

EL MERCADO FINANCIERO UNICO: UNA REALIDAD INCONCLUSA

En este breve artículo, **José Manuel Rodríguez Carrasco** examina la reciente puesta en marcha del mercado financiero único en el ámbito de la Comunidad Europea, marcada principalmente por la libertad de establecimiento de las entidades financieras. La realidad dista un tanto de los objetivos marcados en su día por la Segunda Directiva. En España se está discutiendo un proyecto de Ley para poner al día nuestra legislación de acuerdo con la Directiva, pero en algunas cuestiones, como se señala en el artículo, la legislación española parece más dura que la comunitaria.

EL CAMINO HACIA EL MERCADO FINANCIERO UNICO

EL 1 de enero de 1993 estaba señalado como la fecha mítica que marcaba la implantación del mercado financiero único en la CE, así como la integración de España en él. Una vez establecida tiempo atrás la libertad de movimientos de capitales, el inicio de 1993 señalaba el comienzo de la libertad de establecimiento de las entidades financieras en el territorio de la CE para la libre prestación de sus servicios.

Esta libertad entrañaba una exigencia legal consistente en que todos los países miembros de la Europa comunitaria introdujeran en su legislación los cambios exigidos por la Segunda Directiva Bancaria, así como las directrices suplementarias de fondos propios y *ratios* de solvencia. No todos los países, sin embargo, han puesto al día su legislación, con lo que pueden surgir interpretaciones sobre la mencionada Directiva, dando origen a cortapisas para la libertad de estableci-

miento y, en definitiva, estableciendo diferencias entre los consumidores financieros de un país comunitario y otro.

El objetivo de la Segunda Directiva

El objetivo de la Segunda Directiva no es otro que establecer, a comienzos de 1993, un gran mercado europeo único de servicios financieros, en el que cualquier entidad financiera puede ofrecer todos sus servicios en la Comunidad y abrir sucursales en otro país con la misma facilidad que en su país de origen.

Si el objetivo es importante, no lo son menos los efectos que de él se derivan. No se debe olvidar la trascendencia que tiene el sector de servicios financieros, en términos de producción, en la CE, pues representa el 7 por 100 del PIB de la Comunidad, y en cuanto al empleo proporciona más de tres millones de puestos de trabajo, lo que representa el 2 por 100, aproximadamente, del empleo total de la Comunidad.

Si importante es, pues, el sec-

tor en sí mismo, más valioso aún es el apoyo que los servicios financieros ofrecen a la economía real. Se estima que cerca de la mitad de los beneficios totales de las instituciones de crédito y seguros se reinvierte en otros sectores de la economía. La mayor competitividad entre las entidades financieras, que la Segunda Directiva exige, supondrá una disminución de costes y un aumento de la eficiencia de las entidades financieras.

La realidad dista del objetivo

Todos los países miembros sin excepción han expresado su voluntad de poner al día su legislación para que esta Segunda Directiva sea una realidad. Sin embargo, un informe de la Dirección General XV de la Comisión Europea, encargada de velar por la puesta al día de la Directiva, señalaba que al final de noviembre de 1992 sólo dos países, Dinamarca y Grecia, habían cumplido con ella (1). En estos momentos, la situación ha cambiado un tanto.

El problema que puede presentarse es el de que un país miembro de la Comunidad que todavía no haya adaptado su legislación a la Segunda Directiva niegue el acceso a su territorio a bancos de otros estados miembros que hayan cumplido con la legislación. La opinión hoy prevalente en la Comisión Europea es no permitir estos casos, que terminan perjudicando a los consumidores. El procedimiento, sin embargo, para resolver estos conflictos que se pueden presentar en esta primera fase puede ser largo y tortuoso, y acabará desanimando a los posibles reclamantes.

En el terreno de la *armoniza-*

ción fiscal, queda todavía un buen trecho por recorrer; de hecho, la ausencia de armonización está actuando como factor discriminante en cuanto algunos países están subsidiando la provisión de ciertos servicios. Así, mientras en Alemania la retención fiscal por los intereses de los depósitos es del 30 por 100, en países vecinos estos ingresos están libres de impuestos. Por otro lado, algunas pequeñas cooperativas de crédito alemanas han conseguido un período de gracia para adaptar las normas de solvencia.

Algunos países ya han encontrado un cierto apoyo para favorecer sus propios intereses, utilizando para ello su sistema fiscal. La situación ha sido propiciada por una reciente sentencia del Tribunal de Justicia en materia fiscal. La sentencia ya se conoce como el caso *Bachmann* contra Bélgica.

Bachmann, un ciudadano alemán, alegó ante el Tribunal que sus contribuciones a una póliza de seguros de vida en una compañía alemana no fueron consideradas como gastos deducibles en su declaración de impuestos en Bélgica. Se argüía que esta decisión era contraria a los principios de libertad de prestación de servicios y de libertad de movimientos de los trabajadores. La sentencia del Tribunal respaldó la decisión del gobierno belga basándose en que tal exigencia preservaba la «cohesión» de su sistema fiscal.

Esta sentencia puede inducir a algunos estados a introducir restricciones en otros servicios financieros. Hoy ya se está sintiendo la necesidad de que la armonización fiscal es necesaria para permitir la libre circulación de productos financieros; algo se-

mejante a lo que sucedió, en su momento, con la armonización del IVA para permitir la libre circulación de mercancías.

Además de la armonización fiscal, se necesitan medidas legislativas en otras áreas para garantizar la competencia entre los bancos y otras instituciones de crédito. Actualmente, la salvaguardia de los intereses de los depositantes por medio de un seguro de garantía de sus depósitos no es uniforme en todos los países comunitarios, aunque existe un proyecto de directiva para que todos los miembros tengan una cobertura estándar de 15.000 ecus por depósito. Mientras no exista una legislación común, algunas entidades pueden tomar posiciones de riesgo elevadas sabiendo que una posible pérdida será enjugada por un seguro de garantía de depósitos más favorable a sus intereses en un país que en otro.

LA NORMATIVA DE LA CE Y EL MERCADO FINANCIERO UNICO

La normativa comunitaria no podrá conseguir, por sí sola, el objetivo de un gran mercado financiero europeo único. Esta es la opinión prevalente de la mayoría de los analistas financieros en casos como el mercado hipotecario, en el que los conocimientos sobre sus particularidades en cada país hacen muy difícil, incluso en teoría, actuar en otro mercado que no sea el nacional.

Otros hábitos arraigados en la mente de los directivos financieros no desaparecen con una directiva. En Bélgica, por ejemplo, los banqueros han presionado fuertemente al gobierno de la nación para que impida que el

Crédit Lyonnais Belgium ofrezca intereses más elevados en sus cuentas de depósitos que el resto de los bancos. La postura del Crédit Lyonnais parece perfectamente legal.

LA SITUACION ESPAÑOLA

Regulación comunitaria

España ha comenzado el año 1993 sin haber adaptado plenamente su legislación a la comunitaria. En este momento, la regulación comunitaria está contenida en seis directivas:

1. Directiva del Consejo, de 17 de abril de 1989, relativa a los fondos propios de las entidades de crédito (89/299/CEE) (DFP).
2. Segunda Directiva del Consejo, de 15 de diciembre de 1989, para la coordinación de 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 —Segunda Directiva de Coordinación Bancaria, 2DCB— (89/646/CEE). Esta directiva regula los límites a las participaciones industriales.
3. Directiva del Consejo, de 18 de diciembre de 1989, sobre el coeficiente de solvencia de las entidades de crédito (89/647/CEE).
4. Directiva del Consejo, de 6 de abril de 1992, relativa a la supervisión de las entidades de crédito de forma consolidada (92/30/CEE) (DSC).
5. Directiva del Consejo, de 21 de diciembre de 1992, sobre supervisión y control de las operaciones de gran riesgo de las entidades de crédito (92/121/CEE) (DGR).

6. Directiva del Consejo sobre la adecuación del capital de las empresas de inversión y las entidades de crédito (DAC).

Estas dos últimas directivas entrarán en vigor en 1994 y 1995, respectivamente.

El proyecto de ley para adaptar la legislación española a la comunitaria

Existen divergencias, sin embargo, entre España y la CE que, en teoría, suponen que las exigencias españolas son mayores en materia de libertad de actividad y de coeficiente de solvencia. En lo que atañe a crear las condiciones para que nuestro país sea parte integrante del mercado financiero único, permitiendo el acceso y el libre ejercicio a las entidades de crédito, se ha presentado un proyecto de ley para adaptar la legislación española a la Segunda Directiva.

El proyecto ideal hubiera sido aquel en que se propusiera una norma unívoca al Parlamento; se ha optado, empero, por ofrecer un texto, sin duda perfectible, que modifica la normativa existente. Las cuestiones esenciales que se desarrollan en este proyecto de ley pueden resumirse del siguiente modo:

- *Libertad de establecimiento* y prestación de servicios en el sector.
- Otorgamiento del llamado «pasaporte comunitario», por el cual una entidad que haya recibido autorización por parte del país de origen podrá instalarse en cualquier otro país comunitario.
- La *supervisión* corresponderá al país de origen, aunque cooperando «estrecha y regular-

mente» con las autoridades del Estado en ejercicio.

- Control administrativo de las *participaciones accionariales cualificadas* en las entidades de crédito.
- Carácter rigurosamente *reservado* de las informaciones obtenidas por la autoridad monetaria.

Entre las normas que se modifican por este proyecto de Ley se encuentra, en primer lugar, la *Ley 26/1988, de 29 de julio, de Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito*. El proyecto incorpora un nuevo título V a esta Ley para regular los requisitos de apertura de entidades de crédito. El primer punto que se trata son los trámites que las entidades de crédito españolas deben seguir cuando deseen establecer una sucursal en otro estado miembro de la Comunidad. Para el caso de que no se autorice el establecimiento, la Directiva dice que se deben *comunicar* las razones de la denegación, añadiendo que tanto éstas como su ausencia podrán ser recurribles. En este supuesto, el proyecto de Ley es más duro que la Segunda Directiva, al establecer que la falta de notificación en plazo equivaldrá a una denegación de la pretensión. Supone, por tanto, la aplicación del silencio administrativo negativo y automático. Esta cláusula podría ser contraria a lo establecido en el artículo 43 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Se relacionan en este título V las actividades financieras que se benefician del reconocimiento mutuo dentro de la CE, y que, por consiguiente, podrán efec-

tuar libremente tanto las entidades españolas que operan en el ámbito comunitario como las de otros países comunitarios en el ámbito español. Aquí se recoge la normativa comunitaria, salvo ligeros matices, como es el caso del *factoring*, que en la Directiva se incluye dentro de un grupo denominado «préstamos». Estas actividades son las siguientes:

- 1) Captación de depósitos u otros fondos reembolsables.
- 2) Préstamos y crédito, incluyendo crédito al consumo, crédito hipotecario, y la financiación de transacciones comerciales.
- 3) *Factoring* con o sin recurso.
- 4) Arrendamiento financiero.
- 5) Operaciones de pago, con inclusión, entre otros, de los servicios de pago y transferencia.
- 6) Emisión y gestión de medios de pago, tales como tarjetas de crédito, cheques de viaje o cartas de crédito.
- 7) Concesión de avales y garantías, suscripción de compromisos similares.
- 8) Intermediación en los mercados interbancarios.
- 9) Operaciones por cuenta propia o de su clientela que tengan por objeto: valores negociables, instrumentos de los mercados monetarios o de cambios, instrumentos financieros a plazo, u opciones y permutas financieras sobre divisas o tipos de interés.
- 10) Participación en las emisiones de valores y mediación por cuenta directa o indirecta del emisor en su colocación; y aseguramiento de la suscripción de emisiones.
- 11) Asesoramiento y presta-

ción de servicios a empresas en las siguientes materias: estructura de capital, estrategia empresarial, adquisiciones, fusiones y cuestiones similares.

12) Gestión de patrimonios y asesoramiento a sus titulares.

13) Actuar, por cuenta de sus titulares, como depositarios de valores representados en forma de títulos, o como administradores de valores representados en anotaciones en cuenta.

14) Realización de informes comerciales.

15) Alquiler de cajas fuertes.

Se añade también a la Ley 26/1988 un nuevo título VI que regula las participaciones significativas. En términos generales, se sigue la Directiva, pero se introducen en el proyecto ciertos elementos específicos que endurecen la legislación española en comparación con la comunitaria.

Este endurecimiento radica en que se entiende por participación significativa en una entidad de crédito aquella que alcance, de forma directa o indirecta, al menos el 5 por 100 del capital o de los derechos de voto de la entidad. La legislación comunitaria habla de al menos un 10 por 100.

Otro aspecto de la rigidez de la regulación española es el que establece la obligación de informar previamente al Banco de España cuando se pretende adquirir una participación significativa. El Banco de España dispone de tres meses para oponerse a dicha adquisición, entendiéndose en este caso el silencio administrativo como positivo. La dureza de la norma consiste en que los niveles de participación que motivan el deber de informar al Banco de España son distintos.

Se introducen igualmente modificaciones en el Real Decreto Legislativo 1298/1986, eliminándose la nomenclatura de «entidades oficiales de crédito», figurando ahora bajo la rúbrica de bancos, y se clasifican como entidades de crédito:

a) El Instituto de Crédito Oficial.

b) Los bancos.

c) Las cajas de ahorros y la Confederación Española de Cajas de Ahorros.

d) Las cooperativas de crédito.

e) Las sociedades de crédito hipotecario.

f) Las entidades de financiación.

g) Las sociedades de arrendamiento financiero.

h) Las sociedades mediadoras del mercado de dinero.

Otras modificaciones afectan a la Ley 1/1986, de 14 de marzo, de Medidas Urgentes Administrativas, Financieras, Fiscales y Laborales, por la que se considerarán sociedades de capital-riesgo aquellas sociedades anónimas cuyo objeto exclusivo sea la promoción o fomento, mediante la toma de participaciones temporales en su capital, de empresas no financieras, de dimensión pequeña o mediana, que desarrollen actividades relacionadas con la innovación tecnológica o de otra naturaleza, en los términos que reglamentariamente se determinen.

Cabe concluir que la tardanza en acometer la transposición de la Segunda Directiva Bancaria ha provocado la presentación de un proyecto de Ley elaborado con excesiva urgencia, lo que redundará en contra de su calidad y

coherencia internas. El hecho de la presentación de este proyecto de Ley, sin embargo, muestra la voluntad de integrar a nuestro país en el gran mercado interior de servicios financieros.

NOTA

(1) En los mismos términos de preocupación se expresa un reciente informe del Centro Europeo de Estudios Políticos (CEPS): «The Second Banking Directive and the general good clause: A major exception to the freedom to provide services?» (1993).