

# EL BANCO DE ESPAÑA Y LA SUPERVISION DEL SISTEMA BANCARIO

Los distintos mecanismos de control de la actividad bancaria y crediticia con que opera la autoridad monetaria son ordenadamente expuestos por **Aristóbulo de Juan**, quien señala la necesidad de proceder a una profunda revisión del cuadro normativo dentro del que operan, fundamentalmente porque las normas reguladoras de la materia han ido surgiendo más al hilo de necesidades concretas que dentro de un esquema racionalmente diseñado, con lo que hay importantes lagunas en el ordenamiento que impiden un funcionamiento auténticamente eficaz para prevenir, en todo caso, situaciones indeseables.

El autor desarrolla los criterios que va introduciendo en su actuación la Inspección de las Entidades de Crédito, que considera necesarios para detectar y corregir en tiempo oportuno los diferentes problemas que puedan afectar a la solvencia de las entidades. Criterios que estima deben también ser adoptados por los administradores y gestores de cada entidad, con el fin de que puedan detectar y corregir espontáneamente sus propios problemas.

## I. COMPETENCIAS SUPERVISORAS

**L**AS entidades de crédito y ahorro están sometidas, en todos los países occidentales, a un permanente y casi exhaustivo control por parte de las autoridades financieras. Como registra la propia Directriz del Consejo de las Comunidades Europeas, «se tiende a cautelas y controles que sorprenderían en otros sectores institucionales de estas economías de mercado».

Los bancos son un tipo especial de instituciones que requieren una especial supervisión. Y esto no supone una falta especial de confianza en la capacidad de los banqueros para dirigir sus

asuntos. Lo que ocurre, por el contrario, es que los banqueros asumen una responsabilidad fiduciaria única, cuando aceptan la custodia y la administración del dinero de terceros. Es la condición de depositarios, de tomadores de depósitos, lo que confiere a los bancos su singularidad: y, por tanto, la necesidad de una vigilancia, también singular.

Pero, además de esta preocupación microeconómica por los intereses de los depositantes, se da también una dimensión macroeconómica, que no puede perder nunca de vista la institución supervisora. Y es que los bancos desempeñan un papel central de intermediación en el mantenimiento de la actividad económi-

ca. Y la consecución de un sistema bancario sano es esencial para el desarrollo fructífero de las economías nacionales y de la economía internacional.

Basta echar una rápida ojeada a las más recientes realidades legislativas de los países de nuestro entorno para comprobar cómo se ha optado decididamente por mantener, si no incrementar, un marco en el que quedan definidas las reglas del juego y las funciones de control de las autoridades financieras. Tal es el caso de la Ley Bancaria de Holanda de 1978 o la *Banking Act* inglesa de 1979, elaboradas ya en medio de la crisis del sector y dentro del marco armonizador de la Comunidad Económica Europea.

Bien es cierto que, en la mayoría de los países, estos controles tienden a basarse más que en la imposición de regulaciones estáticas imperativas, en una progresiva transparencia contable de las entidades. Tanto respecto a las autoridades, como respecto al público en general. Se trata de permitir a aquéllas ejercer adecuadamente sus funciones de vigilancia y tutela; y de permitir al público tomar sus decisiones de inversión y ahorro, con razonables garantías.

En nuestro país, es larga la tradición que adscribe al Banco de España, con mayor o menor intensidad, las funciones de supervisión financiera.

Con antecedentes más tenues en las Leyes de Ordenación Bancaria de 1921 y 1946, es la Ley de Bases de 1962 —y su consiguiente desarrollo legislativo— la que establece los cimientos de la actual organización institucional del control y supervisión del sistema financiero.

En efecto, es a un Banco de España nacionalizado, con personalidad jurídica propia y organización autónoma en el orden técnico, a quien se encomiendan las funciones de inspección de la banca privada. Habrá que esperar a la reforma de 1971 para que dichas funciones abarquen a las cajas de ahorros y a las cooperativas de crédito, hasta entonces ejercidas por el Instituto de Crédito de las Cajas de Ahorros y el Ministerio de Hacienda, respectivamente.

Este breve recorrido legislativo nos conduce de la mano a la situación actual, en que las citadas normas permanecen en vigor, junto con la superposición de muchas otras de muy distinto rango, elaboradas para solucionar desequilibrios o problemas concretos. Se echa claramente en falta una ordenación legislativa sistemática, que adapte a los tiempos actuales una normativa pensada y elaborada — las más de las veces, en proceso de aluvión — para un período histórico de características económicas muy diferentes.

## II. ESTRUCTURA DE LA FUNCION SUPERVISORA

### Régimen de autorizaciones administrativas

Un aspecto previo a la supervisión es aquel que intenta controlar *a priori* determinadas actuaciones mediante su sometimiento a la previa autorización, dentro del régimen general del procedimiento administrativo.

Hay que hacer notar cómo en los últimos años, y dentro del proceso de liberalización del sistema

financiero, muchas de estas autorizaciones previas se han convertido en simples comunicaciones al Banco de España, que, en todo caso, dispone de un plazo para emitir su juicio o hacer las advertencias oportunas.

El régimen de autorizaciones previas abarca un amplio campo, pero me referiré específicamente a dos aspectos de gran trascendencia: la creación de entidades financieras y la concentración de riesgos con entidades vinculadas.

Puede afirmarse que el régimen de acceso *ex novo* al sistema financiero, mediante la creación de nuevas entidades, está rigurosamente regulado en nuestra legislación.

Sin embargo, nuestra ordenación administrativa no contempla en toda su extensión el acceso a la profesión bancaria a través de la adquisición del control de un banco ya en funcionamiento. En efecto, la Ley obliga a los bancos que deseen adquirir, directa o indirectamente, acciones de otros bancos a solicitar autorización previa del Banco de España. Sin embargo, esta obligación no rige para las personas físicas o para sociedades que no sean filiales de los bancos. Por ello, puede sortearse con relativa facilidad la prevención legal, bien a través de personas físicas vinculadas de hecho entre sí, bien por grupos financieros que no tengan estructura jurídica dependiente de una matriz bancaria.

Estamos ante un claro caso de laguna legal. Pensemos que, en un porcentaje significativo de los bancos que han entrado en crisis en los últimos años, se ha producido la transmisión de importantes paquetes accionariales en los años inmediatamente anteriores al afloramiento de la crisis.

El segundo campo al que ha de hacerse referencia es a las operaciones concretas de las entidades de crédito y ahorro.

Nuestra normativa prohíbe la concesión de operaciones de crédito, avales o garantías, a las personas que forman parte de los órganos rectores de las entidades, salvo autorización expresa del Banco de España. También es necesaria esta autorización para superar determinados límites de riesgos con una persona, natural o jurídica, o, en el caso de bancos, con un grupo de empresas filiales de éste.

Pero escapa a la prohibición y, por ende, a la eventual autorización previa, la concesión de créditos a sociedades matrices, a aquellas otras pertenecientes al mismo grupo financiero de un banco, pero sin relación jurídica de filialidad con el mismo, así como la consideración unitaria de los riesgos contraídos con distintos titulares de un mismo grupo.

Estamos ante la problemática de la definición legal de «grupo de empresas» o, si se quiere, de «unidad económica de riesgo». Se trata de otra de las grandes lagunas de nuestra legislación financiera, que ha hecho inoperantes muchas normas de control financiero y cuya vulneración, más o menos directa, ha estado presente en la casi totalidad de las entidades en crisis en los últimos años.

### La inspección

Sentada la justificación del control del sistema financiero y la primera realización del mismo a través de la correspondiente normativa y de autorizaciones administrativas previas, surge un doble problema: en primer lugar, la

necesidad de vigilancia del cumplimiento de las normas obligatorias, sin la cual la propensión lógica a incumplirlas crecería.

En segundo lugar, la necesidad de vigilar la solvencia de las entidades, tanto con carácter preventivo, como ante la concurrencia de circunstancias extraordinarias.

Todo lo cual exige la existencia de una actividad de inspección dentro del ámbito supervisor del sistema financiero, actividad que se desarrolla en un doble frente: el control estadístico y la inspección propiamente dicha.

El control estadístico se realiza desde el propio Banco de España, y está constituido por la información que éste recibe de las distintas entidades sujetas a su supervisión y por su adecuado tratamiento y análisis.

Las entidades remiten al Banco de España, con carácter obligatorio, determinada información periódica, que está realizada de acuerdo a criterios y normas contables obligatorios y homogéneos para todas las entidades. Lo cual, en sí mismo, en cuanto permite comparaciones significativas, supone ya un instrumento de supervisión.

Esta información da lugar a un primer análisis individualizado de cada entidad, que pone de manifiesto el cumplimiento o incumplimiento formal de normas de obligada observancia y las desviaciones de gestión. Simultáneamente se realiza un análisis financiero limitado, cuyos resultados pueden ser discutidos con los representantes de las propias entidades, dando lugar a aclaraciones, ampliaciones de datos o, incluso, a la propuesta de realización de una inspección *in situ*.

Junto a este primer análisis in-

dividualizado de la información, se efectúa una consolidación de los datos anteriores por clases de entidades, por tamaños y por grupos vinculados financieramente. Este segundo análisis, además de proporcionar a las autoridades financieras un instrumento de mejor conocimiento y seguimiento de la realidad del sistema, constituye un instrumento útil de gestión que se pone a disposición de las diversas entidades.

Este control estadístico está complementado con las actuaciones *in situ*, que permiten verificar la bondad de los datos contables suministrados al Banco de España y realizar otras comprobaciones y análisis que escapan a las posibilidades del control externo.

Dejando aparte el aspecto de pura verificación contable, la inspección apunta a dos grandes objetivos: la vigilancia del cumplimiento de la normativa en vigor y la formulación de un diagnóstico sobre la realidad económica de la entidad supervisada.

Las inspecciones que efectúa el Banco de España pueden ser ordinarias o monográficas. Las ordinarias, también llamadas periódicas, tienen por objeto el estudio general de la entidad inspeccionada. Las monográficas se dirigen al análisis de algún aspecto concreto, como puede ser el cumplimiento de las normas sobre control de cambios o sobre aplicación de tarifas.

Hay que señalar que las fuertes crisis bancarias producidas en diversos países en los últimos diez años han producido en todos ellos un cambio radical de énfasis en la labor inspectora de los bancos centrales. En tiempos de bonanza, el énfasis se ponía, lógicamente, en la vigilancia del cumplimiento de normas, y en la

detección de infracciones administrativas, porque era un sistema eficaz de velar por la disciplina y la salud de las entidades. Así ocurría en España, particularmente en años en que las disposiciones legales sufrieron una gran transformación para modificar el *statu quo* bancario y alcanzar niveles sucesivos de liberalización en el sistema financiero.

Los malos tiempos impusieron en todos los países un proceso de adaptación para poder detectar y hacer frente a los graves problemas que se ponían de manifiesto.

En 1978 comienza a aflorar en España lo que habría de ser una gran crisis financiera, coetánea en buena parte con la que se produce en otros muchos países.

Y esta crisis se produce en un contexto de normas y dispositivos muy precarios. Una legislación sembrada de lagunas o de mecanismos arcaicos e ineficaces en aspectos tan importantes como los ya mencionados del acceso a la profesión de banquero o la regulación de la unidad económica de riesgo. En aspectos tan importantes como la capacidad sancionadora —de que luego nos ocuparemos—, como el tratamiento penal del delito financiero, y los procedimientos de quiebra y suspensión de pagos. Con una carencia absoluta de dispositivos para el tratamiento de situaciones de crisis. Con un cuerpo inspector de dimensiones muy reducidas y con unas facultades reguladas de manera ambigua, que permitían de hecho la ocultación y la obstrucción de su labor, sin posibilidad de adoptar medidas eficaces y oportunas.

A pesar de este contexto, la inspección detecta las diferentes situaciones anómalas y se van abordando gradualmente. Se

crean nuevos instrumentos de actuación y se da una solución concreta y casi siempre constructiva a la larga serie de casos aparecidos.

Es bien cierto que, en un sector tan controlado como el financiero, casi todas las prácticas que pueden poner en peligro a una entidad implican infracciones a la normativa. Pero los avatares de la crisis demostraban que, con un sistema sancionador y un marco penal tan precarios y vulnerables, el objetivo prioritario no podía ser ya la detección de incumplimientos a la normativa y la imposición de sanciones, sino la detección temprana de problemas de solvencia y la búsqueda de soluciones prácticas y oportunas a las situaciones planteadas.

Así, el énfasis de la labor inspectora fue girando a lo largo de los últimos años hacia el examen de la situación económica y financiera de cada entidad, hacia los aspectos que se podrían resumir en el concepto «calidad» del banco examinado. Inicialmente, a través del análisis sistemático de los activos de cada entidad y, posteriormente, a través del análisis de su rentabilidad, como visión dinámica de su evolución. Enfoques que también habían constituido dos etapas sucesivas en la generalidad de los países.

Se va así centrando gradualmente la inspección de las entidades de crédito en lo que ya son los cinco criterios *standard* de aplicación internacional para juzgar de la «calidad» del banco examinado: la valoración de los recursos propios; la calidad de los activos; la calidad de la dirección; el nivel y composición de los beneficios; y la situación y perspectivas de la liquidez.

Es lo que se ha dado en llamar

internacionalmente el sistema CAMEL, por yuxtaposición de las iniciales inglesas de las palabras *capital* (o recursos propios), *assets* (o activos), *management* (o dirección), *earnings* (o beneficios) y *liquidity* (o liquidez), sobre las que se hará una breve glosa.

El examen del nivel adecuado y del contenido real del *capital* o recursos propios de la entidad bancaria es tema clave, en la medida en que la función del capital de un banco es servir de soporte al volumen, tipo y naturaleza del negocio de una entidad; y absorber las posibles minoraciones del valor de los activos y cualesquiera pérdidas que puedan producirse.

Y de ahí su estrecha relación con el segundo de los referidos criterios *standard*: la calidad y valor de *los activos de riesgo*, es decir, de aquellos activos que contienen pérdidas en potencia.

Así, pues, en primer lugar, se hace necesaria la comprobación de los riesgos con sociedades instrumentales o vinculadas que puedan suponer minoración real del nivel de capital.

Lo mismo ocurre con el examen sistemático de los expedientes correspondientes a las operaciones de riesgo, dinerario y de firma, para comprobar su potencialidad de recobro. Tanto de aquellas que la entidad inspeccionada reconoce como operaciones en mora, litigio o de dudoso cobro, como de aquellas que aparecen en sus estados contables como inversión corriente y de normal desarrollo.

La mayoría de las pérdidas de los bancos proceden de su actividad crediticia. La experiencia demuestra que una de las causas principales por las que las entidades han emprendido tardíamen-

te y sin convicción las indispensables medidas correctoras en la gestión y en el fortalecimiento del capital — mediante políticas rigurosas de provisiones, dividendos y cotización — es la demora en el reconocimiento de la mala calidad de préstamos y avales. Y como esta demora se puede materializar mediante la renovación de las operaciones dudosas, y su mantenimiento en las partidas contables que corresponden a la inversión que goza de buena salud, el examen de las renovaciones pasa a constituir objeto de particular énfasis para la inspección. Como lo es también la evaluación de las garantías y de sus posibilidades reales de ejecución.

También deberá ser analizada la política de créditos existente en la entidad — que normalmente deberían aprobar como tal los Consejos de Administración — y la seguridad de los mecanismos de concesión, seguimiento y recobro de las operaciones.

Especial atención requerirá el nuevo tema que surge con fuerza en los riesgos con países en dificultades, en los que, además del problema de la solvencia y el rendimiento, común a todo riesgo, se da el «riesgo de transferencia», o riesgo de impago, por no disponer el deudor de la divisa en la que debe efectuar el pago.

La verificación del conjunto de la inversión crediticia permite así juzgar de la suficiencia de las provisiones, y lo que es más, de si existen partidas que, en vez de ser objeto de provisión, deben ser dadas de baja en el balance.

Se realimenta así el juicio sobre los recursos propios de la entidad y sobre la suficiencia de su nivel real. Nivel que debe ser la base a la que se refiere la capacidad de inversión en activos de

riesgos, su grado de concentración, la capacidad de expansión, nacional e internacional, y la política de distribución de beneficios.

Política que ha de estar presidida por los principios de defensa y seguridad de los depositantes y de transparencia frente a los accionistas, y no por consideraciones de imagen a corto plazo, que puedan suponer el clásico «pan para hoy y hambre para mañana».

Estrecha relación con ello tiene la comprobación de la efectividad de los *beneficios*, cuarto de los criterios *standard*. Y, muy en particular, de la efectividad de los productos de la inversión. No sólo en cuanto a la adecuada periodificación de los intereses y de las comisiones, sino en torno al gran tema de las renovaciones y a la eficacia y eficiencia de las garantías, que se acaban de mencionar, y que puede enmascarar situaciones de menor rentabilidad real de una entidad por la no percepción de intereses.

Debe comprobarse si una típica presentación pública que se resumiera en «grandes productos, gran *cash-flow* y generosas y conservadoras provisiones» es siempre la más fiel presentación al accionista y al depositante.

La calificación del tercero de los cinco aspectos, *la dirección*, vendrá más lentamente. Tendrá que producirse un proceso más gradual en su aplicación, a medida que los servicios vayan acumulando la necesaria experiencia. Puede ser ilustrativo señalar, sin embargo, que los aspectos que son objeto de valoración en otros países para calificar la calidad de la dirección, son: «la competencia y el liderazgo; el cumplimiento de la normativa bancaria; la ca-

pacidad para planificar y para reaccionar ante las circunstancias cambiantes; la idoneidad y cumplimiento de la normativa interna de la entidad; la preparación de los sucesores; la tendencia hacia la autocontratación; y la disposición demostrada para hacer frente a las legítimas necesidades bancarias de la comunidad».

Paso así al último de los aspectos que deben ser objeto de examen —*la liquidez*—, cuyo análisis variará notablemente según sea el tamaño, la naturaleza o el ámbito de las operaciones de cada banco. Pero deberán examinarse todos aquellos aspectos que pueden afectar a la capacidad de un banco para hacer frente puntualmente a sus compromisos: la volatilidad de los depósitos, el casamiento adecuado de plazos entre su activo y su pasivo, el acceso a los mercados monetarios y la sensibilidad a posibles variaciones en ellos.

El aspecto de los riesgos exteriores de los bancos con países que atraviesan una difícil situación requerirá también una especial atención, para llegar a concluir si requieren provisionamientos específicos en todos los casos o si basta un cañamazo de limitaciones indirectas que reconduzcan a dimensiones razonables la concentración de riesgos que pueda tener una entidad en uno o varios de esos países.

También requerirá especial atención el cumplimiento de los diferentes compromisos derivados de las actuaciones del Comité Especial del Banco Internacional de Pagos, sobre la responsabilidad de cada Banco central ante la comunidad internacional, en relación con la solvencia de las sucursales extranjeras de los bancos que supervisa. Para lo cual, los respectivos equipos de inspec-

ción deberán ser cada vez más activos en la vigilancia directa e *in situ* de dichas sucursales.

Este es el panorama que hoy se le ofrece a la inspección del Banco de España.

Para desarrollar esta actividad inspectora, el Banco de España continúa incrementando sus recursos humanos a través de la convocatoria de los correspondientes concursos-oposición para inspectores, cuyo número se ha aumentado en casi un 50 por 100 desde que se inició la manifestación de la crisis bancaria en 1978. En la actualidad, el número de inspectores es de poco más de cien, todavía insuficiente para la tarea a desarrollar. De ahí que se hayan convocado oposiciones para cubrir nuevas plazas de inspectores en 1983 y 1984. Y, con toda probabilidad, en años sucesivos.

Durante el ejercicio de 1982, a pesar de la concentración de esfuerzos en la resolución de los problemas que se manifestaron, se normalizó la práctica de inspecciones periódicas a las entidades. La identificación de las instituciones con problemas y el haber llegado al fondo de la crisis bancaria ha comenzado a permitir que los planes de inspección no se encuentren condicionados por las situaciones de emergencia. En 1983 las actuaciones inspectoras volvieron a estar orientadas primordialmente por los principios de periodicidad y normalidad para un mejor conocimiento de la situación de todas las entidades de nuestro sistema, cualquiera que sea su dimensión. Y las visitas de inspección se van centrando, como tarea ordinaria, en el análisis uniforme de los estados contables para diagnosticar la situación patrimonial de las en-

tidades, mediante la calificación de la efectividad de sus recursos propios y de los resultados de su explotación.

### **Régimen sancionador**

El proceso de control expuesto se cierra con la implantación de un régimen sancionador, que es corolario de la función supervisora.

Así, en nuestro caso, las actuaciones inspectoras dan lugar a un conjunto de informes de los que se pueden derivar recomendaciones o mandatos a las entidades, en relación con su situación financiera, su política de créditos o sus prácticas bancarias o contables. También pueden derivarse expedientes por infracciones a la normativa, de los que puede resultar, en su caso, la aplicación de sanciones.

La base jurídica de la potestad sancionadora en España sigue siendo, fundamentalmente, la vieja Ley de Ordenación Bancaria de 1946, que establece un régimen de sanciones que van desde la simple advertencia hasta la exclusión de la entidad del correspondiente Registro.

Con posterioridad, se han arbitrado, sobre la marcha, otras sanciones como el tipo de interés penalizador, la reducción de la capacidad de expansión, etc. Pero ninguna de ellas ha logrado incidir verdaderamente en el arcaísmo de la legislación sancionadora básica, que arbitra penalizaciones irrelevantes (como la advertencia) o carentes de capacidad correctora (como la disolución de la entidad).

Nuestro sistema sancionador se encuadra dentro de la Ley de Procedimiento Administrativo, con sus secuelas de lentitud y ri-

gidez, que chocan con la dinámica de situaciones a las que hay que hacer frente con agilidad, si no se quiere asistir impotente a su deterioro, muchas veces irreversible y siempre muy costoso. Al mismo tiempo, la sanción, en su caso, se hace efectiva después de un plazo tan dilatado que hace perder, las más de las veces, cualquier aspecto ejemplificador de la misma.

En resumen, el aparato sancionador es una de las piezas menos operativas del sistema español de supervisión financiera, que pone de relieve la necesidad de actualizar y refundir nuestra legislación disciplinaria y de represión de los delitos económicos.

### **Instrumentos y actuaciones para casos de crisis**

Como toda actividad económica, las empresas bancarias se hallan sujetas a los riesgos derivados del resultado de sus actuaciones. Las situaciones de incapacidad económica del empresario de cualquier otra actividad han sido reguladas por el ordenamiento jurídico de la mayor parte de los países desde hace muchos años. En concreto, en España, nuestra legislación mercantil las regula mediante los procedimientos de suspensión de pagos o de quiebra. En el caso de las empresas bancarias, si bien no están expresamente excluidas de este régimen general, se ha demostrado insuficiente en la práctica, puesto que se plantea un problema singular: el defender a los ahorradores que depositan sus fondos en una entidad de crédito, sin posibilidad práctica de conocer el uso que se va a hacer de los mismos; y evitar las repercusiones que una crisis generalizada de confianza puede llegar a alcanzar sobre todo el sistema económico.

Así pues, la última fase de la función supervisora la constituyen las actuaciones en casos de crisis o insolvencia de las entidades de crédito y ahorro; crisis que puede ser provocada por actuaciones poco ortodoxas de los gestores de las entidades, pero que también puede afectar a entidades razonablemente administradas, pero inmersas en la crisis económica general.

Muy escasos países pudieron afrontar sus crisis bancarias con los instrumentos que poseían, al manifestarse por primera vez de manera generalizada. España tampoco ha sido una excepción, y vio además agravada la carencia inicial de dispositivos con la insuficiencia y rigidez de las facultades de que disponían las autoridades financieras y con un marco penal claramente inadecuado.

Esta insuficiencia ha dado lugar a que, en los últimos cinco años, haya tenido que diseñarse, de la nada, un sistema de medidas y mecanismos para afrontar la crisis; como resultado de una experiencia acumulativa y de forma simultánea con la atención específica que exigían los casos concretos que iban apareciendo al compás de la propia crisis.

Las primeras necesidades acuciantes al encarar la crisis llevaron a crear un mecanismo flexible de actuación inmediata en situaciones de emergencia, mediante un Decreto-Ley promulgado en marzo de 1978, que concede al Banco de España la facultad de acordar, cuando los hechos conocidos y la situación de una entidad así lo aconsejen, la suspensión temporal de sus administradores (con nombramiento de otros administradores provisionales) o la intervención de la entidad.

Con esta medida, que de alguna manera ya existía para las cajas de ahorros y las cooperativas de crédito, pasó el Banco de España a disponer de un mecanismo eficiente que existía ya en otros países.

Otro instrumento surgido de la crisis, y que tampoco constituye una aportación original española, son los Fondos de Garantía de Depósitos (FGD), creados para los bancos y cajas de ahorros en 1977 y para las cooperativas de crédito en 1982.

Mención especial merece la Corporación Bancaria, sociedad de gestión constituida en 1978 por la Comunidad Bancaria y el Banco de España, que hubo de administrar los primeros bancos en crisis durante tres años, en espera de que al Fondo de Garantía de Bancos le fuera conferida personalidad jurídica y pudieran fusionarse de hecho ambos instrumentos.

La figura de los FGD viene a ser un mecanismo de cooperación mutualista, integrado al 50/50 por las entidades de crédito y el Banco de España, con el doble objetivo de ser garante de los depositarios más modestos en caso de cierre y de emprender cuantas actuaciones puedan apoyar la solvencia de las entidades afiliadas, cuando así se protejan mejor los intereses del propio Fondo y de los depositantes.

Y puesto que cada FGD asegura, hasta un cierto techo, a los depositantes, tiene la obligación de conocer a fondo la solvencia de las entidades cuyos depósitos garantiza.

Así, los FGD están facultados para exigir auditorías, tanto de las entidades que los integran, como de las sociedades filiales o matrices (en su caso), estableciéndose,

paralelamente, canales de intercambio de información con el Banco de España, que permiten encarar actuaciones de apoyo y salvamento de entidades en dificultades.

El Fondo de Garantía de Bancos ha sido hasta la fecha el más activo de los tres Fondos existentes, en razón del elevado número de crisis que se han producido en este sector.

De hecho, su actuación, más que a la cobertura de los depósitos, se ha dirigido a una última forma de control, cuando la situación de las entidades se hacía insostenible: la asunción de su propiedad, la asunción de su administración y el saneamiento de su gestión, hasta conseguir su venta a terceras entidades con capacidad para ultimar el reflotamiento del banco en crisis.

La experiencia ha demostrado que, pese a lo delicado y complejo de la tarea, ha sido posible mantener la confianza, nacional e internacional, en el sistema crediticio español y ahorrar el coste social que habría supuesto la caída de más de cincuenta entidades en dificultades.

### Las auditorías

Al tratar el tema de la supervisión bancaria, merece capítulo aparte la práctica de la auditoría independiente de las entidades de crédito, como medio que coadyuve a la generalización de una política de transparencia de las entidades ante el mercado.

Desde hace cuatro años, el Banco de España ha venido recomendando sistemáticamente a las diferentes entidades de crédito y ahorro que sometieran anualmente sus estados contables a una auditoría externa, como medio de

proporcionar información contrastada a sus accionistas y como complemento de su propia labor inspectora.

El resultado de esta iniciativa ha sido la aplicación de dicha práctica en la casi totalidad de los bancos y cajas de ahorros y en un número menor pero creciente de cooperativas de crédito.

Debe subrayarse que, hoy por hoy, la práctica ordinaria de la auditoría no es exigida por la Ley, ni por la Bolsa, ni por el Banco de España. Y que sólo los Fondos de Garantía de Depósitos tienen capacidad legal para exigirla. Y destacar también que en algunos países europeos — como es el caso de Holanda y Suiza — la legislación autoriza a la autoridad tutelar a designar directamente a los auditores que hayan de examinar una entidad y a recibir de ellos información sobre situaciones delicadas.

La legislación española es, pues, leve en sus exigencias y en sus prácticas y no sería justo calificarla de régimen de fiscalización o de ingerencia, sino tal vez lo contrario.

En todo caso, mirando a la historia de estos años recientes, se ha dado una complementariedad entre la actividad de los auditores y la del propio Banco de España, al estar centrados los medios de que disponía éste en la solución de problemas de emergencia.

Y, entrando como estamos en una etapa de mayor normalidad, ambas actividades deberán intensificarse y coexistir, porque son complementarias también en sus propios sistemas y sobre todo en su responsabilidad.

La principal responsabilidad de la inspección se refiere a los de-

positantes. La del auditor se refiere a los accionistas. Ambos comparten el deber de formar opinión sobre la situación de un banco.

El accionista asume a sabiendas un riesgo, que puede, *eventualmente*, ocasionarle una pérdida. El depositante espera *siempre* recuperar su dinero.

Por eso, el depositante merece una protección más activa. Y por eso también, la inspección no debe limitarse a formar un juicio, sino que debe actuar promoviendo cuantas medidas sean necesarias para proteger al depositante y asegurar la viabilidad de la entidad.

El propio auditor debe ser consciente de que, además de tener una obligación para con los accionistas, sus informes son tenidos en cuenta por otros colectivos —incluso los propios depositantes— que basan en ellos sus decisiones. Estamos ante una responsabilidad cuyo ejercicio tiene consecuencias públicas. Y precisamente por eso, los auditores y censores deben ser particularmente rigurosos al asegurar la veracidad y la representatividad de los estados contables y cuidar al máximo su independencia en el ejercicio de su función. Y, como colectivo, desarrollar los mecanismos de autocontrol que sancionen o eliminen las conductas desviadas.

Peter Cooke, Director de Supervisión Bancaria del Banco de Inglaterra, ha dicho: «la auditoría de bancos es una tarea especializada y no todas las firmas están equipadas para llevarla a cabo. Cada firma y la propia profesión se deben a sí mismas y a sus clientes el deber de revisar muy cuidadosamente su capacidad para hacer frente a sus responsa-

bilidades y desempeñarlas con toda la diligencia debida».

En España, la creación de equipos de auditores y censores, al ritmo acelerado que han requerido las circunstancias en los últimos cinco años, ha podido acarrear desigualdades de calidad en el reclutamiento y en la formación. Y en la actitud de cada firma ante la creciente competencia. Y, aunque el progreso de esta profesión, en su conjunto, ha sido muy notable, no son infrecuentes los casos en que las auditorías llegan a conclusiones diferentes de los propios servicios de inspección del Banco de España.

Por ello, se está produciendo un seguimiento de su actuación cara a la necesaria homologación de aquellas entidades y profesionales por parte de las autoridades, para asegurarse de que están a la altura de su responsabilidad. Homologación que, en la medida que la propia profesión hiciera funcionar con eficacia sus propios registros y controles, no tendría por qué desembocar en la creación de mecanismos duplicados.

Por otra parte, a pesar del progreso experimentado, la experiencia ha puesto de relieve la necesidad de perfilar con mayor precisión los términos generales que hayan de servir de pauta para la elaboración de los informes de auditoría que el Banco de España recaba de las entidades de crédito, en cuanto al alcance, mecánicas de verificación y lenguaje de los trabajos de auditoría.

La pauta a marcar tenderá a que las auditorías externas de las entidades de crédito comprendan *siempre* el examen del balance del banco, consolidado con el de sus sociedades filiales y empresas instrumentales, así como el examen de su cuenta de resultados y es-

tados de origen y aplicación de fondos.

Asimismo, salvo mención contraria, se entenderá que la emisión de un informe limpio sobre una entidad supone que se han auditado sus activos, ajustando, si es el caso, las minusvalías existentes y déficits de cobertura con fondos para insolvencias, así como la incidencia en la cuenta de resultados del abono a la misma de productos financieros que no deban considerarse como cobrados.

También se dará por supuesto que, tanto las sucursales como las sociedades filiales de un banco en el exterior son objeto de auditoría, cuyo contenido se considerará parte del informe general de auditoría de la entidad.

## COMENTARIO FINAL

Para terminar, pueden hacerse algunas consideraciones de futuro, a modo de comentario final.

España ha experimentado en los últimos años la mayor crisis financiera de su historia y, en términos relativos, una de las mayores del mundo occidental. Cincuenta bancos y más de una docena de otras entidades de crédito, con cerca del 20 por 100 de los depósitos del sistema financiero, han abocado a situaciones de crisis.

A esta tormenta ha tenido el Banco de España que dedicar, con absoluta prioridad, los medios técnicos disponibles, la imaginación y el esfuerzo —incluso físico— de todos cuantos han tenido relación con la vigilancia del sistema financiero.

Hoy, la tormenta de la crisis bancaria parece superada y la prioridad de los esfuerzos ha pa-

sado a centrarse en sentar los cimientos de un sistema —ya iniciado en paralelo con la crisis— en que sea posible anticiparse a los acontecimientos, haciendo funcionar los mecanismos de manera que permitan la revisión ordinaria de cada entidad y el diagnóstico precoz de posibles situaciones acotadas para hacer posible un tratamiento preventivo y sin traumas.

A ello han de coadyuvar una serie de factores, con los que debemos contar:

La existencia en el Banco de España de unos servicios de inspección dotados con un número de inspectores sensiblemente superior al actual.

La aplicación creciente de técnicas de análisis cualitativo de la realidad económica de los bancos.

La realización de inspecciones periódicas con intervalos cada vez más cortos, en entidades pequeñas, medianas o grandes, sin que ello tenga ningún cariz alarmista, sino de absoluta normalidad.

La mayoría de edad de un gremio de auditores —sociedades y particulares— fortalecidos por la experiencia y por la ley de supervivencia del más apto, y del más independiente.

La modernización de la legislación que regula, tanto la función de control del Banco de España sobre las entidades financieras y de sus sociedades filiales y matrices, como las situaciones concursales y las actuaciones en casos de insolvencia real o de actuaciones fraudulentas.

La existencia en cada momento de una adecuada combinación de libertad de actuación y de rigurosa vigilancia, en que el grueso de los controles se centren en

torno a los recursos propios de cada entidad y a la responsabilidad, competencia y solvencia de sus equipos rectores.

Con una concepción de los recursos propios, en los que se traten como sustraendos las autocarteras sostenidas, los resultados deficitarios de una adecuada consolidación de balances, cuando sea el caso, y las deficiencias patrimoniales subyacentes en las renovaciones permanentes de créditos.

Y en los que, por el contrario, cuenten como sumandos las reservas reales, concebidas con criterios de máxima retención y posteriores a una rigurosa política de saneamientos de insolvencias y minusvalías. Con una consideración específica para el tema —aún no abordado de manera concluyente— de los riesgos con países que no pueden pagar su deuda exterior al vencimiento.

Con una concepción axial de los recursos propios reales como base para ajustar automáticamente los volúmenes totales de inversión, la política de dividendos, los niveles máximos de riesgos de firma y la capacidad de expansión, en España y en el extranjero.

Pero, aunque lleguen a darse todos estos supuestos, al final, el factor clave siempre será la actitud de los responsables de las entidades en una doble vertiente: la receptividad y diligencia ante las indicaciones o recomendaciones del banco tutelar; y la actitud de transparencia informativa, para la cual inspecciones y auditorías son una clara invitación.

Existe una faceta de los servicios de inspección que ha de ir a más, en beneficio de todos. Se trata de la labor de sugerencia y consejo, que debiera ser fruto del contacto y de la cooperación

constante entre los representantes de las entidades y dichos servicios, los cuales pueden aportar su experiencia y su conocimiento del sistema financiero, desde una perspectiva privilegiada.

A *sensu contrario*, y como realidad a superar, hay que aludir a la común y casi general resistencia de los administradores de las entidades que han sufrido crisis a reconocer la realidad de su situación y sus esfuerzos por tratar de ocultarla. No sólo a sus propios accionistas y al público, sino también al propio Banco de España. Esta resistencia a reconocer la realidad de su situación, este tratar de enmascararla, sólo ha servido para demorar y agravar los problemas, haciendo necesaria la aplicación última de medidas traumáticas para poder resolverlos. Basta asegurar que, con independencia de las entidades cuyas dificultades han desembocado en crisis manifiesta, ha habido otros casos cuyas dificultades se han podido resolver a tiempo, con el mejor espíritu de colaboración y sin quebranto de la confianza de la clientela y el público.

La transparencia hacia el público y hacia el interior de una empresa —segunda de las vertientes señaladas— es siempre el mejor acicate para que se emprendan desde dentro y en tiempo oportuno las necesarias medidas correctoras de los problemas propios, sin necesidad de actuaciones exteriores. Pero esto es particularmente así en las entidades de crédito, en las cuales la materia prima es la liquidez que aporta cada día el depositante a través de las ventanillas. No olvidemos —y esto lo confirma abundantemente la experiencia de estos últimos años— que una entidad tomadora de depósitos pue-

de haber perdido varias veces sus recursos propios sin sufrir en sus disponibilidades de tesorería.

Y no hay mejor adormecedor de reflejos de una buena gestión que una falta de transparencia informativa. Pensemos, a título de ejemplo, en una vertiente del problema: ¿cómo se puede intentar convencer a un Consejo de Administración o a los mandos de una entidad de la necesidad de medidas drásticas o de enérgicos golpes de timón si se presenta como rosada la marcha de su propia empresa?

Por otra parte, sólo una actitud generalizada de transparencia en el sector puede hacer funcionar los deseables automatismos de la disciplina del mercado. Sin ella, la actividad reguladora e inspectora no podrá disminuir.

El Banco de España desea ver funcionar un sistema en que la transparencia permita que las alertas funcionen a tiempo y se produzca, preferiblemente, la autocorrección de los problemas.

La alternativa no puede ser otra que la incidencia, en tiempo oportuno, de la actuación de la autoridad monetaria. La cual sabe que los problemas no abordados se agravan aceleradamente con el tiempo; siendo además responsable de la defensa de los intereses de los depositantes. Y, en la medida en que existen dispositivos de garantía de depósitos, debe también velar por reducir al mínimo la cuantía de los recursos destinados a tal fin, impidiendo el deterioro de situaciones delicadas.

De ahí que la función supervisora de un banco central no se haya de considerar tanto como el ejercicio de un derecho o de unas facultades discrecionales, sino como el cumplimiento de una ine-

ludible obligación que le permita hacer frente a su transcendental responsabilidad.