NOTA SOBRE LOS FONDOS DE GARANTIA DE DEPOSITOS: ANTECEDENTES, DESARROLLO Y SITUACION ACTUAL

Juan Antonio Maroto Acín

OS fondos de garantía de depósitos, referidos en el momento presente a bancos, cajas de ahorros y cooperativas de crédito, constituyen uno de los instrumentos mediante los cuales la autoridad monetaria ha intentado paliar los efectos de determinadas actuaciones irregulares de algunos de tales intermediarios financieros, fundamentalmente bancos, que han incidido negativamente sobre la estabilidad y la sanidad del propio sistema financiero. Actuaciones auspiciadas, en gran parte, por una errónea interpretación del proceso de reforma en que se ha visto inmerso nuestro sistema financiero durante los últimos años; y que se han visto agravadas por el entorno de crisis económica generalizada en que se desenvuelven las economías de mercado desarrolladas.

Su situación actual es por ello resultado, como ahora se verá, de un proceso secuencial de ajuste que, desde su finalidad originaria de mero aseguramiento de los depósitos en establecimientos bancarios, ha desembocado tanto en la protección de los depósitos canalizados hacia las cajas de ahorros y las cooperativas de crédito, como en actividades de intervención y de gestión, conducentes al salvamento de los intermediarios financieros en crisis.

Las causas que confluyen en el caso español para justificar la aparición de este procedimiento de salvaguardia son de dos tipos: comunes a las que afectan a otros países del área occidental, con economías de mercado desarrolladas, y específicas de la implantación de pautas liberalizadoras en el sistema financiero de nuestro país.

Las primeras, larvadas desde el final de los años sesenta, eclosionan con la crisis del petróleo de 1973 y se amplifican durante los años posteriores, con una secuela de efectos que pueden esquematizarse en: la caída de la actividad económica, el incremento persistente en las tasas de inflación, la aparición de un número creciente de desempleados y el arrumbamiento de sectores industriales completos, ante la competitividad creciente de los nuevos países industriales emergentes.

La íntima conexión entre los sistemas real y financiero de una economía conlleva, por otra parte, que la crisis del primero afecte también a este último, desencadenando presiones sobre los tipos de interés nominales y requiriendo actuaciones cada vez más restrictivas de las autoridades monetarias en los diferentes países.

El sistema financiero español, por otra parte, caracterizado has-

ta 1973 por unas notas que lo acercaban al subdesarrollo (predominio de la banca como canalizadora del mayor porcentaje de fondos del sistema, poca amplitud de los mercados, escasez de activos financieros, ausencia de política monetaria activa, ...), se veía inmerso en un proceso de liberalización, que, con el antecedente de las medidas de 1974, se impulsa a partir del verano de 1977, en pro de incrementar su eficiencia por la vía del aumento en la competencia entre los intermediarios financieros; asumiendo como objetivos parciales la disminución del coste de intermediación, el aumento de la eficacia de las operaciones, el incremento de la flexibilidad del sistema y la potenciación, modificando utilizaciones o creando otros nuevos. de los activos financieros.

A las tensiones de liquidez que la autoridad monetaria se veía obligada a imponer para controlar la inflación (lo que forzaba a los intermediarios financieros a una gestión de efectivo cada vez más ajustada), se unían pues, en el caso español, la ruptura del statu quo bancario desde 1962, la liberalización de 1974, y la subsiguiente aparición de nuevos bancos, con equipos gestores poco preparados que, además, en el clima apuntado de competencia creciente, optaron por políticas irracionales de expansión, con captación de pasivo «a cualquier precio», que luego se materializaba en inversiones remanentes. que progresivamente generaron una menor rentabilidad con un más alto riesgo.

Es obvio que el mercado no puede dejar sin penalizar actuaciones de esa índole, haciendo que desaparezca la entidad afectada, pero no lo es menos que el fundamento del sistema financiero descansa sobre la confianza; y ésta se convierte en la motivación fundamental que conduce a la autoridad monetaria a intervenir para paliar los efectos de la insolvencia de algunos intermediarios financieros. Sin olvidar que, de no actuar así, a la crisis de desconfianza generalizada en el sistema, ampliada por el recurso creciente a los mercados exteriores de los bancos españoles, se unirían la pérdida de los depósitos de pequeños ahorradores, la situación de desempleo en la que caerían los trabajadores de la entidad, y la perniciosa influencia sobre las empresas hacia las que se hubiese canalizado la inversión.

Pero no es menos cierto que los instrumentos existentes en el caso español adolecían de inadecuación a las nuevas características implicadas en la crisis, pues se articulaban sobre la Ley de Ordenación Bancaria de 1946 y sobre el Decreto-Ley de 1962, por el que se nacionalizaba y reorganizaba el Banco de España.

Y ello, junto con el ejemplo de instituciones semejantes ya creadas con bastante antelación en Estados Unidos (años treinta), Alemania (años sesenta) o el Reino Unido (años setenta), es lo que condujo a la promulgación de sendos Reales Decretos en 1977 que dieron vida, respectivamente, al Fondo de Garantía de Depósitos en Cajas de Ahorros y en Establecimientos Bancarios.

En esta primera etapa, que algunas voces no dudaron en calificar de tardía e inadecuada, aunque inevitable, la finalidad del instrumento creado se circunscribía al aseguramiento, en casos de suspensión de pagos o quiebra de un intermediario financiero, de los fondos depositados en él por cada titular hasta la cuantía máxima de quinientas mil pesetas. La

gestión de los fondos se encomendaba al Banco de España; se incluían en ellos cajas y bancos debidamente registrados, con acceso a la financiación del Banco de España, la cual perderían caso de desear su exclusión del Fondo; y se preveía la formación de comisiones mixtas Banco de España-entidades integradas, con funciones informativas y asesoras sobre el buen cumplimiento de los fines encomendados. Por lo que respecta a la financiación, se establecían aportaciones de cajas y bancos por importe del 1 por 1.000 de sus depósitos, y del Banco de España por sumas iguales a la totalidad de las anteriores. Dichas dotaciones se habrían de ajustar en el mes de febrero de cada año a las cifras de depósitos en treinta y uno de diciembre del año inmediato anterior (por lo que las cuotas anuales posteriores a la aportación inicial lo serían sólo por el incremento habido en los depósitos a lo largo del año precedente); y deberían depositarse en el Banco de España dentro de las partidas computables en el coeficiente de caja.

La primera crisis de una entidad bancaria, que sobrevino con el inicio de 1978, puso de manifiesto, no obstante, las carencias de la vía implantada; máxime cuando, por motivaciones extraeconómicas, quedó descartado el recurso a la quiebra o a la suspensión de pagos de la entidad afectada. De ahí la disposición de ese mismo año, que ampliaba las facultades del Fondo de Garantía de Depósitos en Establecimientos Bancarios, en el sentido de actuar ante indicios de peligro de insolvencia en un banco y cuando razones de interés público aconseiasen una administración ordenada del mismo. Cuestiones que habrían de apreciarse por parte de

la comisión asesora del Fondo, ante la información que en tal sentido facilitase el Banco de España.

Dentro de la dinámica de «prueba y error» por la que se había optado, la ampliación de facultades del fondo, que progresiva e irremisiblemente abandonaba la finalidad exclusiva de proteger al ahorrador hasta determinada cifra para englobar también el salvamento de bancos en dificultades, desembocó en la constatación de nuevas carencias legales y en la subsiguiente cobertura de las mismas, via Boletín Oficial del Estado. Así, las facultades ya aprobadas que, en materia de inspección y disciplina de la banca privada, otorgaban al Banco de España la Ley de Ordenación Bancaria de 1946 y el Decreto Ley de nacionalización y reorganización del Banco de España de 1962, no permitían adoptar medidas cautelares de intervención, con o sin remoción de los administradores. ante situación de dificultades en los bancos como las que pretendían cubrirse. Cuestión que hubo de subsanarse mediante un Real Decreto-Ley de 1978 por el que, ante circunstancias discrecionalmente apreciadas, el Consejo Ejecutivo del Banco de España podría acordar la suspensión y sustitución temporal de los órganos de administración y dirección de un banco en dificultades, o decidir la intervención provisional del mismo por personas designadas por el propio Banco de España, incluso también ante solicitud razonada de los órganos de administración del banco privado. Transformándose administradores e interventores en liquidadores cuando del posible expediente administrativo sancionador se derivase la exclusión de la entidad en cuestión del Registro de Bancos y su disolución y liquidación.

Para complementar el marco interventor que reiterativamente seguía diseñándose, vino a añadirse la utilización extensiva que permitía la Ley de Sociedades Anónimas. Con fecha 1 de marzo de ese mismo año de 1978 se constituyó la Sociedad Anónima «Corporación Bancaria», con un capital social de quinientos millones de pesetas que suscribieron, a partes iguales, el Banco de España y la banca privada. Su objeto radicaba en el salvamento de bancos en crisis, mediante cuantas operaciones resultasen lícitas en derecho; centrándose específicamente en actividades directa o indirectamente relacionadas con aquéllos para la prestación de servicios financieros de cualquier índole, toma de participaciones en los mismos, su administración, promoción de su fusión o absorción y, en su caso, de su enajenación o liquidación. Era, en suma, una sociedad instrumental en la que confluían los intereses públicos y privados para mejor aplicar los recursos materiales y humanos que la regulación va instituida confería al saneamiento del sistema bancario. Mediante su concurso se adquiría el paquete mayoritario de acciones de bancos en dificultades, se nombraba un nuevo equipo administrador y se posibilitaba la posterior ayuda del Banco de España, con plenas garantías, para reflotar la entidad en cuestión, ofertándola de nuevo al sector privado, vía subasta, que habría de celebrarse en el plazo de un año.

Varios bancos se vieron obligados a utilizar el mecanismo de salvamento establecido entre los años 1978 y 1980, pero otra vez la realidad impuso una nueva reformulación; en esta ocasión por las dificultades de culminar el proceso de reconducción de los bancos reflotados hacia entidades sanas, poco dispuestas a hacerse cargo de activos y pasivos que, muchas veces, eran los que habían conducido a la crisis del banco intervenido.

En las disposiciones de 1980 se aprecian ya, por ello, las líneas básicas que el ajuste secuencial y progresivo de contención de la crisis había ido exigiendo: se dota de personalidad jurídica al propio Fondo de Garantía de Depósitos en Establecimientos Bancarios y se dictan medidas que lo perfeccionan y amplían. En virtud de ello, el fondo adquiere personalidad jurídica pública, con plena capacidad para el desarrollo de sus fines, en régimen de derecho privado; se rige y administra por una comisión gestora de ocho miembros (cuatro del Banco de España, entre los cuales recaerá la presidencia, y cuatro de la banca privada); y se financia por iguales fuentes que las que se citaban en su creación, si bien las cuotas anuales pasan a ser del 1 por 1.000 de la totalidad de los depósitos en el año inmediato anterior (v no sólo de la variación anual, como en la regulación previa), y dejan de ser computables en el coeficiente de caja, aunque adquieren el carácter de gasto fiscal deducible aun antes de la posterior y posible materialización de las pérdidas; admitiéndose, asimismo, la concesión de anticipos por el Banco de España, con o sin interés, hasta el importe de cuatro anualidades de las aportaciones de los bancos miembros y de las suyas propias. Del mismo modo, se amplía el montante de los depósitos protegidos en un 50 por 100, pasando a setecientas cincuenta mil pesetas por titular; al tiempo que se solventan ciertas rigideces de la Ley de Sociedades Anónimas en cuanto a plazos de convocatoria, quorum de asistencia y régimen de mayorías para la adopción de acuerdos sobre reducción y ampliación de capital de los bancos en crisis.

Con ello, en suma, se potenciaban las posibilidades de actuación del fondo referido a los bancos, al plasmar de manera explícita las dos finalidades que las carencias manifestadas por el sistema bancario le habían impuesto: «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». Paralelamente, y como lógica consecuencia, se vaciaba de contenido Corporación Bancaria, S. A.; de la que, no obstante, siguieron utilizándose sus posibilidades gestoras.

La persistencia de la crisis bancaria y los pasivos implicados en ella exigían, sin embargo, y de nuevo, una mayor adecuación del Fondo a la realidad; esta vez, tanto por la vertiente del aumento de los saldos protegidos, como por la vía de nutrir sus crecientes necesidades de fondos para el salvamento con la concesión de anticipos del Banco de España, e incluso de los bancos integrados, a cuenta de las aportaciones futuras. Dichos saldos, con las medidas dictadas en 1981, pasaban a ser de un millón quinientas mil pesetas por titular; y para los anticipos del Banco de España, con o sin interés, al Fondo, se suprimía el límite antes impuesto (cuatro anualidades) y se contemplaban «en la cuantía necesaria» para el cumplimiento de sus funciones.

Paralelamente, también el Fon-

do de las Cajas de Ahorros se iba enriqueciendo con las enseñanzas y medidas extraídas del creado para los bancos. Se perfeccionó y amplió en iguales términos que éste en 1980, y en 1981 le fueron aplicadas las mismas cuantías en los saldos asegurados y las mismas carencias de límites en las aportaciones anticipadas a cuenta de las futuras para la mejor atención de sus funciones. Con posterioridad, en 1982, se le ha dotado de personalidad jurídica, equiparándolo totalmente con el de los bancos; de igual modo que se ha hecho para las cooperativas de crédito. Con la peculiaridad de introducir, al amparo de las disposiciones últimas referidas a estos intermediarios financieros, el posible aumento por el Gobierno, a propuesta del Banco de España, de las cuotas a satisfacer anualmente a los fondos por sus integrantes hasta el 2 por 1.000 de sus depósitos preexistentes; siempre y cuando «el saldo de los anticipos del Banco de España a un Fondo supere la cuantía de las aportaciones de las Entidades y del Banco de España del último ejercicio». Posibilidad que, pese a ser factible, aún no se ha utili-

El marco configurado para el tratamiento de las crisis en los intermediarios financieros ha desembocado así finalmente en una consideración homogénea de todos ellos. Pero ni la secuencia legislativa desde 1977 hasta el presente ha sido la misma para unos y otros, ni la crisis ha afectado en igual medida a bancos, cajas y cooperativas de crédito. De hecho, puede afirmarse que ha sido la crisis bancaria la que ha exigido e inspirado, por su mayor gravedad e incidencia, todo el sistema de salvaguardia implantado.

Aún más, por la casuística que

subvace en todas las normas promulgadas, ni tan siguiera se ha seguido la misma vía para subsanar todas las crisis bancarias. De los cincuenta y seis bancos que se han visto afectados por situaciones difíciles desde 1978 hasta 1983, algunos han sido ya dados de baja en el Registro de Bancos, otros se han visto absorbidos por grupos bancarios nacionales o por la banca extranjera operante en España, algunos se encuentran gestionados por un pool bancario de entidades de diversa dimensión, y otros, finalmente, se encuentran en situación de expropiados, a la espera de una solución definitiva para los mismos, o incluso en proceso de liquidación por quiebra.

En el proceso de saneamiento, por otro lado, tampoco ha habido uniformidad, pues a la intervención típica del Fondo de Garantía de Depósitos (posible exigencia a la entidad en crisis de auditorías, conminación a la misma para solventar la mala situación patrimonial detectada, intervención y acceso a su propiedad por compra de acciones a precio simbólico o por medio de suscripción de la ampliación de capital en la «operación acordeón», plan de saneamiento, y restitución por subasta en el plazo de un año de la entidad al sector privado), se han solapado la mera cobertura de los depósitos garantizados, la intervención de Corporación Bancaria, S. A., el acuerdo entre partes privadas, la negociación directa del fondo con grupos bancarios interesados, o la expropiación.

Descontando la incidencia de los bancos ya desaparecidos, los cincuenta y un bancos en crisis desde 1978 a 1983 han supuesto un volumen de recursos propios afectados de más de ciento setenta y seis mil millones de pesetas, y de más de un billón ochocientos cuarenta mil millones de pesetas de recursos ajenos; que han precisado aportaciones explícitas del Fondo de Garantía de Depósitos (descontando los bancos expropiados, sobre los que de momento se realiza únicamente la gestión profesional) de más de cuatrocientos veinticuatro mil millones de pesetas. Cifra ésta que ha consumido la totalidad de las cuatro cuotas anuales aportadas hasta la fecha por la banca privada y el Banco de España, y que ha exigido además la concesión de anticipos a cuenta por éste de cerca de cuatrocientos mil millones de pesetas, cuyo resarcimiento puede comprometer, de hecho, las cuotas anuales al Fondo por parte de la banca privada de los próximos diez años. Como secuela adicional del proceso de saneamiento de los distintos bancos que han pasado por el Fondo, éste ha llegado a ostentar la titularidad de activos (participaciones empresariales, edificios y terrenos, hipotecas en garantía de créditos, ...) por importe de doscientos diez mil millones de pesetas.

Con todos estos antecedentes, culminado en lo sustancial el proceso de liberalización del sistema financiero español y con la persistencia de la crisis económica, parece existir un cierto consenso en que conviene hacer un alto en el camino para evaluar cuál ha de ser la trayectoria futura de los Fondos de Garantía de Depósitos. Máxime considerando que su virtual funcionalidad ha trascendido ostensiblemente de lo que su propia denominación indica.

Admitiendo que las combinaciones entre rentabilidad, solvencia y liquidez que cada intermediario financiero ofrezca al ahorrador deben ser sancionadas por el mercado, no parece coherente hurtar a éste la penalización de actuaciones irregulares mediante un sistema que garantice iguales resultados para diferentes evaluaciones del riesgo. Pero tampoco parece procedente dejar inerme al pequeño ahorrador frente a alternativas de colocación sobre las que, las más de las veces, no dispone de información veraz y suficiente.

Un sistema de salvaguardia auspiciado por la autoridad monetaria, cuyas funciones de supervisión y vigilancia se vean asimismo potenciadas, parece incuestionable. Pero la decantación hacia la forma que adopte, bien la existente hasta el momento (de pertenencia obligatoria de las entidades y carácter mixto públicoprivado), bien de carácter privado y voluntario, o bien compaginando el sistema actual con otro voluntario y privado, es tema cuya discusión queda abierta y cuya dilucidación ofrecerá siempre controversia.

BIBLIOGRAFIA SUMARIA

- ALVAREZ RENDUELES, J. R.: «El tratamiento de las crisis bancarias en España». Seminario sobre «Crisis bancarias: Soluciones comparadas». Santander, julio, 1983.
- Antón, J. A.: «El Fondo de Garantía de Depósitos». *Papeles de Economía Española*. N.º 3 (1980).
- BERMEJO BLANCO, R.: «El Fondo de Garantía de Depósitos en Establecimientos Bancarios: su funcionamiento y actuación». Seminario sobre «Crisis bancarias: soluciones comparadas», Santander, julio, 1983.
- CUERVO, A.: «Las crisis bancarias: Una sintesis». Seminario sobre «Crisis bancarias: Soluciones Comparadas». Santander, julio, 1983.
- Fondo de Garantia de Depósitos en Establecimientos Bancarios: *Memorias* correspondientes a los diversos ejercicios de su actividad.
- HERNANDEZ ESTEVE, E.: «El seguro de depósitos». Moneda y Crédito. (diciembre, 1968).
- SANCHEZ CALERO, F.: «El Fondo de Garantia de Depósitos bancarios». Revista de Derecho Bancario y Bursátil (enero-marzo, 1981).
- TERMES, R.: «Las crisis bancarias en España». Seminario sobre «Crisis bancarias: Soluciones Comparadas». Santander, julio, 1983.

CRONOLOGIA LEGISLATIVA

- Ley de Ordenación Bancaria de 31 de diciembre de 1946 («BQE», 1/1/47).
- Decreto-Ley 18/1962, de 7 de junio («BOE» del 13). De nacionalización y reorganización del Banco de España.
- Real Decreto 3047/1977, de 11 de noviembre («BOE» del 26). Por el que se crea el «Fondo de Garantía de Depósitos en Cajas de Ahorros».
- Real Decreto 3048/1977, de 11 de noviembre («BOE» del 26). Por el que se crea el «Fondo de Garantía de Depósitos en Establecimientos Bancarios».
- Real Decreto 54/1978, de 16 de enero («BOE» del 17). Por el que se modifica el Real Decreto 3048/1977, de creación del «Fondo de Garantía de Depósitos en Establecimientos Bancarios».
- Creación de «Corporación Bancaria, Sociedad Anónima», con fecha 1 de marzo de 1978.
- Real Decreto-Ley 5/1978, de 6 de marzo («BOE» del 7). Por el que se modifican las facultades del Banco de España previstas en la Ley de Ordenación Bancaria, de 31 de diciembre de 1946, y el Decreto-Ley 18/1962, de 7 de junio.
- Real Decreto 567/1980, de 28 de marzo («BOE» del 31). Por el que se perfecciona y amplia el Fondo de Garantía de Depósitos.
- Real Decreto-Ley 4/1980, de 28 de marzo («BOE» del 31). Por el que se dota de personalidad jurídica al Fondo de Garantía de Depósitos, y otras medidas complementarias.
- Real-Decreto 2860/1980, de 4 de diciembre («BOE» 9/1/81). Por el que se perfecciona y amplía el Fondo de Garantía de Depósitos en Cajas de Ahorros.
- Real Decreto 1620/1981, de 13 de julio («BOE» 1 de agosto). Por el que se modifican parcialmente los Reales Decretos 567/1980 y 2860/1980, sobre Fondos de Garantía de Depósitos en Establecimientos Bancarios y en Cajas de Ahorros, respectivamente.
- Real Decreto-Ley 18/1982, de 24 de septiembre («BOE» 1 de octubre). Sobre Fondos de Garantía de Depósitos en Cajas de Ahorros y Cooperativas de Crédito.
- Real Decreto 2575/1982, de 1 de octubre («BOE» del 15). Sobre el Fondo de Garantía de Depósitos en las Cajas de Ahorros, desarrollando el Real Decreto-Ley 18/1982, de 24 de septiembre.
- Real Decreto 2576/1982, de 1 de octubre («BOE» del 15). Sobre el Fondo de Garantía de Depósitos en Cooperativas de Crédito, desarrollando el Real Decreto-Ley 18/1982, de 24 de septiembre.