  $M$  bancos que componen el sector. La cuestión es cómo asignar este potencial de inspección entre las distintas entidades. Como la agencia tiene que acatar la política económica general del gobierno, habrá un riesgo macroeconómico (producto de esta política) que enmarcará su función objetivo. Por tanto, la probabilidad de quiebra bancaria que ha de hacer mínima con su presupuesto de esfuerzo supervisor no es un concepto absoluto, sino relativo o condicionado al riesgo general de la economía que le viene impuesto.

Según el modelo de mercado de Sharpe, la probabilidad condicionada (al riesgo macroeconómico) de que quiebren conjuntamente  $N (< M)$  bancos —número suficiente para caracterizar una quiebra del sistema— se expresa como producto multiplicativo de las  $N$  probabilidades condicionadas de quiebra individual. Estas últimas dependen básicamente del riesgo sistemático de los bancos, que se aproxima por los valores «beta» de sus acciones. Hay  $S$  posibles sucesos de quiebra sistemática ( $S$  posibilidades de que quiebren conjuntamente  $N$  bancos del colectivo  $M$ ) cuyas probabilidades de ocurrencia dependen, en definitiva, del valor de las distintas «betas».

Se supone que el coste marginal de supervisar los distintos bancos es idéntico, aunque se admite que pueda diferir el coste fijo. Por otra parte, la productividad de las inspecciones se mide en términos de impactos sobre las «betas», influencia esta que se produce a través de ajustes en el nivel de apalancamiento financiero de los bancos inspeccionados.

En este escenario, la asignación óptima —entre los  $M$  bancos— de la plantilla de inspectores ha de ser tal que sus impactos marginales sobre las probabilidades de ocurrencia de los  $S$  posibles sucesos de quiebra se igualen de banco a banco. Esto se cumple cuando coinciden los valores de las «betas» bancarias. En consecuencia, sancionar con mayor (menor) *pressing* a aquellos bancos cuyas «betas» sean relativamente mayores (menores) constituye una regla adecuada de inspección.

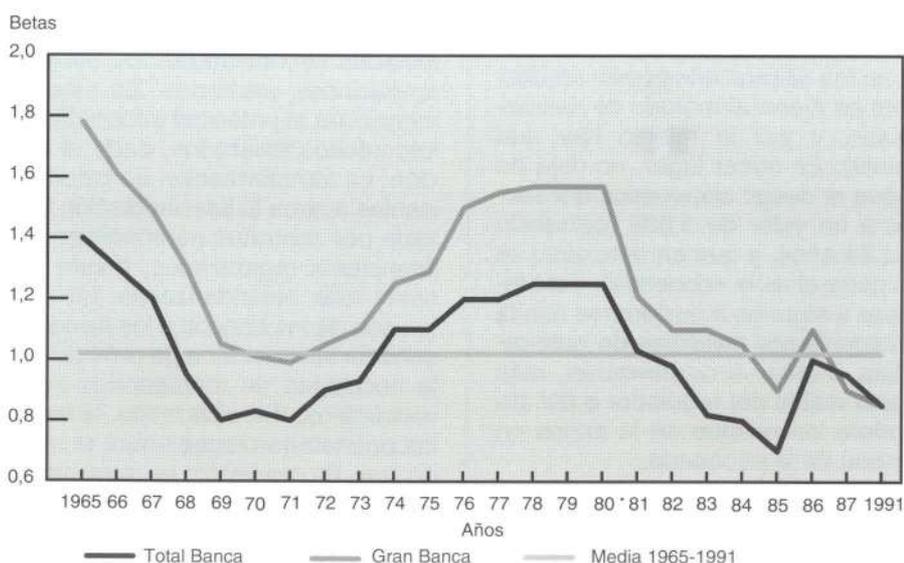
A modo de corolario de este resultado, es interesante destacar que este requisito de igualdad del

riesgo sistemático en la banca justifica, a su vez, la política de precios igualitaria que caracteriza a los sistemas de garantía de los depósitos. En un modelo donde la supervisión promueve que los bancos contribuyan lo mismo a la probabilidad de quiebra del sistema, es lógico suponer, en el caso de que exista un FGD, que las contribuciones mediante pagos, o aportaciones, al fondo sean, asimismo, iguales. Obviamente, en este caso no ha lugar a problemas de riesgo moral y de selección adversa, pues éstos se neutralizan con una inspección diligente y discriminante.

Finalmente, conviene advertir que si este modelo se estilizase menos, relajando algunos supuestos simplificadores, la igualdad de «betas» no caracterizaría la supervisión óptima. Sin embargo, la relación entre ellas tampoco sería arbitraria; siempre habría una regla óptima para relacionarlas. Así pues, el mensaje se mantiene. Un sistema de garantía de los depósitos con precios iguales e insensibles al riesgo no tiene por qué generar los consabidos problemas si es auxiliado por una política de supervisión bancaria que se orienta, a modo de brújula, con una regla de esta índole (cualquiera que sea): mírese al mercado, sobre todo conforme más perfecto y eficiente sea, y sanciónese puntualmente a los bancos en función del riesgo sistemático que se observe.

A continuación nos hacemos eco del trabajo de Pérez de Villarreal (1992), donde se muestran estimaciones del riesgo sistemático de la banca en España, y comentamos algunos de sus aspectos, a fin de ilustrar ideas anteriores. La información de base se recoge en el gráfico 1 y en el cuadro núm. 2.

GRÁFICO 1  
EVOLUCIÓN DEL RIESGO SISTEMÁTICO DE LA BANCA EN ESPAÑA



Fuente: Elaboración propia.

**CUADRO NÚM. 2**  
**RANKING DE RIESGO SISTEMÁTICO**  
**EN LA BANCA ESPAÑOLA (31-XII-1991)**

Bankinter (BKT) .....	1,572
B. Español de Crédito (BTO) .....	1,154
B. Hispano (HIS) .....	1,080
B. Andalucía (AND) .....	1,053
B. Valencia (BVA) .....	1,044
B. Zaragoza (ZRG) .....	0,987
B. Pastor (PAS) .....	0,971
B. Nacional de París (BNP) .....	0,958
B. Popular (POP) .....	0,900
<b>Gran Banca</b> (las seis mayores entidades) .....	<b>0,887</b>
<b>Total Banca</b> (20 entidades) .....	<b>0,871</b>
B. Santander (SAN) .....	0,826
B. Bilbao Vizcaya (BBV) .....	0,819
B. Guipuzcoano (GUI) .....	0,796
B. Castilla (CAS) .....	0,709
B. Herrero (HRR) .....	0,663
B. Central (CEN) .....	0,633
B. Barclays (BRY) .....	0,572
B. Exterior (EXT) .....	0,568
B. Galicia (GAL) .....	0,560
B. Progreso (BPR) .....	0,258
B. Atlántico (ATL) .....	0,255

*Fuente:* Elaboración propia a partir del banco de datos del Instituto de Economía Pública de la Universidad del País Vasco.

Tres rasgos merecen destacarse en la evolución del riesgo sistemático de la banca a lo largo del período 1965-1991. En primer lugar, tanto las crisis registradas a finales de los setenta y principios de los ochenta como el posterior saneamiento mediante regulaciones y supervisiones más estrictas se reflejan en la trayectoria de la «beta» del sector (por encima de la unidad hasta 1982, evidenciando que la banca se arriesgaba más que el resto de la economía, y por debajo de la unidad desde entonces, mostrando un comportamiento más prudente). En segundo lugar, los grandes bancos mostraron un riesgo sistemático relativamente mayor, atenuándose esta diferencia en los últimos años (este resultado, sin embargo, no es ajeno al método de estimación de las «betas», y por lo mismo hay que aceptarlo con cautela). En tercer lugar, no deja de ser sorprendente que el riesgo sistemático del sector oscile en torno a un valor de 1,039 (calculado como media de los 24 años, y que en este caso se aproxima al riesgo general de la economía). Este fenómeno puede llevar a algunos a ilusionarse con la idea de que hay mecanismos invisibles de auto-regulación (a lo Adam Smith); otros pensarán, más bien, que es la mano visible del regulador o del supervisor quien modera los riesgos de la banca en torno al riesgo general de la economía.

A finales de 1991, si nos guiamos por este indicador de riesgo, la banca era más prudente que el resto de la economía (interpretemos así el hecho de que la «beta» del sector era inferior a la unidad). Sin embargo, esta prudencia relativa podría no haber

caracterizado una política de regulación y de supervisión adecuadas. El modelo de Morgan se hace eco de una vieja máxima: en materia de política bancaria (como en otras esferas de la vida económica), importa más el cómo que el cuánto; es decir, lo crucial no es la cantidad de regulación o de esfuerzo supervisor a aplicar, sino el cómo se regula o se asignan las inspecciones. No hay mérito en garantizar la estabilidad del sistema bancario con excesos de regulación y supervisiones abrumadoras. El arte está en conseguir lo mismo con una administración más eficiente de recursos (leyes e inspectores) necesariamente limitados (tienen un coste). ¿Fue la abundancia de regulación/supervisión, o más bien su calidad, lo que propició el bajo riesgo sistemático de la banca española a finales de 1991?

Si evaluásemos estrictamente, con el criterio de Morgan, la dispersión de valores «betas» de los veinte bancos españoles que figuran en el cuadro número 2, tendríamos que admitir claras deficiencias en la política de inspecciones bancarias. Las diferencias en riesgo sistemático eran numerosas, y en algunos casos muy grandes. Unos bancos deberían haber sido más inspeccionados (los de «betas» mayores) y otros, en cambio, haber disfrutado de mayor tolerancia. Obviamente, la simplificación del modelo y las imperfecciones del mercado bursátil aconsejan ser prudentes en recomendaciones de esta índole.

#### B) *Otras fuentes de información*

Análogamente a lo sugerido en el caso del mercado de deuda subordinada, los tipos de interés libres del mercado de depósitos, en particular del interbancario, pueden reflejar información sobre la calidad de los bancos.

Idéntico valor informativo podrían tener en determinadas circunstancias los tipos de interés de las operaciones crediticias. En este sentido, conviene mencionar el potencial informativo de los precios de los créditos titulizados, dado el auge de la titulización. La transformación de créditos en títulos negociables acerca la intermediación bancaria, caracterizada por contratos personalizados, a los mercados financieros organizados, donde las contrataciones están más estandarizadas. La titulización limita la función de los bancos a las tareas de selección y diseño de los contratos de préstamos, liberándoles de la necesidad de mantenerlos en cartera hasta su vencimiento. De este modo, la tarea de vigilancia de los prestatarios recae sobre el mercado; un mercado que, de momento, es mayoritariamente interbancario, pero que cada vez está más participado por otros intermediarios, como sociedades de inversión y compañías de seguros. Los riesgos asumidos inicialmente por un banco se reparten entre los distintos participantes del mercado. Obviamente, en la

compra-venta de los créditos titulizados influye el nombre del banco que los originó. Esta «marca» bancaria, junto con la percepción que hace el mercado de la situación económica de los prestatarios, determina el precio de la operación. En este sentido, el mercado de créditos titulizados no sólo hace más líquidas las inversiones bancarias, sino que también juzga el buen hacer de los bancos, constituyendo una fuente de información estimable.

#### IV. DISCIPLINA A LA LUZ DE LA TEORÍA DE OPCIONES

A partir del trabajo de Merton (1977), donde el contrato de garantía de los depósitos se caracteriza como una opción de venta, se ha desarrollado un ingente y prometedor esfuerzo de aplicación de las técnicas de valoración de activos contingentes, en boga desde la aportación de Black y Scholes (1973; de aquí en adelante, B-S). Los siguientes trabajos jalonan esta corriente literaria: Merton (1978), Pyle (1986), Marcus y Shaked (1984), Ronn y Verma (1986, 1989), Pennacchi (1987), Thomson (1987), Miles y Kim (1988), Giammarino y otros (1989), Sato y otros (1990), Flannery (1991), Kendall y Levonian (1991), King y O'Brien (1991), y Allen y Saunders (1993).

En este artículo nos hacemos eco, solamente, de dos de estos trabajos, mostrando cómo se puede utilizar información de los mercados financieros para evaluar los servicios de garantía de los depósitos.

##### 1. Precio del servicio de garantía e información bursátil

Siguiendo a Merton (1977), el contrato de garantía viene a ser una emisión (por parte del garante: FGD) de un derecho de venta (a favor del avalado: depositantes) del activo-fianza (activo subyacente: activos bancarios) a un precio de ejercicio que coincide con el valor del crédito (depósitos más intereses).

El precio unitario de esta opción de venta ( $g$ ) está relacionado con el valor relativo del activo subyacente ( $V/D$ ), con su volatilidad ( $\sigma_V$ ), con el plazo ( $T$ ) y otras características. La fórmula concreta, según formulación B-S, se recoge en el Apéndice. Aquí, nos basta con utilizar una expresión más abstracta,  $g = g(V/D, \sigma_V, T)$ , donde  $g_V < 0$ ,  $g_T > 0$  y  $g_{\sigma_V} > 0$ .

Esta caracterización nos permite probar algunas intuiciones anteriormente comentadas: más riesgos bancarios ( $\sigma_V$ ) aumentan el valor de la garantía para los accionistas a costa del garante si éste ha cobrado *ex-ante* una prima fija; pérdidas de valor de la fianza en relación con el compromiso ( $V/D$ ) producen el mismo efecto si no se ajusta adecua-

damente el capital del banco; asimismo, *ceteris paribus*, una garantía más duradera ( $T$  mayor), o una frecuencia de control ( $1/T$ ) más pequeña, va en beneficio del accionista y en perjuicio del garante.

La fórmula concreta nos permite también disciplinar el contrato de garantía mediante el cálculo de valores adecuados (equitativos desde un punto de vista financiero) para las primas de seguro o, alternativamente, para las aportaciones de capital. La mayor dificultad en estos ejercicios consiste en estimar, previamente,  $V$  y de  $\sigma_V$ , variables en principio no observables.

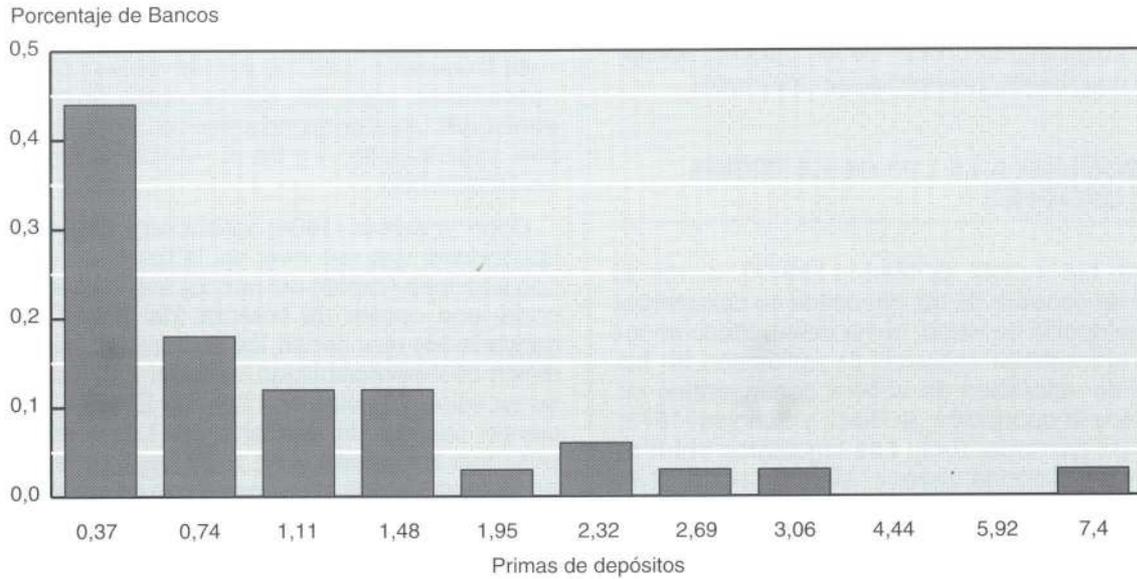
Ronn y Verma (1986) solucionan este problema basándose, una vez más, en la teoría de opciones. Las acciones (capital del banco) son caracterizables como una opción de compra (del activo bancario subyacente) que tienen los accionistas por su condición de responsabilidad limitada. Así, cabe formular su valor ( $E$ ) como una función  $E = E(V, \sigma_V)$ . Haciendo uso de un corolario del Lema de Itô que relaciona las variables ( $V, E, \sigma_V, \sigma_E$ ), se dispone de un sistema de dos ecuaciones que permiten estimar  $V$  y  $\sigma_V$  a partir de la información que el mercado de valores ofrece sobre  $E$  y su volatilidad  $\sigma_E$ .

Estos autores aplican este método a cuarenta y tres bancos norteamericanos en 1983, estimando sus primas financieramente justas. Advierten, sin embargo, que sus estimaciones son demasiado sensibles a distintos supuestos sobre política de tolerancia de bancos insolventes, periodicidad de las auditorías, estacionariedad de la volatilidad  $\sigma_E$ , y otros factores difíciles de modelar, por lo cual consideran que es más fiable guiarse por los *ranking* de riesgo que este método permite elaborar, y que pueden servir para orientar una política de supervisión bancaria más selectiva.

El gráfico 2 recoge parte de sus resultados de investigación. Como puede observarse, la distribución de primas por bancos es bastante reveladora: un 44 por 100 de los bancos debería haber pagado en torno al 0,3 por 1.000 de los depósitos, por debajo del 0,8 por 1.000 que exigió el FDIC a todos por igual, mientras que una minoría (3 por 100) tenía que haber pagado por encima del 7 por 1.000; se observa un grupo (18 por 100) que pagó casi lo justo; el resto, unos más que otros, debieron haber pagado también más que el preceptivo 0,8 por 1.000. Por tanto, es claro que el exceso de pago de unos sirvió de subsidio para otros. Estudios de esta índole ayudan, al menos, a identificar este problema, a perfilar un *ranking* de riesgo y a orientar, en consecuencia, la política de supervisión bancaria.

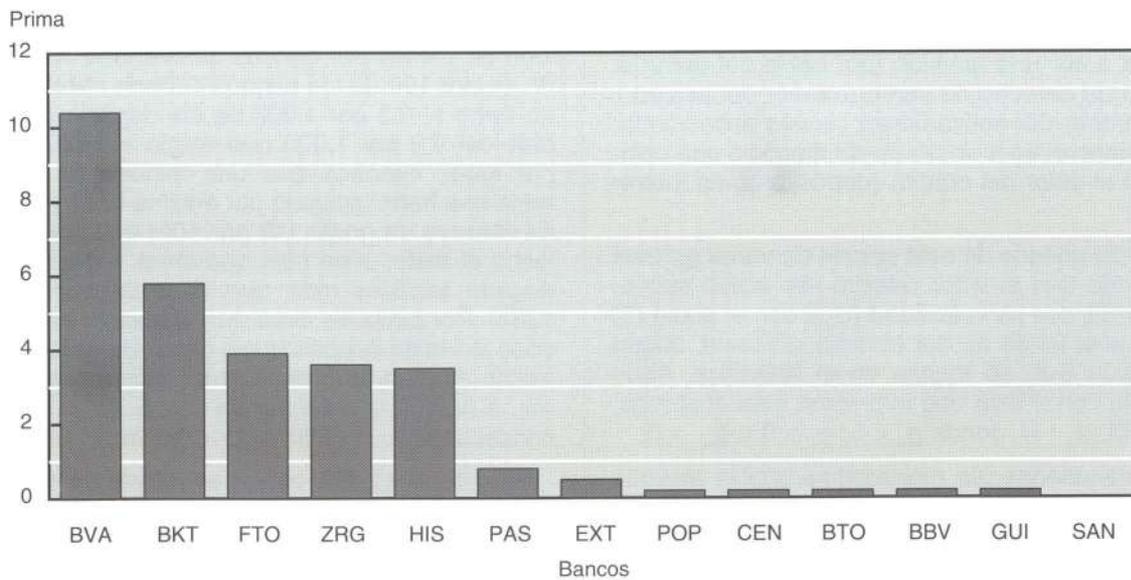
Chamorro (1993) aplica el mismo método a la banca española; aproxima las primas de garantía para un colectivo de trece bancos entre 1986 y 1988, elaborando *rankings* por riesgo bancario suficientemente fiables. En el gráfico 3, se muestran los precios por unidad de depósitos, expresados en tanto por 1.000, que los distintos bancos deberían

**GRÁFICO 2**  
**DISTRIBUCIÓN DE PRIMAS DE DEPÓSITOS EN ESTADOS UNIDOS**  
 (Promedio anual en 1983)



Fuente: Ronn y Verma (1986).

**GRÁFICO 3**  
**PRIMA DE GARANTÍA MEDIA PARA LA BANCA ESPAÑOLA**  
 (1986-1988)



Fuente: Chamorro (1993).

haber pagado en promedio durante ese período. Las diferencias interbancarias revelan que también en España hubo bancos prudentes que pagaron por otros más arriesgados.

Este mismo enfoque se ha utilizado para evaluar sistemas de garantía en otros países. Así, por ejemplo, Giammarino y otros (1989) centran su investigación en nueve bancos canadienses (los más representativos, con un 90 por 100 de los activos de toda la banca), encontrando, asimismo, importantes diferencias de riesgo (aproximado por las primas de garantía estimadas); en su trabajo, adicionalmente, contrastan la hipótesis de eficiencia informativa de los mercados, a propósito de la crisis del Northland Bank, poniendo de manifiesto que el mercado no se dejó engañar, al menos en este caso, por los maquillajes contables. Por último, Sato y otros (1990) aplican este método a los bancos japoneses; conscientes de la estructura dual de la banca en Japón, pues hay notables diferencias entre los *city banks* y los bancos regionales, su análisis es más diferenciado (13 *city banks* versus 22 bancos regionales), pero no menos concluyente: los subsidios cruzados (de bancos prudentes a bancos arriesgados) son más abultados que los detectados por Ronn y Verma en la banca norteamericana.

Finalmente, un enfoque complementario es adoptado por Chamorro y Pérez de Villarreal (1993). Siguiendo una sugerencia de Merton y Bodie (1992), muestran, mediante una aplicación al caso español, cómo se puede flexibilizar el contrato de garantía de los depósitos respetando esta disciplina de mercado. Partiendo de la idea de que los bancos pueden pagar de distintas formas el servicio de garantía, formulan cuatro maneras de satisfacer equitativamente las exigencias del FGD: mediante pagos de primas, mediante aportaciones de capital, mediante tiempo de duración del contrato y mediante niveles de autoprotección.

Su argumentación es la siguiente: la fórmula de B-S de  $g = g(V/D, \sigma_v, T)$ , recogida en el Apéndice, determina explícitamente  $g$  en función de  $(V/D, \sigma_v, T)$ ; pero, asimismo, determina implícitamente  $V/D$  a partir de  $g^{-1}(g, \sigma_v, T)$ ,  $\sigma_v$  a partir de  $g^{-1}(g, V/D, T)$  y  $T$  a partir de  $g^{-1}(g, \sigma_v, V/D)$ . Por tanto, se puede definir una función implícita  $G(g, V/D, \sigma_v, T) = 0$ . Ahora bien, siguiendo a Ronn y Verma (1989), se pueden traducir los valores de  $V/D$  exigidos por  $g^{-1}(g, \sigma_v, T)$  en requisitos de capital  $c$ , siendo esta variable una *ratio* capital/activo en términos contables. Por otra parte, la volatilidad del activo se puede expresar como  $\sigma_v = (1 - r) \cdot \sigma_a$ , donde  $r$  es un porcentaje de cobertura de depósitos por activos seguros que representa la variable de autoprotección, y  $\sigma_a$  es una hipotética (subyacente) volatilidad del activo en el caso  $r = 0$ . Teniendo en cuenta todo lo anterior, es posible definir a partir de la fórmula de B-S la función  $G(g, c, r, T) = 0$ , que delimita el conjunto de combinaciones de primas, *ratios* de capital, niveles de autoprotección y plazo que hacen que el contra-

to de garantía entre el FGD y las entidades de crédito sea financieramente justo. En esta función implícita, las derivadas cruzadas delimitan las sustituciones equivalentes entre las distintas variables.

En resumen, hay varias formas, y en este sentido flexibilidad, de poner en práctica un sistema de garantía que respete la disciplina de mercado. Más aún, se pueden diseñar contratos «a la carta»; es decir, ofertar a los bancos un menú de requisitos para que elijan opcionalmente entre ellos.

A continuación, se ilustra esta posibilidad con un ejemplo verosímil, elaborado a partir de una muestra de trece bancos españoles que cotizan en el mercado continuo. El cuadro núm. 3 recoge los datos clave de estos bancos a 30 de junio de 1993: el conjunto de débitos a clientes ( $D$ ), el porcentaje de éstos cubiertos por activos líquidos y solventes ( $r$ ), el valor de mercado de la acción bancaria ( $E$ ), y su volatilidad ( $\sigma_E$ ). Obsérvese que el grado medio de autoprotección es el 21 por 100.

El cuadro núm. 4 muestra algunas relaciones de sustitución entre ( $r, g, T, c$ ) referidas a esa fecha y calculadas para el agregado de esta muestra bajo el supuesto de que el grado de tolerancia  $(1 - \rho: (D - V)/V$ ; véase el Apéndice) mostrado por nuestras autoridades supervisoras hubiese sido el 6,17 por 100. Los detalles técnicos de la elaboración del cuadro se encuentran en nuestro trabajo ya citado. En el presente artículo, donde actualizamos las estimaciones, sólo interesa saber que los valores sectoriales exhibidos ( $g, c, r, T$ ) hubiesen sido los adecuados, como media, para tal fecha y tal grado de tolerancia.

A fin de interpretar correctamente las cifras del cuadro, conviene advertir que el valor supuesto para  $1 - \rho$  es el que hace coincidir la prima sectorial teórica, calculada como media muestral, con la exigida, de hecho, en junio de 1993 por el FGD (un 1,5 por 1.000). Como se sugiere en el Apéndice, la

CUADRO NÚM. 3  
DATOS BANCARIOS BÁSICOS (30-VI-1993)

Banco	Activos líquidos	Débitos a clientes	Cotización	$\sigma_E$ diaria
AND .....	30.945	255.406	11.900	0,01286
BBV .....	929.422	4.359.609	3.105	0,01866
BCH .....	913.865	4.737.773	3.565	0,01337
BRY .....	61.297	503.565	825	0,02224
BTO .....	1.079.866	3.304.384	2.240	0,01999
BVA .....	46.691	231.335	1.190	0,01654
FTO .....	37.496	231.890	1.710	0,01784
GUI .....	61.012	304.851	4.850	0,01290
HRR .....	64.517	275.271	3.860	0,01146
PAS .....	83.158	759.400	5.100	0,01861
POP .....	195.264	1.225.257	13.960	0,01667
SAN .....	460.800	2.551.814	5.800	0,01908
ZRG .....	49.935	392.789	1.660	0,01588

Fuente: Balances y estadísticas de la banca en España, Consejo Superior Bancario.

**CUADRO NÚM. 4**  
**MENÚ DE PAGOS EQUITATIVOS**

1 Pasivo cubierto (%)	2 Prima (%)	3 Plazo (años)	4 Ratio de capital (%)
0	2,75	0,62	4,56
10	2,20	0,77	4,28
<b>20</b>	<b>1,74</b>	<b>0,97</b>	<b>4,01</b>
30	1,36	1,27	3,72
40	1,03	1,74	3,44
50	0,74	2,50	3,16
60	0,49	3,91	2,89
70	0,27	6,96	2,62
80	0,11	15,6	2,37
90	0,03	62,6	2,14
100	0,00	sin límite	0,00

<i>Ratio de capital del 4 % y plazo de garantía de un año</i>	Prima del 1,5 por 1.000 y ratio de capital del 4%	Prima del 1,5 por 1.000 y plazo de garantía de un año
---	---	---

*Nota:* La sustituibilidad entre los distintos instrumentos se ha calculado mediante los modelos de Ronn y Verma (1986 y 1989).

prima a pagar depende también del grado de tolerancia, de modo que a más permisividad de situaciones de insolvencia más debería pagarse al FGD. Sin embargo,  $\rho$  no es directamente observable, por lo que cualquier cálculo de las primas está condicionado por supuestos sobre el valor de este parámetro (este aspecto se trata también en el apartado IV.2). Por ello, entre otros factores, en estos ejercicios de cálculo resultan menos fiables las cifras absolutas que las relativas, y por lo mismo, su mayor utilidad estriba en que permiten elaborar clasificaciones por riesgo y orientar políticas de supervisión más selectivas. De ahí, el valor supuesto para  $\rho$  (0,9386): las primas individuales aproximadas desde este supuesto son tales que su media (ponderada por depósitos) coincide con el 1,5 por 1.000; obviamente, las primas teóricas de algunos bancos (revelados como más arriesgados) excederán de este nivel, mientras las de otros (los menos arriesgados) serán inferiores (1). Por tanto, se tiene un criterio para discriminar entre ellos, o bien explícitamente (ajustando las primas a pagar), o bien implícitamente [ajustando las exigencias de autoprotección ( $r$ ) y/o de coaseguro ( $c$ ), junto con las frecuencias de auditoría ( $1/T$ )].

Con esta aclaración, se explican mejor las cifras teóricas de la fila tercera del cuadro. El lector puede observar que coinciden bastante con las históricas (vigentes en junio de 1993). Sólo la *ratio* de capital parece más baja; sin embargo, debe tenerse en cuenta que, en los cálculos del cuadro, el numerador incluye sólo el capital desembolsado más las reservas expresas (se excluyen, pues, otros elementos computables como fondos propios según la regulación en curso) y el denominador representa el activo contable no ponderado por los coeficientes

de riesgo de la regulación del capital. A tenor de lo dicho en el párrafo anterior, esta coincidencia no implica que la política de contraprestaciones por el servicio de garantía hubiese sido correcta, ni siquiera como media o sectorialmente; lo habría sido en el caso de que el grado de tolerancia hubiese estado, efectivamente, en torno al 6,14 por 100 (algo que no sabemos con certeza, aunque nos parezca plausible).

Lo que nos interesa destacar aquí del cuadro número 4 es que hay un conjunto de combinaciones ( $r, g, T, c$ ) equivalentes (en términos de adecuación financiera) a la fila tercera. Así, la columna 2 perfila posibilidades de sustitución entre primas y *ratios* de cobertura, dado  $T = 1$  y  $c = 4$  por 100, la columna 3 delimita intercambios entre  $r$  y  $T$  compatibles con  $g = 1,5$  por 1.000 y  $c = 4$  por 100, mientras que la última relaciona  $c$  con  $r$  condicionado a  $g = 1,5$  por 1.000 y  $T = 1$ .

En resumen, el ejercicio muestra que es posible programar, con disciplina de mercado y flexibilidad, precios adecuados a los servicios que presta el FGD: hay disciplina porque las contraprestaciones son financieramente justas y están sugeridas por el propio mercado financiero; hay flexibilidad porque la forma de pago no es única, sino que hay un menú de medios donde elegir (2).

## 2. El uso de información del mercado de depósitos

El precio de los servicios de garantía se puede aproximar de un modo más directo en determinadas condiciones del mercado de depósitos. La idea apela a la disciplina de valoración de riesgos que podrían ejercer los depositantes no asegurados, y que se reflejaría en los tipos de interés exigidos.

Thomson (1987) muestra cómo hacerlo cuando este mercado es eficiente (informativamente), exclusivo (las entidades de crédito sólo se endeudan mediante depósitos), homogéneo (depósitos con iguales características, sobre todo en madurez, que ha de coincidir con la fecha de auditoría del banco) y perfecto (sin costes transaccionales significativos ni indivisibilidades apreciables en los depósitos). Obviamente, algunos de estos supuestos idealizadores son prescindibles a costa de una mayor complejidad analítica. A fin de hacer más didáctico su análisis, conviene distinguir tres casos.

### A) No hay un Fondo de Garantía de Depósitos

En este caso, el riesgo asumido por los depositantes no es ni más ni menos que la opción de venta (de los activos bancarios) que pueden ejercer los accionistas en el día de la auditoría si se comprueba que el valor de los activos ( $V$ ) es inferior al de los depósitos ( $D$ ), opción valorada (según fórmula B-S)

en  $G = G(V, D, T)$ . Ante este riesgo, el mercado remunerará a los depositantes con una prima compensadora ( $p$ ), que se reflejará en un diferencial entre el tipo de interés de los depósitos y el tipo de interés de un activo seguro de la misma madurez. En las condiciones de mercado reseñadas, el equilibrio financiero se caracteriza por la igualdad  $p = g$ , donde  $g$  es el valor (por unidad de depósito) de la opción de venta de los accionistas ( $g = g(V/D, T)$ ).

Por tanto, en este caso, la observación del diferencial de intereses permite aproximar el valor del autoservicio de garantía; es decir, del que los depositantes se hacen a sí mismos.

#### B) Hay un Fondo de Garantía de Depósitos estricto

Si el FGD asegura sólo una fracción  $W_i$  de los depósitos [sin asegurar implícitamente el resto  $(1 - W_i)$ ] y si, en las soluciones de crisis bancarias, no disfruta de más privilegios que el colectivo de depositantes no cubiertos (supóngase que, por ley, éstos no son acreedores subordinados), entonces los accionistas tienen dos opciones de venta, una emitida por el Fondo, cuyo valor total es  $G_i = G(W_i \cdot V, W_i \cdot D, T)$ , y otra por los depositantes, de valor  $G_{1-i} = G[(1 - W_i) \cdot V, (1 - W_i) \cdot D, T]$ . Haciendo uso del teorema 6 de Merton (1974), se obtiene que  $G_i + G_{1-i} = W_i \cdot G + (1 - W_i) \cdot G = G$ .

En estas condiciones, la observación de la prima por riesgo con que el mercado compensa a los depositantes arriesgados serviría al FGD para tasar sus servicios. En concreto, por peseta de depósito garantizada la tasa financieramente equitativa sería  $g = p$ .

#### C) Hay un Fondo de Garantía de Depósitos tolerante

En este caso, el más aproximado a la realidad, la tasación de sus servicios es más compleja. Si un banco se manifiesta insolvente, tanto el FGD como los depositantes no asegurados tendrían, en principio, el derecho a forzar su cierre. Siguiendo a Kane (1986), se puede argumentar que hay un conjunto  $Z$  de factores (dificultades administrativas, presiones políticas, etc.) que condicionan la decisión del FGD, y que, en consecuencia, hay una probabilidad  $q(Z)$  de que esta institución permita que un banco insolvente continúe operando durante un período adicional. De hacerlo, estaría obligada a compensar adecuadamente a los depositantes, subrogándoles en su posición financiera o garantizándoles sus depósitos. Planteado de forma más directa, se puede suponer que  $q(Z)$  es la probabilidad de aseguramiento implícito de los depósitos sin garantía contractual.

En este contexto, el mercado gratifica a los depositantes con una prima por riesgo menor que en los casos anteriores, y tanto menor cuanto mayor sea  $q(Z)$ . En concreto,  $p = [1 - q(Z)] \cdot g$ ; de donde

$g = p/[1 - q(Z)]$  es aproximable desde observaciones de  $p$ . El valor de los servicios que ofrece el FGD ha de incluir también el subsidio a los depositantes, por lo que su expresión en términos unitarios (por peseta asegurada) es  $g' = g + q(Z) \cdot g$ , donde  $g$  es el coste de una peseta explícitamente garantizada y  $q(Z) \cdot g$  es el subsidio por peseta de depósito implícitamente asegurado.

Thomson (1987) aproxima estos valores para el sistema bancario de Estados Unidos en los años 1980-1985 a partir de datos sobre tipos de interés de los certificados de depósitos (CD) y de las letras del Tesoro (LT), y con distintos supuestos sobre  $q(Z)$ . A diferencia de los trabajos anteriormente reseñados, en éste la estimación de las primas es sectorial, no individualizada. El cuadro núm. 5 recoge parte de sus resultados.

Obsérvese que los valores de los subsidios aumentan con la probabilidad de tolerancia [ $q(Z)$ ], y que tanto éstos como las primas de garantía de los depósitos asegurados ( $g$ ) varían con los años. De ahí la necesidad de revisar periódicamente la política de precios del FGD. Puesto que, a priori, el valor  $q(Z)$  no es conocido, las primas por riesgo establecidas por el mercado de CD podrían servir de guía para exigir precios mínimos. Sin embargo, esta referencia pierde valor en circunstancias  $Z$  que propician excesos de tolerancia en situaciones de insolvencia bancaria.

Una forma de facilitar la estimación de  $q(Z)$  es obligar a los bancos a emitir títulos de deuda de idénticas características (madurez, prioridad de reclamación en caso de quiebra) que los depósitos, excepto que deberían quedar fuera del sistema de aseguramiento, ya explícito o implícito. En estas condiciones, la prima de riesgo  $p_b$  fijada por el mercado para estos títulos revelaría  $g$ , y dada la observación de  $p$ , se podrían estimar  $q(Z)$  y  $q(z)$ .  $g$  a partir de la ecuación  $q(z) = 1 - p/p_b$ .

Obviamente, estos títulos, en el esquema de Thomson, no se corresponden a los de deuda subordinada. Sin embargo, la posibilidad de pensar en un mercado de deuda subordinada que ejerza esta misma función no parece una idea descabellada, a tenor de cómo se viene aplicando la teoría de valoración de opciones a estos instrumentos financieros. Baste citar en este sentido el trabajo de Gorton y Santomero (1990).

## V. CONCLUSIONES Y COMENTARIO FINAL

En este trabajo, hemos mostrado, con algunos ejemplos, que es posible incorporar disciplina de mercado en los sistemas de garantía de los depósitos como el vigente en España. La garantía es equiparable a una opción de venta y, en consecuencia, su justa contraprestación se puede formular desde la teoría de valoración de opciones y apro-

**CUADRO NÚM. 5**  
**ESTIMACIÓN DE LAS PRIMAS DE GARANTÍA EN ESTADOS UNIDOS**  
(Expresadas en puntos básicos)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
(p) .....	63,34	114,1	117,29	20,64	64,77	22,38
<i>q(Z) = 0</i>						
(g) .....	70,38	126,78	130,32	22,93	71,97	24,87
[q(Z) · g] .....	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
(g') .....	70,38	126,78	130,32	22,93	71,97	24,87
<i>q(Z) = 0,1</i>						
(g) .....	78,20	140,86	144,80	25,48	79,97	27,64
[q(Z) · g] .....	7,82	14,09	14,48	2,55	8,00	2,76
(g') .....	86,02	154,95	159,28	28,03	87,97	30,40
<i>q(Z) = 0,2</i>						
(g) .....	87,98	158,47	162,90	28,67	89,96	31,09
[q(Z) · g] .....	17,60	31,70	32,58	5,73	17,99	6,22
(g') .....	105,58	190,17	195,48	34,40	107,97	37,31
<i>q(Z) = 0,5</i>						
(g) .....	140,76	253,55	260,64	45,87	143,94	49,74
[q(Z) · g] .....	70,38	126,78	130,32	22,93	71,97	24,87
(g') .....	211,14	380,33	390,96	68,82	15,91	74,61

*Nota:* Se considera que los CD están asegurados en un 10 por 100. Por tanto, el diferencial de intereses (*P*) entre CD y LT refleja la prima por riesgo de 0,9 dólares. Una simple regla de tres nos permite inferir la prima por riesgo que el mercado aplicaría a un dólar de depósito garantizado. Esto explica la diferencia entre los valores *p* y *g* que aparece en el caso  $q(Z) = 0$ .

ximar a la luz de los mercados financieros. De esta manera, se pueden reducir algunos problemas de que adolecen tales sistemas.

El problema de selección adversa, que se traduce, en última instancia, en fallos de equidad interbancaria, puede paliarse mediante pagos ajustados a un *ranking* de riesgo que este método permite aproximar con suficiente fiabilidad. La asunción de riesgos excesivos (riesgo moral) por parte de los bancos, una vez fijados los pagos, podría también prevenirse con amenazas de posibles revisiones del acuerdo de garantía si, a tenor de la información del mercado (siempre puntual y disponible), se considerasen procedentes. Además, hay varias formas, o medios de pago, que la banca puede utilizar para compensar, adecuadamente, a los FGD. Esta flexibilidad permitiría disimular, en casos de conveniencia, la política de discriminación, haciendo uso de aquellos medios más opacos para el público.

La incorporación de mayores dosis de disciplina es uno de los retos que probablemente afrontarán las instituciones, públicas o privadas, que proveen el servicio de garantía de los depósitos en los países de la Unión Monetaria. La Directiva sobre el sistema de protección de los depósitos deja tanto margen de maniobra a los estados miembros que se prevé cierta rivalidad competitiva entre los distintos sistemas nacionales. Lógicamente, la mayor competen-

cia hará que la provisión de este servicio sea más rigurosa y disciplinada. En este sentido, creemos que la literatura que hemos comentado formará parte del acervo cultural con que se afrontará este reto.

#### NOTAS

(1) Equivalentemente,  $1 - p = 0,0614$  se puede interpretar como el grado de tolerancia implícito en una política de pagos  $g = 1,5$  por 1.000 que se precie de adecuada para los riesgos que se asumen. En RONN Y VERMA (1986), el grado de tolerancia supuesto, o estimado, según esta segunda lectura, es del 3 por 100, la mitad del que aquí se calcula, lo cual sugiere que las autoridades españolas podrían haber sido mucho menos severas que las norteamericanas a la hora de intervenir en bancos con problemas.

(2) Obviamente, la elaboración del cuadro núm. 4 (un agregado) presupone el cálculo previo de cuadros similares para cada uno de los trece bancos. Los lectores interesados pueden solicitarlos de los autores.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALLEN, L., y SAUNDERS, A. (1993), «Forbearance and valuation of deposit insurance as a callable put», *Journal of Banking and Finance*, vol. 17, núm. 4, págs. 629-643.
- AVERY, R. B.; BELTON, T. M., y GOLDBERG, M. A. (1988), «Market discipline in regulating bank risk: New evidence from the capital markets», *Journal of Money, Credit and Banking*, vol. 20, número 4, págs. 597-610.
- BALTENSPERGER, E., y DERMINE, J. (1987), «Banking deregulation in Europe», *Economic Policy*, vol. 4, núm. 1, págs. 63-110.

- BLACK, F., y SCHOLES, M. (1973), «The pricing of options and corporate liabilities», *Journal of Political Economy*, vol. 81, núm. 3, páginas 637-654.
- BREWER III, E., y MONDSCHÉAN, T. H. (1994), «An empirical test of the incentive effects of deposit insurance», *Journal of Money, Credit and Banking*, vol. 26, núm. 1, págs. 146-164.
- ČAKIĆI, N., y CHATTERJEE, S. (1993), «Market discipline, bank subordinated debt, and interest rate uncertainty», *Journal of Banking and Finance*, vol. 17, núm. 4, págs. 747-762.
- CHAMORRO, J. M. (1993), «Valoración de la garantía de los depósitos bancarios y ranking por riesgo: Una aplicación al caso español», *Revista Española de Economía*, vol. 10, núm. 1, págs. 93-110.
- CHAMORRO, J. M., y PÉREZ DE VILLARREAL, J. M.<sup>a</sup> (1993), «La garantía de los depósitos: Disciplina con flexibilidad», en *Lecturas en Economía*, Servicio Editorial, Universidad del País Vasco, Bilbao, págs. 17-43.
- CHASE, S. (1985), «Comment on bank regulation and monetary policy», *Journal of Money, Credit and Banking*, vol. 17, número 4, págs. 718-721.
- CONSEJO SUPERIOR BANCARIO (CSB), *Balances y estadísticas de la banca en España. Cuentas de pérdidas y ganancias*, varios números.
- FLANNERY, M. J. (1991), «Pricing deposit insurance when the insurer measures bank risk with error», *Journal of Banking and Finance*, vol. 15, núm. 4/5, págs. 975-998.
- GALLASTEGUI, M.<sup>a</sup> C., y PÉREZ DE VILLARREAL, J. M.<sup>a</sup> (1992), *Política de intervención y de regulación bancaria*, Servicio Editorial, Universidad del País Vasco, Bilbao.
- GENNOTTE, G., y PYLE, D. (1994), «Mutual financial guarantees», mimeo.
- GIAMMARINO, R.; SCHWARTZ, E., y ZECHNER, J. (1989), «Market valuation of bank assets and deposit insurance in Canada», *Canadian Journal of Economics*, vol. 22, núm. 1, págs. 109-127.
- GOODHART, C. A. (1985), «The implications of shifting frontiers in financial markets for monetary control», en M. NIJHOFF (ed.), *Shifting Frontiers in Financial Markets*.
- GORTON, G., y SANTOMERO, A. (1990), «Market discipline and bank subordinated debt», *Journal on Money, Credit and Banking*, volumen 22, núm. 1, págs. 119-128.
- GROSSMAN, R. S. (1992), «Deposit insurance, regulation, and moral hazard in the thrift industry: evidence from the 1930's», *American Economic Review*, vol. 82, núm. 4, págs. 800-821.
- HANNAN, T. H., y HANWECK, G. A. (1988), «Bank insolvency risk and the market for large certificates of deposit», *Journal of Money, Credit and Banking*, vol. 20, núm. 2, págs. 203-211.
- KANE, E. J. (1985), *The gathering crisis in Federal Deposit Insurance*, MIT Press, Cambridge (Massachusetts).
- (1986), «Appearance and reality in deposit insurance: The case for reform», *Journal of Banking and Finance*, vol. 10, número 2, págs. 175-188.
- KENDALL, S. B., y LEVONIAN, M. E. (1991), «A simple approach to better deposit insurance pricing», *Journal of Banking and Finance*, vol. 15, núm. 4/5, págs. 999-1018.
- KING, K. K., y O'BRIEN, J. M. (1991), «Market-based, risk adjusted examinations schedules for depository institutions», *Journal of banking and Finance*, vol. 15, núm. 4/5, págs. 955-974.
- LEWIS, M. K., y DAVIS, K. T. (1987), *Domestic and international banking*, Philip Allan Ed., Oxford.
- MARCUS, A. J., y SHAKED, I. (1984), «The valuation of FDIC deposit insurance using option pricing estimates», *Journal of Money, Credit and Banking*, vol. 16, núm. 4, págs. 446-460.
- MERRICK, J. J., Jr., y SAUNDERS, A. (1985), «Bank regulation and monetary policy», *Journal of Money, Credit and Banking*, volumen 17, núm. 4, págs. 691-717.
- MERTON, R. C. (1974), «On the pricing of corporate debt: The risk structure of interest rates», *Journal of Finance*, vol. 29, núm. 2, páginas 449-470.
- (1977), «An analytic derivation of the cost of deposit insurance and loan guarantees», *Journal of Banking and Finance*, vol. 1, número 1, págs. 3-11.
- (1978), «On the cost of deposit insurance when there are surveillance costs», *Journal of Business*, vol. 51, núm. 3, páginas 439-452.
- y BODIE, Z. (1992), «A framework for the economic analysis of deposit insurance and other guarantees», *Working Paper 92-063*, Harvard Business School, enero.
- MILES, J. A., y KIM, T. (1988), «On the valuation of FDIC deposit insurance: An empirical study», *Quarterly Journal of Business and Economics*, otoño, págs. 47-68.
- MORGAN III, G. E. (1984), «On the adequacy of bank capital regulation», *Journal of Financial and Quantitative Analysis*, volumen 19, núm. 3, págs. 141-162.
- PENATI, A., y PROTOPAPADAKIS, A. (1988), «The effect of implicit deposit insurance on banks, portfolio choices with application to international overexposure», *Journal of Monetary Economics*, vol. 21, núm. 1, págs. 107-126.
- PENNACCHI, G. G. (1987), «A reexamination of the over- (or under-) pricing of deposit insurance», *Journal of Money, Credit and Banking*, vol. 19, núm. 3, págs. 340-360.
- PÉREZ DE VILLARREAL, J. M.<sup>a</sup> (1992), «Inspección bancaria con disciplina de mercado», *Anales de Economía y Administración de Empresas*, Universidad de Cantabria, núm. 0, páginas 67-81.
- PYLE, D. H. (1986), «Capital regulation and deposit insurance», *Journal of Banking and Finance*, vol. 10, núm. 2, págs. 189-202.
- (1993), «The U.S. savings and loan crisis», *Finance Working Paper*, núm. 227, University of California at Berkeley.
- RONN, E. I., y VERMA, A. K. (1986), «Pricing risk-adjusted deposit insurance: An option-based model», *Journal of Finance*, vol. 41, número 4, págs. 871-895.
- (1989), «Risk-based capital adequacy standards for a sample of 43 major banks», *Journal of Banking and Finance*, vol. 13, número 1, págs. 21-29.
- SATO, R.; RAMACHANDRAN, R. V., y KANG, B. (1990), «Risk adjusted deposit insurance for Japanese banks», *National Bureau of Economic Research, Working Paper*, núm. 3314.
- THOMSON, J. B. (1987), «The use of market information in pricing deposit insurance», *Journal of Money, Credit and Banking*, volumen 19, núm. 4, págs. 528-537.
- TOBIN, J. (1987), «Financial intermediaries», *Cowles Foundation Discussion Paper*, núm. 817, Yale University.

**APÉNDICE**  
**FÓRMULA DE LA PRIMA DE GARANTÍA Y SU APROXIMACIÓN**

Utilizando la reformulación de Ronn y Verma (1986), que no es sino una revisión de la de Merton (1977), el coste por peseta asegurada  $g$  se puede expresar en los términos siguientes:

$$g = N(x + \sigma_v \cdot \sqrt{T}) - (1 - \delta)^n \cdot \frac{V}{D} \cdot N(x) \quad [1]$$

siendo

$$x \equiv \frac{\ln \left( \frac{D}{(1 - \delta)^n \cdot V} \right) - \frac{\sigma_v^2}{2} \cdot T}{\sigma_v \cdot \sqrt{T}}$$

donde:

- $V$ : valor económico del activo bancario;
- $D$ : total de débitos a clientes (incluye depósitos asegurados, no asegurados y otras partidas de deuda);
- $\delta$ : es el porcentaje de dividendos repartidos;
- $n$ : número de veces por período que se reparten dividendos;
- $\sigma_v$ : volatilidad del activo bancario;
- $T$ : plazo de la garantía;
- $N(\cdot)$ : función de distribución normal reducida.

Claramente se comprueba que  $g_v < 0$ ,  $g_T > 0$  y  $g_{\sigma_v} > 0$ .

El problema de estimación de  $V$  y de  $\sigma_v$  se resuelve a partir de las siguientes ecuaciones (Ronn y Verma, 1986):

$$E = V \cdot N(y) - \rho \cdot D \cdot N(y - \sigma_v \cdot \sqrt{T}) \quad [2]$$

siendo

$$y \equiv \frac{\ln \left( \frac{V}{\rho \cdot D} \right) + \frac{\sigma_v^2}{2} \cdot T}{\sigma_v \cdot \sqrt{T}}$$

y

$$\sigma_v = \frac{E}{V \cdot N(y)} \cdot \sigma_E \quad [3]$$

La ecuación [2] formula el valor de las acciones bancarias ( $E$ ) como una opción de compra (del activo bancario subyacente) que tienen los accionistas por su condición de responsabilidad limitada. El parámetro  $\rho$ , que representa el grado de severidad con que los reguladores o responsables del FGD intervienen en los bancos en dificultades para cerrarlos, venderlos o liquidarlos, se expresa como  $V/D$ . Se comprueba que a menor  $\rho$  (regla de cierre y liquidación más tolerante) el valor de las acciones ( $E$ ) es, en teoría, más alto. Para más detalles, véase Chamorro y Pérez de Villarreal (1993).

Por otra parte, la expresión [3] es un resultado técnico (un corolario del Lema de Itô) que relaciona  $V$ ,  $E$ ,  $\sigma_E$  y  $\sigma_v$ .

Como  $E$  y  $\sigma_E$  se pueden aproximar a partir de las cotizaciones de las acciones bancarias, la ecuaciones [2] y [3] permiten aproximar  $V$  y  $\sigma_v$ .

# EL DEBATE EN TORNO AL SEGURO DE DEPÓSITOS

Antonio Garrido

## I. INTRODUCCIÓN

La historia de las crisis bancarias es también la de los intentos por evitar tanto su repetición como sus efectos más negativos. La ampliación y mejora de los niveles de la información suministrada a la población, la suspensión temporal de la convertibilidad de los depósitos, la regulación y supervisión de la actividad de las entidades bancarias, la intervención de las autoridades como prestamistas de última instancia y el establecimiento de un seguro de los depósitos bancarios son algunas de las propuestas formuladas y utilizadas en este sentido. El grado de confianza depositado en el mercado y la apreciación sobre los costes asociados a las quiebras bancarias pueden ser considerados los principales factores tenidos en cuenta a la hora de adoptar unas u otras medidas.

En los últimos años, el seguro de depósitos ha recibido numerosas críticas, llegando incluso a ser considerado uno de los causantes de la ola de crisis bancarias que ha experimentado el sistema bancario estadounidense en la década de los ochenta. Concretamente, se acusa al seguro de depósitos de eliminar la disciplina de los depositantes e incentivar la toma de riesgos. No ha de extrañar, pues, que se defiendan la necesidad de reformar los sistemas actualmente en vigor y que algunos autores defiendan incluso la necesidad de eliminarlos.

En las páginas que siguen se analizan, en primer lugar, los fundamentos teóricos del seguro de depósitos y los problemas y distorsiones achacados al mecanismo asegurador. Se discuten a continuación algunos de los rasgos de los sistemas actualmente en vigor, tales como la extensión de la cobertura, el sistema de financiación y la forma de adscripción. Se comentan seguidamente las principales propuestas de reforma formuladas en los últimos años, finalizando con un apartado de conclusiones.

## II. FUNDAMENTOS DEL SEGURO DE DEPÓSITOS

Uno de los argumentos más sólidos utilizado en

favor de la existencia de alguna forma de regulación de la actividad bancaria es la necesidad de preservar el mantenimiento de la oferta monetaria y la continuidad de los flujos de crédito. Se recuerda, en este sentido, que la combinación de un pasivo exigible por su valor nominal, a corto plazo y con rendimiento fijado de antemano, con un activo ilíquido y un cierto nivel de riesgo, constituye no sólo la razón de ser de los bancos, sino también la fuente fundamental de su vulnerabilidad ante el acoso de los depositantes (Diamond y Dybing, 1983).

Las imperfecciones de los mercados bancarios, especialmente la existencia de asimetrías de información entre las entidades y sus clientes, entre prestatarios y prestamistas, ha sido otro de los argumentos tradicionalmente utilizados para justificar que se regule la actividad de los intermediarios bancarios. Los elevados niveles de conocimiento que exige la interpretación de la información suministrada por las instituciones y el carácter parcial y limitado de ésta impiden a los depositantes conocer la verdadera situación en que se encuentra una entidad en particular. Los depositantes saben, pues, que existen entidades más solventes que otras, pero no disponen de elementos para poder diferenciarlas (1). En esas circunstancias, su única defensa sería acortar los plazos de vencimiento de sus préstamos ante la menor duda en torno a la solvencia de la entidad.

La experiencia histórica muestra, adicionalmente, que las dificultades que afectan a las entidades bancarias pueden tener su origen tanto en problemas «locales» asociados a las peculiaridades específicas de una o varias instituciones como en *shocks* «globales» comunes al conjunto del sector. No hay que descartar, pues, que los depositantes interpreten la quiebra de una entidad como indicativa de la alteración en los niveles de riesgo asumidos por la totalidad del sistema. Las posibles consecuencias derivadas de esta situación son ya conocidas: cuanto mayor sea la pérdida de confianza en el sistema bancario, mayor será el volumen y extensión de la retirada de fondos, y más elevada la probabilidad de que las crisis individualizadas se contagien a entidades que mantenían hasta la fecha una solvencia

fuera de toda duda. De esta forma, «el pánico se convierte en una profecía que se cumple a sí misma» (Guttentag y Herring, 1987).

A pesar de estos razonamientos, autores como Meltzer no encuentran motivos para que los depósitos bancarios tengan que recibir un trato distinto del ofrecido al resto de activos financieros (2). A modo de respuesta, se recuerda que la protección de los depósitos amplía las posibilidades de elección de los consumidores, proporcionándoles un activo libre de riesgos. Si bien esa función podría ser desempeñada por otros activos, el papel predominante que los depósitos bancarios tienen dentro del sistema de pagos de un país hace que su elección presente serias ventajas; garantizando los depósitos bancarios, dispondremos de un instrumento al mismo tiempo completamente seguro y transferible.

### 1. Las ventajas frente a otras formas de regulación

Algunos autores consideran innecesaria la existencia de un seguro de depósitos, dada la capacidad de las autoridades para actuar como prestamistas de última instancia. En otras palabras, la disposición del banco central a prestar su ayuda a los bancos solventes para que puedan hacer frente a sus necesidades de liquidez sería suficiente para evitar un movimiento de contagio y el pánico subsiguiente.

Incluso si se acepta que esa intervención es suficiente por sí sola para mantener la confianza del público en el sistema, persistiría un problema de difícil solución: las elevadas dosis de incertidumbre que puede generar una actuación de esa índole. A partir de su juicio sobre la situación, las autoridades decidirían la conveniencia o no de intervenir, así como el momento y la amplitud de la actuación. No hay que descartar, pues, errores en la apreciación o análisis incorrectos que agraven, en vez de mejorar, las dificultades iniciales (3). Existirían, por tanto, razones para establecer una línea automática de protección de los ahorradores que amortigüe los efectos derivados de la actuación discrecional de las autoridades y elimine cualquier incertidumbre sobre la suerte que correrán los fondos colocados en las entidades bancarias.

Al posibilitar el reemplazo de los depósitos destruidos, el seguro evita, en primer lugar, una rápida y peligrosa disminución de la oferta monetaria y la consiguiente ruptura del flujo de crédito. En segundo lugar, y mucho más importante, elimina las razones para el desarrollo de episodios de pánico bancario, cortando de raíz la posibilidad de que las entidades solventes tengan que verse afectadas por el acoso de los depositantes. Desde esta perspectiva, el seguro de depósitos no sería la consecuencia de la incapacidad de los depositantes para proteger por sí mismos sus ahorros; su razón de ser es que

ese tipo de autoprotección mediante retiradas de fondos no es compatible con el mantenimiento de la estabilidad del sistema bancario (4).

Otra de las ventajas que proporciona la garantía de los depósitos es posibilitar que la competencia entre las instituciones bancarias se realice en igualdad de condiciones. A los ojos de los potenciales clientes, todos los bancos serán igualmente atractivos y seguros, desapareciendo, al menos teóricamente, las potenciales ventajas derivadas de aspectos tales como el tamaño o el *status* jurídico de la entidad (5). Al reducir los efectos negativos de las crisis bancarias sobre los depositantes y sobre la economía en general, puede facilitar también el correcto funcionamiento de la disciplina del mercado, ya que ningún banco tendría que ser considerado demasiado grande como para que fuera necesario evitar su quiebra.

La creación del seguro haría, asimismo, innecesarias otras formas de regulación tendentes a asegurar la solvencia de las entidades bancarias. Las autoridades podrán adoptar una actitud más liberal en cuestiones tales como la autorización de nuevas entidades, la creación de sucursales, los tipos de interés y las operaciones permitidas, sin que ello genere como contrapartida una pérdida de confianza del público en las instituciones.

### 2. Las distorsiones generadas por el seguro de depósitos

#### a) *Los problemas de incentivos*

Todos los sistemas de seguros están potencialmente sujetos a los problemas que la literatura económica denomina de incentivos perversos. En esencia, su origen reside en las asimetrías en la información existentes entre los distintos agentes, que, en la medida en que obstaculizan la observación de las acciones y decisiones individuales tomadas, dificultan alcanzar una posición de equilibrio en las relaciones que pueden establecerse entre ellos. El seguro de depósitos no sería una excepción, ya que altera la conducta tanto de los depositantes como de las entidades aseguradas.

La introducción del seguro de depósitos elimina las señales enviadas por los depositantes. La protección dada a sus depósitos hace que no necesiten elegir entre varias entidades a partir de sus niveles de solvencia, ni añadir una prima adicional de riesgo en el tipo de interés solicitado como pago por la cesión de sus fondos. Las entidades podrán así disponer de unos recursos a un coste inferior al que habrían de satisfacer en ausencia del seguro, desapareciendo así uno de los elementos que habrían de limitar la asunción de mayores riesgos en busca de una mayor rentabilidad.

La consistencia del argumento anterior exige su-

poner que los accionistas y directivos se comportan como agentes neutrales ante el riesgo, y que su única preocupación gira en torno a la tasa de beneficio esperada de sus inversiones. Se olvida, por tanto, la razonable aversión al riesgo que deben mostrar ambos colectivos, al ser, sin duda alguna, los primeros perjudicados por la declaración de quiebra. Sin negar la veracidad de esta afirmación, es posible demostrar la persistencia del incentivo a incurrir en mayores riesgos que genera el establecimiento del seguro. Basta para ello considerar el seguro de depósitos como si se tratara de una garantía financiera.

El seguro puede ser visto como un contrato financiero por el que la agencia aseguradora respalda las actividades del asegurado. En otras palabras, las garantías y la credibilidad aportadas por el asegurador entran a formar parte del activo y también del valor de la institución bancaria. El problema estriba en la distribución asimétrica de los costes y los beneficios inherentes al contrato entre asegurado y asegurador. La participación de la agencia en las pérdidas es mayor que la de los accionistas, ya que éstos, dada su responsabilidad limitada, sólo responden parcialmente de las obligaciones contraídas por su entidad. Esta situación proporciona a los propietarios un incentivo para deslizarse hacia actividades más arriesgadas, incrementando así su rentabilidad esperada. No se trata, por tanto, de que los accionistas y directivos sean «aventureros per se»; el problema radica en la distorsión introducida por el seguro de depósitos en su conducta esperada. El comportamiento seguido por los gerentes de las instituciones bancarias en este contexto puede ser considerado perfectamente racional, ya que se limitan a explotar el subsidio proporcionado por el seguro incurriendo en mayores niveles de riesgo. Si los incentivos fueran adecuadamente modificados, también lo sería la conducta seguida por las entidades.

Las distorsiones generadas por la introducción del seguro de depósitos podrían eliminarse o atenuarse de forma significativa si las primas a pagar a la agencia aseguradora fuesen actuarialmente correctas; cada entidad podría elegir la estructura de activo y pasivo que considerase más apropiada, y aquellas que, con la esperanza de obtener una mayor rentabilidad, optaran por una conducta más arriesgada tendrían, simplemente, que satisfacer unas cuotas más elevadas. Las dificultades que comporta la medición de los riesgos bancarios han hecho que la mayoría de los países hayan optado por establecer primas independientes del riesgo asegurado. Con este sistema, y dado que cualesquiera que sean los riesgos asumidos las primas permanecerán fijas, será la compañía aseguradora la que deberá asumir la mayor parte de los costes derivados de las decisiones de los bancos.

Los problemas de azar moral permanecen incluso si suponemos que todos los bancos son idénti-

cos; es decir, si todos ellos mostraran la misma preferencia hacia el riesgo. En la realidad, cada entidad elige una determinada composición de su activo y una mayor o menor exposición al riesgo. Si a pesar de esta situación las primas a satisfacer a la agencia aseguradora son uniformes, aparece el problema de la *cross subsidization*: mientras unas entidades, las más arriesgadas, pagan un precio inferior al que les correspondería, otras estarán siendo sobrecargadas. Se produce de esta forma una transferencia de riqueza en el interior del sistema bancario, ya que unas entidades, las seguras, subsidian la actividad del resto.

#### b) *La disminución de los niveles de capital*

La probabilidad de quiebra de un banco no depende exclusivamente del riesgo de sus operaciones, sino que se encuentra también relacionada con los niveles de capital que posea. En principio, cabe esperar que cuanto más elevados sean los recursos propios de una entidad mayor será su capacidad para absorber pérdidas, y menor, en consecuencia, la probabilidad de que se vea envuelta en un proceso de quiebra y liquidación. Esa sería, en definitiva, una de las funciones tradicionalmente asignadas a los recursos propios de una entidad financiera. La cuestión a analizar es la influencia que la introducción del seguro de depósitos y la forma en que éste se financia ejercen sobre los niveles de capital considerados óptimos por cada entidad (6).

En ausencia del seguro de depósitos, los depositantes y accionistas limitarían la tendencia hacia un excesivo endeudamiento exigiendo una retribución adicional como prima de riesgo. Con el establecimiento del seguro, en cambio, el coste de los depósitos permanecerá constante cualquiera que sea el nivel de apalancamiento. Existirá, por tanto, margen suficiente para que los accionistas intenten obtener mayores beneficios a expensas del riesgo soportado por los depositantes. Dicho de otra forma, el seguro de depósitos puede permitir a las entidades bancarias operar con unos niveles de capital inferiores a los que hubieran sido considerados adecuados en su ausencia, lo cual incrementa las pérdidas potenciales del asegurador y la probabilidad de quiebra de las entidades excesivamente apalancadas.

Esta tesis, con matices, es formalmente aceptada por un gran número de especialistas (7). Ciertamente, los bancos han ido disminuyendo sus *ratios* de capital a lo largo del siglo xx, y únicamente a partir de la segunda mitad de los años setenta, y debido básicamente a la actuación de la autoridades, esa tendencia habría empezado a modificarse. Puede afirmarse también, centrándonos en la experiencia norteamericana, que las *ratios* mantenidas con anterioridad a la creación de la Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) eran muy superiores

a las actuales. Es difícil, sin embargo, determinar con precisión qué parte de esa disminución cabe imputar al mercado, y cuál a factores de tipo institucional, tal como el establecimiento de un seguro de depósitos.

### **3. Los intentos de limitación de los problemas asociados al seguro de depósitos**

Los problemas de azar moral y selección adversa no son patrimonio exclusivo del seguro de depósitos; por el contrario, se hallan, en mayor o menor medida, presentes en la gran mayoría de modalidades de seguro existentes en la actualidad. Las compañías aseguradoras privadas intentan eliminar, o al menos amortiguar, estas distorsiones exigiendo al suscriptor del seguro una serie de medidas de seguridad, cuyo incumplimiento puede acarrear la cancelación de la póliza o la elevación de las primas a pagar.

El establecimiento de límites en la cobertura proporcionada a los depositantes cumple la misma función que las medidas señaladas en el párrafo anterior desempeñan para otra clase de seguros; esto es, intentar evitar que los asegurados asuman riesgos excesivos. Se trata, en definitiva, de obligar a los depositantes no sólo a ser más rigurosos en la selección de las entidades con las que operan, sino también a analizar y vigilar su evolución a lo largo del tiempo. En Alemania, los bancos tienen incluso explícitamente prohibido hacer mención de su pertenencia al mecanismo asegurador, tratando de esta forma de evitar los problemas ya comentados de azar moral. En Estados Unidos, por el contrario, las entidades bancarias exteriorizan y divulgan su adscripción a una de las agencias federales aseguradoras (8).

El problema fundamental de las limitaciones en la protección es que atenúan los problemas de incentivos, pero introducen de nuevo la preocupación entre los depositantes, o en parte de ellos, por la marcha de las entidades. Quizá por esa razón, las autoridades han tendido a instrumentar políticas de salvamento de las entidades en dificultades, y únicamente cuando se han dado los supuestos de pequeño tamaño y/o fraude han optado por el pago de depósitos hasta el límite asegurado. Queda, pues, claro el dilema al que se enfrentan las autoridades a la hora de solventar quiebras de bancos. Les gustaría aparecer como partidarias de que los depositantes sufran pérdidas, restableciendo así el incentivo para vigilar el riesgo. Enfrentadas, sin embargo, a una quiebra dada, consideran, en la mayoría de ocasiones, más eficaz asumir todas las pérdidas.

La supervisión de las actividades de las entidades bancarias puede ser considerada otra forma de intentar atenuar los problemas de incentivos generados por el seguro de depósitos (9). Al igual que

los prestamistas intentan protegerse del riesgo estudiando las características de los prestatarios, es lógico que las autoridades analicen la calidad del activo y los niveles de capital mantenidos por las entidades bancarias aseguradas. En última instancia, «ninguna compañía aseguradora —pública o privada— aceptará un determinado nivel de primas por unidad de depósitos sin tener la certeza de que los bancos asegurados se comportan de manera responsable» (Revell, 1985).

La ola de episodios de crisis bancarias que ha tenido lugar desde mediados de los años setenta ha puesto, sin embargo, en cuestión la utilidad de la llamada regulación prudencial. Varios han sido los argumentos esgrimidos para intentar explicar este fracaso. Black, Miller y Posner (1978) dudan de la capacidad de las autoridades para evaluar adecuadamente el riesgo asumido por las instituciones bancarias, únicas conocedoras en última instancia de su situación. Kane (1985), por su parte, plantea las relaciones entre las entidades y las autoridades en términos de una dinámica «regulación-innovación-nueva regulación» que atenúa la eficacia de la supervisión ejercida por las autoridades, al ir éstas siempre a remolque de las fuerzas de mercado.

### **III. LOS SISTEMAS ACTUALES. CLASIFICACIÓN Y DIFERENCIAS**

La mayoría de los países europeos disponen en la actualidad de alguna forma de seguro de depósitos incorporada a sus ordenamientos reguladores. Su introducción, relativamente reciente en la mayoría de los casos, no puede desvincularse de los episodios de crisis bancarias acaecidos desde mediados de la década de los setenta. La creación de un esquema voluntario y privado en Italia tras la crisis del Banco Ambrosiano, la modificación y reforzamiento del esquema existente en Alemania inmediatamente después de la quiebra de la Banca Herstatt, el establecimiento de un esquema gubernamental en el Reino Unido una vez superadas las dificultades de los bancos secundarios y, por supuesto, la experiencia española son algunos de los ejemplos que pueden citarse en este sentido. Los esquemas de garantía establecidos en algunos de los estados de Estados Unidos a lo largo del siglo XIX y la creación, en 1933, en el mismo país de la Federal Deposit Insurance Corporation pueden considerarse los antecedentes más directos de los sistemas actualmente en vigor (10).

El análisis de los sistemas en vigor permite diferenciar dos clases de seguro de depósitos: los que disponen de un fondo nutrido con las primas aportadas periódicamente por sus asociados y aquellos en los que en cada caso concreto, y mediante contribuciones específicas de sus miembros, se responde de las obligaciones contraídas por una entidad quebrada. La mayoría de los países de la

OCDE han optado por nutrir un fondo acumulado. Austria e Italia disponen de un mecanismo voluntario de garantías mutuas administrado por la asociación bancaria de cada país, en tanto que Holanda y Francia lo tienen «de facto» obligatorio.

La polémica, respecto a cuál de los dos modelos es preferible, ha sido, y sigue siendo, intensa. El principal argumento en favor de la formación de un fondo es que los recursos acumulados pueden ser utilizados precisamente cuando es necesario. Además, y dado que las primas raramente son modificadas, este sistema permite a las entidades conocer con anticipación el importe de su contribución. La imposibilidad de determinar el tamaño óptimo del fondo sería, por el contrario, su principal inconveniente. No hay que descartar, pues, la posibilidad de que el nivel del fondo y las primas pagadas no se ajusten a las necesidades reales, y que las entidades soporten un coste excesivo por la protección que reciben.

El establecimiento de un sistema de contribuciones ad hoc presenta también inconvenientes. El primero de ellos reside en que las entidades pueden verse obligadas a realizar sus aportaciones justamente cuando estén experimentando presiones sobre su cuenta de resultados. Nótese que aunque un gran número de quiebras bancarias tienen su origen en prácticas deshonestas o en una gestión incorrecta, no es menos cierto que las situaciones de crisis suelen producirse en períodos de inestabilidad económica que afectan al conjunto de la comunidad bancaria. Sería en este delicado contexto en el que los garantes tendrían que realizar sus contribuciones para cubrir los compromisos asumidos por las entidades quebradas. Por otra parte, los sistemas de garantía mutua impiden que las entidades fallidas contribuyan a cubrir los costes que su quiebra ocasiona.

Entre los sistemas que disponen de fondo acumulado, es posible, a su vez, diferenciar dos grandes modelos. Por un lado, los que disponen de amplios poderes, y que, a tenor de consideraciones tales como el coste de la quiebra y sus consecuencias sobre el resto de las entidades, pueden optar por el pago de los depósitos hasta el límite asegurado o por intervenir con anterioridad a la declaración de quiebra, asegurando, de hecho, el mantenimiento en la actividad de la entidad en crisis. Este sería el caso de Estados Unidos y de España; de otro, aquellos capacitados únicamente para reembolsar los depósitos asegurados, y que entran en funcionamiento con posterioridad a la declaración de quiebra de la entidad, caso, por ejemplo, del Reino Unido. El tamaño de las entidades, el grado de nacionalización o control estatal del sistema bancario, y la extensión y tradición de la figura del prestamista de última instancia son algunos de los factores que parece que están influyendo en la elección de uno u otro sistema.

Es difícil de nuevo determinar cuál de los modelos es preferible. Para Revell (1985), los sistemas meramente aseguradores de depósitos sólo podrán ser utilizados en casos aislados que involucren a instituciones de tamaño reducido. En el resto de las ocasiones, será preciso prestar alguna forma de ayuda financiera a las entidades en dificultades, evitando así las negativas consecuencias que la quiebra de una gran entidad puede tener sobre la estabilidad del sistema bancario. Considera, pues, preferible disponer de un esquema asegurador dotado de amplios poderes, que evite que las autoridades tengan que instrumentar y negociar con la comunidad bancaria una operación específica de salvamento cada vez que se descarte el recurso al pago de los depósitos hasta el límite asegurado.

### **1. La financiación de los seguros de depósitos**

Otra cuestión polémica es determinar si las autoridades deben colaborar directamente en la financiación del mecanismo asegurador. Mientras los partidarios de una respuesta afirmativa resaltan la contribución de este instrumento al mantenimiento de la estabilidad, sus detractores destacan la conveniencia de hacer recaer el coste del seguro íntegramente sobre la comunidad bancaria, al ser ésta la primera en beneficiarse de la estabilidad del sistema financiero. Sería, además, conveniente evitar el uso indiscriminado de fondos públicos en beneficio de una actividad privada.

El debate anterior puede enmarcarse en la cuestión más amplia de la responsabilidad de las autoridades en la aparición de episodios de crisis. Scott y Mayer (1971) proponen diferenciar dos clases de quiebras bancarias. En primer lugar, aquellas calificadas de «normales», que tienen lugar con independencia de cuáles sean las condiciones económicas y financieras de la nación en un momento dado. Incluyen en esta categoría las asociadas con la presencia de fraude, desfalco, malversación de fondos, robo y dirección ineficiente. En segundo lugar, las ligadas con un cambio brusco en el entorno económico en el que operan las entidades financieras. (El paradigma vendría dado por la quiebra masiva de entidades que tuvo lugar en Estados Unidos en los primeros años de la década de los treinta.) Para los autores citados, el seguro de depósitos debería responsabilizarse únicamente de los costes asociados al primer tipo de quiebras. En los casos de quiebras debidas a una alteración en el contexto económico, deberían ser las autoridades las que asumieran las pérdidas y costes que aquéllas pudieran provocar. El argumento es que las autoridades habrían sido sus causantes indirectas, al no tomar las medidas monetarias y fiscales necesarias para evitar la aparición de períodos de recesión económica.

Las dificultades existentes para introducir esta

discriminación entre las quiebras bancarias han sido reconocidas incluso por los autores favorables a esta alternativa. Por un lado, sería preciso delimitar nítidamente la línea de separación entre condiciones «normales» y de «depresión», lo cual implica un juicio subjetivo acerca de la situación en que se encuentra la economía en un momento dado; de otro, se recuerda que es precisamente al alterarse el ciclo económico cuando salen a la luz los comportamientos acumulados que comprometen la solvencia de las instituciones, siendo, pues, difícil discriminar entre las crisis normales y las debidas a la depresión.

En la práctica, la mayoría de los países han establecido mecanismos aseguradores que se financian exclusivamente con las primas aportadas por las entidades adheridas. Por lo que respecta al área de la OCDE, únicamente España dispone de un sistema nutrido por las aportaciones conjuntas del Banco de España y la comunidad bancaria privada. Hay que señalar, sin embargo, que la mayoría de organismos aseguradores pueden, si bien con restricciones, acceder en caso necesario a los fondos proporcionados por el Estado. Al igual que en el caso de la financiación directa, los límites impuestos en el uso de los fondos públicos responden a un claro deseo de las autoridades de evitar cualquier sospecha de trato diferencial respecto a otras actividades. El problema es que si la capacidad del seguro es puesta en cuestión, las autoridades difícilmente podrán mantenerse al margen limitando su ayuda a la establecida legalmente. En esas circunstancias, reconocer su disposición a asumir las obligaciones del seguro sería la única forma de mantener la confianza en éste (11).

Por lo que respecta a la forma de determinación de las primas, se coincide en señalar la conveniencia de que las cuotas pagadas guarden algún tipo de relación con los niveles de riesgo asumidos. La dificultad que entraña evaluar adecuadamente los riesgos en que incurre una entidad ha sido, a su vez, la principal razón aducida para justificar la no utilización de este sistema. La mayoría de los esquemas de seguros de depósitos se financian, pues, mediante primas anuales, cuya cuantía suele ser un porcentaje, el mismo para todas las entidades, de alguna variable significativa del pasivo, normalmente el volumen de depósitos. Este es el caso de Alemania, Canadá, España, Estados Unidos, Inglaterra y Japón (véase OCDE, 1987, y McCarthy, 1980).

## **2. La forma de adscripción al seguro de depósitos**

El establecimiento de un esquema de seguro reduce los niveles de riesgo globales soportados por el sistema bancario; su presencia aumenta la confianza de los depositantes en las instituciones y re-

duce considerablemente la probabilidad de un pánico financiero generalizado. Los beneficios asociados a esa mayor estabilidad del sistema bancario se expanden por igual entre todos —entidades y depositantes—, se encuentren o no asegurados. Cabe, pues, la posibilidad de que algunas instituciones intenten aprovecharse de esa mayor estabilidad sin contribuir a financiar sus costes. Evitar este problema, conocido como el del *free-rider*, constituye uno de los argumentos más sólidos a favor de la obligatoriedad en la adscripción al seguro (12). Un número elevado de entidades sin asegurar podría adicionalmente generar un aumento hasta niveles insoportables en las primas pagadas por el resto de entidades, si se desea seguir contando con un instrumento útil para hacer frente a las quiebras. En contra de este tipo de razonamientos, se ha argumentado que los depositantes deberían poder elegir entre asegurar o no sus depósitos. Más allá de esta declaración de principios, pocas han sido las ventajas aducidas en favor de un sistema voluntario.

El análisis de la experiencia internacional muestra que en la mayoría de los países la incorporación al mecanismo asegurador acaba siendo directa o indirectamente obligatoria (13). Austria, Canadá, Finlandia, Japón, Noruega, Reino Unido y Turquía disponen de esquemas explícitamente obligatorios. En Estados Unidos, la entrada en la FDIC es obligatoria para todos los bancos miembros del Sistema de la Reserva Federal y para las entidades autorizadas para operar en el ámbito nacional. La adhesión al mecanismo asegurador es igualmente obligatoria en todos los países de la Unión Europea tras la entrada en vigor de la Directiva 94/19 sobre coordinación de los sistemas de garantía de los depósitos, aprobada por el Parlamento Europeo el 30 de mayo de 1994 (14).

## **3. Los niveles de cobertura**

Una característica común a la mayoría de los sistemas de seguro del área de la OCDE es el establecimiento de límites en los niveles de cobertura proporcionados a los ahorradores. La forma más tradicional de hacerlo es fijar un tope máximo por depositante, por encima del cual los depósitos no gozarían, en principio, de protección alguna. Alemania y Reino Unido no sólo son las significativas excepciones, sino que los procedimientos aplicados en estos dos países pueden ser vistos como antagónicos entre sí. En Alemania, el límite en la protección se determina como porcentaje de los recursos propios de la entidad quebrada, teniendo cada titular protegidos sus depósitos en una cuantía equivalente al 30 por 100 del capital de la entidad; es evidente que la mayoría de los depositantes tienen la totalidad de sus fondos completamente garantizados por el seguro. En el Reino Unido, se ha optado por asegurar un reembolso parcial de todos los depósitos, concretamente el 75 por 100 de las pri-

meras 20.000 libras del depósito. Se trata, por tanto, de una forma de coaseguro en la que todos los depositantes, cualquiera que sea la cuantía de su depósito, experimentarán pérdidas caso de producirse la quiebra de su entidad.

Por lo que respecta al alcance de la cobertura, el criterio vigente hasta fechas recientes en la mayoría de los países es el de territorialidad; atendiendo al mismo, el esquema de garantía de los depósitos establecido en un país no proporciona ningún tipo de cobertura a los depositantes de las sucursales creadas en el exterior por los bancos del citado país.

Esta cuestión, reiteradamente discutida en el ámbito de la Comunidad Europea con vistas a lograr una armonización de las legislaciones nacionales, es ciertamente compleja. Por un lado, la limitación espacial introduce una discriminación injusta entre depositantes de una misma entidad; por otro, la extensión del seguro a las sucursales en el exterior podría causar distorsiones en el sistema bancario de los países anfitriones. Piénsese, por ejemplo, en la situación ventajosa con respecto a la banca de un país sin seguro en la que se encontrarían las sucursales protegidas de bancos de otros países.

Con todo, parece difícil que las autoridades puedan mantener en la práctica una posición de neutralidad, dadas las negativas consecuencias sobre el prestigio y credibilidad internacional de la banca nacional que acarrearía el incumplimiento de las obligaciones exteriores; condicionados por esta situación, numerosos estados se han visto forzados a extender de facto su garantía a las operaciones exteriores de sus grandes bancos. A título de ejemplo, puede citarse el caso del Franklin National Bank, en el que las autoridades estadounidenses respondieron de las obligaciones internacionales de la entidad, y todos los acreedores quedaron íntegramente protegidos (15).

En esa línea, cabe enmarcar la Directiva 94/19 sobre armonización de los esquemas de garantía de los depósitos en el ámbito de la Unión Europea, aprobada por el Parlamento Europeo el 30 de mayo de 1994. Dicha normativa anula, de hecho, el principio de territorialidad, en la medida en que obliga al seguro de depósitos vigente en un país comunitario a cubrir también a los depositantes de las sucursales creadas en otro país comunitario por los bancos que tengan su sede social en aquél. Para asegurar, sin embargo, una competencia en igualdad de condiciones, las sucursales podrán adherirse al sistema vigente en el país en el que estén establecidas, si dicho sistema ofrece una protección superior que la del país de origen.

El aspecto en el que las diferencias son más sensibles es el de la delimitación del tipo de depósitos y formas de ahorro que gozan de protección. Prácticamente, cada país dispone de una normativa específica y singular en cuestiones tales como la cobertura o no de los certificados de depósitos, las

imposiciones de personas jurídicas, los depósitos de pensionistas y las llamadas «cuentas nómina», por citar algunos ejemplos. Únicamente en lo que se refiere a la no protección de los depósitos interbancarios existe cierto consenso. Los bancos, se argumenta, especializados precisamente en la gestión de riesgos, deben utilizar sus conocimientos y mayor experiencia en la selección de sus relaciones en el mercado interbancario. Dicho de otra forma, parece difícil aplicar a las instituciones financieras el principio de «ahorro inocente».

#### **IV. LAS PROPUESTAS DE REFORMA DEL SEGURO DE DEPÓSITOS**

---

El amplio consenso existente en torno a la necesidad de reformar y modificar los sistemas de garantía de los depósitos existentes en la actualidad se troca en desacuerdo cuando se analizan las numerosas propuestas realizadas en este sentido. La asignación a los depositantes de un papel activo como amortiguadores del riesgo asumido por las instituciones y la exigencia de una mayor disciplina a los accionistas pueden, con todo, considerarse los principios básicos que subyacen tras buena parte de las propuestas de reforma realizadas en los últimos años (16).

##### **1. La eliminación del seguro de depósitos**

Flannery (1982) y Kareken (1983) han sugerido eliminar el seguro de depósitos argumentando que se trata de un instrumento innecesario y superfluo. En su opinión, basta recordar la experiencia histórica y actual de un elevado número de países para comprobar que la primera salvaguarda contra los pánicos bancarios es la existencia del banco central y su ilimitada capacidad para actuar como prestamista de última instancia. Consideran, asimismo, poco probable que vuelvan a producirse movimientos de pánico generalizados como los que tuvieron lugar en los años treinta.

En todo caso, se afirma, lo único necesario para evitar una pérdida de confianza y el riesgo de movimientos de pánico sería proporcionar a los clientes bancarios una información detallada y completa de las actividades desarrolladas por las entidades, y muy especialmente la composición y distribución del activo y del pasivo. De aceptar que el acceso a esa información tiene o puede tener costes elevados, la tarea de las autoridades sería única y exclusivamente proporcionarla a la población del país.

Tradicionalmente, las autoridades han optado por no divulgar los problemas que afectan a las entidades financieras en un momento dado, tratando así de evitar una pérdida de confianza en las instituciones que no haría sino entorpecer su labor. Instituciones en principio salvables, argumentan, podrían

verse irremisiblemente abocadas a la quiebra si la población tuviera conocimiento de sus problemas. En la actualidad, nadie discute que esa política de discreción ha permitido evitar pérdidas a la población. Se acepta, asimismo, que una mejor información no es la panacea de todos los problemas, ya que es irreal suponer que con una mejor información todas las reacciones del mercado serán las correctas y que, por consiguiente, los depositantes sólo retirarán sus fondos de aquellas entidades que inevitablemente quebrarán, manteniéndolos por el contrario en aquellas otras susceptibles de ser salvadas.

Para los defensores del fomento de la divulgación, la cuestión debe plantearse en otros términos. El tema central a debatir es si una mejora en los niveles de información puede ser —al limitar el incentivo para incurrir en mayores riesgos— más eficaz en reducir el número de quiebras que los esfuerzos de los supervisores por conducir en secreto los problemas de los que tienen conocimiento. En su opinión, los depositantes podrán hacer juicios más adecuados e imponer la disciplina de mercado de una forma más apropiada si las autoridades o las propias entidades revelan la verdadera situación. Especialmente útil sería que las entidades complementen la presentación de sus resultados contables con informes explicativos que permitan una mejor evaluación de su situación. Sería necesario, también, publicar regularmente los expedientes sancionadores u otras medidas disciplinarias impuestas a las entidades, no sólo para mejorar con ello la información de los clientes, sino también para reforzar su efecto disuasorio. Se evitaría de esta forma lo que ocurre en la actualidad, cuando, debido precisamente a esa incapacidad para diferenciar entre unas y otras entidades, cualquier rumor puede desencadenar una retirada masiva de depósitos.

Los partidarios de la existencia de alguna forma de regulación protectora cuestionan el principio básico que subyace detrás de la propuesta de eliminación del seguro de depósitos: el papel activo como amortiguadores del riesgo asignado a los depositantes (véase, por ejemplo, Gibson, 1972). En defensa de esta postura, se resaltan las dificultades que entraña determinar el nivel de solvencia de una institución financiera, y se apela a la experiencia histórica para demostrar la incapacidad de los acreedores para percibir anticipadamente los riesgos tomados por los intermediarios bancarios. Se recuerda también que los organismos reguladores se ven obligados a complementar el ejercicio de la supervisión con inspecciones periódicas in situ para evaluar los niveles de solvencia de las instituciones bajo su tutela. Privados de ese poder, difícilmente podrán los depositantes evaluar correctamente el riesgo de los intermediarios financieros. Incluso si se le supone a la población esa capacidad, las consecuencias de la aplicación estricta de la disciplina del mercado podrían ser muy drásticas, poniendo en peligro la esta-

bilidad de un gran número de instituciones y, por ende, la del sistema.

## 2. El coaseguro

Eliminar el seguro de depósitos no constituye la única forma de incrementar la exposición de los depositantes al riesgo. Bastaría para ello con eliminar los, de facto, elevados niveles de protección prestados a la población que ha generado la instrumentación por las autoridades de políticas de salvamento de las entidades en dificultades. En otras palabras, las agencias aseguradoras, una vez que los organismos competentes hubieran decretado el cierre de la institución, deberían limitarse al pago de los depósitos asegurados. De esta forma, al tiempo que se incrementa la exposición al riesgo de los grandes depositantes, sería posible seguir protegiendo a los ahorradores de medios modestos.

Razones de equidad justificarían también abandonar la política de salvamento de entidades en dificultades, evitando así que los depositantes reciban un trato diferencial en función del tamaño de las entidades con las que operan. Esa discriminación sería insostenible por varias razones. La primera y más evidente es que impone pérdidas a depositantes «inocentes». No tendría sentido, se argumenta, que un mismo volumen de ahorro, por el único hecho de su distinta ubicación, disfrute en la práctica de niveles de protección diferenciados; menos aún si las primas exigidas a los bancos —grandes y pequeños— son idénticas. En segundo lugar, esa política genera una incertidumbre innecesaria entre los depositantes, obligados a discernir, sin tener la información precisa para ello, en cuál de los dos grupos se encuentra incluida su entidad. En tercer lugar, anula una de las ventajas asociadas al seguro de depósitos: la competencia en igualdad de condiciones. Mantener la discriminación actual supone, pues, conceder una artificial ventaja competitiva a las entidades de mayor tamaño.

Un problema adicional, vinculado a las políticas de salvamento, es que las autoridades tienden a retrasar hasta el último momento la decisión de intervención de una entidad en dificultades, confiando en que un cambio en la situación económica y/o la ayuda de las autoridades permita mantenerla en funcionamiento. Esa política ha evitado el cierre de una serie de bancos en dificultades, pero es igualmente cierto que contribuye a incrementar las pérdidas de las agencias aseguradoras. Las entidades al borde de la insolvencia tendrían un fuerte incentivo para invertir en actividades de elevado riesgo y rentabilidad, e intentar recuperar así parte del capital perdido. Los accionistas, dada su responsabilidad limitada, no tendrían nada más que perder, siendo en cambio los primeros beneficiados si, mediante dichas prácticas, es posible salvar la entidad. En el supuesto contrario, todas las pérdidas adicio-

nales en que se haya podido incurrir recaerán en la agencia aseguradora y/o los acreedores. La dilación en la toma de decisiones beneficia también a los acreedores no asegurados, que dispondrán de más tiempo y oportunidades para protegerse de los efectos negativos inherentes a un proceso de quiebra, siendo la forma de protección más obvia retirar los fondos de la entidad que se presume en dificultades.

El pago de los depósitos hasta el límite asegurado no sería, con todo, suficiente para evitar pérdidas excesivas a los mecanismos aseguradores. Además, el asegurador —sea público o privado— debería ser capaz de «cerrar» la institución con anterioridad a que el patrimonio neto de la misma alcance valores negativos. Así, al menos teóricamente, ni los depositantes ni la compañía aseguradora incurrirían en pérdidas, las cuales recaerían íntegramente sobre los accionistas de la entidad. El problema básico, dado que el mercado no valora directamente la totalidad de los activos bancarios, es precisamente determinar el momento en el que una entidad ha agotado su capital y, en consecuencia, procede decretar su cierre.

Los partidarios de mantener esquemas de garantía de los depósitos dotados de amplios poderes consideran absurdo renunciar a un instrumento que ha sido útil para mantener la confianza de la población en las instituciones financieras. Autores como Corrigan (1985), Lamfalussy (1989) y Revell (1985) coinciden en señalar que el peligro de un pánico, lejos de desaparecer, se ha acentuado en la actualidad. Se recuerda, en este sentido, que los esquemas de seguro de depósitos vigentes en la mayoría de los países ni cubren la totalidad de los depósitos de la población ni proporcionan ningún tipo de cobertura a los depósitos interbancarios. La inquietud en los mercados internacionales que provocó la quiebra de la Banca Herstatt y los efectos que hubiera generado el cierre del Continental Illinois son tomados como referencia. Reconocen, no obstante, que no se dispone de evidencia empírica que demuestre esa mayor capacidad de contagio y que algunos de los últimos estudios sobre el tema apuntan en la dirección opuesta (17). En su opinión, tales resultados han de ser interpretados con suma cautela por una razón sumamente sencilla: hasta la fecha, el seguro de depósitos y/o las autoridades han evitado la quiebra real de estas entidades (18).

La creciente globalización e internacionalización del mercado bancario, sin poder ser considerada a priori un elemento negativo, proporciona al problema de la inestabilidad financiera una dimensión desconocida hasta la fecha, ya que la mayor parte de los países no protegen formalmente los depósitos situados en las sucursales en el exterior de sus bancos. No existe tampoco, o está poco definido, un prestamista de última instancia que opere a escala internacional.

### **3. La modificación en el tipo de depósitos asegurados**

Otra de las propuestas realizadas para intentar compatibilizar estabilidad y disciplina ha sido modificar los criterios seguidos en la actualidad para determinar los depósitos que deben ser asegurados, desplazando el énfasis desde los techos en la cobertura hacia el tipo de depósitos asegurados (Furlong, 1984). Desde esta perspectiva, el pánico puede eliminarse o reducirse sensiblemente si, con independencia de su tamaño, todos los depósitos a la vista y corto plazo fueran garantizados. Serían, pues, únicamente las imposiciones a plazo las que carecerían de protección, aprovechando que sólo pueden ser movilizadas con posterioridad a su vencimiento. Una reforma de estas características, señalan sus promotores, reforzaría la disciplina, al ser los tenedores de depósitos no asegurados los primeros interesados en controlar el riesgo asumido por sus instituciones. Beneficiaría también a las entidades más eficientes y solventes que podrían captar depósitos a plazo a un precio inferior al del resto. Adicionalmente, el tipo de interés pagado indicará a la agencia aseguradora cómo valora el mercado el nivel de riesgo de cada institución.

Los mismos autores que han sugerido esta reforma señalan algunos de sus problemas. El primero y principal es fijar la línea de demarcación entre ambos tipos de depósitos, entre el corto y el largo plazo. En este sentido, se considera que el plazo elegido debe ser lo suficientemente amplio como para permitir a las autoridades disponer del tiempo suficiente para analizar la solvencia de la institución. Dicho de otra forma, debería estar relacionado con la frecuencia con que se llevan a cabo las inspecciones por parte de los organismos supervisores. Reconocen, asimismo, que su proyecto puede alterar la estructura temporal del pasivo de las instituciones bancarias, incentivando un acortamiento en sus plazos de vencimiento. El desplazamiento podría ser especialmente importante si las primas a pagar por el seguro fueran reducidas y, en consecuencia, las instituciones no tuvieran incentivos para pujar por los depósitos no asegurados.

### **4. La deuda subordinada**

Otra posibilidad en la misma línea sería intentar disciplinar la conducta de las entidades vía obligacionistas. La principal ventaja de esta medida sería su compatibilidad con el mantenimiento de la protección de los depositantes, soslayando así las manifestaciones más negativas de la citada disciplina.

Las emisiones de deuda subordinada suponen la aparición de una nueva clase de inversores que, debido precisamente a su posición subordinada, pueden experimentar elevadas pérdidas si la entidad quiebra o se produce una depreciación considera-

ble del valor de sus activos (19). Su situación sería incluso más débil que la de los depositantes, ya que no pueden amortizar sus títulos antes de su vencimiento. No obtienen, además, ningún beneficio adicional si la entidad incurre en mayores riesgos. Por el contrario, ese comportamiento sólo incrementa su probabilidad de incurrir en pérdidas.

Varios problemas, especialmente de índole práctica, entorpecen el uso generalizado de la deuda subordinada como mecanismo de disciplina. En términos generales, se puede afirmar que los intereses de los obligacionistas y de la agencia aseguradora suelen ser coincidentes. Ambos, en definitiva, desean reducir los riesgos asumidos. No obstante, en algunas ocasiones, éstos pueden diverger. Así, por ejemplo, una mayor presencia de deuda subordinada en la estructura de obligaciones de los bancos puede inutilizar algunos sistemas utilizados frente a las crisis bancarias. Concretamente, hace inviable la prestación de ayuda financiera a entidades en dificultades sin proceder previamente a su cierre, ya que, legalmente, estos acreedores sólo pueden sufrir pérdidas si se alcanza ese estado.

Cabe cuestionarse, asimismo, la capacidad del mercado para absorber un volumen creciente de emisiones de obligaciones bancarias subordinadas sin generar una elevación excesiva de los tipos de interés. No hay que descartar, por otra parte, que las entidades de menor tamaño tengan dificultades para vender dichos títulos.

## 5. El incremento en los niveles de capital

Desde la perspectiva del seguro de depósitos, los recursos propios de las empresas financieras pueden ser vistos como una especie de «autoseguro» que contribuye doblemente a reducir sus pérdidas. Por un lado, su presencia atenúa la probabilidad de que los asegurados se vean abocados a la quiebra; por otro, caso de producirse ésta, las pérdidas no correrán exclusivamente a su cargo, sino que serán compartidas con los propietarios del capital. No ha de extrañar, por tanto, que las agencias aseguradoras defiendan la existencia y, si es posible, la elevación de los recursos propios.

Otra posibilidad en la misma línea sería incrementar las responsabilidades de los accionistas, obligándoles a depositar una parte de sus activos privados en la entidad de la que son propietarios (20). Estos fondos podrían ser utilizados para proteger a los acreedores ordinarios en el supuesto de que la entidad devenga insolvente. Una alternativa similar sería exigir a la entidad la apertura de una cuenta a nombre de la agencia aseguradora, depositando en ella un volumen suficiente de activos de elevada calidad, efectivo y títulos negociables. Estas medidas, se argumenta, contribuirían a reducir la distribución asimétrica de pérdidas y ganancias existente entre accionistas y aseguradores en la actualidad.

Algunos factores cuestionan tanto los fundamentos teóricos como la viabilidad de estas medidas. Mientras que la argumentación anterior asigna un papel activo y relevante a los recursos propios en la prevención de las crisis bancarias, la evidencia empírica disponible sobre esta cuestión no es especialmente concluyente (21). A la luz de la experiencia norteamericana, factores tales como el entorno económico y/o la calidad de la gestión parecen explicar mejor que las *ratios* de capital mantenidas el progresivo incremento en el número de episodios de crisis. Incluso aceptando su importancia, la inherente opacidad estadística del concepto de capital hace difícil determinar cómo incide su cuantía en el comportamiento de los clientes y, por ende, en la credibilidad de la entidad (22).

Otra cuestión poco clara es el impacto que una mayor capitalización puede tener sobre la conducta de las instituciones, ya que si bien, y con las reservas ya explicitadas, aumenta la protección frente al riesgo, también reduce los niveles de rendimiento para los accionistas. No hay que descartar, pues, que para compensar la menor rentabilidad esperada, los directivos opten por operaciones y actividades más arriesgadas, amenazando, paradójicamente, la solvencia de la entidad.

La debilitación de la posición competitiva frente a otros agentes financieros ha sido un tercer argumento aducido en contra de la elevación de las *ratios* de capital de las entidades bancarias. Tan sólo en el caso de que la elevación afectara por igual a todas las instituciones se estaría actuando de forma neutral.

## 6. Las primas variables

Otra forma menos radical de intentar disciplinar el comportamiento de los accionistas de una entidad bancaria es el establecimiento de un esquema de primas en función del riesgo asumido por cada institución. Un sistema de estas características, se señala, eliminaría los problemas de azar moral y selección adversa propios del seguro. Si, adicionalmente, suponemos que es factible ajustar la cuantía de las primas a las modificaciones en las condiciones de los asegurados, desaparecerían los incentivos para asumir riesgos a costa de la compañía aseguradora. Sería, por último, un sistema más equitativo, ya que las entidades que con su conducta exponen a un mayor riesgo a la compañía aseguradora tendrían la obligación de satisfacer primas más elevadas que el resto de instituciones.

Algunos autores consideran que la idoneidad de una escala de primas depende del objetivo que se asigne al seguro de depósitos (Black, Miller y Posner, 1978). Si se acepta que lo que se pretende es la protección de los depositantes, su implantación sería adecuada, ya que no altera la cobertura otorgada, al tiempo que permite que el asegurador reci-

ba una compensación por la mayor probabilidad de pérdidas en que incurre. Si, por el contrario, la misión es evitar la quiebra de las instituciones, las primas variables no serían ninguna solución; en el mejor de los casos, únicamente servirán para desincentivar determinadas actividades.

Mayores dudas se han expresado acerca de la viabilidad en la práctica de un sistema que exige asignar un determinado coeficiente de riesgo a cada uno de los activos que conforman la cartera de las instituciones financieras, existiendo, por definición, imperfecciones en la medición del riesgo. Cuanto mayor sea la probabilidad de errores en la medición, menor será el atractivo de un sistema de primas variables. Así, si las primas fuesen excesivamente elevadas, se estaría inhibiendo de forma innecesaria e ineficientemente la toma de riesgos por parte de los banqueros; alternativamente, si su cuantía fuese muy reducida, los niveles de riesgo asumidos por el sistema podrían ser excesivos.

Incluso obviando estos problemas, se cuestiona el impacto de las primas variables sobre la conducta de las instituciones aseguradas. Ciertamente es que, consideradas *ex-ante*, pueden incentivar el desplazamiento hacia actividades menos arriesgadas, al modificar la relación riesgo-beneficio. Sin embargo, y en la medida en que debilitan la posición financiera de las instituciones, pueden producir el efecto contrario de inducir una mayor toma de riesgos. Se recuerda también que las condiciones en las que se desarrolla la actividad bancaria pueden verse rápidamente alteradas, surgiendo nuevas clases de riesgo no contempladas inicialmente. Para evitar este problema, sería preciso que los aseguradores auditaran permanentemente las operaciones de las instituciones, incurriendo para ello en elevados costes, difíciles de mantener a largo plazo.

Una segunda línea de críticas cuestiona la utilidad de establecer un sistema de primas variables. La equivalencia, cierta para otras clases de seguro, entre riesgo de quiebra y pérdidas para la compañía aseguradora no se cumple exactamente en el caso del seguro de depósitos (Horvitz, 1983). En este último, por el contrario, las pérdidas dependen básicamente de las condiciones en las que se realice el cierre de la institución. La cuestión fundamental no es el nivel de riesgo asumido por el asegurado, sino la capacidad de los aseguradores para evitar que sus clientes sigan en la actividad una vez que han agotado su patrimonio neto.

Los defensores de las primas variables reconocen las dificultades existentes para instrumentar un esquema que recoja con precisión todos los riesgos inherentes a la actividad bancaria, y aceptan, por consiguiente, la imposibilidad de establecer un sistema óptimo. A pesar de ello, no encuentran razones para no intentar avanzar en esa línea ni motivos para pensar que esta tarea haya de ser intrínseca-

mente más compleja en este caso que en otros campos del seguro.

Una posibilidad sería medir el riesgo de los activos bancarios tomando como referencia el valor de mercado de las acciones bancarias (23). El supuesto básico que subyace en este enfoque es un mercado de capitales eficiente, que permite que las opiniones de los inversores acerca del riesgo y del valor de una entidad financiera se reflejen instantáneamente en el precio de mercado de sus acciones. Los reguladores dispondrían así de un indicador continuo de riesgo con el que determinar las primas específicas de cada entidad. Bien es cierto que esta metodología sólo puede aplicarse a aquellas empresas que tienen una presencia activa en el mercado, y suponiendo que las transacciones se llevan a cabo en condiciones competitivas. El número de instituciones que cumplen estos requisitos es reducido.

Otra posibilidad para estimar la cuantía de las primas sería utilizar la información que obra en poder de los supervisores. No en vano se reconoce que, a pesar de sus limitaciones, la mejor fuente de información sobre la solvencia bancaria resta en sus manos, ya que no sólo inspeccionan periódicamente a las empresas bancarias, sino que disponen también de información de carácter confidencial sobre su condición. El uso cada vez más generalizado de sistemas de clasificación, como el denominado CAMEL, y los nuevos coeficientes de recursos propios, que ponderan los diferentes activos según su nivel de riesgo, serían las referencias a seguir para la gradación de las primas (24).

Por otra parte, la introducción de un sistema de primas variables no exige necesariamente que las cuotas deban abonarse íntegramente de forma anticipada. Sería posible, por el contrario, implantar un esquema de contribuciones *ex-post*, que atenuaría los problemas ya comentados de medición del riesgo y permitiría, al mismo tiempo, una distribución más justa de responsabilidades entre las instituciones, sus accionistas y la compañía aseguradora. Esta última debería poder exigir pagos adicionales a los accionistas de una institución quebrada o, alternativamente, participar en los beneficios de la entidad si se considera que han sido obtenidos mediante una excesiva exposición al riesgo.

Las críticas a esta propuesta no se han hecho esperar. Exigir pagos adicionales a las entidades que han experimentado cuantiosas pérdidas en el ejercicio de su actividad sólo servirá para agravar su ya de por sí delicada situación. Lejos, pues, de disciplinar su conducta, su introducción tendría el efecto perverso de animar la toma de riesgos, en un intento de recomponer rápidamente sus anteriores niveles de rentabilidad. Cabe también la posibilidad de que las obligaciones adicionales impuestas a las entidades sean interpretadas como indicadores de solvencia y provoquen el hecho que se desea elimi-

nar: la quiebra de aquellas que satisfacen mayores cuotas. En última instancia, difícilmente podrá inhibir de una manera eficaz la toma de riesgos un esquema asegurador que reconoce el riesgo con posterioridad a que se hayan producido pérdidas.

Los defensores de un sistema de primas vinculadas al riesgo reconocen, por último, que la implantación de tales sistemas tendría que ser progresiva y gradual. En una primera fase, y hasta disponer de una mayor experiencia en el cálculo de las primas, únicamente sería viable establecer amplias categorías de riesgo, evitando, al mismo tiempo, introducir sensibles diferencias en las primas que deberán pagar las distintas entidades. A título de ejemplo, cabe señalar que el sistema de primas variables implantado por la FDIC estadounidense en 1993 diferencia únicamente nueve categorías de primas, que oscilan entre el 2,3 y el 3,1 por 1.000 de los depósitos. Se trata, pues, de un sistema muy moderado y cauteloso. Difícilmente, se contrargumenta, esas diferencias serán suficientes para alterar la conducta de las instituciones e inhibir una toma de riesgos excesiva (Flood, 1993). Una segunda crítica, más generalista, cuestiona la eficacia de este proyecto y la capacidad de las agencias gubernamentales para establecer un sistema adecuado de primas variables en el futuro. La imposibilidad de verificar la idoneidad de las cuotas sería el problema básico inherente a cualquier propuesta gubernamental.

## 7. La viabilidad de los sistemas de seguros privados

En un buen número de países, el seguro de depósitos es de naturaleza pública, interviniendo las autoridades tanto en el diseño como en la gestión del mecanismo asegurador. Para sus detractores, es precisamente esa falta de sanción por el mercado la que distorsiona la labor de las agencias gubernamentales, al carecer éstas de incentivos para medir y evaluar adecuadamente el riesgo en que incurrir las entidades aseguradas. Los criterios seguidos por los supervisores, se argumenta, basados en los principios y convenciones contables generalmente aceptados, no sólo no reflejan la realidad, sino que, paradójicamente, refuerzan el rechazo de los organismos supervisores a usar principios de evaluación de mercado, que pondrían de manifiesto la crítica situación en la que se encuentra un elevado número de instituciones y la necesidad de proceder a su cierre (25).

Desde esta perspectiva, la principal ventaja que supondría el establecimiento de un sistema privado sería el papel relevante que tendrían las fuerzas del mercado; el propio interés de los aseguradores privados por reducir sus pérdidas incentivaría que los intermediarios fueran bien analizados, exigiéndoles un nivel de primas acorde con el riesgo asumido.

Autores tan poco sospechosos de ser considera-

dos partidarios de la intervención gubernamental en la economía en general, y en el sector financiero en particular, como Meltzer (1967) reconocen las dificultades que presenta el establecimiento de un sistema privado de seguro de depósitos. La primera de ellas es la reducida capacidad financiera de las compañías privadas. A pesar del reducido valor de la *ratio* pérdidas/depósitos asegurados, las compañías privadas nunca dispondrán de los recursos suficientes como para garantizar el volumen de depósitos cubiertos en la actualidad por los esquemas gubernamentales. Se recuerda, en segundo lugar, que las crisis bancarias no presentan una distribución aleatoria a lo largo del tiempo, y que determinadas condiciones económicas incrementan la probabilidad de quiebra simultánea de todas las instituciones del sistema. A diferencia, pues, de lo que ocurre en otras ramas del seguro, no es posible en este caso reducir el riesgo de pérdidas a través de una adecuada diversificación. Ciertamente, la probabilidad de que ocurra un suceso de estas características es muy reducida; sus elevadas pérdidas elevan, sin embargo, hasta niveles inviables el coste del seguro. Adicionalmente, en el supuesto de que hayan sobrevivido a la crisis, las compañías de seguros pueden verse en dificultades para pagar las indemnizaciones puntualmente, ya que no dejan de ser otros depositantes del sistema.

Otro problema que obstaculiza el establecimiento de un sistema privado se encuentra íntimamente ligado a la naturaleza del contrato de seguro. Como se ha visto, el volumen de pérdidas potenciales del asegurador depende, en gran medida, de su habilidad para cerrar la entidad con anterioridad a que su situación se deteriore en exceso. Mientras que los organismos supervisores toman la decisión en el contexto de sus responsabilidades públicas, y han de valorar los costes sociales que la quiebra puede causar a la comunidad, las compañías privadas, guiadas por los lógicos incentivos económicos, siempre optarán por cerrar la institución lo antes posible. Esta actitud, justificable desde la óptica económica del asegurador, dejaría sin protección a los depositantes justo en el momento en que más la necesitan.

Campbell y Glenn (1984) reconocen que alguna forma de participación de las autoridades siempre será esencial para garantizar la credibilidad de un seguro de depósitos de naturaleza privada. Aceptan también las dificultades que comporta transferir a los aseguradores privados la potestad para determinar el momento en que debe procederse al cierre de un banco asegurado (26). No obstante, consideran útil y viable asignar a las autoridades el papel de garante último del sistema, dejando la responsabilidad de su gestión en manos privadas.

Una primera alternativa sería establecer un sistema de seguro mixto público-privado, transfiriendo al socio gubernamental la capacidad discrecional para clausurar una entidad. Su punto débil es que los

aseguradores privados podrían presumir que sus intereses serían los primeros sacrificados y establecerían, por tanto, un nivel de primas acorde con esa probabilidad. Otra posibilidad sería delimitar algunos criterios, forzosamente arbitrarios, que permitan determinar el momento en el que los asegurados deben poner fin a sus actividades. La decisión podría tomarse, por ejemplo, cuando el patrimonio neto de la entidad alcanzara una proporción concreta de los depósitos asegurados. Alcanzado dicho nivel, los reguladores decretarían el cierre y las compañías privadas reembolsarían a los depositantes el importe de sus fondos. En el caso de que las autoridades opten por mantener la entidad en funcionamiento, las compañías privadas quedarían eximidas de sus compromisos contractuales siendo su carga financiera asumida por las autoridades.

## 8. La creación de un nuevo tipo de depósitos

Para Dale (1984), todos los proyectos que asignan a los depositantes la función de disciplinar la actuación de las instituciones bancarias presentan el mismo problema: los ahorradores, en lugar de intentar corregir la conducta de una entidad bancaria, siempre preferirán retirar sus fondos si existen dudas en torno a la solvencia del intermediario. La falta de transparencia informativa que rodea a la actividad bancaria dificultaría, por otra parte, la labor disciplinadora de las primas en función del riesgo.

Como alternativa, ha propuesto el establecimiento de un sistema dual en el que los bancos tengan obligatoriamente que ofrecer a sus clientes dos tipos de depósitos antagónicos: protegidos y no protegidos. Para poder atraer el volumen exigido de depósitos sin seguro, las entidades deberán ofrecer a sus clientes una «prima de riesgo» reflejo de su credibilidad en el mercado, que podrá ser utilizada como referencia al establecer las cuotas que ha de pagar cada entidad por los depósitos asegurados. El peso relativo de los depósitos no asegurados tendrá, con todo, que ser lo suficientemente reducida —por ejemplo, un 10 por 100 del total— como para evitar poner en peligro la solvencia de la entidad; por otra parte, habrá de ser suficiente para permitir crear un mercado de este tipo de depósitos.

Tobin (1987) comparte las críticas que señalan al seguro de depósitos como incentivador de comportamientos imprudentes y arriesgados. Considera, en cambio, que la reforma de los actuales mecanismos aseguradores ha de ser compatible con el mantenimiento de un sistema de pagos lo más seguro posible. En esa línea, dos han sido sus propuestas. La primera es poner a disposición del público un nuevo tipo de depósito —denominado *deposited currency*— que no necesite ser asegurado, y que posea al mismo tiempo la seguridad del efectivo y la comodidad de los depósitos bancarios

tradicionales. Para ello, sería preciso que los bancos aislaran los *deposited currency* del resto de sus pasivos, invirtiéndolos íntegramente en activos de elevada seguridad predeterminados de antemano, tales como las obligaciones a corto plazo del Tesoro.

La segunda propuesta de Tobin es redefinir las funciones de los bancos comerciales, de tal forma que la cartera de activos de los «nuevos» bancos comerciales estuviera formada básicamente por fondos públicos, crédito comercial e instrumentos negociables (27). Como contrapartida, los depósitos situados en los «nuevos» bancos comerciales y a diferencia de los poseídos por el resto de instituciones financieras, quedarían totalmente asegurados. El propio Tobin reconoce que su propuesta rompe parcialmente el vínculo tradicional entre depósitos bancarios y actividad crediticia que existe en la actualidad, ya que la posesión de activos a largo plazo y las operaciones con valores quedarían fuera del alcance de los bancos. Considera, sin embargo, que esa relación no es más que la consecuencia de un «accidente de la historia» (28).

## V. RESUMEN Y CONCLUSIONES

La mayoría de los países europeos disponen en la actualidad de alguna forma de seguro de depósitos. Su introducción, relativamente reciente salvo contadas excepciones, no puede desvincularse de los episodios de crisis bancarias acaecidos desde mediados de la década de los setenta. La creación de un esquema voluntario y privado en Italia tras la crisis del Banco Ambrosiano, la modificación y reforzamiento del esquema existente en Alemania inmediatamente después de la quiebra de la Banca Herstatt, el establecimiento de un esquema gubernamental en el Reino Unido una vez superadas las dificultades de los «bancos secundarios» y, por supuesto, la experiencia española son algunos de los ejemplos que pueden citarse en este sentido.

Se constata la existencia de dos grandes sistemas: aquellos que cuentan con un fondo acumulado nutrido en el transcurso del tiempo con las aportaciones periódicas de sus asociados y los que, funcionando como un mecanismo de garantías mutuas, exigen a sus miembros contribuciones específicas para responder a las obligaciones contraídas por una entidad en dificultades. Ambos presentan problemas. En los primeros, es prácticamente imposible determinar la cuantía óptima del fondo y, por consiguiente, la de las primas a pagar por los asegurados. Los segundos no sólo impiden que la entidad fallida contribuya a cubrir los costes generados por su quiebra, sino que además hacen que el resto de la comunidad bancaria pueda verse obligada a realizar sus aportaciones justamente cuando esté experimentando presiones sobre su cuenta de resultados.

Entre los sistemas que disponen de un fondo acumulado es posible, a su vez, diferenciar dos modelos opuestos: el meramente asegurador, que entra en funcionamiento con posterioridad a la declaración de insolvencia, y el que, en línea con un objetivo más general, goza de amplios poderes para intentar salvar a la entidad en dificultades. El tamaño de las entidades, el grado de nacionalización o control estatal del sistema bancario y la extensión y tradición de la figura del prestamista de última instancia son algunos de los factores que influyen en la elección de uno u otro sistema.

Otro de los dilemas al que se enfrentan los seguros de depósitos es determinar los niveles de cobertura que deben proporcionar a la población. Para atenuar los problemas de incentivos perversos, ninguno de los esquemas vigentes en la actualidad proporciona, al menos formalmente, una protección total a los depositantes. La mayoría, por razones similares, excluye los depósitos interbancarios. La consiguiente menor capacidad para evitar movimientos de pánico que ello supone reintroduce la discrecionalidad en la actuación frente a las crisis bancarias, al tener que decidir los aseguradores y/o las autoridades si procede llevar a cabo el salvamento de la entidad. Esta situación de ambigüedad permanecerá mientras se asignen al seguro dos objetivos aparentemente complementarios, pero que pueden conducir a soluciones opuestas: la protección de los ahorradores de medios modestos y el mantenimiento de la estabilidad del sistema.

Debido a las dificultades que comporta la medición de los riesgos bancarios, los seguros se financian con primas independientes del riesgo asumido, siendo normalmente el volumen total de depósitos la base de cálculo. En aquellos países que disponen de sistemas bancarios fuertemente concentrados, las implicaciones son evidentes: la mayor parte de los recursos son aportados por un reducido número de entidades. No faltan, por tanto, las críticas de las grandes entidades a un sistema que les obliga a sufragar, en su opinión sin ninguna justificación, el riesgo asumido por el resto de instituciones.

Otra cuestión que se ha revelado polémica es determinar el sistema óptimo de gestión del seguro de depósitos. En un buen número de países, la administración es llevada a cabo directamente por las autoridades, o éstas comparten su dirección con representantes de la comunidad bancaria. Evitar un posible conflicto entre intereses públicos y privados parece ser el factor principal que ha inducido a optar por esta fórmula.

En contra de las tesis más liberales —partidarias de que los depositantes puedan elegir si desean o no asegurar sus depósitos—, la mayor parte de naciones han optado por el establecimiento de un sistema que, en la práctica, resulta de adscripción obligatoria. En el resto, razones de igualdad com-

petitiva inducen a la mayor parte de las entidades a adscribirse al mecanismo asegurador.

El amplio consenso existente en torno a la necesidad de reformar y modificar el actual sistema de seguro de depósitos se troca en desacuerdo cuando se analizan las numerosas propuestas realizadas en este sentido. La modificación del sistema de precios y la asignación de un papel activo a los depositantes como amortiguadores del riesgo asumido por las instituciones financieras son los principios básicos que subyacen tras las iniciativas propugnadas por los defensores de la aplicación de la disciplina del mercado. En el extremo opuesto, encontramos a los partidarios de elevar los niveles formales de protección proporcionados a la población.

## NOTAS

(1) El carácter confidencial de la mayor parte de la información suministrada por las entidades bancarias ha sido justificado enfatizando las negativas consecuencias que podría acarrear su interpretación incorrecta.

(2) A MELTZER, por ejemplo, le cuesta aceptar que «el coste de ajustarse a una pérdida de depósitos sea sustancialmente mayor que el de cualquier otra pérdida de riqueza no asegurada, tal como la quiebra imprevista de una compañía de la que el individuo sea accionista o la destrucción causada por un incendio, un desastre o cualquier otro acontecimiento aleatorio» (MELTZER, 1967), pág. 22.

(3) El ejemplo «clásico» citado para ilustrar esta problemática es la actuación de la Reserva Federal de los Estados Unidos durante el pánico de los primeros años de la década de los treinta.

(4) Según FRIEDMAN y SCHWARTZ (1963), pág. 440, «lo que diferencia la garantía de los depósitos del resto de modalidades del seguro es el ser una forma de seguro que tiende a evitar el acontecimiento que asegura».

(5) Es interesante destacar, en este sentido, que la creación de la FDIC estadounidense fue acogida favorablemente por la asociación de bancos pequeños, mientras era ferozmente criticada por los grandes bancos. Para una discusión en profundidad de esta cuestión, puede verse FDIC (1984)

(6) La determinación de los niveles adecuados de capitalización de una entidad financiera ha sido una de las cuestiones más debatidas en los últimos años. Una excelente exposición del estado de la cuestión se encuentra en RODRÍGUEZ (1991).

(7) Mientras PELTZMAN (1970) encuentra una clara sustitución entre ambos factores, los resultados de MINGO (1975) son mucho más ambiguos.

(8) La legislación que estableció, en 1933, la Federal Deposit Insurance Corporation requería que cada entidad asegurada utilizara signos externos para dar a conocer su pertenencia a ella. Véase FDIC (1984)

(9) Para autores como BENSTON y KAREKEN, la necesidad de complementar el seguro con una adecuada regulación y supervisión se debe más a su deficiente funcionamiento actual que al principio del seguro per se. Partidarios de la introducción de mecanismos de mercado en la actuación de las autoridades consideran el sistema de prima única para todas las entidades el principal causante del incentivo hacia posiciones de mayor riesgo. Véase BENSTON *et alii.* (1986) y KAREKEN (1983).

(10) Entre 1829 y 1866, seis estados norteamericanos

—Nueva York, Vermont, Indiana, Michigan, Ohio e Iowa— introdujeron un mecanismo que garantizaba sin ningún tipo de limitación el reembolso de las *circulating notes* y el de los depósitos poseídos por la población. Véase FDIC (1984).

(11) La resolución conjunta del Congreso y del Senado de los Estados Unidos de marzo de 1982, por la que «toda la confianza y crédito del gobierno de los Estados Unidos se encuentra detrás de la FDIC y la FSLIC» sería un ejemplo. Véase KANE (1985).

(12) Bien es cierto que el problema del *free-rider* no se elimina totalmente con la obligatoriedad; condicionadas por la protección limitada ofrecida por los esquemas de seguro, y ante el temor de desencadenar una crisis generalizada, las autoridades tienden a una política de salvamento de entidades. Podría afirmarse, por consiguiente, que los grandes depositantes siguen actuando como *free-riders* sobre los esquemas de seguro.

(13) Algunas entidades de crédito españolas, tales como el Banco Hipotecario de España y el Banco de Crédito Local, están exentas, hasta el 31 de diciembre de 1999, de la obligación de adherirse a un mecanismo asegurador. Véase, en este sentido, RODRIGUEZ (1994).

(14) Con anterioridad a la entrada en vigor de la normativa comunitaria, la adhesión al seguro de depósitos en España era voluntaria, si bien el ejercicio del derecho de voluntariedad implicaba renunciar al acceso a la financiación del Banco de España, lo que lo convertía en un sistema compulsivo de facto; en Bélgica, Francia, Holanda e Italia, razones de igualdad competitiva indujeron a la mayor parte de las entidades a adscribirse «voluntariamente» al seguro de depósitos.

(15) Este hecho ha sido criticado por introducir una discriminación en favor de las grandes entidades. Los depósitos situados en el mercado internacional estarían, de hecho, cubiertos, no siendo en cambio contabilizados en la determinación de las cuotas a pagar al seguro de depósitos. Sobre esta cuestión puede consultarse CUMMING (1985), y LAWRENCE y ARSHADI (1988).

(16) Véase BERLIN, SAUNDERS y UDELL (1991) para un buen resumen de las propuestas de reforma realizadas en los últimos años.

(17) SAUNDERS (1987) ha estudiado la incidencia de las crisis recientes de grandes entidades sobre el mercado interbancario internacional de eurodivisas sin encontrar indicios de contagio.

(18) El propio SAUNDERS (1987) reconoce este hecho: «La masiva ayuda proporcionada por la FED y la FDIC al Continental Illinois y la clarificación de las responsabilidades de los bancos centrales respecto a las sucursales en el exterior han indicado al mercado que no se permitirá que tenga lugar la quiebra de una gran entidad o, alternativamente, se evitará el impacto negativo de las mismas sobre los grandes depositantes».

(19) Recuérdese que, caso de producirse la quiebra, los derechos de estos obligacionistas al activo están supeditados a las reclamaciones de los depositantes, acreedores ordinarios y agencias aseguradoras, ya que sólo gozan de preferencia con respecto a los accionistas.

(20) La exposición ilimitada de los propietarios habría sido un rasgo característico de los sistemas bancarios de países tales como el Reino Unido y los Estados Unidos a lo largo del siglo XIX. Centrándose en el caso norteamericano, EISENBEIS y HORVITZ (1986) consideran esta medida uno de los factores explicativos de que en la década de los veinte, y a pesar de los numerosos episodios de crisis ocurridos, las pérdidas de los depositantes hayan sido reducidas.

(21) La mayoría de los modelos sobre quiebra bancaria observan la existencia de una relación positiva entre mayores niveles de recursos propios y menor probabilidad de quiebra. Se reconoce, no obstante, que a menudo esa relación es débil. Véase sobre esta cuestión BERGER *et alii.* (1995).

(22) PEARCE (1987) ha recordado que el Continental Illinois quebró con posterioridad a haberse hecho público que sus *ratios*

de capital eran muy superiores a la media de la industria bancaria norteamericana.

(23) MERTON (1977 y 1978) fue el pionero en utilizar este enfoque, que luego han continuado autores como MARCUS y SHAKED (1984) y PENNACCHI (1987).

(24) Los supervisores, tras analizar las cinco áreas que conforman la expresión CAMEL —*capital, assets, management, earnings y liquidity*—, asignan a cada entidad un valor que intenta reflejar la exposición global de la misma al riesgo, que oscila entre uno, elevada solvencia, y cinco, situación de extremado riesgo.

(25) CAMPBELL y GLENN (1984) han demostrado la imposibilidad de aplicar a las entidades bancarias los criterios seguidos en el resto de sectores para determinar la situación de insolvencia. Como es sabido, ésta tiene lugar cuando la entidad es incapaz de hacer frente a los compromisos de pago adquiridos. Dicho de otra forma, cuando no es posible encontrar un prestamista dispuesto a avanzar los fondos necesarios para satisfacer a los acreedores. Mediante el establecimiento del seguro de depósitos, un prestamista particular, el asegurador, adquiere el compromiso previo de proporcionar fondos a la entidad en caso necesario. De esta forma, incluso suponiendo que ésta se halle en dificultades, los depositantes no tendrían motivo para poner en duda la capacidad de la misma para cumplir sus obligaciones.

(26) De todas formas, argumentan, si se acepta que la quiebra de un elevado número de entidades de pequeño tamaño no tiene por qué generar elevados costes sociales para la comunidad, no habría razones para que el comportamiento del asegurador federal fuera distinto al de los privados.

(27) LITAN (1987) ha hecho notar que la propuesta de Tobin descansa en la eliminación del llamado riesgo de tipo de interés, sin mostrar, en cambio, una excesiva preocupación por el riesgo de crédito. En su opinión, es preciso limitar también esta clase de riesgo, negando si es preciso a los nuevos bancos la capacidad para llevar a cabo estas operaciones de crédito.

(28) La posición de Tobin en este sentido es clara: «Los bancos comerciales no deberían usar el dinero de los depositantes en juegos de suma cero en los mercados internacionales y de valores».

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AKERLOF, G. (1970), «The market for lemons: Qualitative uncertainty and the market mechanism», *Quarterly Journal of Economics*, vol. 84, págs. 488-500.
- BENSTON, G. (1983), «Deposit insurance and bank failures», *Federal Reserve Bank of Atlanta Economic*, marzo, págs. 4-17.
- *et alii* (1986), *Perspectives on safe and sound banking. Past, present and future*, MIT Press Edition, Cambridge (Mass).
- BENSTON, G., y KAUFMAN, G. (1986), «Risks and failures in banking: Overview, history and evaluation», en KAUFMAN, G., y KORMENDI, R. (eds.), *Deregulating financial services*, Ballinger, Massachusetts, págs. 49-77.
- BERGER, A. N.; HERRING, R. J., y SZEGÓ, G. P. (1995), «The role of capital in financial institutions», *Journal of Banking and Finance*, vol. 19, núm. 3-4, junio, págs. 393-430.
- BERLIN, M.; SAUNDERS, A., y UDELL, G. F. (1991), «Deposit insurance reform: What are the issues and what needs to be fixed?», *Journal of Banking and Finance*, vol. 15, págs. 735-752.
- BLACK, F.; MILLER, M., y POSNER, R. (1978), «An approach to the regulation of bank holding companies», *Journal of Business*, volumen 51, núm. 3, págs. 379-412.
- BRICKLEY, J. A., y JAMES, C. M. (1986), «Access to deposit insurance, insolvency rules and the stock returns of financial insti-

- tutions», *Journal of Financial Economics*, vol. 16, núm. 3, páginas 345-373.
- BRYANT, J. (1980), «A model of reserves, banks runs, and deposit insurance», *Journal of Banking and Finance*, vol. 4, páginas 335-344.
- BUSER, S.; CHEN, A., y KANE, E. (1981), «Federal deposit insurance, regulatory policy, and optimal bank capital», *Journal of Finance*, vol. 36, núm. 1, págs. 51-60.
- CAMPBELL, T., y GLENN, D. (1984), «Deposit insurance in a deregulated environment», *Journal of Finance*, vol. 39, núm. 3, páginas 775-787.
- CHAMORRO, J. M.; PÉREZ DE VILLAREAL, J. M., y RUBIO, G. (1993), *Tres ensayos sobre la garantía de los depósitos: aplicaciones a la banca española*, Fundación BBV.
- CORRIGAN, G. (1986), «Bank supervision in a changing financial environment», *Federal Reserve Bank New York Quarterly Review*, invierno, págs. 1-5.
- CUMMING, C. (1985), «Federal deposit insurance and deposits at foreign branches of U.S. banks», *Federal Reserve Bank of New York Quarterly Review*, otoño, págs. 30-38.
- DALE, R. (1984), «Continental Illinois: The lessons for deposit insurance», *The Banker*, julio, págs. 19-22.
- DIAMOND, D., y DYBING, P. (1983), «Banks runs, deposit insurance and liquidity», *Journal of Political Economy*, vol. 91, núm. 3, páginas 401-419.
- EDWARDS, F. (1988), «Can regulatory reform prevent the impending disaster in financial markets?», *Economic Review Federal Reserve Bank of Kansas City*, enero, págs. 29-39.
- EISENBEIS, y HORVITZ, P. (1986), «Market discipline», en BENSTON, G., et alii, *Perspectives on safe and sound banking. Past, present and future*, MIT Press, cap. VII.
- FAMA, E. (1980), «Banking in a theory of finance», *Journal of Monetary Economics*, vol. VI, págs. 39-57.
- FDIC (1983), *Deposit insurance in a changing environment*, Washington.
- (1984), *The first fifty years. A history of the FDIC 1933-1983*, Washington.
- FLANNERY, M. J. (1982), «Deposit insurance creates a need for bank regulation», *Federal Reserve Bank of Philadelphia Business Review*, enero-febrero, págs. 17-27.
- FLOOD, M. (1993), «Deposit insurance: Problems and solutions», *Federal Reserve Bank of St. Louis Economic Review*, enero-febrero 1993, págs. 28-33.
- FRIEDMAN, M., y SCHWARTZ, A. (1963), *A monetary history of the United States 1867-1960*, Princeton University Press.
- FURLONG, F. (1984), «A view on deposit insurance coverage», *Economic Review Federal Reserve Bank of San Francisco*, primavera, págs. 31-38.
- GARRIDO, A. (1991), *Crisis bancarias y regulación financiera: el seguro de depósitos*. Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona, documento de trabajo núm. 22.
- GIBSON, W. E. (1972), «Deposit insurance in the United States: Evaluation and reform», *Journal of Financial and Quantitative Analysis*, vol. VII, núm. 2, págs. 1575-1595.
- GOODMAN, L., y SANTOMERO, A. (1986), «Variable-rate deposit insurance: A re-examination», *Journal of Banking and Finance*, volumen 10, núm. 2, págs. 203-218.
- GUTTENTAG, J., y HERRING, R. (1987), «Emergency liquidity assistance for international banks», en PORTES, R., y SWOBODA, A. (editores), *Threats to international financial stability*. Cambridge University Press, págs. 150-195.
- HORVITZ, P. (1983), «The case against risk-related deposit insurance premiums», *Housing Finance Review*, vol. 2, núm. 3, páginas 253-263.
- KANE, E. (1985), *The gathering crisis in Federal Deposit Insurance*, Cambridge University Press.
- (1986), «Appearance and reality in deposit insurance: The case for reform», *Journal of Banking and Finance*, vol. 10, número 2, págs. 175-188.
- (1987), «No room for weak links in the chain of deposit insurance reform», *National Bureau of Economic Research, Working Papers Series*, núm. 2.317.
- KAREKEN, J. (1983), «The first step in bank regulation. What about the FDIC?», *American Economic Review*, vol. 73, núm. 2, páginas 198-203.
- y WALLACE, N. (1978), «Deposit insurance and bank regulation: A partial-exposition», *Journal of Business*, vol. 51, núm. 3, páginas 413-438.
- KAUFMAN, G. (1985), «Implications of large banks problems and insolvencies for the banking system and economic policy», *Issues in Bank Regulation*, invierno, págs. 35-42.
- KEETON, W. (1984), «Deposit insurance and the deregulation of deposit rates», *Economic Review Federal Reserve Bank of Kansas City*, págs. 28-46.
- LAMFALUSSY, A. (1989), «Globalization of financial markets: International supervisory and regulatory issues», *Economic Review Federal Reserve Bank of Kansas City*, enero, págs. 3-8.
- LAWRENCE, E., y ARSHADI, N. (1988), «The distributional impact of foreign deposits on Federal Deposit Insurance Premia», *Journal of Banking and Finance*, vol. 12, núm. 1, págs. 105-115.
- LITAN, R. (1987), «Which way for Congress?», *Challenge*, vol. 30, número 5, págs. 36-44.
- MAISEL, S. (1981), *Risk and capital adequacy in commercial banks*, Chicago Press University, Chicago.
- MARCUS, A., y SHAKED, I. (1984), «The valuation of FDIC deposit insurance using option-pricing estimates», *Journal of Money, Credit, and Banking*, vol. 16, núm. 4, págs. 464-460.
- MAYER, T. (1975), «Should large banks be allowed to fail?», *Journal of Financial and Quantitative Analysis*, vol. 10, núm. 4, noviembre 603-619.
- MCCARTHY, I. (1980), «Deposit insurance: Theory and practice», *IMF Staff Papers*, vol. 27, núm. 3, págs. 578-600.
- MELTZER, A. (1967), «Major issues in the regulation of financial institutions», *Journal of Political Economy*.
- MERRICK, J., y SAUNDERS, A. (1985), «Bank regulation and monetary policy», *Journal of Money, Credit and Banking*, vol. 17, número 4, págs. 691-717.
- MERTON, R. (1977), «An analytic derivation of the cost of deposit insurance and loan guarantees. An application of modern option pricing theory», *Journal of Banking and Finance*, vol. 1, páginas 185-206.
- (1978), «On the cost of deposit insurance when there are surveillance cost», *Journal of Business*, vol. 51, núm. 3, páginas 439-452.
- MINGO, J. (1975), «Regulatory influence on bank capital investment», *Journal of Finance*, vol. 30, págs. 1111-1121.
- OCDE (1987), *Prudential supervision in banking*, París.
- PARDO, G. (1989), *Los seguros de depósitos*, tesis doctoral, Universidad de Alicante.
- PEARCE, J. (1987), «Public policy and international financial stability: A report of the conference discussion and panel», en PORTES, R., y SWOBODA, A. (eds.), *Threats to international financial stability*, Cambridge University Press, páginas 239-256.

- PELTZMAN, S. (1970), «Capital investment in comercial banking and its relationship to portafolio regulation», *Journal of Political Economy*, vol. 78, págs. 1-26.
- PENNACCHI, G. (1987), «A reexamination of the over- (or under) pricing of deposit insurance», *Journal of Money, Credit and Banking*, vol. 19, núm. 3, págs. 340-360.
- PETERSON, P. (1983), «The case against risk-related deposit insurance premiuns», *Housing Finance Review*, vol. 2, núm. 3, páginas 265-268.
- PYLE, D. (1984), «Deregulation and deposit insurance reform», *Economic Review Federal Reserve Bank of San Francisco*, número 2, págs. 5-15.
- (1986), «Capital regulation and deposit insurance», *Journal of Banking and Finance*, vol. 10, núm. 2, págs. 189-202.
- REVELL, J. (1985), *Banking risk and deposit insurance*, Conferencia pronunciada en la Universidad de Florencia y Siena, mimeo.
- RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, J. M. (1991), «El capital de las entidades bancarias: una aproximación general», *Situación*, núm. 3-4, páginas 5-52.
- (1994), «Los sistemas de garantía de depósitos: su armonización en el marco de la Unión Europea», *Cuadernos de Información Económica*, núm. 88-89, julio-agosto, págs. 113-117.
- SÁNCHEZ CALERO, F. (1981), «El fondo de garantía de depósitos bancarios», *Revista de Derecho Bancario y Bursátil*, núm.1, enero-marzo, págs. 11-77.
- SAUNDERS, A. (1987), «The interbank market, contagion effects and international financial crises», en PORTES, R., y SWOBODA, A. (eds.), *Threats to international financial stability*, Cambridge University Press, págs. 196-232.
- SCOTT, K., y MAYER, T. (1971), «Risk and regulation in banking: Some proposals for Federal Deposit Insurance Reform», *Stanford Law Review*, vol. 23, págs. 857-902.
- SHARPE, W. (1978), «Bank capital adequacy, deposit insurance and security values», *Journal of Financial and Quantitative Analysis*, vol. 13, núm. 4, págs. 701-718.
- SHORT, E., y O'DRISCOLL, G. (1983), «Deregulation and deposit insurance», *Economic Review Federal Reserve Bank of Dallas*, septiembre, págs. 11-23.
- TOBIN, J. (1987), «A case for preserving regulatory distinctions», *Challenge*, noviembre-diciembre, págs. 10-17.

# 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) <b>derogado por RD 2860/1980</b>	Real Decreto 3048/1977 (crea el FGD de B) <b>derogado por RD 567/1980</b>	
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) <b>derogado por RD 2575/1982</b>	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 %)
<b>ACTIVO</b>												
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
<b>Total activo = total pasivo.....</b>	<b>240.974,2</b>	<b>100,00</b>	<b>141.663,9</b>	<b>100,00</b>	<b>70,1</b>	<b>0,00</b>	<b>335.237,0</b>	<b>100,00</b>	<b>245.690,1</b>	<b>100,00</b>	<b>36,4</b>	<b>0,00</b>
<b>PASIVO</b>												
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
<b>Total .....</b>	<b>205.179,3</b>	<b>100,0</b>	<b>40.798,3</b>	<b>100,0</b>	<b>402,9</b>	<b>0,0</b>

**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
<b>Total .....</b>	<b>35.327,7</b>	<b>100,0</b>	<b>99.161,5</b>	<b>100,0</b>	<b>- 64,4</b>	<b>0,0</b>

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 vencidos<sup>1</sup> 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.

**REAL DECRETO-LEY 4/1980, DE 28 DE MARZO, POR EL QUE SE DOTA DE PERSONALIDAD JURÍDICA AL FONDO DE GARANTÍA DE DEPÓSITOS Y OTRAS MEDIDAS COMPLEMENTARIAS (BOE de 31 de marzo)**

El Real Decreto 3048/1977, de 11 de noviembre, creó el Fondo de Garantía de Depósitos en Establecimientos Bancarios con la finalidad primordial de proteger a los depositantes y, muy especialmente, a aquellos ahorradores modestos que no siempre pueden discernir con facilidad la situación de las Instituciones en que depositan sus fondos, de forma análoga a la seguida en otros países que, durante los últimos años, han creado o reforzado diversos sistemas de seguro de depósitos en Entidades financieras.

En el tiempo transcurrido desde su creación, el Fondo de Garantía de Depósitos ha sido un valioso instrumento para afrontar los problemas surgidos en nuestro sistema financiero, pero precisamente la experiencia de su funcionamiento ha puesto de manifiesto la conveniencia de ampliar sus posibilidades de actuación, de modo que el objeto del Fondo no sea simplemente garantizar los depósitos en caso de suspensión de pagos o quiebra de una Entidad, sino que pueda contribuir de manera importante a reforzar la solvencia y funcionamiento de los Bancos, a cuyo efecto es preciso dotarle de personalidad jurídica y plena capacidad.

Por otra parte, resulta necesario modificar las disposiciones de la Ley de Sociedades Anónimas relativas al quórum de constitución y plazos de convocatoria de la Junta General, con el fin de posibilitar la constitución legal de la misma, exclusivamente, cuando a requerimiento del Banco de España resulte absolutamente imprescindible restablecer el equilibrio patrimonial y financiero de las Entidades bancarias.

En su virtud, y al amparo de lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución, dispongo:

Artículo 1.º 1. El Fondo de Garantías de Depósitos en Establecimientos Bancarios, creado por Real Decreto 3048/1977, de 11 de noviembre, 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.

2. Tendrá como objeto garantizar los depósitos en establecimientos bancarios en la forma y cuantía que el Gobierno establezca, así como realizar cuantas actuaciones estime necesarias para reforzar la solvencia y funcionamiento de los Bancos, en defensa de los intereses de los depositantes y del propio Fondo.

3. El patrimonio del Fondo se nutrirá por aportaciones anuales de los Bancos integrados en el mismo, equivalentes como máximo al uno por mil de sus depósitos, y por una aportación anual del Banco de España igual al conjunto de las aportaciones de los Bancos.

Art. 2.º El régimen fiscal del Fondo será el siguiente:

a) Respecto del Impuesto sobre Sociedades se le aplicarán las normas del artículo quinto, uno, de la Ley 71/1978, de 27 de diciembre, previstas para el Banco de España.

b) Gozará de exención por los impuestos indirectos

que pudieran devengarse por razón de su constitución, de su funcionamiento y de los actos u operaciones que realice en el cumplimiento de sus fines. La exención se extenderá igualmente a las operaciones gravadas por tributos indirectos cuyo importe deba repercutirse al Fondo en virtud de las disposiciones que los regulen.

Art. 3.º Los acuerdos de modificación del capital social de una Entidad bancaria, cuando hayan de adoptarse para establecer su equilibrio patrimonial y financiero por conminación del Banco de España, podrán ser adoptados por la Junta General con la concurrencia, en primera convocatoria, de accionistas presentes o representados que posean al menos el cincuenta por cien del capital desembolsado, siendo suficiente, en segunda convocatoria, la concurrencia del veinticinco por cien de dicho capital, y en ambos casos, cualquiera que sea el número de socios asistentes. En estos supuestos será suficiente que entre el anuncio de la convocatoria de la Junta General y la fecha fijada para su celebración medie un plazo de siete días.

Art. 4.º El Gobierno, a propuesta conjunta o separada de los Ministerios de Justicia, de Hacienda y de Economía, en el ámbito de sus respectivas competencias, dictará las medidas precisas para el desarrollo y aplicación del presente Real Decreto-ley, que entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

**REAL DECRETO 567/1980, DE 28 DE MARZO, POR EL QUE SE PERFECCIONA Y AMPLIA EL FONDO DE GARANTIA DE DEPOSITOS (BOE de 31 de marzo; rect. 17 de mayo)**

El Real Decreto-ley 4/1980, de 28 de marzo, otorga personalidad jurídica y plena capacidad al Fondo de Garantía de Depósitos en establecimientos bancarios, determina la constitución de su patrimonio y amplía el objeto del Fondo para que éste sea no solamente un sistema de seguro de depósitos, sino también un instrumento adecuado para reforzar la solvencia de las entidades bancarias en defensa de los depositantes de las mismas.

Para la mayor eficacia del Fondo en el cumplimiento de sus funciones se hace necesario introducir determinadas modificaciones en su actual normativa. En este sentido, el presente Real Decreto incrementa en cincuenta por cien la cuantía garantizada de los depósitos, pasándose del límite garantizado de 500.000 a 750.000 pesetas.

La necesidad de constituir un Fondo de entidad suficiente ha motivado el establecimiento con carácter anual de las aportaciones de los bancos, que en la normativa vigente hasta ahora se exigían por una sola vez. Asimismo, estas aportaciones dejan de ser computables en el coeficiente de caja de dichas entidades.

Por otra parte, el Fondo podrá facilitar los recursos que sean necesarios para restablecer la situación patrimonial de las entidades bancarias, en el supuesto de que sus accionistas no proporcionen dichos recursos en los casos de ampliaciones de capital facilitados por las modificaciones introducidas por el mencionado Real Decreto-ley.

Por último, se prevé un sistema de adjudicación en venta de las acciones adquiridas por el Fondo, en condiciones de publicidad y concurrencia y a entidades con capacidad y solvencia suficientes, para que los bancos afectados puedan recobrar su normal funcionamiento manteniendo el derecho de adquisición preferente por el Estado que actualmente está establecido.

En su virtud, a propuesta del Ministro de Economía y previa deliberación del Consejo de Ministros en su reunión del día 28 de marzo, dispongo:

Artículo 1.º 1. El Fondo de Garantía de Depósitos en Establecimientos Bancarios, que fue creado por el Real Decreto 3048/1977, de 11 de noviembre, y dotado de personalidad jurídica por el Real Decreto-ley 4/1980, de 28 de marzo, será regido y administrado por una Comisión Gestora integrada por cuatro representantes del Banco de España y cuatro de la Banca. Uno de los representantes del Banco de España ostentará la presidencia. Los representantes de la Banca serán nombrados por el Ministerio de Economía a propuesta del Banco de España. Los acuerdos se tomarán por mayoría de los presentes y el Presidente tendrá voto dirimente. Podrán nombrarse representantes suplentes, que sustituirán a los titulares en caso de vacantes o ausencias.

2. 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 de la convocatoria.

3. En cuanto no venga establecido legalmente, la Comisión Gestora determinará las normas de su propio funcionamiento y podrá acordar las delegaciones que considere convenientes para el debido ejercicio de sus funciones.

4. La Comisión Gestora, además de las funciones enumeradas en otros artículos de este Real Decreto, tendrá las siguientes:

a) Información y asesoramiento general al Banco de España respecto al funcionamiento y mejor cumplimiento de los fines del Fondo.

b) Redacción del balance que el Fondo debe rendir anualmente a sus miembros y al Banco de España.

c) Ser informada por el Banco de España de aquellos Bancos que se encuentran en dificultades económicas y puedan determinar la necesidad de la actuación del Fondo, bien a iniciativa del propio Banco de España, bien de la propia Comisión Gestora.

Art. 2.º 1. Las aportaciones anuales de los Bancos integrados en el Fondo serán del uno por mil de los depósitos existentes al cierre de cada ejercicio, limitándose la responsabilidad económica y jurídica de los mismos al desembolso de esta aportación anual. El Banco de España contribuirá anualmente con una cantidad igual al conjunto de las aportaciones de los Bancos (1).

2. Las aportaciones anuales de los Bancos irán destinadas a cubrir las funciones atribuidas al Fondo y se ingresarán en el Banco de España a partir del día diez del mes de febrero siguiente al cierre de cada ejercicio, en uno o más desembolsos, según criterio de la Comisión Gestora o a la vista de las necesidades del Fondo. Estas aportaciones no serán computables dentro del coeficiente de caja de la respectiva Entidad.

3. A todos los efectos de este Real Decreto tendrán la consideración de depósitos las cantidades que, de conformidad con las normas actuales del balance bancario, lucen en los epígrafes «Acreedores en pesetas» y «Acreedores en moneda extranjera» de los negocios en España de los bancos con miembros del Fondo.

4. Si el Fondo alcanzare una cuantía que se considere suficiente para sus fines, el Banco de España podrá acordar una disminución de la aportación anual mencionada en el apartado 1 de este artículo.

5. El Banco de España, previo informe de la Comisión Gestora, podrá conceder al Fondo anticipos, con o sin interés, en la cuantía necesaria para el cumplimiento de las funciones del Fondo (2).

Art. 3.º 1. Podrán pertenecer al Fondo todos los Bancos actualmente inscritos o que se inscriban en el futuro en el Registro de Bancos y Banqueros, incluso el Banco Exterior de España. La pertenencia al Fondo será requisito imprescindible para acceder a la financiación del Banco de España.

2. Los Bancos que se creen a partir de la fecha de la publicación de este Real Decreto, podrán solicitar su incorporación al Fondo y la Comisión Gestora establecerá las condiciones y requisitos que deben cumplirse para acceder a lo solicitado.

3. Cualquier Entidad bancaria que lo desee podrá solicitar su exclusión del Fondo previa cancelación de la financiación que tenga recibida del Banco de España.

(1) Véase artículo 3 del Real Decreto-Ley 18/1982, modificado por Real Decreto-Ley 12/1995.

(2) Este número 5 fue nuevamente redactado por el Real Decreto 1620/1981, de 13 de julio (BOE de 1 de agosto).

4. La Comisión podrá acordar que los Bancos integrados en el Fondo se someterán a una auditoría contable con la periodicidad y alcance que se establezca. Dicha auditoría podrá extenderse a las Sociedades filiales del Banco y al grupo de Sociedades que controle a éste.

5. Se publicarán en el «Boletín Oficial del Estado», tan pronto se produzcan las altas y bajas de los Bancos miembros del Fondo. Los Bancos integrados en el Fondo harán pública esta circunstancia en la forma que determina el Banco de España. La Comisión insertará en el «Boletín Oficial del Estado» anualmente la relación de dichas Entidades.

6. Cuando un Banco cause baja como miembro del Fondo, la garantía de éste quedará limitada a los saldos de los depósitos protegidos existentes en el momento de hacerse pública la baja, por el tiempo de tres meses para las cuentas corrientes a la vista y cuentas de ahorro, y hasta sus respectivos vencimientos las imposiciones a plazo fijo.

7. Los Bancos que por cualquier causa sean baja como miembros del Fondo no tendrán derecho a la devolución de las cantidades aportadas al mismo y continuarán realizando aportaciones anuales hasta que se cubran las pérdidas del Fondo por las actuaciones iniciadas por el mismo hasta la fecha de la baja.

Art. 4.º 1. La garantía de los depósitos tendrá el límite de un millón quinientas mil pesetas por depositante, sea persona natural o jurídica y cualesquiera que sea el número y clase de depósitos en los que figure como titular en la misma Entidad bancaria. Dicho límite se aplicará también a los depositantes titulares de depósitos por mayor importe (1).

2. El Fondo satisfará a los titulares el importe de los depósitos garantizados en el caso de suspensión de pagos o quiebra de una Entidad bancaria, produciéndose, por el mero hecho del pago, la subrogación a favor del Fondo en todos los derechos de acreedor.

3. Cuando a juicio de la Comisión Gestora existan circunstancias que permitan presumir la relación o participación de algún depositante con las causas motivadoras de la entrada en funcionamiento del Fondo, podrá dejarse en suspenso el reembolso del o de los respectivos depósitos, mientras no se declare judicialmente, a instancia de parte, la inexistencia de tal relación.

La obligación de reembolsar los depósitos garantizados no comprenderá a los constituidos con quebrantamiento de las disposiciones vigentes.

Art. 5.º 1. El Banco de España, previo informe de la Comisión Gestora, podrá conminar a los administradores de un Banco para que en el plazo máximo de un mes adopten las medidas necesarias a fin de restablecer su situación patrimonial, cuando estime, a la vista del balance y de la información obtenida mediante auditoría o por otros medios, que se dan los supuestos contemplados en los artículos 99 y 150.3 de la Ley de Sociedades Anónimas o que sus pérdidas expresas o tácitas son de tal

(1) Este apartado 1 fue redactado por el citado Real Decreto 1620/1981, de 13 de julio (BOE de 1 de agosto). El Real Decreto 2024/1995, de 22 de diciembre (BOE de 13 de enero de 1996), determina que, hasta el 31 de diciembre de 1999, el importe a que hace referencia este precepto quedará fijado en el equivalente en pesetas a 15.000 ecus.

magnitud que ponen en peligro el normal funcionamiento y la necesaria solvencia de la Entidad.

2. El incumplimiento de la conminación contemplada en el apartado anterior implicará la exclusión del Fondo de la Entidad afectada.

3. Asimismo llevará consigo la expulsión del Fondo el incumplimiento de cualquiera de las obligaciones previstas en este Real Decreto para los Bancos integrados en el mismo (2).

Art. 6.º 1. El Fondo podrá suscribir las ampliaciones de capital que aprueben las entidades bancarias requeridas por el Banco de España para restablecer su situación patrimonial en el supuesto de que las mismas no sean cubiertas por los accionistas de la Entidad.

Se entenderá, en todo caso, que las ampliaciones de capital a que se refiere el párrafo anterior no son cubiertas por los accionistas de la entidad cuando la Junta general de ésta haya acordado la exclusión total o parcial del derecho de suscripción preferente conforme a lo previsto en la legislación aplicable (3).

2. En el plazo máximo de un año el Fondo ofrecerá en venta las acciones suscritas en las ampliaciones a que se refiere el apartado anterior. Dicho ofrecimiento de venta se efectuará de forma que puedan concurrir a él, al menos, las entidades de crédito integradas en el Fondo que por sus condiciones de capacidad económica, actividad u otras exigibles, en relación con la importancia y dimensión de la entidad bancaria en saneamiento, aseguran el definitivo restablecimiento de la solvencia y normal funcionamiento de ésta. En el ofrecimiento se especificarán los compromisos mínimos que deba aceptar la eventual entidad adjudicataria.

La adjudicación se efectuará por el Fondo en favor de la entidad que presenta las condiciones de adquisición más ventajosas. A tal efecto podrán tomarse en cuenta, además de las condiciones económicas, la capacidad y medios económicos y organizativos de cada entidad oferente.

Elegida por el Fondo la oferta más ventajosa, se comunicará al Ministerio de Economía y Hacienda para que por el Estado, en el plazo de quince días, se pueda ejercitar el derecho de adquisición preferente sobre dichas acciones.

El ofrecimiento en venta de las acciones y sus condiciones, así como la decisión de adjudicación de aquéllas, incluida en su caso la derivada del ejercicio del derecho de adquisición preferente por parte del Estado, deberán publicarse en el «Boletín Oficial del Estado» (4).

3. Con el fin de posibilitar la adjudicación de las acciones en el supuesto contemplado en el apartado anterior, así como para hacer posible la superación del estado de suspensión de pagos admitida por la autoridad judicial, el Fondo podrá asumir pérdidas, prestar garantías y adquirir activos que figuren en el balance del Banco, así como responsabilizarse del resultado económico de

(2) El apartado 3 de este artículo 5 fue añadido por el citado Real Decreto 1620/1981, de 13 de julio (BOE de 1 de agosto).

(3) El párrafo segundo del apartado 1 de este artículo ha sido añadido por el Real Decreto 437/1994, de 11 de marzo (BOE de 15 de marzo; rect. BOE de 3 de mayo).

(4) El apartado 2 ha sido nuevamente redactado por el Real Decreto 437/1994 (BOE de 15 de marzo; rect. BOE de 3 de mayo).

los expedientes o procedimientos de diverso orden que estén en curso o puedan incoarse posteriormente a la entidad afectada. También podrá adquirir el Fondo activos a aquellos bancos en los que, a juicio de la Comisión Gestora, dicha adquisición contribuya sustancialmente a evitar otras medidas del restablecimiento de la situación patrimonial de un banco integrado en el Fondo, actuación esta que no excluye el requerimiento a los administradores del Banco para la adopción de otras medidas que contribuyan al reforzamiento patrimonial y a la solvencia, así como el necesario equilibrio de la cuenta de pérdidas y ganancias de la correspondiente entidad bancaria (1).

4. [...] (2).

Art. 7.º Se faculta al Ministro de Economía para dictar las normas que sean precisas para el desarrollo del presente Real Decreto, que entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

#### DISPOSICION TRANSITORIA

La primera aportación anual de los Bancos se efectuará en base a los depósitos que luzcan en sus balances del 31 de diciembre de 1979. Sin perjuicio de lo previsto en el artículo segundo, apartado uno, de este Real Decreto para los ejercicios sucesivos, los bancos desembolsarán esta primera aportación correspondiente al ejercicio de 1979 con cargo a su dotación actual al Fondo, constituida en virtud de lo dispuesto en el Real Decreto 3048/1977, de 11 de noviembre. No obstante, el Fondo podrá mantener, hasta que considere oportuno cancelarlas, las financiación que tuviese concedidas hasta la entrada en vigor del presente Real Decreto.

#### DISPOSICION DEROGATORIA

Quedan derogados a partir de la fecha de entrada en vigor del presente Real Decreto, los Reales Decretos 3048/1977, de 11 de noviembre, y 54/1978, de 16 de enero.

(1) El apartado 3 fue redactado en los términos en que se transcribe por el citado Real Decreto 1620/1981, de 13 de julio (BOE de 1 de agosto).

(2) Derogado por el Real Decreto 437/1994 (BOE de 15 de marzo; rect. BOE de 3 de mayo).

### REAL DECRETO-LEY 18/1982, DE 24 DE SEPTIEMBRE, SOBRE FONDOS DE GARANTIA DE DEPOSITOS EN CAJAS DE AHORRO Y COOPERATIVAS DE CREDITO (BOE de 1 de octubre; rect. 6 de octubre)

El crecimiento y extensión de la actividad de las Cooperativas de Crédito a depositantes no vinculados con aquéllas, o que carecen de la posibilidad de discernir la situación interna de la Entidad a la que confían sus fondos, hacen necesario, por razones de equidad y equiparación de trato, crear un Fondo de Garantía de Depósitos en Cooperativas de Crédito con la finalidad de proteger a los depositantes, y en especial, a los ahorradores modestos.

Asimismo, las razones por las que se dotó de personalidad jurídica al Fondo de Garantía de Depósitos en establecimientos bancarios (Real Decreto-ley 4/1980, de 28 de marzo), aconsejan ahora hacer lo mismo con el de las Cajas de Ahorro, al tiempo que se refuerzan los recursos económicos de los fondos existentes.

En virtud de estas consideraciones, un uso de la autorización contenida en el artículo 86 de la Constitución, y previa deliberación del Consejo de Ministros en su reunión del día 24 de septiembre de 1982, dispongo:

Artículo 1.º - 1. El Fondo de Garantía de Depósitos en Cajas de Ahorro, creado por Real Decreto 2870/1980, de 4 de diciembre, 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.

2. Tendrá por objeto garantizar los depósitos en las Cajas de Ahorro en la forma y cuantía que el Gobierno establezca, así como realizar cuantas actuaciones estime necesarias para reforzar la solvencia y mejorar el funcionamiento de las Cajas en defensa de los intereses del propio Fondo.

3. 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 Ahorro, nombrados por el Ministerio de Economía y Comercio a propuesta del Banco de España.

Art. 2.º 1. Se crea el Fondo de Garantía de Depósitos en las Cooperativas de Crédito, con personalidad jurídica pública y plena capacidad para el desarrollo de sus fines. Su actividad se llevará a cabo en régimen de derecho privado y sin sujeción a las normas reguladoras de las Entidades estatales autónomas y de las Sociedades estatales.

2. Tendrá por objeto garantizar los depósitos en las Cajas Rurales y demás Cooperativas de Crédito inscritas en el Registro Especial, creado en el artículo 3.1, del Real Decreto 2870/1978, de 3 de noviembre, en la forma y cuantía que el Gobierno establezca, así como realizar cuantas actuaciones estime necesarias para reforzar la solvencia y mejorar el funcionamiento de las Cooperativas en defensa de los intereses del propio Fondo.

3. 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 Cooperativas de Crédito nom-

los expedientes o procedimientos de diverso orden que estén en curso o puedan incoarse posteriormente a la entidad afectada. También podrá adquirir el Fondo activos a aquellos bancos en los que, a juicio de la Comisión Gestora, dicha adquisición contribuya sustancialmente a evitar otras medidas del restablecimiento de la situación patrimonial de un banco integrado en el Fondo, actuación esta que no excluye el requerimiento a los administradores del Banco para la adopción de otras medidas que contribuyan al reforzamiento patrimonial y a la solvencia, así como el necesario equilibrio de la cuenta de pérdidas y ganancias de la correspondiente entidad bancaria (1).

4. [...] (2).

Art. 7.º Se faculta al Ministro de Economía para dictar las normas que sean precisas para el desarrollo del presente Real Decreto, que entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

#### DISPOSICION TRANSITORIA

La primera aportación anual de los Bancos se efectuará en base a los depósitos que luzcan en sus balances del 31 de diciembre de 1979. Sin perjuicio de lo previsto en el artículo segundo, apartado uno, de este Real Decreto para los ejercicios sucesivos, los bancos desembolsarán esta primera aportación correspondiente al ejercicio de 1979 con cargo a su dotación actual al Fondo, constituida en virtud de lo dispuesto en el Real Decreto 3048/1977, de 11 de noviembre. No obstante, el Fondo podrá mantener, hasta que considere oportuno cancelarlas, las financiación que tuviese concedidas hasta la entrada en vigor del presente Real Decreto.

#### DISPOSICION DEROGATORIA

Quedan derogados a partir de la fecha de entrada en vigor del presente Real Decreto, los Reales Decretos 3048/1977, de 11 de noviembre, y 54/1978, de 16 de enero.

(1) El apartado 3 fue redactado en los términos en que se transcribe por el citado Real Decreto 1620/1981, de 13 de julio (BOE de 1 de agosto).

(2) Derogado por el Real Decreto 437/1994 (BOE de 15 de marzo; rect. BOE de 3 de mayo).

#### REAL DECRETO-LEY 18/1982, DE 24 DE SEPTIEMBRE, SOBRE FONDOS DE GARANTIA DE DEPOSITOS EN CAJAS DE AHORRO Y COOPERATIVAS DE CREDITO (BOE de 1 de octubre; rect. 6 de octubre)

El crecimiento y extensión de la actividad de las Cooperativas de Crédito a depositantes no vinculados con aquéllas, o que carecen de la posibilidad de discernir la situación interna de la Entidad a la que confían sus fondos, hacen necesario, por razones de equidad y equiparación de trato, crear un Fondo de Garantía de Depósitos en Cooperativas de Crédito con la finalidad de proteger a los depositantes, y en especial, a los ahorradores modestos.

Asimismo, las razones por las que se dotó de personalidad jurídica al Fondo de Garantía de Depósitos en establecimientos bancarios (Real Decreto-ley 4/1980, de 28 de marzo), aconsejan ahora hacer lo mismo con el de las Cajas de Ahorro, al tiempo que se refuerzan los recursos económicos de los fondos existentes.

En virtud de estas consideraciones, un uso de la autorización contenida en el artículo 86 de la Constitución, y previa deliberación del Consejo de Ministros en su reunión del día 24 de septiembre de 1982, dispongo:

Artículo 1.º - 1. El Fondo de Garantía de Depósitos en Cajas de Ahorro, creado por Real Decreto 2870/1980, de 4 de diciembre, 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.

2. Tendrá por objeto garantizar los depósitos en las Cajas de Ahorro en la forma y cuantía que el Gobierno establezca, así como realizar cuantas actuaciones estime necesarias para reforzar la solvencia y mejorar el funcionamiento de las Cajas en defensa de los intereses del propio Fondo.

3. 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 Ahorro, nombrados por el Ministerio de Economía y Comercio a propuesta del Banco de España.

Art. 2.º 1. Se crea el Fondo de Garantía de Depósitos en las Cooperativas de Crédito, con personalidad jurídica pública y plena capacidad para el desarrollo de sus fines. Su actividad se llevará a cabo en régimen de derecho privado y sin sujeción a las normas reguladoras de las Entidades estatales autónomas y de las Sociedades estatales.

2. Tendrá por objeto garantizar los depósitos en las Cajas Rurales y demás Cooperativas de Crédito inscritas en el Registro Especial, creado en el artículo 3.1, del Real Decreto 2870/1978, de 3 de noviembre, en la forma y cuantía que el Gobierno establezca, así como realizar cuantas actuaciones estime necesarias para reforzar la solvencia y mejorar el funcionamiento de las Cooperativas en defensa de los intereses del propio Fondo.

3. 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 Cooperativas de Crédito nom-

brados por el Ministerio de Economía y Comercio, a propuesta del Banco de España.

Art. 2.º bis. (1). 1. Todas las entidades de crédito españolas pertenecerán con carácter obligatorio, según su naturaleza jurídica, a un Fondo de Garantía de Depósitos de los regulados en esta norma o en el Real Decreto-Ley 4/1980, de 28 de marzo. No obstante, podrá preverse o exigirse que una entidad de crédito se adhiera a un Fondo distinto al que le correspondería según su naturaleza jurídica, por razón de sus características específicas o por su dependencia económica, en los términos que reglamentariamente se establezcan.

La obligación establecida en el párrafo anterior no será de aplicación al Instituto de Crédito Oficial. Asimismo, durante el período transitorio a que se refiere el número 6 de la disposición adicional primera de la Ley 3/1994, de 14 de abril, quedarán exceptuadas de su aplicación las sociedades de crédito hipotecario, las entidades de financiación y las sociedades de arrendamiento financiero.

2. Las sucursales de entidades de crédito extranjeras operantes en España se incorporarán a los Fondos de Garantía de Depósitos españoles en los supuestos y en la forma que reglamentariamente se determinen.

3. Cada uno de los Fondos de Garantía será regido y administrado por una Comisión Gestora integrada por ocho miembros nombrados por el Ministro de Economía y Hacienda, cuatro en representación del Banco de España, uno de los cuales ostentará la presidencia, y cuatro en representación de las entidades de crédito adheridas, siendo estos últimos nombrados, en los términos que reglamentariamente se establezcan, a propuesta de dichas entidades.

Art. 3.º (2). 1. Los Fondos de Garantía de Depósitos en Establecimientos Bancarios, en Cajas de Ahorro y en Cooperativas de Crédito se nutrirán, en la forma que se determine reglamentariamente, con aportaciones anuales de las entidades de crédito integradas en cada uno de ellos, cuyo importe será del 2 por 1.000 de los depósitos a los que se extienda su garantía.

2. No obstante, cuando el patrimonio de un Fondo alcance una 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 las aportaciones mencionadas en el número precedente. 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.

3. 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.

Art. 4.º El régimen fiscal de los Fondos de Garantía de Depósitos en Cajas de Ahorro y en Cooperativas de Crédito será el siguiente:

a) Respecto del Impuesto sobre Sociedades se les

(1) Añadido por la Disposición Adicional 7.ª del Real Decreto-Ley 12/1995, de 28 de diciembre, sobre medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera.

(2) Redactado de nuevo por la Disposición Adicional 7.ª del Real Decreto-Ley 12/1995, de 28 de diciembre, sobre medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera.

aplicarán las normas del artículo 5.º, 1, de la Ley 61/1978, de 27 de diciembre, previstas para el Banco de España.

b) Gozarán de exención por los impuestos indirectos que pudieran devengarse por razón de su constitución, de su funcionamiento y de los actos y operaciones que realicen en el cumplimiento de sus fines. La exención se extenderá igualmente a las operaciones gravadas por tributos indirectos cuyo importe deba repercutírseles en función de las disposiciones que regulan los tributos.

Art. 5.º (3). 1. Los Fondos satisfarán a sus titulares el importe de los depósitos garantizados cuando se produzca alguno de los siguientes hechos:

a) Que la entidad haya sido declarada en estado de quiebra.

b) Que se tenga judicialmente por solicitada la declaración de suspensión de pagos de la entidad; o,

c) Que, habiéndose producido impago de depósitos, el Banco de España determine que la entidad se encuentra en la imposibilidad de restituirlos en el futuro inmediato por razones directamente relacionadas con su situación financiera. En el citado caso de impago, el Banco de España deberá resolver a la mayor brevedad, y a más tardar, dentro de los veintiún días siguientes a haber comprobado que la entidad no ha logrado restituir los depósitos vencidos y exigibles.

Por el mero hecho del pago, los Fondos se subrogarán, por ministerio de la Ley, en todos los derechos del acreedor correspondientes al importe pagado, siendo suficiente título el documento en que consta el pago.

2. Las entidades de crédito que no realicen debidamente sus aportaciones al Fondo de Garantía de Depósitos al que estén adheridas o, en general, incumplan las obligaciones que les corresponden frente al mismo, podrán ser excluidas del Fondo, una vez que hayan fracasado las medidas que se adopten para asegurar su cumplimiento. Será competente para acordar la exclusión el Ministro de Economía y Hacienda, a propuesta del Banco de España y previo informe de la Comisión Gestora del Fondo afectado.

Art. 6.º 1. Cuando un Banco, Caja de Ahorros o Cooperativa de Crédito se presente en suspensión de pagos con arreglo a la Ley de 26 de julio de 1922, los dos Interventores —Peritos mercantiles o prácticos de los que figuren en las listas del Juzgado a que se refiere el artículo 4.º de la citada Ley de Suspensión de Pagos— serán designados de las listas que con este objeto remita el Fondo de Garantía de Depósitos al que pertenezca o haya pertenecido la Entidad de depósito respectiva.

Cuando se den los supuestos del primer párrafo del artículo 6.º de la repetida Ley y se provea a la suspensión y sustitución de los Organos de administración de la Entidad suspensa, el Administrador será el propio Fondo de Garantía de Depósitos.

2. Cuando un Banco, Caja de Ahorros o Cooperativa de Crédito se declare formalmente en estado de quiebra, de conformidad con las normas del Código de Comercio y la Ley de Enjuiciamiento Civil, las funciones de los Organos de la misma, es decir, del Comisario, Depositario y Síndicos, serán asumidas por el Fondo de Garantía

(3) Redactado de nuevo por la Disposición Adicional 7.ª del Real Decreto-Ley 12/1995. Corrección de errores. BOE, número 16, 18 enero 1986, pág. 1413.

de Depósitos al que la Entidad pertenezca o haya pertenecido, sustituyendo a aquéllos a todos los efectos.

3. El Fondo de Garantía de Depósitos en establecimientos bancarios, el Fondo de Garantía de Depósitos en Cajas de Ahorro y el Fondo de Garantía de Depósitos en Cooperativas de Crédito gozarán del beneficio de pobreza ante toda clase de juzgados, tribunales y jurisdicciones en cuantos procedimientos pueda intervenir activa o pasivamente.

Los Bancos, Cajas de Ahorro y Cooperativas de Crédito que sean declarados en quiebra o incurran en sobreseimiento definitivo en expediente de suspensión de pagos, gozarán asimismo del beneficio de pobreza, salvo que una vez liquidado su patrimonio y pagados todos los acreedores resulten bienes suficientes para hacer efectivas las costas y gastos judiciales.

Art. 7.º El Gobierno dictará las medidas precisas para el desarrollo y aplicación del presente Real Decreto-ley, que entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado», y del mismo dará cuenta inmediatamente a las Cortes.

**REAL DECRETO 2575/1982, DE 1 DE OCTUBRE, SOBRE EL FONDO DE GARANTIA DE DEPOSITOS EN LAS CAJAS DE AHORRO, DESARROLLANDO EL REAL DECRETO-LEY 18/1982, DE 24 DE SEPTIEMBRE (BOE de 15 de octubre)**

El Real Decreto-ley 18/1982, de 24 de septiembre, otorga personalidad jurídica y plena capacidad al Fondo de Garantía de Depósitos en Cajas de Ahorro, creado por el Real Decreto 2860/1980, de 4 de diciembre. Procede ahora determinar las funciones de la Comisión Gestora de dicho Fondo, regular el alcance y desembolso de las aportaciones y los recursos complementarios, las normas de pertenencia de las Cajas al Fondo, el alcance de las garantías prestadas por el mismo y procedimientos de actuación cuando se planteen situaciones en las que peligre el normal funcionamiento de una Entidad.

En su virtud, a propuesta del Ministerio de Economía y Comercio, y previa deliberación del Consejo de Ministros en su reunión del día 1 de octubre de 1982, dispongo:

Artículo 1.º 1. La Comisión Gestora que regirá y administrará el Fondo de Garantía de Depósitos en Cajas de Ahorro, conforme a lo dispuesto en el artículo 1.º del Real Decreto-ley 18/1982, de 24 de septiembre, 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.

2. 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 de la convocatoria.

3. En cuanto no venga establecido legalmente, la Comisión Gestora determinará las normas de su propio funcionamiento y podrá acordar las delegaciones que considere convenientes para el debido ejercicio de sus funciones.

4. La Comisión Gestora, además de las funciones enumeradas en otros artículos de este Real Decreto, tendrá las siguientes:

a) Información y asesoramiento general al Banco de España respecto al funcionamiento y mejor cumplimiento de los fines del Fondo.

b) 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 Comercio.

c) Ser informada por el Banco de España de aquellas Cajas de Ahorro que se encuentren en dificultades económicas y puedan determinar la necesidad de la actuación del Fondo, bien a iniciativa del propio Banco de España, bien de la propia Comisión Gestora.

Art. 2.º 1. La responsabilidad económica y jurídica de las Cajas de Ahorro por las actuaciones del Fondo se limita al desembolso de las aportaciones previstas en el artículo 3.º del Real Decreto-ley 18/1982, de 24 de septiembre.

2. Las aportaciones anuales de las Cajas de Ahorro irán destinadas a cubrir las funciones atribuidas al Fondo

de Depósitos al que la Entidad pertenezca o haya pertenecido, sustituyendo a aquéllos a todos los efectos.

3. El Fondo de Garantía de Depósitos en establecimientos bancarios, el Fondo de Garantía de Depósitos en Cajas de Ahorro y el Fondo de Garantía de Depósitos en Cooperativas de Crédito gozarán del beneficio de pobreza ante toda clase de juzgados, tribunales y jurisdicciones en cuantos procedimientos pueda intervenir activa o pasivamente.

Los Bancos, Cajas de Ahorro y Cooperativas de Crédito que sean declarados en quiebra o incurran en sobreseimiento definitivo en expediente de suspensión de pagos, gozarán asimismo del beneficio de pobreza, salvo que una vez liquidado su patrimonio y pagados todos los acreedores resulten bienes suficientes para hacer efectivas las costas y gastos judiciales.

Art. 7.º El Gobierno dictará las medidas precisas para el desarrollo y aplicación del presente Real Decreto-ley, que entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado», y del mismo dará cuenta inmediatamente a las Cortes.

**REAL DECRETO 2575/1982, DE 1 DE OCTUBRE, SOBRE EL FONDO DE GARANTIA DE DEPOSITOS EN LAS CAJAS DE AHORRO, DESARROLLANDO EL REAL DECRETO-LEY 18/1982, DE 24 DE SEPTIEMBRE (BOE de 15 de octubre)**

El Real Decreto-ley 18/1982, de 24 de septiembre, otorga personalidad jurídica y plena capacidad al Fondo de Garantía de Depósitos en Cajas de Ahorro, creado por el Real Decreto 2860/1980, de 4 de diciembre. Procede ahora determinar las funciones de la Comisión Gestora de dicho Fondo, regular el alcance y desembolso de las aportaciones y los recursos complementarios, las normas de pertenencia de las Cajas al Fondo, el alcance de las garantías prestadas por el mismo y procedimientos de actuación cuando se planteen situaciones en las que peligre el normal funcionamiento de una Entidad.

En su virtud, a propuesta del Ministerio de Economía y Comercio, y previa deliberación del Consejo de Ministros en su reunión del día 1 de octubre de 1982, dispongo:

Artículo 1.º 1. La Comisión Gestora que regirá y administrará el Fondo de Garantía de Depósitos en Cajas de Ahorro, conforme a lo dispuesto en el artículo 1.º del Real Decreto-ley 18/1982, de 24 de septiembre, 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.

2. 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 de la convocatoria.

3. En cuanto no venga establecido legalmente, la Comisión Gestora determinará las normas de su propio funcionamiento y podrá acordar las delegaciones que considere convenientes para el debido ejercicio de sus funciones.

4. La Comisión Gestora, además de las funciones enumeradas en otros artículos de este Real Decreto, tendrá las siguientes:

a) Información y asesoramiento general al Banco de España respecto al funcionamiento y mejor cumplimiento de los fines del Fondo.

b) 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 Comercio.

c) Ser informada por el Banco de España de aquellas Cajas de Ahorro que se encuentren en dificultades económicas y puedan determinar la necesidad de la actuación del Fondo, bien a iniciativa del propio Banco de España, bien de la propia Comisión Gestora.

Art. 2.º 1. La responsabilidad económica y jurídica de las Cajas de Ahorro por las actuaciones del Fondo se limita al desembolso de las aportaciones previstas en el artículo 3.º del Real Decreto-ley 18/1982, de 24 de septiembre.

2. Las aportaciones anuales de las Cajas de Ahorro irán destinadas a cubrir las funciones atribuidas al Fondo

y se ingresarán en el Banco de España a partir del día 10 del mes de febrero siguiente al cierre de cada ejercicio, en uno o más desembolsos, según criterio de la Comisión Gestora o a la vista de las necesidades del Fondo. Estas aportaciones no serán computables dentro del coeficiente de Caja de la respectiva Entidad.

3. A todos los efectos de este Real Decreto, tendrán la consideración de depósitos las cantidades que lucen en el epígrafe «Acreedores» del vigente balance público de las Cajas de Ahorro, según modelo aprobado por Orden de 13 de abril de 1981, 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 miembros del Fondo.

4. El Banco de España, previo informe de la Comisión Gestora, podrá conceder al Fondo anticipos, con o sin interés, en la cuantía necesaria para el cumplimiento de las funciones del Fondo. De dichos anticipos se dará cuenta inmediata a los Ministerios de Hacienda y de Economía y Comercio.

Art. 3.º 1. Podrán pertenecer al Fondo todas las Cajas de Ahorro actualmente inscritas o que se inscriban en el futuro en el Registro Especial de Cajas Generales de Ahorro Popular.

2. Las Cajas de Ahorro que se creen a partir de la fecha de la publicación de este Real Decreto podrán solicitar su incorporación al Fondo, y la Comisión Gestora establecerá las condiciones y requisitos que deben cumplirse para acceder a lo solicitado.

3. Cualquier Caja que lo desee podrá solicitar su exclusión del Fondo, previa cancelación, en su caso, de la financiación que tenga recibida del Banco de España.

4. La Comisión podrá acordar que las Cajas integradas en el Fondo se sometan a auditorías contables con la periodicidad y alcance que se establezca, efectuadas por personas o Entidades de reconocida solvencia profesional aceptadas por la Comisión. Dichas auditorías podrán extenderse a las Sociedades filiales de la Caja.

5. Se publicarán en el «Boletín Oficial del Estado», tan pronto se produzcan, las altas y bajas de las Cajas de Ahorro miembros del Fondo. Las integradas en el Fondo harán pública esta circunstancia en la forma que determine el Banco de España. La Comisión insertará anualmente en el «Boletín Oficial del Estado» la relación de dichas Entidades.

6. Cuando una Caja cause baja como miembro del Fondo, la garantía de éste quedará limitada a los saldos de los depósitos protegidos existentes en el momento de hacerse pública la baja, por el tiempo de tres meses para las cuentas corrientes a la vista y cuentas de ahorro, y hasta sus respectivos vencimientos para las imposiciones a plazo fijo.

7. Las Cajas que por cualquier causa sean baja como miembros del Fondo no tendrán derecho a la devolución de las cantidades aportadas al mismo, y continuarán realizando aportaciones anuales hasta que se cubran las pérdidas del Fondo por las actuaciones iniciadas por el mismo hasta la fecha de la baja.

Art. 4.º 1. La garantía de los depósitos tendrá el límite de un millón quinientas mil pesetas por depositante, sea persona natural o jurídica y cualquiera que sea el número y clase de depósitos en los que figure como titu-

lar en la misma Caja de Ahorros. Dicho límite se aplicará también a los depositantes titulares de depósitos por mayor importe (1).

2. El Fondo satisfará a los titulares el importe de los depósitos garantizados, en el caso de suspensión de pagos o quiebra de una Caja de Ahorros, produciéndose, por el mero hecho del pago, la subrogación a favor del Fondo en todos los derechos del acreedor.

3. Cuando a juicio de la Comisión Gestora existan circunstancias que permitan presumir la relación o participación de algún depositante con las causas motivadoras de la entrada en funcionamiento del Fondo, podrá dejarse en suspenso el reembolso del o de los respectivos depósitos, mientras no se declare judicialmente, a instancia de parte, la inexistencia de tal relación o participación.

La obligación de reembolsar los depósitos garantizados no comprenderá aquellos en que se ponga de manifiesto quebrantamiento de las disposiciones vigentes.

Art. 5.º 1. Cuando la Comisión Gestora, a la vista de los balances y de la información obtenida mediante auditoría u otros medios, estime que las pérdidas expresas o tácitas de una Caja son de tal magnitud que ponen en peligro el normal funcionamiento y la necesaria solvencia de ésta, advertirá a sus administradores de su situación patrimonial, y les conminará a que adopten, en el plazo que fije, que no podrá ser inferior a quince días, las medidas precisas para restablecer su equilibrio.

2. El incumplimiento de la conminación contemplada en el apartado anterior implicará la exclusión del Fondo de la Entidad afectada.

3. Dicha exclusión podrá ser igualmente acordada por la Comisión Gestora ante la negativa o dilación de una Caja de Ahorros para realizar las auditorías contables que le sean exigidas conforme al artículo 3.º de este Real Decreto, o ante el incumplimiento por cualquier Entidad miembro del Fondo de las obligaciones previstas en aquél.

Art. 6.º 1. Cuando el Fondo considere que, con su apoyo financiero, es posible el restablecimiento patrimonial de una Entidad o la incorporación de la misma o el traspaso de sus negocios a otra Entidad de depósitos, y siempre que ello implique para el Fondo un menor coste del que supondría la simple cobertura de la garantía en caso de suspensión de pagos o quiebra, el Fondo podrá llevar a cabo operaciones financieras conducentes al logro de los fines mencionados.

2. Si, iniciado el procedimiento mencionado en el número precedente, no se alcanzase eventualmente una solución adecuada, el Fondo, en ejercicio de la facultad que le confiere la legislación vigente, podrá adoptar las medidas conducentes a la disolución y liquidación de la Entidad.

Art. 7.º Se faculta al Ministerio de Economía y Comercio para dictar las normas que sean precisas para el desarrollo del presente Real Decreto, que entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

(1) El Real Decreto 2024/1995, de 22 de diciembre (BOE de 13 de enero de 1996) determina que, hasta el 31 de diciembre de 1999, el importe a que hace referencia este precepto quedará fijado en el equivalente en pesetas a 15.000 ecus.

#### DISPOSICION TRANSITORIA

La primera aportación anual de las Cajas de Ahorro se efectuará en base a los depósitos que luzcan en su balance del 31 de diciembre de 1981, y se desembolsará con cargo a su dotación actual al Fondo, en el plazo de un mes, a partir de la publicación de este Real Decreto, sin perjuicio del cumplimiento de su artículo 2.º, párrafo 2, en ejercicios sucesivos.

#### DISPOSICION DEROGATORIA

Queda derogado el Real Decreto 2860/1980, de 4 de diciembre.

#### **REAL DECRETO 2576/1982, DE 1 DE OCTUBRE, SOBRE EL FONDO DE GARANTIA DE DEPOSITOS EN COOPERATIVAS DE CREDITO, DESARROLLANDO EL REAL DECRETO-LEY 18/1982, DE 24 DE SEPTIEMBRE (BOE de 15 de octubre)**

El Real Decreto-ley 18/1982, de 24 de septiembre, crea el Fondo de Garantía de Depósitos en Cooperativas de Crédito, al que otorga personalidad jurídica y plena capacidad. Procede ahora determinar el funcionamiento de la Comisión Gestora de dicho Fondo, regular el alcance y desembolso de las aportaciones y los recursos complementarios, establecer las normas de pertenencia de las Cooperativas al Fondo, el alcance de las garantías prestadas por el mismo y su procedimiento de actuación cuando se planteen situaciones en las que peligre el normal funcionamiento de una Entidad.

En su virtud, a propuesta del Ministerio de Economía y Comercio y previa deliberación del Consejo de Ministros en su reunión del día 1 de octubre de 1982, dispongo:

Artículo 1.º 1. La Comisión Gestora que regirá y administrará el Fondo de Garantía de Depósitos en Cooperativas de Crédito, conforme a lo dispuesto en el artículo 2.º del Real Decreto-ley 18/1982, de 24 de septiembre, 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.

2. 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 de la convocatoria.

3. En cuanto no venga establecido legalmente, la Comisión Gestora determinará las normas de su propio funcionamiento y podrá acordar las delegaciones que considere convenientes para el debido ejercicio de sus funciones.

4. La Comisión Gestora, además de las funciones enumeradas en otros artículos de este Real Decreto, tendrá las siguientes:

a) Información y asesoramiento general al Banco de España respecto al funcionamiento y mejor cumplimiento de los fines del Fondo.

b) 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 Comercio.

c) Ser informada por el Banco de España de aquellas Cooperativas de Crédito que se encuentran en dificultades económicas y puedan determinar la necesidad de la actuación del Fondo, bien a iniciativa del propio Banco de España, bien de la propia Comisión Gestora.

Art. 2.º 1. La responsabilidad económica y jurídica de las Cooperativas de Crédito por las actuaciones del Fondo se limita al desembolso de las aportaciones previstas en el artículo 3.º del Real Decreto-ley 18/1982, de 24 de septiembre.

2. Las aportaciones anuales de las Cooperativas de Crédito irán destinadas a cubrir las funciones atribuidas al

#### DISPOSICION TRANSITORIA

La primera aportación anual de las Cajas de Ahorro se efectuará en base a los depósitos que luzcan en su balance del 31 de diciembre de 1981, y se desembolsará con cargo a su dotación actual al Fondo, en el plazo de un mes, a partir de la publicación de este Real Decreto, sin perjuicio del cumplimiento de su artículo 2.º, párrafo 2, en ejercicios sucesivos.

#### DISPOSICION DEROGATORIA

Queda derogado el Real Decreto 2860/1980, de 4 de diciembre.

#### **REAL DECRETO 2576/1982, DE 1 DE OCTUBRE, SOBRE EL FONDO DE GARANTIA DE DEPOSITOS EN COOPERATIVAS DE CREDITO, DESARROLLANDO EL REAL DECRETO-LEY 18/1982, DE 24 DE SEPTIEMBRE (BOE de 15 de octubre)**

El Real Decreto-ley 18/1982, de 24 de septiembre, crea el Fondo de Garantía de Depósitos en Cooperativas de Crédito, al que otorga personalidad jurídica y plena capacidad. Procede ahora determinar el funcionamiento de la Comisión Gestora de dicho Fondo, regular el alcance y desembolso de las aportaciones y los recursos complementarios, establecer las normas de pertenencia de las Cooperativas al Fondo, el alcance de las garantías prestadas por el mismo y su procedimiento de actuación cuando se planteen situaciones en las que peligre el normal funcionamiento de una Entidad.

En su virtud, a propuesta del Ministerio de Economía y Comercio y previa deliberación del Consejo de Ministros en su reunión del día 1 de octubre de 1982, dispongo:

Artículo 1.º 1. La Comisión Gestora que regirá y administrará el Fondo de Garantía de Depósitos en Cooperativas de Crédito, conforme a lo dispuesto en el artículo 2.º del Real Decreto-ley 18/1982, de 24 de septiembre, 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.

2. 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 de la convocatoria.

3. En cuanto no venga establecido legalmente, la Comisión Gestora determinará las normas de su propio funcionamiento y podrá acordar las delegaciones que considere convenientes para el debido ejercicio de sus funciones.

4. La Comisión Gestora, además de las funciones enumeradas en otros artículos de este Real Decreto, tendrá las siguientes:

a) Información y asesoramiento general al Banco de España respecto al funcionamiento y mejor cumplimiento de los fines del Fondo.

b) 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 Comercio.

c) Ser informada por el Banco de España de aquellas Cooperativas de Crédito que se encuentran en dificultades económicas y puedan determinar la necesidad de la actuación del Fondo, bien a iniciativa del propio Banco de España, bien de la propia Comisión Gestora.

Art. 2.º 1. La responsabilidad económica y jurídica de las Cooperativas de Crédito por las actuaciones del Fondo se limita al desembolso de las aportaciones previstas en el artículo 3.º del Real Decreto-ley 18/1982, de 24 de septiembre.

2. Las aportaciones anuales de las Cooperativas de Crédito irán destinadas a cubrir las funciones atribuidas al

Fondo y se ingresarán en el Banco de España a partir del día 10 del mes de febrero siguiente al cierre de cada ejercicio, en uno o más desembolsos, según criterio de la Comisión Gestora o a la vista de las necesidades del Fondo. Estas aportaciones no serán computables dentro del coeficiente de caja de la respectiva Entidad.

3. A todos los efectos de este Real Decreto, tendrán la consideración de depósitos las cantidades que lucen en el epígrafe «Acreedores» del vigente balance público de las Cooperativas de Crédito, según modelo aprobado por Orden de 3 de marzo de 1980.

4. El Banco de España, previo informe de la Comisión Gestora, podrá conceder al Fondo anticipos, con o sin interés, en la cuantía necesaria para el cumplimiento de sus funciones. De dichos anticipos se dará cuenta inmediata a los Ministerios de Hacienda y de Economía y Comercio.

Art. 3.º 1. Podrán pertenecer al Fondo todas las Cooperativas de Crédito actualmente inscritas o que se inscriban en el futuro en el Registro Especial creado por el artículo 3.º, 1, del Real Decreto 2860/1978, de 3 de noviembre.

2. Las Cooperativas de Crédito que se creen a partir de la fecha de la publicación de este Real Decreto podrán solicitar su incorporación al Fondo, y la Comisión Gestora establecerá las condiciones y requisitos que deben cumplirse para acceder a lo solicitado.

3. Cualquier Cooperativa que lo desee podrá solicitar su exclusión del Fondo previa cancelación, en su caso, de la financiación que tenga recibida del Banco de España.

4. La Comisión podrá acordar que las Cooperativas integradas en el Fondo se sometan a auditorías contables con la periodicidad y alcance que se establezca, efectuadas por personas o Entidades de reconocida solvencia profesional aceptadas por la Comisión. Dichas auditorías podrán extenderse a las Sociedades filiales de la Cooperativa, así como a las Cooperativas integradas en ella.

5. Se publicarán en el «Boletín Oficial del Estado» tan pronto se produzcan las altas y bajas de las Cooperativas de Crédito miembros del Fondo. Las integradas en el Fondo harán pública esta circunstancia en la forma que determine el Banco de España. La Comisión insertará anualmente en el «Boletín Oficial del Estado» la relación de dichas Entidades.

6. Cuando una Cooperativa cause baja como miembro del Fondo, la garantía de éste quedará limitada a los saldos de los depósitos protegidos existentes en el momento de hacerse pública la baja, por el tiempo de tres meses para las cuentas corrientes a la vista y cuentas de ahorro, y hasta sus respectivos vencimientos para las imposiciones a plazo fijo.

7. Las Cooperativas que por cualquier causa sean baja como miembros del Fondo no tendrán derecho a la devolución de las cantidades aportadas al mismo y continuarán realizando aportaciones anuales hasta que se cubran las pérdidas del Fondo por las actuaciones iniciadas por el mismo hasta la fecha de la baja.

Art. 4.º 1. La garantía de los depósitos tendrá el límite de un millón quinientas mil pesetas 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 Cooperativa de Crédito. Dicho límite se

aplicará también a los depositantes titulares de depósitos por mayor importe (1).

2. El Fondo satisfará a los titulares el importe de los depósitos garantizados en el caso de suspensión de pagos o quiebra de una Cooperativa; produciéndose, por el mero hecho del pago, la subrogación a favor del Fondo en todos los derechos del acreedor.

3. Cuando a juicio de la Comisión Gestora existan circunstancias que permitan presumir la relación o participación de algún depositante con las causas motivadoras de la entrada en funcionamiento del Fondo, podrá dejarse en suspenso el reembolso del o de los respectivos depósitos, mientras no se declare judicialmente, a instancia de parte, la inexistencia de tal relación o participación.

La obligación de reembolsar los depósitos garantizados no comprenderá aquellos en que se ponga de manifiesto quebrantamiento de las disposiciones vigentes.

Art. 5.º 1. Cuando la Comisión Gestora, a la vista de los balances y de la información obtenida mediante auditoría u otros medios, estime que las pérdidas expresas o tácitas de una Cooperativa de Crédito son de tal magnitud que ponen en peligro el normal funcionamiento y la necesaria solvencia de ésta, advertirá a sus administradores de su situación patrimonial, y les conminará a que adopten, en el plazo que fije, que no podrá ser inferior a quince días, las medidas precisas para restablecer su equilibrio.

2. El incumplimiento de la conminación contemplada en el apartado anterior implicará la exclusión del Fondo de la Entidad afectada.

3. Dicha exclusión podrá ser igualmente acordada por la Comisión Gestora ante la negativa o dilación de una Cooperativa para realizar las auditorías contables que le sean exigidas, conforme al artículo 3.º de este Real Decreto, o ante el incumplimiento por cualquier Entidad miembro del Fondo de las obligaciones previstas en aquél.

Art. 6.º 1. Cuando el Fondo considere que, con su apoyo financiero es posible el restablecimiento de una Entidad o la incorporación de la misma o el traspaso de sus negocios a otra Entidad de depósitos, siempre que ello implique para el Fondo un menor coste del que supondría la simple cobertura de la garantía en caso de suspensión de pagos o quiebra, el Fondo podrá llevar a cabo operaciones financieras conducentes al logro de los fines mencionados.

2. Si, iniciado el procedimiento mencionado en el número precedente, no se alcanzase eventualmente una solución adecuada, el Fondo, en ejercicio de las facultades que le confiere la legislación vigente, podrá adoptar las medidas conducentes a la disolución y liquidación de la Entidad.

Art. 7.º Se faculta al Ministerio de Economía y Comercio para dictar las normas que sean precisas para el desarrollo del presente Real Decreto, que entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

(1) El Real Decreto 2024/1995, de 22 de diciembre (BOE de 13 de enero de 1996) determina que, hasta el 31 de diciembre de 1999, el importe a que hace referencia este precepto quedará fijado en el equivalente en pesetas a 15.000 ecus.

## DISPOSICION TRANSITORIA

La primera aportación anual de las Cooperativas de Crédito se efectuará en base a los depósitos que luzcan en su balance del 31 de diciembre de 1981, y se desembolsará en el plazo de un mes, a partir de la publicación de este Real Decreto, sin perjuicio del cumplimiento de su artículo 2.º, párrafo 2, en ejercicios sucesivos.

## ORDEN DE 27 DE FEBRERO DE 1995. CAJAS DE AHORRO. REDUCCION DE LAS APORTACIONES AL FONDO DE GARANTIA DE DEPOSITOS

El artículo 3 del Real Decreto-ley 18/1982, de 24 de septiembre, sobre Fondos de Garantía en Cajas de Ahorro y Cooperativas de Crédito, según la redacción dada por el artículo 79 de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, establece el importe de las aportaciones anuales de las Cajas de Ahorro al Fondo de Garantía de Depósitos en Cajas de Ahorro en el 1 por 1.000 de sus depósitos, debiendo el Banco de España contribuir con una aportación igual al conjunto de aquéllas. Sin embargo, faculta al Ministro de Economía y Hacienda para reducir esas aportaciones de las entidades de crédito, y para alterar la relación entre tales aportaciones y las del Banco de España, o incluso suprimir estas últimas, cuando el Fondo alcance un patrimonio suficiente para sus fines, previa liquidación de los anticipos o ayudas financieras o de otro tipo del Banco de España. Estas circunstancias se daban ya en los últimos años, lo que permitió reducir la contribución de las Cajas de Ahorro a un 0,3 por 1.000 en el régimen financiero precedente al establecido por la citada Ley 42/1994. En 1994 ha seguido reforzándose el patrimonio del Fondo citado; por tanto, no sólo puede continuarse la política de reducciones en las aportaciones de las Cajas, sino también prescindir de la del Banco de España.

En consecuencia, a propuesta del Banco de España, dispongo:

Primero.—El importe de las aportaciones de las Cajas de Ahorro al Fondo de Garantía de Depósitos en Cajas de Ahorro se fija en el 0,2 por 1.000 de sus depósitos. Queda suprimida la obligación del Banco de España de contribuir al citado Fondo.

Segundo.—La presente Orden entrará en vigor el día de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado», siendo de aplicación a las aportaciones que se desembolsen en el año 1995.

## DISPOSICION TRANSITORIA

La primera aportación anual de las Cooperativas de Crédito se efectuará en base a los depósitos que luzcan en su balance del 31 de diciembre de 1981, y se desembolsará en el plazo de un mes, a partir de la publicación de este Real Decreto, sin perjuicio del cumplimiento de su artículo 2.º, párrafo 2, en ejercicios sucesivos.

## ORDEN DE 27 DE FEBRERO DE 1995. CAJAS DE AHORRO. REDUCCION DE LAS APORTACIONES AL FONDO DE GARANTIA DE DEPOSITOS

El artículo 3 del Real Decreto-ley 18/1982, de 24 de septiembre, sobre Fondos de Garantía en Cajas de Ahorro y Cooperativas de Crédito, según la redacción dada por el artículo 79 de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, establece el importe de las aportaciones anuales de las Cajas de Ahorro al Fondo de Garantía de Depósitos en Cajas de Ahorro en el 1 por 1.000 de sus depósitos, debiendo el Banco de España contribuir con una aportación igual al conjunto de aquéllas. Sin embargo, faculta al Ministro de Economía y Hacienda para reducir esas aportaciones de las entidades de crédito, y para alterar la relación entre tales aportaciones y las del Banco de España, o incluso suprimir estas últimas, cuando el Fondo alcance un patrimonio suficiente para sus fines, previa liquidación de los anticipos o ayudas financieras o de otro tipo del Banco de España. Estas circunstancias se daban ya en los últimos años, lo que permitió reducir la contribución de las Cajas de Ahorro a un 0,3 por 1.000 en el régimen financiero precedente al establecido por la citada Ley 42/1994. En 1994 ha seguido reforzándose el patrimonio del Fondo citado; por tanto, no sólo puede continuarse la política de reducciones en las aportaciones de las Cajas, sino también prescindir de la del Banco de España.

En consecuencia, a propuesta del Banco de España, dispongo:

Primero.—El importe de las aportaciones de las Cajas de Ahorro al Fondo de Garantía de Depósitos en Cajas de Ahorro se fija en el 0,2 por 1.000 de sus depósitos. Queda suprimida la obligación del Banco de España de contribuir al citado Fondo.

Segundo.—La presente Orden entrará en vigor el día de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado», siendo de aplicación a las aportaciones que se desembolsen en el año 1995.

**DIRECTIVA 94/19/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, DE 30 DE MAYO DE 1994, RELATIVA A LOS SISTEMAS DE GARANTIA DE DEPOSITOS**

EL PARLAMENTO EUROPEO  
Y EL CONSEJO DE LA UNION EUROPEA

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y, en particular, las frases primera y tercera del apartado 2 de su artículo 57,

Vista la propuesta de la Comisión (1),

Visto el dictamen del Comité Económico y Social (2),

Con arreglo al procedimiento contemplado en el artículo 189 B del Tratado (3),

Considerando que, de conformidad con los objetivos del Tratado, resulta conveniente promover un desarrollo armónico de las actividades de las entidades de crédito en el conjunto de la Comunidad, suprimiendo toda restricción de las libertades de establecimiento y de prestación de servicios y reforzando al mismo tiempo la estabilidad del sistema bancario y la protección de los ahorradores;

Considerando que, paralelamente a la supresión de las restricciones que afectan a las actividades de las entidades de crédito, conviene considerar la situación a que podría dar lugar la indisponibilidad de los depósitos de una entidad de crédito con sucursales en otros Estados miembros; que es imprescindible que se asegure un nivel mínimo armonizado de garantía de depósitos, independientemente del lugar de la Comunidad en que estén éstos ubicados; que la protección de los depósitos es tan esencial como las normas prudenciales para la plena realización del mercado único bancario;

Considerando que, cuando se produzca el cierre de una entidad de crédito insolvente, los depositantes de las sucursales situadas en un Estado miembro que no sea el del domicilio social de la entidad de crédito deben estar protegidos por el mismo sistema de garantía que los demás depositantes de la entidad;

Considerando que, para las entidades de crédito, el coste de participación en un sistema de garantía no es en absoluto comparable al que ocasionaría una retirada masiva de los depósitos bancarios, no sólo de una entidad en dificultades sino también de entidades saneadas, a raíz de una pérdida de confianza de los depositantes en la solidez del sistema bancario;

Considerando que las medidas adoptadas por los Estados miembros de conformidad con la Recomendación 87/63/CEE de la Comisión, de 22 de diciembre de 1986, relativa al establecimiento de sistemas de garantía de depósitos en la Comunidad (4) no han permitido conseguir todos los resultados deseados; que esta situación puede resultar perjudicial para el buen funcionamiento del mercado interior;

(1) DO núm. C 163, de 30 de junio de 1992, pág. 6, y «DO», núm. C 178, de 30 de junio de 1993, pág. 14.

(2) DO núm. C 332, de 16 de diciembre de 1992, página 13.

(3) DO núm. C 115, de 26 de abril de 1993, pág. 96, y Decisión del Parlamento Europeo de 9 de marzo de 1994 (DO número C 91, de 28 de marzo de 1994).

(4) DO núm. L 33, de 4 de febrero de 1987, pág. 16.

Considerando que la Segunda Directiva del Consejo 89/646/CEE, de 15 de diciembre de 1989, para la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas relativas al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a su ejercicio, y por la que se modifica la Directiva 77/780/CEE (1), prevé un sistema único de autorización y supervisión de las entidades de crédito por la autoridad del Estado miembro de origen que es aplicable desde el 1 de enero de 1993;

Considerando que una sucursal ya no necesita ser aprobada en ningún Estado miembro de acogida, como consecuencia de la concesión de una única autorización válida en toda la Comunidad y que el control de su solvencia es efectuado por las autoridades competentes del Estado miembro de origen; que esta situación justifica que todas las sucursales creadas por una misma entidad de crédito en la Comunidad estén cubiertas por un único sistema de garantía; que dicho sistema no puede ser sino el que exista, para la categoría de entidad considerada, en el Estado del domicilio social, debido, en particular, a la relación existente entre la supervisión de la solvencia de una sucursal y su pertenencia a un sistema de garantía de depósitos;

Considerando que la armonización debe limitarse a los elementos principales de los sistemas de garantía de depósitos y garantizar, en un plazo muy breve, un pago en concepto de garantía calculado en función del nivel mínimo armonizado;

Considerando que los sistemas de garantía de depósitos deben actuar en cuanto se produzca la indisponibilidad de depósitos;

Considerando que procede excluir de la cobertura, en particular, los depósitos realizados por las entidades de crédito en nombre propio y por cuenta propia; que ello no debería afectar en modo alguno a los derechos del sistema de garantía a tomar todas las medidas necesarias para rescatar a una entidad de crédito que se encuentre en dificultades;

Considerando que por sí misma la armonización de los sistemas de garantía de depósitos en la Comunidad no cuestiona la existencia de sistemas constituidos cuyo objetivo sea la protección de las entidades, garantizando en particular la solvencia y liquidez de éstas, para evitar que los depósitos realizados en dichas entidades, incluidas sus sucursales establecidas en otro Estado miembro, puedan quedar indisponibles; que esos sistemas alternativos que tienen una finalidad distinta de protección pueden ser considerados por las autoridades competentes, en determinadas condiciones, como que satisfacen los objetivos de la presente Directiva; que corresponderá a dichas autoridades competentes verificar que se cumplen estas condiciones;

Considerando que varios Estados miembros disponen de sistemas de protección de depósitos que están bajo la responsabilidad de organizaciones profesionales; que otros Estados cuentan con sistemas creados y regulados por disposiciones legales y que determinados sistemas, si bien han sido establecidos por convenio, se rigen en parte por disposiciones legales; que esta diversidad de regímenes sólo plantea problemas en lo que respecta a la adhesión obligatoria al sistema y a la exclusión del mismo;

(1) DO, núm. L 386, de 30 de diciembre de 1989, pág. 1; Directiva modificada por última vez por la Directiva 89/646/CEE.

que, por consiguiente, conviene prever disposiciones que limiten las facultades de los sistemas a este respecto;

Considerando que el mantenimiento en la Comunidad de sistemas que ofrezcan una cobertura de los depósitos superior al mínimo armonizado puede dar lugar, en un mismo territorio, a diferencias de indemnización y a condiciones desiguales de competencia entre las entidades nacionales y las sucursales de entidades de otros Estados miembros; que, para superar estos inconvenientes, resulta oportuno autorizar la adhesión de las sucursales al sistema del país de acogida a fin de que puedan ofrecer a sus depositantes las mismas garantías que ofrezca el sistema de país donde estén establecidas; que es adecuado que la Comisión presente un informe dentro de unos años en el que se indique en qué medida han utilizado esta opción las sucursales, así como las posibles dificultades que las sucursales o los sistemas de garantía hayan podido encontrar para aplicar estas disposiciones; que no se excluye que el propio sistema del país de acogida ofrezca tal cobertura complementaria, supeditada a las condiciones por él establecidas;

Considerando que se podrían crear distorsiones en el mercado si las sucursales de entidades de crédito ofrecen unos niveles de cobertura más altos que los ofrecidos por las entidades de crédito autorizadas en el Estado miembro de acogida; que no es adecuado que el nivel y el alcance de la cobertura ofrecida por los sistemas de garantía se convierta en un instrumento competitivo; que, por ello, es necesario estipular, al menos durante una fase inicial, que el nivel y alcance de la cobertura que ofrezcan los sistemas de un Estado miembro de acogida a los depositantes de las sucursales situadas en otro Estado miembro no superarán el nivel y alcance máximos ofrecidos por el sistema correspondiente del Estado miembro de acogida; que dentro de unos años se deberán examinar las posibles distorsiones del mercado, sobre la base de la experiencia adquirida y a la luz de los cambios que experimente el sector bancario;

Considerando que la presente Directiva exige que todas las entidades de crédito estén cubiertas por un sistema de garantía de depósitos; que las Directivas que regulan la admisión de entidades de crédito cuyo domicilio social se encuentre en terceros países y, en particular, la Primera Directiva del Consejo 77/780/CEE, de 12 de diciembre de 1977, sobre la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a su ejercicio (1), permiten que los Estados miembros decidan si admiten que las sucursales de dichas entidades de crédito operen en su territorio y en qué condiciones; que dichas sucursales no se beneficiarán de la libre prestación de servicios con arreglo al apartado 2 del artículo 59 del Tratado, ni de la libertad de establecimiento salvo en el Estado miembro en el que están establecidas; que, en consecuencia, un Estado miembro que admita dichas sucursales debe decidir la forma de aplicar los principios de la presente Directiva a dichas sucursales mediante un procedimiento que sea conforme con el apartado 1 del artículo 9 de la Directiva 77/780/CEE y teniendo en cuenta la necesidad de proteger a los depositantes y de asegurar la integridad del sistema financiero;

(1) DO núm. L 322, de 17 de diciembre de 1977, página 30; Directiva cuya última modificación la constituye la Directiva 89/646/CEE (DO núm. L 386, de 30 de diciembre de 1989, página 1).

ro; que es esencial que los depositantes de dichas sucursales estén plenamente informados de las disposiciones que les son aplicables en materia de garantías;

Considerando, por una parte, que el nivel mínimo garantizado que se establecerá en la presente Directiva no debe dejar una proporción demasiado elevada de depósitos sin protección, tanto en interés de la protección de los consumidores como de la estabilidad del sistema financiero; que, por otra parte, sería inadecuado imponer en toda la Comunidad un nivel de protección que en algunos casos podría alentar una gestión poco segura de las entidades de crédito; que debería tenerse en cuenta el coste relativo a la financiación de los sistemas; que parece razonable establecer el nivel mínimo armonizado de garantía de 20.000 ecus; que para que los sistemas se ajusten a esta cifra podrán ser necesarias unas medidas transitorias limitadas;

Considerando que algunos Estados miembros ofrecen a los depositantes una cobertura de sus depósitos más elevada que el nivel mínimo armonizado de garantía establecido por la presente Directiva; que no resulta oportuno imponer a estos sistemas, algunos de los cuales han sido creados recientemente en aplicación de la Recomendación 87/63/CEE, modificaciones al respecto;

Considerando que, cuando un Estado miembro estime que determinadas categorías de depósitos o de depositantes enumerados específicamente no necesitan ninguna protección especial, deberá poder excluirlos de la garantía ofrecida por los sistemas de garantía de depósitos;

Considerando que en determinados Estados miembros los depósitos no disponibles no se reembolsan completamente, con el fin de animar a los depositantes a prestar atención a la calidad de las entidades de crédito; que tales prácticas deberían limitarse por lo que respecta a los depósitos que estén por debajo del nivel mínimo armonizado;

Considerando que se ha optado por el principio de un límite mínimo armonizado por depositante y no por depósito; que, desde esta óptica, conviene tener en cuenta los depósitos realizados por depositantes que, o bien no figuran como titulares de la cuenta, o bien no son los únicos titulares; que el límite debe, por tanto, aplicarse a cuantos depositantes puedan identificarse; que, no obstante, no debería aplicarse lo anterior a las instituciones de inversión colectiva sujetas a normas específicas de protección que no existen para los depósitos antes señalados;

Considerando que la información de los depositantes es un factor esencial para su protección y debe, por tanto, quedar también sujeta a un mínimo de disposiciones vinculantes; que, no obstante, la utilización no regulada, en la publicidad, de referencias a la cantidad y el alcance del sistema de garantía de depósitos puede afectar a la estabilidad del sistema bancario o a la confianza de los depositantes; que, por consiguiente, los Estados miembros deberían fijar normas que limiten dichas referencias;

Considerando que, en casos específicos, en determinados Estados miembros en los que no existe ningún sistema de garantía de depósitos para determinadas categorías de entidades de crédito que sólo reciben una parte mínima de depósitos, la instauración de un sistema de este tipo puede a veces requerir un período de tiempo mayor que el fijado para la transposición de la Directiva;

que, en dichos casos, puede estar justificada una excepción transitoria a la obligación de acogerse a un sistema de garantía de depósitos; que, sin embargo, en caso de que dichas entidades de crédito operaran en el extranjero, los Estados miembros tendrían derecho a exigir que participaran en un sistema de garantía constituido por ellos;

Considerando que no es indispensable armonizar, en el marco de la presente Directiva, los métodos de financiación de los sistemas de garantía de depósitos o de las propias entidades de crédito, dado que, por una parte, los gastos de la financiación de estos sistemas deberían recaer, en principio, en las propias entidades de crédito y, por otra parte, la capacidad financiera de dichos sistemas debe ser proporcional a las obligaciones que les incumban; que ello no debe, sin embargo, poner en peligro la estabilidad del sistema bancario del Estado miembro de que se trate;

Considerando que la presente Directiva no puede tener por efecto que se comprometa la responsabilidad de los Estados miembros o de sus autoridades competentes con los depositantes al haber velado por la creación o por el reconocimiento oficial de uno o varios sistemas de garantía de los depósitos o de las propias entidades de crédito y de indemnización o de protección de los depositantes en las condiciones que define la presente Directiva;

Considerando que la garantía de depósitos es un elemento fundamental para la realización del mercado interior y un complemento imprescindible del sistema de supervisión de las entidades de crédito por la solidaridad que crea entre todas las entidades de un mismo centro financiero, en el caso de que una de ellas se encuentre en dificultades,

## HA ADOPTADO LA PRESENTE DIRECTIVA:

### Artículo 1

A efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

1) *depósito*: 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 entidad de crédito.

Las acciones de las sociedades hipotecarias («*building societies*») del Reino Unido y de la República de Irlanda que no constituyan capital con arreglo al artículo 2 se tratarán como depósitos.

No se considerarán depósitos las obligaciones que cumplan las condiciones enunciadas en el apartado 4 del artículo 22 de la Directiva 85/611/CEE del Consejo, de 20 de diciembre de 1985, por la que se coordinan las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas sobre determinados organismos de inversión colectiva en valores mobiliarios (OICVM) (1).

(1) DO núm. L 375, de 31 de diciembre de 1985, pág. 3; Directiva cuya última modificación la constituye la Directiva 88/220/CEE (DO núm. L 100, de 19 de abril de 1988, pág. 31).

A los efectos del cálculo de un saldo acreedor, los Estados miembros aplicarán sus normas y reglamentos sobre compensaciones y reconversiones recíprocas, con arreglo a las condiciones jurídicas y contractuales aplicables al depósito.

2) *cuenta en participación*: una cuenta abierta a nombre de dos o más personas o sobre la que tengan derechos dos o más personas y que pueda funcionar con la firma de una o más de ellas;

3) *depósito no disponible*: todo depósito que haya vencido y sea pagadero pero que no haya sido pagado por una entidad de crédito con arreglo a las condiciones legales y contractuales aplicables al respecto, cuando:

i) las correspondientes autoridades competentes hayan determinado que, en su opinión, la entidad de crédito de que se trate se encuentra de momento, por razones directamente relacionadas con su situación financiera, en la imposibilidad de restituir los depósitos y no parece tener por el momento perspectivas de poder hacerlo.

Las autoridades competentes efectuarán dicha determinación lo antes posible y a más tardar 21 días después de haber comprobado por primera vez que la entidad de crédito no ha logrado restituir los depósitos vencidos y exigibles;

ii) o una autoridad judicial haya adoptado una decisión, por razones directamente relacionadas con las circunstancias financieras de la entidad de crédito, que tenga el efecto de suspender la capacidad de los depositantes de reclamar contra dicha entidad, si esto ocurre antes de que haya sido tomada la determinación mencionada en el inciso anterior;

4) *entidad de crédito*: una empresa cuya actividad consiste en recibir del público depósitos u otros fondos reembolsables y en conceder créditos por cuenta propia;

5) *sucursal*: una sede de explotación que constituya una parte desprovista de personalidad jurídica de una entidad de crédito y que efectúa directamente, total o parcialmente, las operaciones inherentes a la actividad de entidad de crédito; varias sedes de explotación creadas en el mismo Estado miembro por una entidad de crédito que tenga su domicilio social en otro Estado miembro serán consideradas como una sola sucursal.

### Artículo 2

Quedarán excluidos de cualquier reembolso con cargo a los sistemas de garantía:

— con sujeción a lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 8, los depósitos realizados por otras entidades de crédito por cuenta propia y en su propio nombre;

— todos los instrumentos que entren en la definición de «fondos propios» establecida en el artículo 2 de la Directiva 89/299/CEE del Consejo, de 17 de abril de 1989, relativa a los fondos propios de las entidades de crédito (2);

— los depósitos que se originen en operaciones en relación con las cuales haya habido una condena penal

(2) DO núm. L 124, de 5 de mayo de 1989, pág. 16; Directiva cuya última modificación la constituye la Directiva 92/16/CEE (DO núm. L 75, de 21 de marzo de 1992, pág. 48).

por blanqueo de capitales, como se define en el artículo 1 de la Directiva 91/308/CEE del Consejo, de 10 de junio de 1991, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales (1).

### Artículo 3

1. Cada Estado miembro velará por la implantación y el reconocimiento oficial en su territorio de uno o más sistemas de garantía de depósitos. Excepto en los casos mencionados en el párrafo siguiente y en el apartado 4, ninguna de las entidades de crédito aprobadas en dicho Estado miembro con arreglo al artículo 3 de la Directiva 77/780/CEE podrá recibir depósitos a menos que sea miembro de uno de dichos sistemas.

No obstante, los Estados miembros podrán eximir a una entidad de crédito de pertenecer a un sistema de garantía de depósitos cuando la entidad de crédito pertenezca a un sistema que proteja a la propia entidad de crédito y garantice, en particular, su liquidez y solvencia, garantizando de este modo a los depositantes una protección al menos equivalente a la que ofrecen los sistemas de garantía de depósitos, y que, en opinión de las autoridades competentes, cumpla las condiciones siguientes:

— que el sistema exista y esté reconocido oficialmente en el momento de la adopción de la presente Directiva;

— que el sistema tenga como objetivo evitar que puedan quedar indisponibles los depósitos efectuados en las entidades de crédito incluidas en ese sistema y disponga de los medios necesarios para ello;

— que el sistema no consista en una garantía concedida a las entidades de crédito por el propio Estado miembro o por las autoridades locales o regionales de éste;

— que el sistema garantice a los depositantes información con arreglo a las modalidades y condiciones definidas en el artículo 9 de la presente Directiva.

Los Estados miembros que hagan uso de esa facultad informarán de ello a la Comisión; comunicarán, en particular, las características de los sistemas de protección y las entidades de crédito cubiertas por los sistemas, así como cualquier modificación posterior de la información transmitida. La Comisión informará de ello al Comité consultivo bancario.

2. Si una entidad de crédito no cumpliera las obligaciones que le incumben como miembro de un sistema de garantía de depósitos, se informará de ello a las autoridades competentes que hayan concedido la aprobación, las cuales, en colaboración con dicho sistema de garantía, tomarán las medidas necesarias, incluida la imposición de sanciones, para garantizar que la entidad de crédito de que se trate cumpla sus obligaciones.

3. Si con dichas medidas no se consiguiera garantizar que la entidad de crédito cumpla sus obligaciones, el sistema podrá, cuando la legislación nacional permita la exclusión de un miembro, con el acuerdo explícito de las autoridades competentes, notificar a la entidad de crédito su decisión de excluirla del sistema, con una antelación de al menos doce meses. Los depósitos realizados antes de expirar el período de notificación seguirán estando ple-

namente amparados por el sistema. Si, tras la expiración del plazo de notificación, la entidad de crédito no hubiere cumplido sus obligaciones, el sistema de garantía podrá, siempre con el acuerdo explícito de las autoridades competentes, proceder a la exclusión.

4. Cuando la legislación nacional lo permita, y con el acuerdo explícito de las autoridades competentes que hayan concedido la aprobación, una entidad de crédito excluida de un sistema de garantía de depósitos podrá seguir aceptando depósitos si, antes de su exclusión, ha tomado medidas de garantía alternativas que garanticen que los depositantes gozarán de una protección de nivel y alcance al menos equivalentes a los ofrecidos por el sistema oficialmente reconocido.

5. Si una entidad de crédito cuya exclusión se proponga con arreglo al apartado 3 no pudiera adoptar medidas alternativas que cumplan las condiciones contempladas en el apartado 4, las autoridades competentes que hayan concedido la aprobación la cancelarán en el acto.

### Artículo 4

1. Los sistemas de garantía de depósitos establecidos y reconocidos oficialmente en un Estado miembro de conformidad con el apartado 1 del artículo 3 cubrirán a los depositantes de las sucursales creadas por las entidades de crédito en otros Estados miembros.

Hasta el 31 de diciembre de 1999, ni el nivel ni el alcance, porcentaje incluido de la cobertura proporcionada será superior al nivel o al alcance máximo de la cobertura que ofrezca el correspondiente sistema de garantía del Estado miembro de acogida en su territorio.

Antes de dicha fecha, la Comisión elaborará un informe sobre la base de la experiencia adquirida en la aplicación del segundo párrafo y estudiará la necesidad de que sigan vigentes sus disposiciones. Si resulta adecuado, la Comisión presentará una propuesta de Directiva al Parlamento Europeo y al Consejo acerca de la prolongación de su validez.

2. Cuando el nivel o el alcance, incluido el porcentaje, de la cobertura ofrecida por el sistema o sistemas de garantía del Estado miembro de acogida sean superiores al nivel o al alcance de la cobertura proporcionada en el Estado miembro en el que esté autorizada la entidad de crédito, el Estado de acogida velará porque en su territorio exista un sistema de garantía de depósitos reconocido oficialmente al que pueda acogerse voluntariamente una sucursal con el fin de completar la garantía de que ya disfruten sus depositantes en virtud de su pertenencia al sistema del Estado miembro de origen.

El sistema al que se acoja la sucursal deberá cubrir la categoría de entidad a la que pertenezca o con la que más se corresponda en el Estado miembro de acogida.

3. Los Estados miembros velarán porque se establezcan condiciones objetivas y de aplicación general para el ingreso de las sucursales en el sistema de un Estado miembro de acogida con arreglo al apartado 2. La admisión estará supeditada al cumplimiento de las obligaciones pertinentes derivadas del ingreso, incluido en particular el pago de cualesquiera contribuciones y demás cargas. Los Estados miembros, al aplicar este apartado, seguirán las orientaciones que figuran en el Anexo II.

(1) DO núm. L 166, de 28 de junio de 1991, pág. 77.

4. Si una de las sucursales acogidas al ingreso voluntario previsto en el apartado 2 no cumpliera las obligaciones que le incumben como miembro de un sistema de garantía de depósitos, se informará de ello a las autoridades competentes que hayan concedido la aprobación, las cuales, en colaboración con el sistema de garantía, tomarán todas las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las mencionadas obligaciones.

Si con dichas medidas no se consiguiera garantizar el cumplimiento de dichas obligaciones, y transcurrido el plazo de notificación oportuno, que no será inferior a 12 meses, el sistema de garantía podrá excluir a la sucursal, con el acuerdo de las autoridades competentes que hayan concedido la aprobación. Los depósitos realizados antes de la fecha de exclusión seguirán estando amparados por el sistema voluntario hasta la fecha de su vencimiento. La retirada de la cobertura suplementaria se comunicará a los depositantes.

5. A más tardar el 31 de diciembre de 1999, la Comisión elaborará un informe sobre el funcionamiento de los apartados 2, 3 y 4 y, en su caso, propondrá modificaciones de los mismos.

#### *Artículo 5*

Los depósitos existentes en el momento de la retirada a una entidad de crédito de la aprobación concedida con arreglo al artículo 3 de la Directiva 77/780/CEE seguirán estando amparados por el sistema de garantía.

#### *Artículo 6*

1. Los Estados miembros comprobarán si las sucursales establecidas por entidades de crédito cuyo domicilio social se encuentre fuera de la Comunidad gozan de una cobertura equivalente a la estipulada en la presente Directiva.

Con sujeción a lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 9 de la Directiva 77/780/CEE, los Estados miembros podrán prever que, cuando ello no sea así, las sucursales creadas por entidades de crédito cuyo domicilio social se encuentre fuera de la Comunidad se adhieran a un sistema de garantía de depósitos existente en su territorio.

2. Los depositantes reales y potenciales de sucursales establecidas por entidades de crédito cuya sede social se encuentre fuera de la Comunidad recibirán de su entidad de crédito toda la información pertinente relativa a las disposiciones en materia de garantía aplicables a sus depósitos.

3. La información a que se refiere el apartado 2 se ofrecerá, del modo previsto en el Derecho nacional, en la lengua o lenguas oficiales del Estado miembro en que esté establecida la sucursal y estará redactada de manera clara y comprensible.

#### *Artículo 7*

1. Los sistemas de garantía de depósitos dispondrán que, en el supuesto de depósitos no disponibles, se asegure una cobertura de hasta 20.000 ecus para los depósitos agregados de un mismo depositante.

Hasta el 31 de diciembre de 1999, los Estados miembros en los que en el momento de adopción de la presente Directiva, los depósitos no estuvieran cubiertos a un nivel de 20.000 ecus podrán mantener el importe máximo previsto en sus sistemas de garantías, sin que dicho importe pueda ser inferior a 15.000 ecus.

2. Los Estados miembros podrán disponer que determinados depositantes, o determinados depósitos, queden excluidos de la garantía o cuenten con una cobertura inferior. La lista de estas exclusiones figura en el Anexo I.

3. El presente artículo no supondrá un obstáculo para el mantenimiento o la adopción de disposiciones que ofrezcan una cobertura de los depósitos más elevada o más completa. En particular, los sistemas de garantía de depósitos podrán, cubrir totalmente determinadas categorías de depósitos por razones de carácter social.

4. Los Estados miembros podrán limitar la garantía contemplada en el apartado 1, o la indicada en el apartado 3, a un determinado porcentaje de los depósitos. No obstante, el porcentaje garantizado deberá ser igual o superior al 90 por 100 de los depósitos agregados, hasta que el importe que deba pagarse con arreglo a la garantía alcance el importe señalado en el apartado 1.

5. El importe contemplado en el apartado 1 será objeto de un reexamen periódico, al menos cada cinco años, por parte de la Comisión. Esta presentará, en su caso, una propuesta de Directiva al Parlamento Europeo y al Consejo para adaptar el importe contemplado en el apartado 1, teniendo en cuenta principalmente la evolución del sector bancario y la situación económica y monetaria en la Comunidad. El primer examen no tendrá lugar antes de transcurridos cinco años a partir del final del período mencionado en el párrafo segundo del apartado 1.

6. Los Estados miembros velarán porque los depositantes puedan hacer valer sus derechos a una indemnización mediante una acción legal contra el sistema de garantía de depósitos.

#### *Artículo 8*

1. Los límites contemplados en los apartados 1, 3 y 4 del artículo 7 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.

2. Para calcular los límites contemplados en los apartados 1, 3 y 4 del artículo 7, se tomará en consideración la parte correspondiente a cada depositante en una cuenta en participación.

Salvo disposiciones particulares, dicha cuenta se dividirá en partes iguales entre los depositantes.

Los Estados miembros podrán disponer que los depósitos en una cuenta a la que tengan derecho dos o más personas como miembros de una asociación con fines lucrativos o cualquier agrupación de índole similar, desprovistas de personalidad jurídica, puedan acumularse y tratarse como establecidos por un depositante único a efectos del cálculo de los límites estipulados en los apartados 1, 3 y 4 del artículo 4.

3. Cuando el depositante no sea el beneficiario legal de las cantidades depositadas en una cuenta, la garantía

protegerá al beneficiario legal siempre que éste haya sido identificado o sea identificable antes de la fecha en que las autoridades competentes tomen la determinación descrita en el inciso i) del punto 3 del artículo 1 o en que la autoridad judicial adopte la decisión descrita en el inciso ii) del punto 3 de dicho artículo. Cuando haya varios beneficiarios legales, al calcularse los límites que establecen los apartados 1, 3 y 4 del artículo 7 se tendrá en cuenta la participación de cada uno de ellos según las reglas por las que se gestionen las cantidades.

La presente disposición no será aplicable a los organismos de inversión colectiva.

#### *Artículo 9*

1. Los Estados miembros velarán porque las entidades de crédito pongan a disposición de sus depositantes reales y potenciales la información necesaria para identificar el sistema de garantía al que pertenecen la entidad y sus sucursales dentro de la Comunidad o cualquier otra medida establecida en virtud del segundo párrafo del apartado 1 o del apartado 4 del artículo 3. Se informará a los depositantes acerca de las disposiciones del sistema de garantía de depósitos o de toda medida alternativa aplicable, incluidos el importe y el alcance de la cobertura ofrecida por el sistema de garantía. Dicha información se presentará en una forma fácilmente comprensible.

Además, previa solicitud, se informará de las condiciones de indemnización y de las formalidades necesarias para ser indemnizado.

2. La información contemplada en el apartado 1 se presentará, del modo previsto en el Derecho nacional, en la lengua o lenguas oficiales del Estado miembro en el que esté establecida la sucursal.

3. Los Estados miembros establecerán normas que limiten la utilización, con fines publicitarios, de la información a la que se refiere el apartado 1, con el fin de evitar que dicha utilización afecte a la estabilidad del sistema bancario o a la confianza de los depositantes. En particular, los Estados miembros podrán limitar dicha publicidad a una simple referencia al sistema al que pertenezcan las entidades de crédito.

#### *Artículo 10*

1. Los sistemas de garantía de depósitos deberán estar en condiciones de satisfacer las reclamaciones debidamente comprobadas de los depositantes con respecto a depósitos no disponibles dentro de los tres meses siguientes a la fecha en que las autoridades competentes tomen la determinación a que se refiere el inciso i) del punto 3 del artículo 1, o la autoridad judicial adopte la decisión descrita en el inciso ii) del punto 3 de dicho artículo.

2. En circunstancias absolutamente excepcionales y para casos particulares, el sistema de garantía podrá solicitar a las autoridades competentes una prórroga del plazo. Dicha prórroga no podrá ser superior a tres meses. Las autoridades competentes, a petición del sistema de garantía, podrán conceder, como máximo, dos nuevas prórrogas, no pudiendo ser ninguna de ellas superior a tres meses.

3. El sistema de garantía no podrá acogerse a los plazos a que se refieren los apartados 1 y 2 para denegar el beneficio de la garantía a un depositante que no haya podido hacer valer a tiempo su reclamación de un pago en concepto de garantía.

4. Los documentos relativos a las condiciones y formalidades que deban cumplirse para beneficiarse de los pagos correspondientes a la garantía mencionada en el apartado 1 se redactarán de manera detallada, del modo previsto en el Derecho nacional, en la lengua o lenguas oficiales del Estado miembro en que se halle el depósito garantizado.

5. No obstante el plazo estipulado en los apartados 1 y 2, cuando un depositante o cualquier persona que tenga derechos o un interés sobre las cantidades colocadas en una cuenta haya sido acusado de un delito procedente o relativo al blanqueo de capitales, como se define en el artículo 1 de la Directiva 91/308/CEE, el sistema de garantía podrá suspender todos los pagos a la espera de la sentencia del tribunal.

#### *Artículo 11*

Sin perjuicio de cualesquiera otros derechos que puedan tener en virtud del Derecho nacional, los sistemas que efectúan pagos con arreglo a la garantía tendrán derecho a subrogarse a los derechos de los depositantes en los procedimientos de liquidación, hasta un importe equivalente al de los pagos realizados por ellos.

#### *Artículo 12*

No obstante lo dispuesto en el artículo 3, las entidades de crédito autorizadas en España o en Grecia que figuran en el Anexo III estarán exentas de la obligación de acogerse a un sistema de garantía de depósitos hasta el 31 de diciembre de 1999.

Dichas entidades de crédito informarán de forma explícita a sus depositantes reales y potenciales de que su entidad no es miembro de un sistema de garantía de depósitos.

Durante dicho período, en caso de que dichas entidades establecieran o hubieran establecido una sucursal en otro Estado miembro, éste podrá exigir que dicha sucursal se acoja, en las condiciones que se establecen en los apartados 2, 3 y 4 del artículo 4, a un sistema de protección de depósitos constituido en su territorio.

#### *Artículo 13*

En la lista de entidades de crédito autorizadas que debe elaborar con arreglo al apartado 7 del artículo 3 de la Directiva 77/780/CEE, la Comisión indicará la situación de cada entidad de crédito en relación con la presente Directiva.

#### *Artículo 14*

1. Los Estados miembros pondrán en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la pre-

sente Directiva a más tardar el 1 de julio de 1995. Informarán de ello inmediatamente a la Comisión.

Cuando los Estados miembros adopten dichas disposiciones, éstas harán referencia a la presente Directiva o irán acompañadas de dicha referencia en su publicación oficial. Los Estados miembros establecerán las modalidades de la mencionada referencia.

2. Los Estados miembros comunicarán a la Comisión el texto de las principales disposiciones de Derecho nacional que adopten en el ámbito regulado por la presente Directiva.

#### Artículo 15

La presente Directiva entrará en vigor el día de su publicación en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*.

#### Artículo 16

Los destinatarios de la presente Directiva son los Estados miembros.

### ANEXO I

#### Lista de las exclusiones a que se refiere el apartado 2 del artículo 7

1. Depósitos de las entidades financieras a que se refiere el apartado 6 del artículo 1 de la Directiva 89/646/CEE.
2. Depósitos de las empresas de seguros.
3. Depósitos del Estado y de las administraciones centrales.
4. Depósitos de las administraciones públicas regionales, provinciales, municipales o locales.
5. Depósitos de los organismos de inversión colectiva.
6. Depósitos de los fondos de pensiones o jubilación.
7. Depósitos de los administradores, directivos, socios con responsabilidad personal, accionistas que posean al menos el 5 por 100 del capital de la entidad de crédito, personas encargadas de la auditoría de las cuentas de la entidad de crédito y depositantes que tengan una situación similar en otras sociedades del mismo grupo.
8. Depósitos de los parientes próximos y de terceros que actúen por cuenta de los depositantes señalados en el punto 7.
9. Depósitos de otras empresas del mismo grupo.
10. Depósitos no nominativos.
11. Depósitos por los cuales el depositante haya obtenido de una entidad de crédito, a título personal, tipos de interés y descuentos financieros que hayan contribuido a agravar la situación financiera de dicha entidad de crédito.
12. Títulos de deuda emitidos por dicha entidad de crédito y obligaciones derivadas de aceptaciones propias y pagarés.

13. Depósitos en monedas distintas:

- de las de los Estados miembros,
- del ecu.

14. Depósitos de empresas que, por sus dimensiones, no estén autorizadas a presentar balances abreviados, de conformidad con el artículo 11 de la Cuarta Directiva del Consejo, de 25 de julio de 1978, basada en la letra g) del apartado 3 del artículo 54 del Tratado y relativa a las cuentas anuales de determinadas formas de sociedad (1).

### ANEXO II

#### Principios rectores

Cuando una sucursal solicite ingresar en un sistema de un Estado miembro de acogida para obtener una cobertura suplementaria, el sistema de acogida determinará bilateralmente con el sistema del Estado miembro de origen las normas y procedimientos adecuados para indemnizar a los depositantes de dicha sucursal. Tanto para la redacción de dichos procedimientos como para el establecimiento de las condiciones de ingreso de dichas sucursales (como se indica en el apartado 2 del artículo 4), se aplicarán los siguientes principios:

a) el sistema del Estado miembro de acogida conservará pleno derecho para imponer sus normas objetivas y de aplicación general a las entidades de crédito participantes; dispondrá de la facultad de recabar la información pertinente y tendrá derecho a controlar dicha información con las autoridades competentes del Estado miembro de origen;

b) el sistema del Estado de acogida responderá a las reclamaciones de indemnización suplementaria tras obtener la declaración de las autoridades competentes del Estado miembro de origen de que los depósitos no están disponibles. El sistema del Estado miembro de acogida conservará el pleno derecho de comprobar los derechos de un depositante con arreglo a sus propias normas y procedimientos antes de conceder indemnizaciones suplementarias;

c) los sistemas del Estado miembro de acogida y del Estado miembro de origen cooperarán plenamente para garantizar que los depositantes reciban indemnización rápidamente y en la cuantía correcta. En particular, se pondrán de acuerdo sobre el modo en que la existencia de una reconversión que pueda ocasionar una compensación con arreglo a uno de los sistemas afectará a la indemnización pagada al depositante por cada sistema;

d) los sistemas del Estado miembro de acogida tendrán el derecho de imponer un recargo a las sucursales por la cobertura suplementaria, con arreglo a una base adecuada que tome en consideración las garantías sufragadas por el sistema del Estado miembro de origen. Para facilitar la imposición del recargo, el sistema del Estado miembro de acogida tendrá el derecho de considerar que su responsabilidad se limitará, en cualquier caso, al suplemento de garantía que ofrece en comparación con la

(1) DO núm. L 222, de 14 de agosto de 1978, pág. 11; Directiva modificada por última vez por la Directiva 90/605/CEE (DO núm. L 317, de 16 de noviembre de 1990, pág. 60).

garantía ofrecida por el Estado miembro de origen, con independencia de que el Estado miembro de origen pague realmente algún tipo de indemnización en relación con los depósitos establecidos en el territorio del Estado miembro de acogida.

### ANEXO III

#### **Lista de las entidades de crédito contempladas en el artículo 12**

a) Las categorías especializadas de entidades de crédito españolas, cuyo estatuto jurídico está actualmente en reestructuración, autorizadas como

- Entidades de Financiación o Factoring,
- Sociedades de Arrendamiento Financiero,
- Sociedades de Crédito Hipotecario;

b) las entidades de crédito públicas españolas siguientes:

- Banco de Crédito Agrícola, S. A.,
- Banco Hipotecario de España, S. A.,
- Banco de Crédito Local, S. A.;

c) las cooperativas de crédito griegas siguientes:

- Cooperativa de Crédito de Lamia,
- Cooperativa de Crédito de Ioannina,
- Cooperativa de Crédito de Xylocastron;

así como las cooperativas de crédito de naturaleza similar mencionadas a continuación que estén autorizadas o en vías de conseguir la autorización en la fecha de adopción de la presente Directiva:

- Cooperativa de Crédito de La Canea,
- Cooperativa de Crédito de Heraklion,
- Cooperativa de Crédito de Magnesia,
- Cooperativa de Crédito de Larisa,
- Cooperativa de Crédito de Patrás,
- Cooperativa de Crédito de Tesalónica.

## UNA ENCUESTA SOBRE LOS FONDOS DE GARANTÍA DE DEPÓSITOS

Fernando Cortés

La estructura y funcionamiento de los fondos de garantía de depósitos se está viendo sometida en los últimos tiempos a una fuerte controversia, como se desprende de los diferentes estudios publicados en este mismo número. Sin embargo, una encuesta realizada entre algunas personalidades del sector financiero pone de manifiesto que, hoy por hoy, hay muchos aspectos en este asunto en los que las opiniones son prácticamente unánimes.

En esta ocasión se recoge la opinión del Presidente de Caja Cataluña, **Antoni Serra Ramoneda**; del Presidente de la Caja de Ahorros del Mediterráneo y Vicepresidente de la CECA, **Román Bono**; del Director General de la Caja de Ahorros de Badajoz, **José Antonio Marcos Blanco**, y del Presidente de Caja Laboral, **Juan María Otaegui**, a quienes se preguntó sobre la experiencia española, el papel de las autoridades públicas, la naturaleza de las aportaciones a los fondos, la posible fusión de los tres existentes actualmente, los niveles de cobertura y la posible modificación de los esquemas utilizados para calcular las aportaciones de cada entidad.

En concreto, los cuatro encuestados coinciden en calificar de positiva la experiencia de los fondos españoles, sin cuya existencia las crisis financieras ocurridas en los últimos catorce años no se hubieran resuelto, previsiblemente, de manera satisfactoria. Sin embargo, los nuevos tiempos y, en especial, la nueva normativa europea hacen necesario un cambio en las estructuras de los fondos, e incluso, como señala el Presidente de Caja Laboral, una ampliación de sus funciones. Opinión compartida también por el Presidente de la Caja del Mediterráneo, quien considera que dicha ampliación permitiría a los fondos, además de cumplir con su función tradicional, «emprender las acciones que estimen pertinentes para reforzar la solvencia y el normal funcionamiento de las entidades financieras».

Los encuestados también se muestran unánimes a la hora de evaluar el papel desempeñado por el Banco de España en la financiación y gestión de los fondos de garantía. Papel que **José Antonio Marcos Blanco** considera «fundamental e insustituible».

No obstante, como el propio Director General de la Caja de Badajoz se encarga de recordar, la aplicación de las disposiciones comunitarias hará que en el futuro el peso total de la financiación ordinaria corra a cargo de las entidades financieras. Algo que no parece gustar demasiado a los encuestados, que abogan, como señala **Marcos**, porque los fondos no «rompan» totalmente sus relaciones con la autoridad monetaria, que «debería realizar aportaciones tan sólo en ocasiones extraordinarias y en casos de crisis bancarias».

La naturaleza de las aportaciones realizadas a los fondos y, en concreto, la necesidad de que dichas contribuciones sigan realizándose vía prima satisfecha *ex ante* también ha merecido la aprobación unánime de los encuestados. Sin embargo, la posibilidad de introducir aportaciones *ex post* provoca reacciones dispares. Así, para **Antoni Serra**, aplicar un sistema de aportaciones a posteriori «podría significar un grave perjuicio para las cuentas de resultados de las entidades aseguradoras cuando alguna de ellas conociera una crisis».

Este mismo argumento es esgrimido por **Bono**, quien además considera que una nueva crisis en el sistema financiero no afectará, previsiblemente a una sola entidad, sino a varias a la vez, con lo que se podrían plantear grandes dificultades a la hora de satisfacer con posterioridad las aportaciones.

El Director General de la Caja de Badajoz y el Presidente de Caja Laboral, por el contrario, dejan abierta la puerta a un futuro cambio en este sentido. **Otaegui**, por ejemplo, considera que se podría plantear un sistema de aportaciones *ex post*, aunque limitándolo a «casos excepcionales previamente regulados». Para **Marcos**, cualquier modificación en este sentido exigirá «un amplio y profundo estudio cuyas conclusiones se presenten lo bastante sólidas como para aconsejar un cambio».

Por lo que se refiere a la posible fusión de los tres fondos de garantía existentes (el de bancos, el de cajas y el de cooperativas de crédito), los encuestados coinciden en considerar inadecuada esta posibilidad.

El principal argumento esgrimido en este punto por **José Antonio Marcos Blanco** es que desde principios de los años ochenta las crisis de entidades financieras españolas han costado cerca de medio billón de pesetas, debido básicamente a problemas de la banca, cuyas aportaciones a su fondo han sido insuficientes para cubrir el coste de los percances. Por el contrario, las aportaciones de las cajas no sólo han permitido cubrir las situaciones de crisis —«con costes de saneamiento mínimos», dice—, sino que, además, han hecho posible que su fondo acumule un patrimonio superior a los 240.000 millones de pesetas. Con estos datos, el Director General de Caja de Badajoz considera que una fusión no sería lógica.

**Antoni Serra**, por su parte, cree inviable una fusión de los diferentes fondos, no ya por cuestiones económicas, sino por la diferente cultura que anima a los tres tipos de entidades. Algo que cobra incluso mayor sentido si se tiene en cuenta que con la nueva normativa europea serán únicamente los fondos los encargados de contribuir al reflotamiento de las entidades en crisis.

**Otaegui**, por el contrario, sí se muestra partidario de una reclasificación de los fondos, aunque, en cualquier caso, el de la banca deberá continuar siendo independiente. En su propuesta, el Presidente de Caja Laboral aboga por la eventual fusión de los fondos de cajas y cooperativas de crédito, basándose en que las funciones de ambos tipos de entidades son similares, aunque su forma jurídica sea diferente.

La matización de **Bono** es más «temporal»; en su opinión, aunque se está produciendo «un paulatino acercamiento entre bancos y cajas», todavía no ha llegado el momento de fusionar los tres fondos. Y más si se tiene en cuenta, señala, que «la historia de las crisis financieras en este país ha estado protagonizada en los casos de mayor envergadura por los bancos».

La cuestión de los nuevos niveles de cobertura establecidos por la normativa comunitaria (3,5 millones de pesetas por depositante y entidad, frente a los 1,5 millones actuales) es quizá la que más diferencias ha provocado a la hora de responder al cuestionario.

**Antoni Serra** es categórico: los niveles de cobertura que dispone la Unión Europea son «excesivos para el grado de desarrollo de nuestro país». Algo que no comparte, sin embargo, **Juan María Otaegui**, quien los considera más adecuados con la realidad, al igual que **Román Bono**, quien puntualiza que, dado el tiempo transcurrido desde la fijación de

los niveles actuales, de hecho se ha producido una significativa reducción de la garantía.

**Marcos Blanco**, por su parte, señala que, con independencia de que la cuantía sea apropiada o no, es necesario que todos los miembros de la UE apliquen una cantidad común, «con objeto de asegurar un nivel mínimo armonizado de garantía de los depósitos bancarios, independientemente del país de la Comunidad en que estén ubicados aquéllos».

La posibilidad abierta por la normativa comunitaria en el sentido de que se establezca una franquicia de hasta el 10 por 100 del saldo mantenido por el depositante, a modo de corresponsabilidad o coaseguro entre el acreedor y la entidad, tampoco ha tenido una respuesta unánime. Para **Serra**, **Bono** y **Marcos Blanco**, la idea es positiva, ya que, como señala este último, «contribuirá a elevar la responsabilidad del cliente bancario a la hora de colocar su dinero en una u otra entidad financiera». El representante de Caja Laboral, por el contrario, no estima conveniente la implantación de dicha franquicia.

La encuesta termina planteando el que desde el nacimiento de los fondos ha sido, quizá, su principal «talón de Aquiles»: el método aplicado para determinar las aportaciones que debe realizar cada entidad. En este sentido, tres de los entrevistados (**Serra**, **Marcos** y **Otaegui**) coinciden en considerar inapropiado —**Serra** lo califica incluso de «grosero»— el actual sistema de cálculo, ya que en ningún momento tiene en cuenta los niveles de solvencia de las entidades o la propensión de éstas a asumir o no riesgos inadecuados.

Así, **Otaegui** cree conveniente que, dado que las distintas situaciones de las entidades comportan diferentes niveles de riesgo, éstos deberían ser asumidos por cada una individualmente, «en función no sólo de la cobertura del coeficiente de recursos propios, sino de otras *ratios*, como la liquidez o la eficiencia». Propuesta que es suscrita, en términos parecidos, tanto por **Serra** como por **Marcos**. Sin embargo, ambos son conscientes —y así lo señalan— de la dificultad que comporta poner en práctica una nueva modalidad de cálculo de las aportaciones que tuviera en cuenta estas variables.

**Román Bono**, por el contrario, refiriéndose específicamente al caso de las cajas, señala que los niveles de riesgo específico de cada entidad están plenamente cubiertos por sus recursos propios, por lo que sería «poco relevante para calcular los niveles de las aportaciones el establecimiento de categorías genéricas en cuanto a grados de solvencia».

## Román Bono

Presidente de la Caja de Ahorros del Mediterráneo  
Vicepresidente de la Confederación Española de Cajas de Ahorros

—*Hablando de los fondos de garantía de depósitos, ¿podría resumir su opinión en torno a la experiencia española? ¿Fue apropiado ampliar su función aseguradora en sentido estricto y dotarlos de capacidad para contribuir al saneamiento y reflotamiento de las entidades?*

—Los fondos de garantía de depósitos (FGD) han desempeñado un papel efectivo y crucial a la hora de contribuir a resolver los problemas bancarios que se han desencadenado hasta el momento. En este sentido, considero muy acertada la ampliación de sus funciones, para que, además de cumplir con su inicial función de defender a los depositantes, especialmente al pequeño ahorrador, puedan emprender las acciones que estimen pertinentes para reforzar la solvencia y el normal funcionamiento de las entidades financieras.

—*¿Cuál ha de ser el papel de las autoridades públicas en la creación, financiación y gestión de los mecanismos de garantía de los depósitos? ¿Conviene que el Banco de España siga efectuando aportaciones sistemáticas a los recursos y participando en su administración?*

—La presencia del Banco de España en las comisiones gestoras de los FGD, con la mitad de los miembros y ostentando además uno de sus representantes la presidencia, cuyo voto es decisivo en caso de empate, así como la aportación de fondos y anticipos que favorecen y potencian las posibilidades de respuesta ante la aparición de dificultades en entidades, ha sido positiva. En consecuencia, no aprecio inconvenientes en el mantenimiento del papel que actualmente desempeña el Banco de España.

—*En algunos casos (como el español) la protección de los depósitos se basa en unos fondos acumulados vía prima satisfecha ex ante; en otros, se articula mediante sistemas de garantía y asistencia mutua, financiándose a través de aportaciones ex post. ¿Sería pertinente, en su opinión, adoptar en España esquemas de este último tipo?*

—Valorar si un sistema basado en aportaciones ex post podría ser más efectivo que el actual me parece difícil o, al menos, complicado. No obstante, parece, al menos teóricamente, que en el caso de que sobreviniese una nueva crisis en el sistema

financiero, probablemente no se trataría de un fenómeno que afectase de forma aislada a una sola entidad, sino que podría afectar a varias entidades a la vez, pudiendo darse el caso de dificultades a la hora de satisfacer con posterioridad las aportaciones. En cualquier caso, entiendo que las entidades están habituadas al actual funcionamiento, por lo que considero que, en estos momentos, es más conveniente actuar con una cierta previsión.

—*En su momento, las autoridades españolas optaron por crear tres fondos de garantía diferenciados: uno para los bancos, otro para las cajas de ahorros y un tercero para las cooperativas de crédito. Habida cuenta de sus actuaciones efectivas ante la crisis de las entidades verificadas en el pasado, ¿qué le parecen los planteamientos que abogan por su eventual fusión?*

—De un lado, parece que se está produciendo paulatinamente un acercamiento entre bancos y cajas, con una tendencia futura de continuación del proceso. De otro, la historia de las crisis financieras en este país ha estado protagonizada, en los casos de mayor envergadura, por los bancos. Por tanto, no parece que haya llegado el momento oportuno para fusionar los tres fondos de garantía de depósitos actuales.

—*Como es sabido, y de acuerdo con lo dispuesto en la directiva adoptada por la Unión Europea, en España ha de efectuarse una elevación de los niveles de cobertura de los mecanismos de garantía: del millón y medio de pesetas por depositante y entidad actualmente aplicado, ha de pasarse a los 20.000 ecus (unos 3.200.000 pesetas), si bien transitoriamente, hasta el 31 de diciembre de 1999, se podría restringir a 15.000 ecus (unos 2.400.000 pesetas). A la vez, cabe limitar la garantía mediante la introducción de una franquicia de hasta el 10 por 100 del saldo mantenido por el depositante, a modo de corresponsabilidad o coaseguro entre el acreedor y la entidad, siempre que el importe de la indemnización máxima alcance los 20.000 o, en su caso, 15.000 ecus citados. ¿Cuál es su opinión acerca de tales niveles de cobertura? ¿Sería apropiado aplicar en España una franquicia? De ser así, ¿de qué cuantía o proporción?*

—El tiempo transcurrido desde la fijación de la garantía por depositante y entidad en su nivel actual hace que, en términos reales, se haya producido una reducción significativa de la garantía. Las cuantías contempladas en la directiva, bajo mi punto de vista, son moderadas y no excesivas, a la vez que sirven para conseguir una mayor confianza en las entidades financieras.

En cuanto a lo apropiado de aplicar una franquicia, es una cuestión que, a priori, no me parece descabellada, puesto que implicaría la asunción de un

cierto riesgo por parte de los ahorradores, e induciría a una reflexión en cuanto a la seguridad que les merecen las distintas entidades para depositar sus ahorros. No obstante, para la mayoría de los depositantes sería difícil discernir qué entidades están más expuestas al riesgo. En todo caso, y si la normativa futura las incorporase, soy partidario de que fuese una proporción y no una cuantía fija, para que, ante una eventual crisis, los ahorradores más modestos fuesen afectados por esta medida mínimamente.

—Por último, en caso de que en España siga vigente el sistema de los fondos acumulados ex ante, ¿estima apropiada y factible la aplicación de un esquema de primas de seguro diferenciadas, en función del nivel de riesgo específico de cada entidad, aunque fuese distinguiendo sólo un número reducido de categorías genéricas en cuanto a grados de solvencia? A este respecto, ¿debería tenerse en consideración el nivel alcanzado por el coeficiente de recursos propios de cada entidad?

—En esta pregunta me voy a referir al subsector que más conozco, el de las cajas de ahorros, con un fondo constituido de una cuantía considerable y en el que no se han producido problemas de la misma envergadura que en otros sectores, lo que pone de manifiesto la menor exposición al riesgo de las cajas. Además, los niveles de riesgo específico de cada entidad están plenamente cubiertos por sus recursos propios, registrando la gran mayoría de ellas significativos excesos sobre los mínimos exigibles. En consecuencia, creo que sería poco relevante para calcular los niveles de las aportaciones el establecimiento de categorías genéricas en cuanto a grados de solvencia. No obstante, permitiría ir avanzando en una línea de transparencia y responsabilidad respecto de los riesgos asumidos.

### **Antoni Serra Ramoneda**

Presidente de Caja Cataluña

—Hablando de los fondos de garantía de depósitos, ¿podría resumir su opinión en torno a la experiencia española? ¿Fue apropiado ampliar su función aseguradora en sentido estricto y dotarlos de capacidad para contribuir al saneamiento y reflotamiento de las entidades?

—Efectivamente, creo que la experiencia española ha sido positiva, pues de lo contrario las salidas a las crisis de algunas entidades se hubieran hecho más difíciles.

—¿Cuál ha de ser el papel de las autoridades públicas en la creación, financiación y gestión de los mecanismos de garantía de los depósitos? ¿Conviene que el Banco de España siga efectuando aportaciones sistemáticas a los recursos y participando en su administración?

—Quizá fuera conveniente, pero, según tengo entendido, Bruselas no admite esta solución.

—En algunos casos (como el español) la protección de los depósitos se basa en unos fondos acumulados vía prima satisfecha ex ante; en otros, se articula mediante sistemas de garantía y asistencia mutua, financiándose a través de aportaciones ex post. ¿Sería pertinente, en su opinión, adoptar en España esquemas de este último tipo?

—Creo que es mejor el sistema de primas ex ante, aunque aquí debería discutirse el sistema idóneo de cálculo de estas primas. Un sistema ex post podría significar graves perjuicios para las cuentas de resultados de las entidades aseguradoras cuando alguna de ellas conociera una crisis.

—En su momento, las autoridades españolas optaron por crear tres fondos de garantía diferenciados: uno para los bancos, otro para las cajas de ahorros y un tercero para las cooperativas de crédito. Habida cuenta de sus actuaciones efectivas ante la crisis de las entidades verificadas en el pasado, ¿qué le parecen los planteamientos que abogan por su eventual fusión?

—Posiblemente, sería adecuado mantener la separación tradicional, habida cuenta de la diferente cultura de cada uno de estos tres tipos de entidades. Sobre todo si, como se planteaba en la segun-

da pregunta, los fondos tuvieran la función de contribuir al reflotamiento de las entidades.

—Como es sabido, y de acuerdo con lo dispuesto en la directiva adoptada por la Unión Europea, en España ha de efectuarse una elevación de los niveles de cobertura de los mecanismos de garantía: del millón y medio de pesetas por depositante y entidad actualmente aplicado, ha de pasarse a los 20.000 ecus (unos 3.200.000 pesetas), si bien transitoriamente, hasta el 31 de diciembre de 1999, se podría restringir a 15.000 ecus (unos 2.400.000 pesetas). A la vez, cabe limitar la garantía mediante la introducción de una franquicia de hasta el 10 por 100 del saldo mantenido por el depositante, a modo de corresponsabilidad o coaseguro entre el acreedor y la entidad, siempre que el importe de la indemnización máxima alcance los 20.000 o, en su caso, 15.000 ecus citados. ¿Cuál es su opinión acerca de tales niveles de cobertura? ¿Sería apropiado aplicar en España una franquicia? De ser así, ¿de qué cuantía o proporción?

—Los niveles de la Unión Europea son elevados, posiblemente excesivos para el grado de desarrollo de nuestro país. Si con el seguro se pretende proteger a los más menesterosos, no se precisaría de unos límites tan elevados.

En cuanto a la franquicia, me parece imprescindible, para fomentar el análisis y la conciencia del riesgo por parte de los depositantes. Un 10 por 100 sería suficiente.

—Por último, en caso de que en España siga vigente el sistema de los fondos acumulados ex ante, ¿estima apropiada y factible la aplicación de un esquema de primas de seguro diferenciadas, en función del nivel de riesgo específico de cada entidad, aunque fuese distinguiendo sólo un número reducido de categorías genéricas en cuanto a grados de solvencia? A este respecto, ¿debería tenerse en consideración el nivel alcanzado por el coeficiente de recursos propios de cada entidad?

—Sería ideal un sistema de primas en función del riesgo de cada entidad. El problema estriba en cómo y quién mide este riesgo y determina la prima. El nivel de los recursos propios es una medida grosera y a menudo sesgada de este riesgo; pero, a falta de esta solución mejor, quizá merecería aplicarse. Alguna fórmula, como la estudiada en Estados Unidos, de crear un pseudo-mercado del tipo entre las entidades dinerarias, en donde se fijarían las primas de cada uno de ellos, es una salida merecedora de estudio.

### **José Antonio Marcos Blanco**

Director General de la Caja de Ahorros de Badajoz

—Hablando de los fondos de garantía de depósitos, ¿podría resumir su opinión en torno a la experiencia española? ¿Fue apropiado ampliar su función aseguradora en sentido estricto y dotarlos de capacidad para contribuir al saneamiento y reflotamiento de las entidades?

—Los fondos de garantía han cumplido su función, e indudablemente el balance de sus catorce años de gestión es positivo, puesto que los percances sufridos por entidades financieras en crisis se han cubierto a través del sistema de garantía que aportan los tres fondos creados, con mayor o menor ayuda exterior.

Durante una época, el Fondo intervenía directamente en las entidades en crisis, por lo que mantenía una estructura de funcionamiento adecuada a esa función. Sin embargo, esa época ha terminado, ya que en las últimas crisis el fondo no ha participado directamente en la gestión, limitándose a ejercer su función aseguradora, por lo que habría que pensar en una adecuación de sus estructuras para adaptarse a la nueva situación, y más en estos momentos, en que está inmerso en un cambio de su normativa.

—¿Cuál ha de ser el papel de las autoridades públicas en la creación, financiación y gestión de los mecanismos de garantía de los depósitos? ¿Conviene que el Banco de España siga efectuando aportaciones sistemáticas a los recursos y participando en su administración?

—El Banco de España ha desempeñado un papel fundamental e insustituible en la articulación de los sistemas de garantía, tutelando y presidiendo el funcionamiento y la gestión de los tres fondos de garantía de depósitos.

No obstante, como ya conocemos, el sistema evolucionará según la directiva emanada de la Unión Europea, de forma que los bancos centrales dejarán de financiar los sistemas de garantía. Por este motivo, la normativa española habrá de adaptarse a este hecho, corriendo a cargo de las entidades financieras el peso total de la financiación ordinaria. El sistema parece bastante lógico, aunque no debe llegarse al punto de romper las relaciones con el Banco de España, quien debería realizar aportaciones tan sólo en ocasiones extraordinarias y en casos de crisis bancarias.

—En algunos casos (como el español) la protección de los depósitos se basa en unos fondos acumulados vía prima satisfecha ex ante; en otros, se articula mediante sistemas de garantía y asistencia mutua, financiándose a través de aportaciones ex post. ¿Sería pertinente, en su opinión, adoptar en España esquemas de este último tipo?

—Hasta ahora, el sistema de acumulación de fondos ha demostrado su utilidad, puesto que permite dotar a los fondos de un cierto «colchón» de manobra para afrontar percances que eventualmente pudieran producirse. El cambio hacia una modalidad de aportaciones diferente exigiría un amplio y profundo estudio cuyas conclusiones se presenten lo bastante sólidas como para aconsejar un cambio en el sistema actual.

—En su momento, las autoridades españolas optaron por crear tres fondos de garantía diferenciados: uno para los bancos, otro para las cajas de ahorros y un tercero para las cooperativas de crédito. Habida cuenta de sus actuaciones efectivas ante la crisis de las entidades verificadas en el pasado, ¿qué le parecen los planteamientos que abogan por su eventual fusión?

—Las aportaciones realizadas por los bancos a su Fondo de Garantía han sido insuficientes para cubrir el coste de los percances, lo que ha generado en éste un déficit patrimonial cifrado en 131.000 millones a la conclusión de 1994. Por contra, el de las cajas de ahorros presentaba un patrimonio superior a los 240.000 millones.

Dada la trayectoria tan dispar experimentada por los fondos de garantía, no parece apropiado plantearse una hipotética fusión. La crisis de entidades financieras españolas desde principios de los ochenta ha costado algo más de medio billón de pesetas, básicamente debido a los problemas de la banca, ya que las crisis de las cajas se han resuelto con costes de saneamiento mínimos. Las cifras hablan por sí mismas. Una vez resuelto el actual desequilibrio patrimonial, el Fondo de Garantía de los bancos tendría que partir de cero para afrontar eventuales percances bancarios en el futuro. Y no sería lógico que el Fondo de Garantía de las cajas, con un fondo patrimonial acumulado después de catorce años de fuertes aportaciones, soportara las consecuencias de hipotéticas crisis bancarias.

—Como es sabido, y de acuerdo con lo dispuesto en la directiva adoptada por la Unión Europea, en España ha de efectuarse una elevación de los niveles de cobertura de los mecanismos de garantía: del millón y medio de pesetas por depositante y entidad actualmente aplicado, ha de pasarse a los 20.000 ecus (unos 3.200.000 pesetas), si bien transitoriamente, hasta el 31 de diciembre de 1999, se podría restringir a 15.000 ecus (unos 2.400.000 pesetas).

A la vez, cabe limitar la garantía mediante la introducción de una franquicia de hasta el 10 por 100 del saldo mantenido por el depositante, a modo de corresponsabilidad o coaseguro entre el acreedor y la entidad, siempre que el importe de la indemnización máxima alcance los 20.000 o, en su caso, 15.000 ecus citados. ¿Cuál es su opinión acerca de tales niveles de cobertura? ¿Sería apropiado aplicar en España una franquicia? De ser así, ¿de qué cuantía o proporción?

—Dado que son los niveles aprobados en el ámbito de la Unión Europea para los sistemas de garantía de depósitos, parece coherente su adaptación a la normativa española, con objeto de asegurar un nivel mínimo armonizado de garantía de los depósitos bancarios, independientemente del país de la Comunidad en que están ubicados aquéllos.

Uno de los elementos más novedosos contemplados en la directiva europea, así como en la adaptación que prepara la autoridad económica a la normativa española, es la corresponsabilidad o coaseguramiento, que obliga al depositante a asumir parte del riesgo. Esta norma, caso de aplicarse en España, no cabe duda de que contribuirá a elevar la responsabilidad del cliente bancario a la hora de colocar su dinero en una u otra entidad financiera y a tener precaución ante los reclamos de tipos de interés.

—Por último, en caso de que en España siga vigente el sistema de los fondos acumulados ex ante, ¿estima apropiada y factible la aplicación de un esquema de primas de seguro diferenciadas, en función del nivel de riesgo específico de cada entidad, aunque fuese distinguiendo sólo un número reducido de categorías genéricas en cuanto a grados de solvencia? A este respecto, ¿debería tenerse en consideración el nivel alcanzado por el coeficiente de recursos propios de cada entidad?

—El hecho de modificar el sistema de aportaciones a los respectivos fondos de garantía exige un amplio debate y estudio sobre las posibles consecuencias que de ello se derivarían, siendo difícil manifestarse a priori sobre la posibilidad o imposibilidad de llevar a la práctica una nueva modalidad. No obstante, no sería inadecuado a la hora de materializar las aportaciones tomar en consideración la solvencia de cada entidad, puesto que los niveles de garantía ofrecidos varían sensiblemente de unas entidades a otras, y hasta me atrevería a pensar que, dado que en su evolución las cajas apenas han apelado al Fondo, el valor de las aportaciones realizadas por cada una de ellas bien pudiera sumarse a sus recursos propios, a efectos del cálculo de su coeficiente de solvencia en función del valor liquidativo del Fondo en cada ejercicio.

## Juan María Otaegui

Presidente de Caja Laboral Popular

—Hablando de los fondos de garantía de depósitos, ¿podría resumir su opinión en torno a la experiencia española? ¿Fue apropiado ampliar su función aseguradora en sentido estricto y dotarlos de capacidad para contribuir al saneamiento y reflotamiento de las entidades?

—Garantizar la solvencia de las entidades y del sistema bancario en su conjunto justifica la ampliación de las funciones del Fondo.

—¿Cuál ha de ser el papel de las autoridades públicas en la creación, financiación y gestión de los mecanismos de garantía de los depósitos? ¿Conviene que el Banco de España siga efectuando aportaciones sistemáticas a los recursos y participando en su administración?

—Valoramos positivamente el papel actual del Banco de España, en su doble función de gestor y financiador de los mecanismos de garantía de los depósitos.

—En algunos casos (como el español) la protección de los depósitos se basa en unos fondos acumulados vía prima satisfecha ex ante; en otros, se articula mediante sistemas de garantía y asistencia mutua, financiándose a través de aportaciones ex post. ¿Sería pertinente, en su opinión, adoptar en España esquemas de este último tipo?

—El método actual de constitución de fondos ex ante nos parece adecuado. En cualquier caso, podría plantearse un sistema de aportaciones ex post, limitándolo a casos excepcionales, previamente regulados.

—En su momento, las autoridades españolas optaron por crear tres fondos de garantía diferenciados: uno para los bancos, otro para las cajas de ahorros y un tercero para las cooperativas de crédito. Habida cuenta de sus actuaciones efectivas ante la crisis de las entidades verificadas en el pasado, ¿qué le parecen los planteamientos que abogan por su eventual fusión?

—Nosotros vemos necesaria una clasificación no tanto por la forma jurídica de las entidades como por sus funciones, de manera que éstas quedaran agrupadas en dos únicos grupos: bancos y cajas.

Sin discernir estas últimas de las cooperativas de crédito.

—Como es sabido, y de acuerdo con lo dispuesto en la directiva adoptada por la Unión Europea, en España ha de efectuarse una elevación de los niveles de cobertura de los mecanismos de garantía: del millón y medio de pesetas por depositante y entidad actualmente aplicado, ha de pasarse a los 20.000 ecus (unos 3.200.000 pesetas), si bien transitoriamente, hasta el 31 de diciembre de 1999, se podría restringir a 15.000 ecus (unos 2.400.000 pesetas). A la vez, cabe limitar la garantía mediante la introducción de una franquicia de hasta el 10 por 100 del saldo mantenido por el depositante, a modo de corresponsabilidad o coaseguro entre el acreedor y la entidad, siempre que el importe de la indemnización máxima alcance los 20.000 o, en su caso, 15.000 ecus citados. ¿Cuál es su opinión acerca de tales niveles de cobertura? ¿Sería apropiado aplicar en España una franquicia? De ser así, ¿de qué cuantía o proporción?

—Los nuevos niveles de cobertura que se plantean son suficientes y más adecuados a la realidad. No se estima conveniente la implantación de la franquicia.

—Por último, en caso de que en España siga vigente el sistema de los fondos acumulados ex ante, ¿estima apropiada y factible la aplicación de un esquema de primas de seguro diferenciadas, en función del nivel de riesgo específico de cada entidad, aunque fuese distinguiendo sólo un número reducido de categorías genéricas en cuanto a grados de solvencia? A este respecto, ¿debería tenerse en consideración el nivel alcanzado por el coeficiente de recursos propios de cada entidad?

—Sí, puesto que las distintas situaciones de las entidades comportan diferentes niveles de riesgo, que cada una debería asumir, en función no sólo de la cobertura del coeficiente de recursos propios, sino de otras ratios, como la liquidez, la eficiencia, etcétera.