

EL MARCO REGULADOR DE LAS ENTIDADES DE CRÉDITO EN ESPAÑA: LA REGULACION DEL RIESGO

Este artículo de **Raimundo Poveda Anadón** trata de la regulación de los riesgos típicos del negocio de las entidades de crédito en España. Tras establecer las razones que justifican en general esta regulación «prudencial», el autor repasa las diversas opciones que se abren al regulador. Se establecen y describen cuatro modelos básicos de regulación: sometimiento a medidas especiales de vigilancia, pero no a obligaciones materiales concretas (como sucede con los riesgos de liquidez y de interés); cobertura del riesgo con recursos propios o provisiones (como sucede con el riesgo de crédito y contraparte, y, muy recientemente, con el riesgo de mercado); establecimiento de límites cuantitativos (como sucede con las concentraciones de riesgos, las participaciones industriales o el inmovilizado); o, en el extremo, prohibición del riesgo, una solución poco practicada en sistemas de banca universal. Por otra parte, el regulador puede dejar la gestión del riesgo enteramente en manos de las propias entidades (como sucede con riesgos tan comunes como el de estafa o robo) (*).

INTRODUCCION

Las entidades de crédito están sometidas a una intensa regulación, que responde a muy diversas motivaciones. Este trabajo se ocupa de la destinada a proteger la seguridad de los fondos reembolsables prestados a esas entidades y, dentro de ella, de la que trata los riesgos de las actividades típicas de las entidades de crédito. Quedan fuera de su alcance otras medidas que se proponen los mismos fines por vías indirectas o generales: por ejemplo, mediante condicionamientos que afectan a la

naturaleza societaria de la entidad de crédito, o a la composición de su accionariado y órganos directivos, o mediante requerimientos de solvencia globales no asociados al riesgo del negocio.

La justificación de la regulación *prudencial* es doble. Primero, las entidades de crédito administran los fondos de una masa amplísima de clientes que no están en posición de evaluar (y eludir, si ese es su deseo) la probabilidad de que la entidad no pueda hacer frente a sus obligaciones. Y segundo, gestionan el sistema de pagos: la interrup-

ción de su normal funcionamiento tendría consecuencias enormemente perturbadoras para toda la economía. Existe, pues, un fuerte interés público y social en restringir la libertad empresarial de las entidades de crédito para equivocarse y suspender pagos o quebrar.

La regulación prudencial del riesgo trata, primero, de impedir que las entidades de crédito se lancen por caminos demasiado arriesgados; y segundo, de minimizar las consecuencias adversas potenciales de toda asunción de riesgos, dotándoles de unos colchones de solvencia suficientes para absorber un volumen de pérdidas razonable, sin que se vea afectado su funcionamiento normal.

OPCIONES DEL REGULADOR ANTE EL RIESGO

Un buen punto de partida del tratamiento prudencial del riesgo puede ser el hecho de que éste es consustancial al negocio bancario, como a cualquier negocio. Ciertas dimensiones del riesgo merecen un rechazo absoluto, pero esto es excepcional: en general, es necesario aceptar algún grado de riesgo. La cuestión es modularlo correctamente.

Las gerencias de las entidades de crédito se encuentran ante un problema de economía de empresa, que deben resolver con o sin regulación (1). El hecho evidente de que la mayoría de los bancos funcionan sin sobresaltos hace suponer que conocen el problema con que se enfrentan, y que toman las decisiones oportunas de acuerdo con sus circunstancias y sus preferencias.

La regulación se hace necesaria cuando se demuestra, o se

intuye, que las entidades de crédito no conocen o miden bien el riesgo, o que no ponen en práctica, en su gestión cotidiana, las técnicas de control y cobertura adecuadas; esto es, que no preparan y ejecutan bien su trabajo. También lo es cuando se estima que los niveles de riesgo que los banqueros están dispuestos a asumir son «excesivos». Para este término, caben dos referencias. Excesivos puede definirse en relación con lo que convencionalmente está dispuesto a asumir el banquero típico: se tomaría como patrón la actuación media del sector, admitiendo una desviación razonable en más o en menos. O puede ser definido por el regulador, o por la autoridad supervisora, teniendo en cuenta los perjuicios a terceros que produciría una mala gestión bancaria: esto es, incorporando las desventajas externas de una quiebra bancaria; lo que puede conducir a una política bancaria más conservadora que la emprendida de natural por las propias entidades (2).

Muchas regulaciones de riesgos se han inspirado directamente en las reglas de buen comportamiento de la propia profesión bancaria. Si las entidades resuelven por sistema su problema de economía de empresa de una determinada forma, realmente parece un criterio sano y seguro partir del comportamiento de los buenos banqueros (los que combinan la obtención de beneficios a corto plazo con el mantenimiento de la salud financiera de la entidad a medio y largo plazo), y elevar sus técnicas a la categoría de normas de obligado cumplimiento. Tal vez en esa transformación el nivel de riesgo aceptable se reduzca un poco, por el sesgo del regulador hacia la prudencia, pero por lo

demás esta solución regulatoria solo pretenderá evitar que algunos malos banqueros se desvíen peligrosamente de las reglas de la profesión. Desde un punto de vista instrumental, el paso de una regla profesional de buen comportamiento a una norma de obligado cumplimiento será más fácil para las entidades, que seguirán aplicando técnicas que les son habituales (3).

Importa poco que esas reglas profesionales hayan sido construidas mediante un análisis actuarial riguroso del problema, o que procedan de la sabiduría convencional. El uso de reglas poco tecnificadas quizá se deba al coste excesivo, o a la mera imposibilidad de elaborarlas con base científica. Cuando los interesados, con el concurso de la doctrina académica, no han resuelto el problema de técnica actuarial, y han optado por soluciones convencionales, es perfectamente posible que las autoridades tampoco lo logren, caso de ponerse a ello; o que lo logren con un coste desproporcionado a la dimensión real del riesgo.

Pero hay riesgos para los que no existe una respuesta clara de la profesión, por una serie de razones. Puede suceder que no haya una solución general válida para cualquier tipo o dimensión de negocio bancario, y esto vale para las técnicas de captura o medición estadístico-contable del riesgo, para los niveles asumibles, o para las técnicas de gestión operativa. Puede suceder que el riesgo sea singular, sin base estadística y, por tanto, sin posibilidad de tratamiento actuarial (como sucede con los fenómenos muy improbables, por disruptivos que puedan ser en potencia, o con cambios históricos «de una vez para siempre»). O puede suceder que el fenómeno

cuyo riesgo se intenta cubrir sea nuevo, y se carezca, por ello, de experiencia acumulada para tratarlo.

El regulador, ante esa situación, debe optar entre crear reglas *ex novo*, o generalizar a todo el sector, como regla de obligado cumplimiento, la práctica de algunas entidades que se supone más avanzadas en el tema de que se trate. Ambas vías son peligrosas. La primera, porque el regulador va a actuar con un sesgo hacia la prudencia, y ante fenómenos nuevos, cuya implicación no conoce, quizás adopte posturas demasiado conservadoras. La segunda, porque las soluciones de una entidad particular dependen de sus peculiares circunstancias profesionales y organizativas, y de sus preferencias subjetivas.

Una regulación de control del riesgo mal elegida podría impedir el desarrollo de actividades perfectamente asumibles, o dejar fuera de juego indebidamente a determinadas entidades. Además, la regulación tiene una consecuencia perversa sobre la gestión del riesgo: inhibe en las entidades la búsqueda de soluciones propias, llevándolas a confiar en que, cumplido el criterio oficial, tienen resuelto su problema de gestión del riesgo, cuando puede no ser así.

Con frecuencia, ante la inseguridad en la corrección o la eficacia de los modelos normativos disponibles, las regulaciones no pasan de establecer unos mínimos que se entiende que todos pueden y deben cumplir, sin pretender que sean suficientes en cada caso particular. Las autoridades supervisoras subrayan entonces el carácter de mínimos de las reglas oficiales, y la necesidad de complementarlas o adaptarlas atendiendo a las circunstancias

de cada entidad o de cada momento (4), pero no siempre se atienden estas exhortaciones.

La condición necesaria para regular (constatar que hay entidades que no gestionan bien el riesgo) no es, pues, una condición suficiente: debe estarse seguro, además, de que la regulación va a producir una mejor gestión del riesgo. Los peligros mencionados, sumados al respeto por la libertad de empresa, pueden aconsejar en muchos casos, como tercera vía de escape ante la falta de un patrón de comportamiento profesional que prohija, la inhibición regulatoria.

Existe una cuarta vía, especialmente útil ante fenómenos nuevos: limitar la regulación a establecer la obligación por parte de las entidades de tomar conciencia de los problemas, y, en concreto, de seguir y medir el riesgo (de la forma que crean oportuna), de designar órganos internos que se responsabilicen de él, y de definir una política voluntaria (la que quieran, pero una) de gestión del riesgo. Si los problemas resultan ser importantes, ese puede ser el primer paso de una cadena que lleve, con el tiempo, a desarrollar técnicas o convenciones de control del riesgo comúnmente aceptadas por la profesión que se tomen como base de una futura regulación.

Una forma de combinar esta vía (la de la concienciación) con la precedente (la de los patrones mínimos) es la fijación de unos patrones de contraste puramente supervisores: la autoridad supervisora mide o hace medir el riesgo asumido por cada entidad, o por una muestra seleccionada de ellas, define los niveles que le parecen excesivos, y discute la situación con las entidades que los

han traspasado. En esa discusión, quizás se demuestre que, en las circunstancias particulares de una entidad, su elevado riesgo era, después de todo, aceptable, o quizá la entidad reconozca el peligro y rectifique voluntariamente su política (se supone que racionalmente, no por temor reverencial). Hay, pues, posibilidades de aprendizaje para el supervisor y el supervisado. En todo caso, no cabe sanción, porque no hay normas.

La regulación del riesgo, independientemente de su utilidad o inutilidad, crea, como cualquier otra regulación, un nuevo riesgo artificial que empieza a abrirse paso en la doctrina bancaria: el riesgo de incumplir la normativa. Dada la complejidad del negocio y las operaciones bancarias las normas que las regulan no pueden ser sencillas. Con frecuencia, resultan prolijas y difíciles de comprender incluso para los profesionales del sector; y a pesar de su complejidad y detalle, están abiertas a todo tipo de interpretaciones. Este fenómeno se está agravando en progresión geométrica en las normas más recientes. Por tanto, el cumplimiento de la normativa bancaria, incluso con voluntad de cumplir, no es fácil y no está garantizado, lo que genera riesgo de sanción (5). Este no es un problema en absoluto desdeñable a la hora de decidir si se debe o no regular una materia concreta, o a la hora de optar por una u otra técnica regulatoria.

En los siguientes apartados se va a analizar el tratamiento de los riesgos más característicos de la actividad bancaria según los instrumentos reguladores empleados, en orden creciente de rigor: no regulación, sometimiento a vigilancia especial sin regulación sustantiva, cobertura financiera

del riesgo, limitación cuantitativa de las operaciones que lo generan, y prohibición de éstas. Como se verá, en la mayor parte de los casos cada clase de riesgo sólo aparece en uno de esos apartados.

RIESGOS NO SOMETIDOS A REGULACION

No todos los riesgos del negocio de las entidades de crédito están sometidas a regulación. Pasemos revista en este apartado a los más importantes que se encuentran en esta situación de desinterés legislativo.

No hay motivo para regular cuando las propias entidades tienen un interés indudable, no empañado por consideraciones de signo contrario, en eliminar radicalmente el tipo particular de riesgo de que se trate. En tal caso, la gerencia de la entidad será su mejor vigilante; no se precisan ni recordatorios legales de la existencia del riesgo ni, menos aún, reglas oficiales de comportamiento para evitarlos.

Todas las entidades de crédito deben protegerse de los *fraudes* y *estafas* que puedan cometer sus propios empleados, sea a la entidad, sea a terceros pero en nombre, y con responsabilidad civil, de la entidad. Aunque cualquier empresa, financiera o no, está sometida a este riesgo, en las de crédito tiene tal incidencia que se puede considerar un riesgo típico del negocio bancario. Y ello por dos razones; la primera es que el continuo manejo de cuentas de terceros crea oportunidades de que aparezcan delitos de esa naturaleza; la segunda es que, normalmente, las entidades de crédito son organizaciones grandes, con alto grado de dele-

gación o descentralización de funciones, y con procedimientos administrativos complicados.

A pesar de su importancia, es un riesgo cuyo tratamiento se confía siempre a la propia entidad, sin más provisión que la de recordar, si acaso, que la entidad debe llevar sus asuntos con la diligencia del buen comerciante. Las entidades se protegen de él, básicamente, mediante procedimientos administrativos que requieren el concurso de más de una persona de la entidad (o de más de un departamento o división administrativa) para manejar cuentas o disponer pagos, y mediante un sistema de inspecciones o auditorías internas. Por otra parte, las entidades reciben la colaboración espontánea de sus clientes, que chequean regularmente sus estados de cuentas, y observarían rápidamente cualquier manipulación (6). Y, de hecho, esto parece bastar, si no para erradicar totalmente el riesgo de fraude interno (7), sí al menos para que los siniestros, por emplear terminología actuarial, no lleguen a poner en peligro la vida de las entidades de crédito, aunque sí, a veces, la carrera de algún gestor. Más complicada es la protección de la entidad contra fraudes o estafas cometidos por sus directivos y altos empleados, una faceta del riesgo anterior que sí puede atentar a la vida financiera de una entidad de crédito; volveremos sobre este punto al hablar del riesgo de crédito, ya que el mecanismo desencadenante suele ser una financiación incorrecta a esas personas, o a terceros vinculados con ellas (8).

En el mismo orden de riesgos que parece, a primera vista, que la entidad siempre desearía evitar se encuentra el riesgo de *robo o atraco*, un riesgo muy típico en

unas entidades que han de manejar continuamente dinero físico en cantidades apreciables.

Pero la protección contra ese riesgo tiene un coste significativo. Por supuesto, las auditorías o inspecciones internas con que se combate el fraude también tienen coste, pero éste es lo bastante reducido en términos relativos como para que pueda despreciarse en el análisis. Por el contrario, la protección física de una extensa red de sucursales puede implicar costes muy considerables, sea en forma de instalaciones especiales (cajas de seguridad, áreas protegidas, esclusas, sistemas de vigilancia y alarma, etcétera), sea en forma de gastos de personal (vigilantes, formación especial del personal de ventanilla). Por otra parte, los atracos son lo bastante frecuentes como para permitir la construcción de estadísticas que determinen su coste actuarial, e incluso para estimar la reducción del mismo que puede esperarse de la adopción de unas u otras medidas. Así pues, la entidad se encuentra ante un problema normal de economía de empresa: determinar en qué punto los costes de las medidas de protección superan los daños que pueden esperarse de los atracos.

Con esa cualificación técnica, sigue siendo cierto que las propias entidades de crédito son las primeras interesadas en evitar la incidencia de este riesgo. La regulación prudencial y la actuación inspectora de las autoridades supervisoras no precisan ocuparse de ese problema.

Sin embargo, el tema ha merecido la atención de la regulación por razones ajenas a la supervisión prudencial. Cuando los atracos tienen por objeto financiar otros delitos (el caso típico sería

el terrorismo), existe un riesgo de daño indirecto a terceros. La entidad de crédito, al hacer cálculos y aceptar implícitamente un cierto volumen de atracos, no tiene en cuenta esas «deseconomías externas»; el legislador sí puede considerarlas, con la misma lógica con que obliga a las fábricas a tomar medidas para reducir la polución. Por eso, se han regulado cuestiones tales como la contratación de vigilantes, la seguridad de las áreas de manejo de dinero, u otras medidas similares. Coherentemente, esas medidas proceden siempre de los departamentos del Gobierno encargados de la política y seguridad ciudadanas, no de los que se ocupan de la supervisión prudencial (9).

RIESGOS SOMETIDOS A VIGILANCIA ESPECIAL

Existen dos riesgos clásicos que no son objeto de regulación sustantiva en la normativa bancaria española, pero para los que el legislador ha considerado oportuno establecer mecanismos especiales de autocontrol. Se trata del riesgo de interés y del riesgo de liquidez.

El *riesgo de interés* consiste en que se produzca un desfase entre los ajustes de los productos de la inversión y de los costes de la financiación a una variación del cuadro de tipos de interés que ofrece el mercado. Generalmente, la vida media de las colocaciones de una entidad de crédito es mayor que la de sus financiaciones, como consecuencia de su actividad de transformación de plazos: en tal caso, una subida de tipos de interés generalizada se reflejará antes en sus costes, haciéndole perder dinero hasta que se renueven los activos a los

nuevos tipos. Normalmente, ese desfase será transitorio, y se compensará en algún momento con desfases de signo contrario producidos por bajadas de los tipos. Sin embargo, si el movimiento de tipos es profundo y duradero, y el desequilibrio (*mismatch*) de plazos es pronunciado, las pérdidas podrían llegar a ser inasumibles: la entidad no sobreviviría hasta el día en que todos sus activos y pasivos se hubiesen ajustado a las nuevas condiciones de tipos.

La anterior es una descripción deliberadamente anticuada del riesgo de interés. En un mundo en el que proliferan las operaciones a tipo variable, lo que importa no es el desequilibrio entre los vencimientos de los activos y los pasivos, sino el desequilibrio entre los períodos de revisión de sus tipos: si los tipos de los créditos se revisan con la misma frecuencia que los de las financiaciones de la entidad, el problema no existe.

Las operaciones a tipo variable son una muestra de la imaginación de las gerencias bancarias para gestionar el riesgo de interés cuando se han enfrentado con una fuerte volatilidad de tipos en los mercados, como consecuencia de la desregulación y de la actuación macroeconómica de las autoridades monetarias. El fenómeno es de ámbito mundial. En España, los tipos variables se generalizaron en la primera mitad de los ochenta en la financiación de las empresas, y en la segunda mitad en la financiación hipotecaria. Lo sucedido tras la entrada de la banca extranjera en España, a partir de 1978, es un buen ejemplo de autogestión del riesgo de interés ante un problema realmente acuciante. Las condiciones de acceso ofrecidas a la banca extranjera en aquel mo-

mento la forzaban a financiar su actividad crediticia con fondos interbancarios, cuya volatilidad era conocida. Su respuesta fue introducir en el mercado español los créditos indicados de una u otra forma con el MIBOR, resolviendo así su problema de equilibrio financiero (10). En los años más recientes, el diseño y proliferación de algunos «productos derivados» relacionados con el tipo de interés (FRA y permutas de interés, entre otros) responde a la misma preocupación del mercado por dotarse de medios con los que gestionar este riesgo mediante operaciones de intercambio de flujos de interés distintos; cuando el riesgo se manifiesta en ajustes del valor de los activos negociables en el mercado, los productos derivados también permiten generar ajustes de signo opuesto.

En el caso del riesgo de interés, estamos en buena compañía al no regularlo. A pesar de ser un riesgo clásico, no es un riesgo que haya sido objeto de un tratamiento normativo específico en otros países. Es cierto que la mayor variabilidad de los tipos de interés, subrayada por el fracaso masivo de las *saving and loans associations* americanas por razones asociables a este riesgo, ha despertado una ola de preocupación oficial. Sin embargo, en los foros internacionales, y en particular en el prestigioso Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (11), parece haberse descartado por el momento su regulación sustantiva, ni en forma de limitaciones a los desfases aceptables, ni en forma de cobertura con capital o provisiones específicas. Todo lo que se propone es un modelo de seguimiento estadístico voluntario, del que se espera seguramente, primero, un mayor grado de con-

cienciación de las gerencias de las entidades; segundo, un mayor conocimiento del alcance real del riesgo y de las complejidades institucionales de su seguimiento, y tercero, el desarrollo de un lenguaje común entre los bancos y los supervisores bancarios. Esta solución «débil» responde a la falta de un modelo de control comúnmente aceptado por la profesión o por la doctrina que pueda ser utilizado como base normativa para cualquier tipo de entidad de crédito. Y, tal vez también, a que las entidades parecen controlarlo espontáneamente dentro de límites razonables.

La preocupación por el riesgo de interés se ha traducido en España, igualmente, en una política de autocontrol. Recientemente, se ha establecido la obligación de que las entidades lo sometan a una vigilancia continua mediante los procedimientos de seguimiento y control interno adecuados (una obligación que no existe expresamente en el caso del riesgo de crédito, por ejemplo); esos procedimientos serán supervisados por el Banco de España, que podrá someterlos además a requisitos mínimos y reglas normalizadas (12). Nótese que esta facultad del Banco se refiere a los procedimientos de seguimiento y control internos, no a la regulación sustantiva del riesgo. El Banco de España ha ordenado a las entidades que tengan claramente establecida (en forma comprobable) la política del órgano de administración para la asunción de ese riesgo, la frecuencia de su análisis y revisión, los procedimientos de medición, y los límites operativos que se puedan establecer, y que determinen el órgano o cargo directivo responsable de la información y la gestión de ese riesgo, fijando el alcance de sus responsabili-

dades; los órganos de control interno evaluarán el cumplimiento de la política diseñada por el órgano de administración (13). El Banco reconoce de algún modo la diversidad de situaciones, al indicar que los procedimientos estarán «de acuerdo con el nivel de actividad» de la entidad; por ello, se abstiene de producir un modelo de análisis normalizado.

Por otra parte no es difícil encontrar en la regulación comparada y española vestigios de un tratamiento institucional, no específico, del riesgo de interés (o de los riesgos de liquidez y de interés mezclados), en forma de prohibiciones, o de autorizaciones exclusivas, para actuar en determinados plazos; o en forma de equilibrios contables parciales entre determinadas masas de activos y pasivos. La vieja dicotomía banca comercial *versus* banca industrial respondió a esa idea, que también está presente en las regulaciones sectoriales de las entidades de crédito especializadas. En España, ese criterio informa en gran medida la fallida especialización bancaria de la reforma de 1962, y reaparece periódicamente cuando el legislador toma una hoja en blanco para diseñar una nueva clase de entidades de crédito con la que pretende impulsar la financiación a largo plazo: así sucedió con los bancos industriales y de negocios en 1962, y con las sociedades de crédito hipotecario veinte años más tarde (14). En la actualidad, no queda mucho vivo de esas medidas sectoriales destinadas a lograr el equilibrio de plazos, al menos en alguna parcela del mundo financiero. Las limitaciones o prohibiciones, teóricamente sanas, han ido suavizándose posteriormente porque condenaban a las entidades afectadas a la inactividad (15); las ex-

clusivas no se han podido mantener ante las acusaciones de agravio comparativo de quienes no las disfrutaban. La idea de una diferenciación normativa de las distintas categorías de entidades de crédito está en franco retroceso.

El *riesgo de liquidez* consiste en que se produzca un desfase entre el flujo de entradas y salidas de caja en las actividades bancarias típicas (16). El riesgo es doble: si las entradas superan a las salidas, la entidad de crédito se encontrará con unos fondos ociosos que no le rinden, perdiendo dinero hasta que logre invertirlos; si las salidas superan a las entradas, tendrá que suspender pagos.

Ante un dilema tan brutal, el sistema financiero ha generado sus propios mecanismos de defensa, consistentes, sobre todo, en la creación de dos mercados (el de depósitos interbancarios y asimilados, y el de deuda pública a corto plazo) de excepcional agilidad y profundidad, y de muy bajo nivel de riesgo de crédito o de contraparte, en los que las entidades pueden colocar de forma casi instantánea excedentes de tesorería de casi cualquier importe, u obtener financiación transitoria para sus desfases negativos, aunque en este caso no por cualquier importe. En cierto modo, la principal actuación pública de las autoridades españolas en relación con el riesgo de liquidez ha sido, precisamente, estimular la creación de esos mercados y facilitar su funcionamiento (17).

Ello requiere una reformulación del riesgo de liquidez, ya que la penalización por tener liquidez ociosa no será ahora la falta de rentabilidad, sino una rentabilidad en colocaciones inter-

bancarias o monetarias inferior a la de las colocaciones bancarias clásicas; y, lo que es más importante desde el ángulo regulador, el peligro por tener un déficit de liquidez será, fundamentalmente, un coste de refinanciación algo superior al de los fondos típicos de la clientela (que se encarecerá si el mercado considera que la entidad está sobreendeudada); la suspensión de pagos quedará reservada de hecho a aquellos casos en los que el problema de liquidez se combine con un problema de solvencia.

La legislación comparada proporciona numerosos ejemplos de regulación del riesgo de liquidez. Históricamente, ese fue el primer riesgo bancario sobre el que se legisló, cuando el patrón monetario básico era metálico y los bancos de emisión andaban descubriendo las posibilidades del juego de azar de ir cortos de oro o plata. En su versión moderna, la regulación aparece en forma de *ratios* de obligado cumplimiento que tratan de asegurar que las entidades mantienen un colchón de activos muy líquidos proporcional al volumen de pasivos, especialmente pasivos de vencimiento potencial cercano; o de límites a los desfases negativos admisibles entre los vencimientos de los activos y pasivos a la vista o en el período inmediatamente siguiente (18). Sin embargo, una vez reformulado el riesgo a la luz de las posibilidades de los mercados interbancarios, la necesidad de una regulación de la liquidez no es tan evidente, porque el problema ha derivado hacia un dilema normal de economía de empresa, y no de los más graves; y el gran riesgo latente (la suspensión de pagos), que sí justificaría sin duda una regulación, se asocia en realidad

a la solvencia de la entidad, la cual tiene otro tratamiento.

La Comunidad Económica Europea, que en 1976 previó veladamente una regulación de este riesgo (19), no ha progresado en esa tarea, ciertamente espinosa, por la falta de un modelo de control aceptable para todos, y por la dificultad de definir unos estándares mínimos razonables que, al mismo tiempo, no perjudiquen innecesariamente a las entidades con buen acceso a los mercados de refinanciación interbancaria, haciéndolas demasiado líquidas por decreto. Su problema se complica por la diversidad de peculiaridades institucionales que existen en los mercados nacionales, y que seguramente obligarían a escoger entre una norma muy vaga e ineficaz y una norma sumamente prolija, con demasiadas adaptaciones locales. El Comité de Supervisión Bancaria de Basilea tropieza con los mismos escollos.

En España, hasta hace relativamente poco, el alto nivel de dos coeficientes obligatorios a cubrir con activos muy líquidos (el de caja y el de inversión en pagarés del Tesoro) proporcionaba a las entidades de depósito un colchón de liquidez suficiente sin necesidad de una regulación específica. En la práctica, el problema inmediato que plantea la iliquidez pasajera de una entidad es que fuerce al mercado interbancario, incluido el banco de bancos, a conceder descubiertos no deseados. Los depósitos obligatorios en el Banco de España pueden usarse para cubrir esos fallos de liquidez (cuyo *status* cambia así de descubierto operativo a incumplimiento administrativo de un coeficiente). La concesión de crédito del banco emisor con garantía de valores (incluso certificados del Banco de España) es otra solución satisfactoria. Pero

con los depósitos obligatorios a un mero 2 por 100, y la cartera de deuda pública y CBE plenamente pignorada como consecuencia de las condiciones monetarias básicas, esos mecanismos ya no son suficientes, y puede resultar necesaria una revisión de los procedimientos operativos del mercado, o una reconsideración de la política de liquidez.

A falta de una regulación sustantiva, sí se ha extendido, en cambio, a este riesgo la normativa sobre vigilancia y procedimientos de control interno que vimos al tratar del riesgo de interés, con una formulación idéntica (las normas que allí se citaron se ocupan conjuntamente de los dos temas) salvo en un punto: en el riesgo de liquidez los órganos de administración, además, tendrán que tener diseñados planes de emergencia para resolver problemas que les afecten particularmente.

RIESGOS SOMETIDOS A COBERTURA

Algunos riesgos de la actividad bancaria se regulan, básicamente, exigiendo a las entidades que tengan un nivel de recursos propios suficiente para atender las pérdidas que puedan producirse. Este es el caso del *riesgo de crédito*, con toda probabilidad el riesgo más importante al que se enfrenta una entidad de crédito, pero también un riesgo al que, por definición, no puede escapar sin dejar de serlo, y que, por tanto, no admite técnicas de control más severas.

El tratamiento del riesgo de crédito está armonizado internacionalmente gracias a una recomendación del Comité de Basilea de

1988 (20), que ha tenido gran aceptación en todo el mundo y que ha servido de borrador para la armonización comunitaria (21). El modelo utilizado, que tenía antecesoros en las legislaciones nacionales de algunos países, consiste en requerir que los recursos propios superen un determinado porcentaje (8 por 100) de la suma de las diferentes operaciones, ponderadas con unos factores que miden su distinto grado de riesgo de crédito.

La gama de recursos propios computables en el numerador de la *ratio* es amplia (capital escritural y primas de emisión, reservas generadas y en generación, reservas de revalorización, ciertas provisiones no específicas, acciones preferentes de diversos tipos, financiaciones subordinadas), pero el modelo tiene en cuenta la distinta eficacia de esos elementos e impone límites a los de menor calidad respecto de los de calidad mayor (los recursos propios básicos, esto es, el capital y las reservas generadas).

La gama de operaciones cuya suma ponderada forma el denominador aún es más amplia, pues abarca a todo el activo (incluyendo elementos, como las acciones o el inmovilizado material, que no presentan riesgo de crédito en sentido estricto), las operaciones de fuera de balance consistentes en compromisos que pueden traducirse en su día en activos, y las operaciones de fuera de balance asociadas a los riesgos de interés y de cambio en las que un incumplimiento de la contraparte, sin implicar una adquisición de activos de riesgo, sí supondría un perjuicio para la entidad, o su sustitución (con coste) por otra operación similar. Los activos se distribuyen básicamente en cuatro ponderaciones convencionales: ponde-

ración nula para los que no tienen un riesgo de crédito apreciable, como pueden ser los activos sobre bancos centrales o sobre los estados del área de la OCDE; ponderación del 20 por 100 para activos de bajo riesgo, como los interbancarios, o los activos sobre administraciones públicas periféricas; ponderación del 50 por 100 para algunos riesgos hipotecarios, fundamentalmente sobre viviendas (22); y ponderación plena, al 100 por 100, para los créditos sobre el sector privado, las acciones y el inmovilizado. Los compromisos con riesgo de crédito reciben una doble ponderación: primero se ponderan por la probabilidad de que el compromiso deba ser atendido y se convierta en un activo, y luego se aplica la ponderación del sector contraparte, o de la garantía, si la tienen. En cuanto a las operaciones con riesgo de interés o de cambio, se sigue un procedimiento similar, con unos coeficientes tan reducidos en la primera fase (el incumplimiento es raro en los mercados de esos productos) que el efecto de este capítulo sobre las necesidades de recursos propios sería minúsculo si no fuese porque el volumen alcanzado recientemente por esas operaciones esotéricas excede ya en algunas entidades del importe del balance total (23).

Ni el 8 por 100, ni los cuadros de ponderaciones de Basilea y de Bruselas responden a un análisis actuarial riguroso del riesgo de crédito. Su valor nace de un consenso político de las autoridades supervisoras sobre lo que parecía a la vez necesario y posible en 1988-89. Algunas de sus peculiaridades de detalle del modelo son cicatrices de la lucha de intereses nacionales que se desarrolló durante la negociación

de esos esquemas. Sin embargo, su aceptación generalizada lo ha convertido en el patrón paradigmático de la solvencia a escala mundial, ha impulsado la recapitalización de muchas entidades de crédito, y ha despejado temores de competencia desleal en los mercados internacionales.

La normativa española de solvencia viene trabajando con modelos de esta naturaleza desde 1985. En 1992 se ha adaptado rigurosamente a la norma armonizada de Bruselas (24), con escasas desviaciones hacia un mayor rigor. La normativa comunitaria prohíbe normas nacionales más laxas, pero no más rigurosas; sin embargo, estas últimas perjudican la posición competitiva de las entidades nacionales afectadas, y por tanto deben administrarse con cautela (25). Los criterios más rigurosos se centran sobre todo en la definición de los recursos propios, de los que se deducen los créditos para la compra de acciones de la entidad de crédito (o de otras de su grupo consolidable), la tenencia de acciones del grupo consolidable por entidades no consolidables pero con unidad de decisión con aquél, y los compromisos de recompra, o similares, a terceros que estarían «aparcando» temporalmente autocarteras fuera del grupo, extremos todos ellos que no figuran en la normativa comunitaria.

Otra peculiaridad de la regulación española respecto de la de Bruselas es que, trabajando ambas sobre balances consolidados del grupo de entidades de crédito (incluidas las entidades financieras que ejerzan algunas actividades típicas de las entidades de crédito, aunque no tomen depósitos), la española prevé adicionalmente la aplicación del mismo o parecido coeficiente a

grupos consolidados más amplios (grupos sin matriz consolidable, como los grupos familiares, o los encabezados por una *holding* no financiera, y grupos mixtos de entidades de crédito y entidades aseguradoras). Siguiendo con temas de consolidación, mientras que la normativa de 1985 se ceñía exclusivamente al coeficiente del grupo consolidado, la de 1992 también presta atención a los de las filiales consideradas individualmente, lo que supone el reconocimiento de que, en las horas malas, los lazos internos del grupo, o la capacidad de apoyo mutuo, pueden verse seriamente debilitados (26).

Entre 1985 y 1992 la legislación española jugó con un modelo más ambicioso que el de Basilea-Bruselas. En efecto, aunque el núcleo central de la regulación de 1985 (27) era un tratamiento del riesgo de crédito bastante parecido al de 1992, aquella normativa también aplicó la técnica de la cobertura con recursos propios a otros elementos de riesgo, a saber: a) el riesgo de interés (o el de mercado), al aplicar coeficientes no nulos a activos sin riesgo de crédito, como son los activos sobre el sector público; b) el riesgo de concentración, al aplicar unos recargos importantes y progresivos sobre los coeficientes normales a las acumulaciones de riesgo en un cliente o grupo; c) el riesgo de grupo propio, al aplicar unos recargos todavía mayores a los activos sobre empresas del propio grupo no consolidadas, y sobre personas conectadas al grupo; d) el riesgo de cambio, al aplicar los requerimientos ordinarios de capital a las posiciones abiertas en divisas; e) el riesgo de participación en empresas, y de nuevo el riesgo de mercado, al aplicar

ponderaciones superiores al 100 por 100 a las carteras de acciones; f) el riesgo de innovación, al aplicar coeficientes relativamente duros a operaciones de nueva implantación, como las opciones en divisas (28); y g) el riesgo de inmovilizado, al aplicar ponderaciones superiores al 100 por 100 al inmovilizado material.

Esa acumulación de riesgos en un solo instrumento de control daba mucha libertad a las entidades, permitiéndoles una gran flexibilidad en la gestión global de sus carteras; lo cual, desde el punto de vista del supervisor, tiene ventajas e inconvenientes. La eficacia del coeficiente de 1985 como mecanismo de control de riesgos ha quedado inédita por la evolución de las cuentas de las entidades en los años siguientes. La entrada en vigor de aquella normativa coincidió con el comienzo de unos años de extraordinaria bonanza en las cuentas de resultados de las entidades de crédito españolas, que pudieron así acumular grandes excedentes de recursos propios sin esfuerzo (29). Para el conjunto del sector, el coeficiente no tuvo oportunidad de actuar en condiciones ajustadas, por lo que no llegó a constituir un factor restrictivo realmente severo sobre el riesgo de crédito y los demás riesgos adheridos a él. Tampoco tuvo ocasión de probar su capacidad de cobertura de una crisis financiera relevante.

La reforma de 1992, siguiendo patrones comunitarios, ha desplazado varios de esos riesgos desde el coeficiente de solvencia a la técnica, más rígida, de las limitaciones cuantitativas. Hay tres excepciones: el riesgo de cambio (único caso en el que también hay limitaciones cuantitativas), el riesgo de mercado

de la cartera de negociación, y el riesgo (de contraparte o de mercado) de los nuevos productos derivados, que, sin embargo, ya no reciben las ponderaciones demasiado prudentes de la normativa anterior. Estos riesgos también han sido objeto de una reciente armonización internacional, lo que limita la autonomía legislativa española (30).

En el caso del *riesgo de cambio*, la propuesta básica de la normativa comunitaria es similar a la regulación española anterior, con algún ajuste en la definición de la posición abierta. Por tanto, no es de extrañar que la regulación de 1992 lo haya incorporado directamente al coeficiente, sin esperar, no ya la entrada en vigor, sino tan siquiera a la publicación formal de la regulación comunitaria (31).

Por el contrario, la introducción en el coeficiente del *riesgo de mercado de la cartera de negociación* responde a una idea muy novedosa cuyo desarrollo se ha producido en diciembre de 1993 (32). El esquema comunitario parte de un tratamiento separado, y aditivo, de la parte de este riesgo que corresponde a la evolución general del mercado (riesgo general), y la que corresponde a la evolución particular de cada instrumento financiero (riesgo específico).

En el caso de los títulos de renta fija, el riesgo general se calcula aplicando a las posiciones en los diferentes instrumentos financieros unos coeficientes que miden la sensibilidad de los precios de los activos a una variación de los tipos de interés (sensibilidad que depende de su vida residual, y de la forma en que se instrumente el pago de intereses); ello da una primera estimación «bruta» de los requerimientos de

recursos propios; y a continuación se permite una complicada red de compensaciones entre los requerimientos de las posiciones largas y cortas para llegar, finalmente, a una cifra de requerimientos netos por riesgo general. En cuanto al riesgo específico, se aplican unos coeficientes directamente inspirados en los del coeficiente de solvencia a las posiciones netas en cada instrumento. Por lo que respecta a la cartera de negociación de acciones, el riesgo general se mide por el convencional y familiar 8 por 100, que se aplica a la posición neta en toda la cartera; y el riesgo específico merece un no menos convencional 4 por 100 sobre las posiciones netas en cada instrumento.

Ese esquema se presta a los siguientes comentarios. En primer lugar, constituye una regulación *parcial* del riesgo: para la cartera de renta fija las asociaciones entre el riesgo de mercado y el riesgo de interés son evidentes, y piden un planteamiento más globalizador, que el esquema elude (33); por otra parte, también tienen riesgo de mercado los títulos de la cartera de inversión, desatendidos por la nueva norma, que acepta un tratamiento distinto según la intención de la entidad adquirente. En segundo lugar, es una regulación *sesgada* técnicamente, ajustada a las condiciones actuales de los mercados financieros de los grandes países, pero no necesariamente a las de otros países u otras condiciones de mercado (34). En tercer lugar, es una regulación *no verificada* empíricamente: ese esquema, a diferencia del de solvencia por riesgo de crédito, no se ha aplicado, ni siquiera estadísticamente, en la mayoría de los países o en la inmensa mayoría de las entidades

financieras, y por tanto son una incógnita tanto su eficacia final como sus efectos inmediatos. En cuarto lugar, es una regulación curiosamente *generosa*: la adición de otro factor de riesgo a los requerimientos de recursos propios por riesgo de crédito existentes no implica automáticamente un reforzamiento de los requerimientos globales, porque en el esquema se han introducido compensaciones de justificación discutible (35), y coeficientes específicos de riesgo inferiores a los de la directiva de solvencia. Y en quinto lugar, es una regulación extremadamente *compleja*, en un triple sentido: es larga y detallista, lo cual ya no sorprende, pues lo son todas las directivas bancarias comunitarias; viene cargada de opciones alternativas que la complican; y es de difícil comprensión y aplicación incluso para los iniciados. Es de temer que la mayor parte de los destinatarios de la norma la acatarán y cumplirán mecánicamente, sin analizar su correspondencia con los riesgos reales de su cartera.

En la transposición a la normativa interna española, ha sido necesario revisar, ante todo, el concepto de cartera de negociación (36), ajustándolo a las especificaciones comunitarias, lo que implica una importante ampliación de su contenido. Se han desechado las opciones ofrecidas por la Directiva comunitaria (en particular, la aplicación directa del método de la duración, de mas difícil verificación externa, y la aplicación de coeficientes reducidos a los «títulos de cotización calificada»), en un intento de simplificación de un modelo seguramente excesivo para los fines perseguidos. Y se han introducido algunas caute- las para evitar que la nueva re-

gulación se traduzca en otra reducción de necesidades de recursos propios en el caso de las acciones, teniendo en cuenta que la reforma de principios de 1993 ya supuso un importante movimiento en ese sentido.

La cobertura del riesgo de crédito con recursos propios en el coeficiente de solvencia atiende al riesgo potencial de los diferentes tipos de activos que se encuentran en situación normal. Quedaría incompleta si no se complementase con una *cobertura específica del riesgo de crédito* de los activos perjudicados; esto es, con unas provisiones por insolvencia que atiendan a las necesidades particulares que puedan plantear los activos dudosos de la cartera, y en especial de la cartera de créditos.

En muchos países, se considera que la tarea de calificación y provisión de activos pertenece más al ámbito contable que al prudencial; el supervisor acepta en principio las decisiones de la propia entidad, con el control ejercido por los auditores externos. Tal vez por ello no se ha promovido una armonización internacional de las provisiones por insolvencia o por riesgo país. En España, sin embargo, el tratamiento, aunque presentado formalmente en normas contables, se encuadra claramente en la regulación prudencial: no se debe olvidar que la regulación contable de las entidades de crédito es elaborada y publicada por el Banco de España. La crisis bancaria de 1977-83 mostró insuficiencias evidentes en las políticas contables de la banca, que tiene un doble interés de corta mira en no revelar sus problemas crediticios: salvar de momento los dividendos y preservar la imagen. De ahí que el Banco de España introdujese en 1978 una regulación contable

rigurosa que establece, a la vez, unos patrones para la calificación de los activos y unos niveles mínimos de provisión para los calificables como dudosos (37). Esa regulación se ha ido perfeccionando y completando a lo largo de los años ochenta, y se ha extendido a todo tipo de entidades de crédito, pues inicialmente estaba limitada a los bancos.

A mediados de la década, la normativa de provisiones se ocupó también del llamado *riesgo país*, o riesgo de que un país no esté en posición de pagar a sus acreedores en divisas (38). Esta regulación nació de la irrupción en la escena internacional de un hecho nuevo, la crisis de la deuda de los países latinoamericanos (y posteriormente, de la Europa del Este), sobre el que, obviamente, no existía experiencia bancaria ni práctica supervisora común (39). La reacción de las autoridades españolas fue construir una regulación *ex novo* que, esta vez, resultó eficaz y adecuada. En lugar de dar una lista de países problema (una solución rígida y de diplomacia complicada, aunque favorecida por algún otro país), se establecieron unos criterios objetivos para que las entidades clasificasen según su propia experiencia a los países en seis categorías (que se gradúan desde el riesgo inapreciable hasta el fallido irredimible), aplicándoles a continuación unos niveles de provisiones fijados oficialmente. La fijación de estos niveles se hizo experimentalmente, variando con la evolución del problema (40), al tiempo que la existencia de varios grados de riesgo país permite una acumulación progresiva, no traumática, de provisiones cuando un país empieza a mostrar síntomas de debilidad financiera (41).

Una diferencia de las políticas de provisión de riesgos ordinarios y de riesgo país es que, mientras la primera actúa esencialmente en la fase de seguimiento de créditos ya concedidos, la segunda actúa, además, en la de asunción de riesgos, como un elemento flexible de disuasión en la extensión de nuevos créditos (42).

La necesidad de la cobertura específica del riesgo de crédito viene exigida, en cierto modo, por el éxito de la *ratio* de solvencia. Si esa *ratio* trata de cubrir el riesgo de crédito, en teoría deberían aceptarse desviaciones transitorias respecto del mínimo establecido, cuando se produjese una desviación de siniestralidad, siempre posible, y los recursos propios se utilizasen para el fin al que se suponen destinados. Por ejemplo, es evidente que la morosidad del crédito tiene una fuerte correlación con la coyuntura económica: en años de baja coyuntura y alta insolvencia, cabría pensar en una caída transitoria de las reservas, que se repondrían en los años de coyuntura favorable (con creces, para promediar el 8 por 100 a lo largo del ciclo). Sin embargo no es así: la aceptación de desviaciones negativas del coeficiente es muy limitada (43), tanto en la normativa como en la valoración de los mercados, que han sacralizado la «*ratio* Cooke». Así, los recursos propios mínimos han pasado a ser intocables en la gestión ordinaria del riesgo. La alternativa es constituir fondos específicos, no computables como recursos propios porque no tienen vocación de permanencia (aunque se deducen del valor de los activos al calcular el coeficiente de solvencia), que pueden manejarse de una forma más ágil y discreta que los fondos propios.

RIESGOS SOMETIDOS A LÍMITES CUANTITATIVOS

La técnica de los límites cuantitativos es menos flexible que la anterior, y quizá resulta más adecuada para tratar riesgos especialmente peligrosos. En el pasado, se ha empleado con diversas finalidades. Para que las entidades no inmovilizasen una porción excesiva de su activo, existió un límite a la suma del inmovilizado material y la cartera de acciones y obligaciones privadas, una traducción del principio financiero-contable que pide que la inversión fija se financie con capitales fijos (44). Más curioso es el límite que impuso el Banco de España, en 1979, a la cartera de avales; más que la peligrosidad intrínseca de esas operaciones, aquella medida reflejaba la preocupación, alimentada por las experiencias habidas con los primeros bancos que entraron en el Fondo de Garantía de Depósitos, de que los avales escapasen de los mecanismos habituales de contabilización y control internos (45).

En la actualidad, los límites cuantitativos se utilizan en España en cuatro casos: las concentraciones de riesgos, las participaciones en empresas no financieras, el inmovilizado material y las posiciones abiertas en divisas. Todos los límites se establecen como porcentajes de los recursos propios, según se definen para el coeficiente de solvencia.

El límite cuantitativo más importante es el que se aplica a las concentraciones de riesgos. Esta es una derivación muy grave del riesgo de crédito, pues produce siniestros que escapan del efecto difusor de la ley de los grandes números, y que pueden acabar, y de hecho han acabado, con

la vida de muchos bancos. Las concentraciones de riesgos han jugado un papel destacado en todas las crisis bancarias españolas desde mediados del siglo pasado hasta nuestros días (46). Un banco que se permita concentraciones de riesgo se convierte en rehén de sus prestatarios: si éstos experimentan dificultades financieras, la entidad no sólo no podrá cancelar o ejecutar sus créditos (porque así los revelaría automáticamente como fallidos, y su volumen pondría en dificultad al propio banco), sino que se ve obligado a concederles nuevos préstamos, cuando menos para «pagar» los intereses de los viejos. Si la concentración se produce sobre empresas del propio grupo, o sobre los gestores del banco y sus empresas, existe además un conflicto de intereses que permite poner en duda, de entrada, el recto juicio de la entidad o de los gestores para autocalificarse los riesgos. Con frecuencia, estas autofinanciaciones derivan en situaciones de fraude más o menos encubierto a la entidad y a sus depositantes (47).

La aplicación de límites a las concentraciones de riesgo tiene una larga historia, y hasta 1983 una eficacia discutible, por problemas de incumplimiento de la letra o, al menos, del espíritu de la regulación (48). Como ya sabemos, en la reforma del coeficiente de solvencia de 1985 se abandonó esa técnica, sustituyéndola por unos recargos importantes a los requerimientos de recursos propios cuando las concentraciones traspasaban ciertos umbrales. Pero pronto se recuperó la idea anterior, esta vez por incitación comunitaria (49), coexistiendo ambas técnicas entre 1987 y 1992.

La regulación vigente vuelve a descansar exclusivamente en los

límites cuantitativos, y es transposición rigurosa de una reciente Directiva que ha sustituido a la anterior Recomendación comunitaria (50). Se establecen dos límites: uno del 25 por 100 de los recursos propios para los riesgos con una persona o grupo (incluyendo en un grupo las personas físicas que lo controlan), y otro de 800 por 100 para el conjunto de los grandes riesgos, entendiendo por tales los que superen el 10 por 100 de los recursos propios. El primero de esos límites desciende a 20 por 100 cuando la concentración se produce en entidades no consolidables del propio grupo (o con quienes ostenten cargos de administración y alta dirección en empresas del grupo) (51).

La regulación española acoge las excepciones y reducciones de los límites que permite la norma comunitaria, así como el periodo de ajuste previsto en ella (manteniéndose, por tanto, el anterior límite del 40 por 100 hasta fin de 1998). Por otra parte, la rigidez de los nuevos límites se atenúa, ya que las entidades pueden excederlos si restan el exceso de los recursos propios.

La segunda área de riesgo sometida a límites es la de las *participaciones en empresas*. Este es un tema muy controvertido en la doctrina: las posiciones van desde la de quienes subrayan los peligros de excesiva implicación financiera, y de concentración de poder económico, que resultan de tales participaciones, hasta la de quienes señalan el papel promotor del desarrollo que ha jugado la banca como suministradora de capital de riesgo, de financiación a largo plazo, y de capacidad empresarial a, por ejemplo, las industrias básicas. Consiguientemente, las soluciones reguladoras van desde una

prohibición absoluta hasta una complicidad poco matizada.

El reconocimiento mutuo de negocios bancarios tan polarizados como pueden ser el sistema inglés de banca comercial y el sistema alemán de banca universal precisaba una armonización comunitaria, que tenía que ser un encuentro a mitad del camino (52). El criterio fue prohibir a las entidades de crédito tener participaciones cualificadas (esto es, superiores al 10 por 100 del capital de una empresa) que superen individualmente el 15 por 100 de los recursos propios de la entidad de crédito, al tiempo que el conjunto de las participaciones cualificadas no debe exceder el 60 por 100; esta regla no afecta a las participaciones en entidades financieras, incluso seguros. Pero se permite exceder de los límites, de modo transitorio, si las participaciones no tienen carácter de inmovilización financiera, o resultan de operaciones de saneamiento o reflotación de empresas; y de modo permanente si, al igual que sucede en los límites a los grandes riesgos, la entidad resta los excesos de participaciones de los recursos propios a los efectos del cálculo del coeficiente de solvencia.

Partiendo de una posición de hecho más próxima a la banca universal que a la comercial pura, la regulación española ha transpuesto este precepto comunitario aprovechando también todas las excepciones admitidas, y el excepcional período de ajuste (diez años) previsto para las entidades que sobrepasasen los límites a la entrada en vigor de la nueva regulación (53).

El límite del *inmovilizado material* no tiene antecedente comunitario, ni unos precedentes comunes en la doctrina compa-

rada, aunque no faltan ejemplos de límites parecidos, y existe una práctica arraigada en muchos sistemas bancarios contraria a la inversión inmobiliaria en lo que no sean las oficinas centrales de la entidad. La justificación para imponer un control a estas inversiones puede estar en el principio financiero-contable que pide que el inmovilizado se financie con fondos permanentes, pero sobre todo en la apreciación de que los cambios de valoración, y las dificultades de realización, de un patrimonio inmobiliario lo convierten en un activo con alto riesgo de mercado y de liquidez; a lo que se une la sospecha de que muchas entidades, deslumbradas por las plusvalías obtenidas en algunos momentos de la historia inmobiliaria, tienden a olvidar la existencia de esos riesgos (54). Este límite se ha establecido en la reforma de la legislación prudencial de 1992, sustituyendo a los coeficientes de solvencia extraordinariamente elevados aplicados al activo real en la normativa de 1985. Se ha fijado en el 70 por 100, y afecta al conjunto de los activos materiales de las entidades o grupos, incluidos los tomados en arrendamiento financiero y los que aquéllas usen y sean propiedad de filiales no consolidables. Se excluyen en cambio los adjudicados en pago de deudas (aunque con severas reglas de saneamiento si se prolonga su permanencia en balance), los cedidos en *leasing* (tratados como préstamos), y los inmuebles de la obra social de las cajas de ahorros y cooperativas de crédito (55).

La última área en la que se usan límites cuantitativos es la de las *posiciones cambiarias*. Sabemos que la regulación comunitaria las incluye entre los elementos a cubrir con recursos propios

por riesgo de mercado, del que el riesgo de cambio es una variante. Además, en España, como en otros países, se someten también a esta técnica potencialmente más energética (56). La dificultad de estos límites es encontrar un modelo que pueda aplicarse con carácter general. Se tiende a considerar que el nivel asumible de riesgo depende de la capacidad de gestión de cada entidad en este campo. De hecho, en condiciones normales del mercado, se observa cierta polarización entre un gran número de entidades que restringen espontáneamente su exposición al riesgo de cambio cerrando sus posiciones por sistema, y un número limitado de especialistas que juegan con posiciones abiertas elevadas. Ello se ha traducido en una normativa muy atípica, en la que se regulan los aspectos formales de los límites (definición de las posiciones abiertas, naturaleza de los límites), pero su fijación concreta se hace entidad a entidad por la autoridad financiera, teniendo en cuenta sus circunstancias particulares.

Hasta 1993, el Banco de España ha venido fijando límites para las posiciones en cada divisa, y para la suma de las posiciones netas, largas o cortas, en las distintas divisas, incluso pesetas. En la reforma de diciembre de ese año, se ha prescindido de los límites individuales, y se ha revisado profundamente el concepto de posición global, permitiendo una serie de ajustes y compensaciones entre divisas que tratan de tener en cuenta las correlaciones históricas entre los movimientos de sus tipos de cambio. Estos ajustes y compensaciones no se hacen explícitos en la Circular, porque su concreción dependerá, en cada momento, de la experiencia reciente y de las

condiciones institucionales de los mercados de divisas, y deberá ajustarse a ellas de forma flexible. La eficacia de este mecanismo como instrumento de control del riesgo de cambio sólo podrá conocerse cuando se fijen los parámetros y sobre todos los niveles asignados de los límites (57).

RIESGOS PROHIBIDOS

En la legislación comparada, son frecuentes las prohibiciones a la banca para actuar en determinados campos. Estas prohibiciones tienen tres tipos de motivaciones. En algunos casos, se trata de actividades que han probado ser, históricamente, de alto riesgo, y provocaron en su día el fracaso de muchos bancos. El caso paradigmático lo forman las restricciones introducidas en 1933, a partir de la experiencia del *crash* de 1929, para realizar una serie de operaciones bursátiles, o de banca de inversión, que sufre la banca americana (58). En otros casos, las actividades presentan riesgos que, sin ser absolutamente reprobables, requieren un tratamiento regulatorio y supervisor distinto del de los riesgos bancarios clásicos, lo que aconseja su confinamiento a entidades especializadas (59). Finalmente, algunas actividades pueden prohibirse a una categoría de intermediarios financieros porque éstos poseen una información privilegiada que podrían utilizar para lucrarse indebidamente en perjuicio de sus clientes; las prohibiciones de este origen caen fuera del alcance del presente estudio.

La actual legislación *bancaria* española no contiene ninguna prohibición expresa para las entidades de crédito de vocación generalista (bancos y cajas de

ahorros, fundamentalmente). Reserva a las entidades de crédito la actividad financiera consistente en recibir fondos reembolsables del público y conceder créditos, pero es poco explícita sobre las otras cosas que pueden hacer (60), y guarda silencio sobre las que no pueden hacer.

Sin embargo, existen varios campos que les están vedados por las reservas de actividad establecidas por otros cuerpos especializados de legislación financiera a favor de otras entidades o agentes financieros. De ese modo, no pueden contratar seguros en nombre propio (actividad reservada a las empresas de seguros) ni en nombre ajeno (actividad reservada a las agencias y corredores de seguros), no pueden negociar en Bolsa valores para la clientela (actividad reservada a las sociedades y agencias de valores, aunque sí pueden desempeñar esa función mediadora en otros mercados de valores, como el importantísimo de las deudas públicas anotadas, o el de pagarés de empresa), y no pueden gestionar directamente fondos de inversión mobiliaria o inmobiliaria, fondos de titulización, o fondos de pensiones (actividades reservadas a sus respectivas sociedades gestoras). Por otra parte, en la actualidad, la legislación permite a las entidades de crédito desempeñar cualquiera de esas actividades a través de filiales del grupo bancario, y no impone a tales filiales un distanciamiento funcional riguroso. Así pues, no parece que sean razones de riesgo las que alientan la separación formal, sino motivos de técnica supervisora y, en algún caso, justificaciones de carácter histórico, nacidas de épocas en que la legislación favorecía una fuerte compartimentación y separación

de los mercados (y de las profesiones financieras).

Las entidades de crédito españolas no tienen prohibida la realización de actividades no financieras, como podrían ser, por ejemplo, la prestación de servicios comerciales o inmobiliarios, o servicios de asesoramiento no financiero, o las actividades de *trading* en instrumentos no estrictamente financieros, e incluso la producción de bienes materiales. Sin embargo, sus incursiones en estos campos son limitadas, y muchas veces derivan, más o menos directamente, de sus actividades financieras. Esta falta de actividad explica posiblemente la falta de regulación. Si tales actividades proliferasen, los riesgos que comportan podrían aconsejar en algunos casos su limitación o su prohibición. En general, la actitud de la autoridad supervisora ha sido contraria a la extensión de esas actividades no financieras.

Las entidades de crédito de ámbito operativo limitado, en contraposición a las generalistas, sí tienen, en cambio, prohibiciones estrictas, que pueden explicarse, en parte, por razones de regulación del riesgo. Su objeto social se limita a unas determinadas operaciones de activo, con exclusión de las demás. Ello tiene motivaciones de política financiera no prudenciales que no nos conciernen, pero también puede explicarse en alguna medida por el temor del regulador a que esas entidades, frecuentemente pequeñas, y siempre especializadas, gestionen mal sus excursiones hacia otras inversiones. Más clara es la justificación prudencial de la prohibición de tomar pasivos de clientes a corto plazo, y en especial cuentas a la vista. De ese modo, se limita el riesgo de liquidez de las entidades, porque

se les fuerza a buscar financiación a plazos más conformes con los de su actividad crediticia, y sobre todo porque se les aleja de una fuente de fondos potencialmente muy volátil que, para unas entidades que no están integradas en los mercados interbancarios (ni en esquemas de protección mutualista), podría resultarles muy peligrosa.

NOTAS

(*) El autor agradece a José Manuel Gómez de Miguel, Joaquín Latorre, Rafael Prado y Fernando Vargas sus comentarios a un borrador de este artículo.

(1) Su solución comprende cuatro fases: primero, definir y medir el riesgo de una determinada conducta (normalmente, una política en el área operativa), teniendo en cuenta las opciones abiertas en caso de *no* asumir el riesgo, pues con frecuencia se trata de una cuestión de alternativas; segundo, fijar el nivel de riesgo que se está dispuesto a asumir; tercero, tomar las medidas de control necesarias para situar el riesgo que, de hecho, se asuma dentro de las cotas deseadas; y cuarto, estar preparado financieramente para cubrir sus pérdidas potenciales.

(2) En ocasiones, el regulador aprecia la existencia de *economías* externas, o de razones sociales, en determinadas actividades (generalmente, en la concesión de créditos a ciertos sectores o para ciertos fines), y empuja a las entidades a entrar en riesgos que no asumirían voluntariamente. Aunque ha pasado, al parecer, la gran hora de las intervenciones selectivas en los canales de financiación, aún quedan residuos de esta actitud en la legislación.

(3) Nunca es totalmente así: la transformación en norma de obligado cumplimiento implica una concreción de detalle mayor que la de una norma de conducta profesional (aquella producirá sanciones que serán discutidas en los tribunales, ésta no), y por tanto alguna adaptación de las técnicas.

(4) No es fácil ajustar la legislación prudencial a los cambios de circunstancias (por ejemplo, la aparición de nuevas operaciones o mercados) con la rapidez deseada. La dificultad política de ese ajuste es mayor cuanto mayor es el rango de la norma. Por eso se constata, en la legislación nacional y en la comparada, un grado importante de deslegalización en estas materias. Las leyes bancarias remiten la concreción de temas importantes a los niveles reglamentarios, incluso a la propia autoridad supervisora, concediéndole amplias facultades discrecionales. Esta es una vieja fuente de tensión entre los juristas y legisladores generales y los que se especializan en este sector del derecho administrativo.

(5) En la banca americana, se está generalizando la figura del *compliance officer*, cuya función es asegurarse de que la entidad cumple, en todos sus escalones, con una normativa crecientemente complicada y abstrusa que escapa

a los conocimientos bancarios normales del personal, y evitar así que el banco sea castigado por pecados involuntarios. El problema se complica en ese país con una tendencia a la criminalización de la normativa bancaria, esto es, a considerar que su incumplimiento no es una falta administrativa, sino un delito sancionable con la cárcel.

(6) Algunos supervisores manifiestan por eso cierta preocupación por las cuentas inactivas, o por las cuentas sin envío de correspondencia, donde faltaría ese control externo complementario.

(7) El caso «clásico» de la sucursal en Atlanta (USA) de la Banca Nazionale del Lavoro —una caja paralela dedicada a operaciones ilegales, gestionada por un director de una sucursal auxiliado por alguno de sus empleados—, que escapó durante bastante tiempo a los controles y auditorías internos del propio banco, a las inspecciones de dos autoridades supervisoras y a las verificaciones de los auditores externos, muestra la dificultad de erradicar los comportamientos irregulares dentro de una entidad. A menor escala, fraudes de esta naturaleza aparecen con cierta regularidad en las noticias.

(8) El fraude se citó como causa muy importante en la debacle de las *saving and loan associations* americanas de los años ochenta. El Congreso de los EE.UU. estimó, al debatir la *Financial Institutions Reform, Recovery and Enforcement Act* de 1989, que entre un 33 y un 75 por 100 del coste del rescate de esas entidades podía atribuirse a fraude. Sin embargo, estimaciones oficiales posteriores rebajaron ese porcentaje a 10/15 por 100 (Citado por W.P. Barr, *The Banker*, noviembre 1993, pág. 13). También se menciona este factor en la quiebra del BCCI.

(9) RD 1338/84, de 4-7, sobre medidas de seguridad de entidades y establecimientos públicos y privados, cap. II, y OOMM de 13-3-86 y 2-4-92.

(10) Cf. F. Vargas y M. D. Beato, «Los créditos a tipo variable y la experiencia española», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, Suplemento sobre el Sistema Financiero*, n.º 2 (1983).

(11) Cf. Basle Committee on Banking Supervision, *Measurement of Banks' Exposure to Interest Rate Risk*, Basilea, abril 1993 (mimeografiado). Este documento cierra una serie de trabajos iniciada en 1987. La Comisión de las Comunidades Europeas no se ha planteado el tema.

(12) RD 1343/92, de 6-11, art. 32.1.

(13) Circular 5/93, norma cuarta, apartado 4.

(14) En el caso de los bancos industriales y de negocios, el DL 53/1962 de 29-11 les concedió la facultad de emitir bonos de caja a largo plazo, cuando ninguna otra entidad de crédito emitía renta fija (no estaba prohibido legalmente, pero había dudas fundadas de que se hubiese autorizado una emisión, caso de plantearse), al tiempo que se les ponían trabas a la utilización de fondos a corto en financiaciones a largo; posteriormente, se les permitió pagar tipos de interés más elevados que los comunes en los depósitos a plazos más largos, y se les autorizó en exclusiva a instrumentar depósitos a largo plazo en certificados de depósito (OM 24-4-69). En el caso de las sociedades de crédito hipotecario, se les autorizó a emitir cédulas hipotecarias, no autorizadas entonces a los bancos, al tiempo que se les imponía un plazo mínimo de tres años (que luego se relajó) tanto para las cédulas como para los depósitos tomados del público (RD 685/82, de 17-3, artículo 17, y OM 22-6-82, número octavo).

(15) Especialmente, a partir del momento, inevitable, en que las fuentes de financiación exclusivas otorgadas a las nuevas categorías de entidades de crédito perdieron los privilegios, fiscales o de otro tipo, que se les habían otorgado en un primer momento de entusiasmo.

(16) Los modelos de seguimiento del riesgo de liquidez que suelen manejarse tienen un enfoque más restringido: establecen los desfases existentes entre los vencimiento de los activos y pasivos para una serie de plazos cortos, que no van más allá del año (análisis de madurez). Tienen que hacer supuestos heroicos para el tratamiento de los activos negociables, de los disponibles y de las cuentas corrientes (que también son un difícil escollo en los modelos de análisis del riesgo de interés); y dejan fuera alguna información valiosa sobre otros flujos de cobros o pagos que no dependen de la madurez de las partidas de balance (por ejemplo, intereses, gastos no discrecionales, ingresos o pagos recurrentes, tales como los asociados al devengo de impuestos o a los movimientos estacionales de efectivo, etc.). Su defecto conceptual básico es que lo que importaría en el análisis del riesgo de liquidez es la comparación de flujos *esperados*, y el análisis de madurez no aborda realmente esa cuestión.

(17) El Banco de España impulsó la creación del mercado interbancario en la primera mitad de los años setenta, y le proporciona su sustento técnico (un sistema de negociación y de liquidación centralizados en el Banco). Posteriormente, también ha dado el mismo sustento técnico, partiendo de un sistema de anotaciones

en cuenta proporcionado por él, al mercado de deuda pública.

(18) En España existió, entre 1962 y 1971, un coeficiente llamado de liquidez (DL 56/62, artículo 7.b y OM de 22-1-63), cuya composición (la de un coeficiente de caja de finalidad monetaria, ampliando su numerador con los fondos públicos no pignorados y con los efectos redescontables en línea especial en el Banco de España) lo alejaba de la función que debería esperarse de su denominación. Cf. R. Poveda, «Política monetaria y financiera», en L. GÁMIR, *Política Económica de España*, Alianza, Madrid, 1980, páginas 86-87.

(19) La Primera Directiva sobre Coordinación Bancaria (Directiva 77/780/CEE, art. 6) creó unas «*ratios* de observación» de la solvencia y la liquidez. La primera ha dado paso a una norma de armonización obligatoria, de la que fue embrión o test; la segunda sigue siendo una *ratio* de observación, poco utilizada en el trabajo práctico de las entidades y los supervisores, sin que haya propuestas de armonización ni trabajos en curso para elaborarla.

(20) Comité sobre Regulaciones Bancarias y Prácticas Supervisoras (nombre anterior del Comité de Basilea sobre Supervisión Bancaria), *International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards*, Basilea, julio 1988.

(21) Directivas 89/299/CEE, de 17-4-89, sobre fondos propios, y 89/647/CEE, de 18-12-89, sobre coeficiente de solvencia. La recomendación de Basilea y el régimen comunitario se describen en R. Poveda, «La reforma del coeficiente de solvencia», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, 44/1990.

(22) El tratamiento de las garantías reales es uno de los puntos más controvertidos del esquema. Para algunos, suponen una reducción muy importante del riesgo de crédito, pues la realización de la garantía cubre el débito. Para otros, eso no es seguro, pues el valor de la garantía puede oscilar fuertemente, y no basta, en ciertos momentos, para satisfacer el débito; aducen que las entidades, con el espejismo de la garantía, descuidan el análisis de la calidad crediticia del prestatario y de su negocio, y que las fases de caída del valor de los inmuebles coinciden con las de dificultad financiera de ciertos prestatarios hipotecarios (por ejemplo, los promotores inmobiliarios). La crisis del *real estate lending* movió a los anglosajones a no dar relevancia especial a las garantías hipotecarias. Los centroeuropeos se sitúan en la posición tradicional. La solución de la Directiva 89/647/CEE (solo viviendas en propiedad del usuario, o para alquiler) no satisfizo a nadie.

La «garantía» que supone la retención formal de la propiedad de los bienes dados en arrendamiento financiero en la entidad «prestamista» plantea problemas parecidos.

(23) La cuestión es acuciente para un puñado de bancos internacionales muy activos en el mercado de derivados. Para restar presión a los requerimientos por riesgo de contraparte, se está estudiando permitir que el coeficiente se aplique, no a la cifra bruta de compromisos, sino al neto de los compromisos de efectos opuestos. El problema de tal compensación, o *netting*, es su aceptabilidad jurídica. La compensación multilateral tiene pocas posibilidades legales, pero unos proyectos en avanzado estado de gestación del Comité de Basilea y de la Comisión de Bruselas dan, en cambio, un voto de confianza a la compensación bilateral, tanto si los diferentes contratos se reconducen a uno solo (novación) como si están amparados por un acuerdo bilateral de compensación. Sin embargo, es bastante discutible que un juez de quiebra (español o de otros muchos países) acepte tal compensación: su tendencia natural será exigir el cumplimiento de los contratos que impliquen pagos al quebrado, y llevar a la masa de acreedores los que impliquen pagos del quebrado.

(24) Ley 13/92, de 1-6, RD 1343/92, de 6-11, OM de 30-12-92, y Circular del Banco de España 5/93, de 26-93. Esa normativa se describe en Banco de España, «La regulación del coeficiente de solvencia y los límites cuantitativos de las entidades de crédito españolas», *Boletín Económico*, abril 1993. Para el régimen precedente, cf. R. PVEDA, *op. cit.*

(25) Ver preámbulo de la Ley 13/1992, que las desaconseja.

(26) La fórmula mediante la que se da cumplimiento al mandato de la Directiva de Solvencia de «garantizar una estructura de capital adecuada dentro del grupo» (D. 89/647/CEE, artículo 3.4) es original: se exige a las filiales un coeficiente en base individual que crece desde el 4 por 100, para las filiales plenas, hasta el 8 por 100, para aquellas en que la participación de terceros es del 80 por 100 o superior (Circular 5/93, norma quinta, 2).

(27) Ley 13/1985 en su versión original, y RRDD 1370/85 y 1371/85, para las entidades de depósito; el coeficiente se extendió a las demás entidades de crédito por RD 1044/89. Ver también circulares del Banco de España 28/85 y 18/89.

(28) Circular 1/89. Otros derivados que soportaron coeficientes altos fueron las compras

y ventas a plazo de divisas y de activos financieros.

(29) En otro orden de cosas, coincidió también con un reforzamiento importante de la capacidad inspectora del Banco de España, lo cual pudo tener más mérito que los cambios de regulación en el enderezamiento de anteriores comportamientos incorrectos del sistema crediticio.

(30) Esta vez Bruselas (Directiva 93/6/CEE, de 15-3-93, de Adecuación del Capital, para el riesgo de mercado) se adelanta a Basilea, cuyo proyecto (*The Supervisory Treatment of Market Risk*, Basilea, abril de 1993, mimeografiado), ampliamente coincidente con la Directiva, está siendo objeto de consulta a las partes interesadas, y se espera que sea adoptado en 1994.

(31) La Directiva de Adecuación del Capital (Anexo III) permite a los países realizar compensaciones entre divisas fuertemente correlacionadas, y sustituir el método de la posición global neta por una sofisticada alternativa consistente en estimar los requerimientos de recursos necesarios por las pérdidas brutas acumuladas que, de hecho, se le hayan producido a la entidad en los últimos años. Esas opciones, que supondrían una reducción de los requerimientos (en el segundo aspecto, porque las entidades harían arbitraje regulador escogiendo siempre el método más «barato») no se han trasladado a la regulación española.

(32) La Directiva de Adecuación del Capital no es de obligada aplicación hasta el 31 de diciembre de 1995. Sin embargo, el RD 1343/92 acorta el plazo al 1 de enero de 1994 en el caso de las entidades de crédito; las sociedades de valores españolas la tienen en vigor desde comienzos de 1993.

(33) En su muy citado trabajo sobre valoración del riesgo de interés, J. V. HOUPY y J. A. EMBERSIT («A method for evaluating interest rate risk in US commercial banks», *Federal Reserve Bulletin*, agosto 1991) aplican un método simplificado de duración, conceptualmente idéntico al que se usa para calcular el riesgo general de la cartera de negociación de renta fija en la Directiva de Adecuación del Capital, a la totalidad del balance de los bancos comerciales (activos, pasivos, y compromisos fuera de balance); no necesitan calcular un riesgo específico porque dan por supuesto que el coeficiente de solvencia sigue aplicándose a todos los activos, mientras que la Directiva exime de él a la cartera de negociación. La definición de riesgo de interés de Houpy y Embersit (cambio del valor económico de todos los elementos del balance que resulta de un cambio en los tipos

de interés) subraya la identidad entre el riesgo de mercado y el riesgo de interés en el caso de los elementos del negocio con una remuneración fijada contractualmente.

(34) Los coeficientes del riesgo general dan, aproximadamente, la variación del valor de los diferentes instrumentos financieros cuando tiene lugar una variación de un punto en el tipo de interés, teniendo en cuenta la «duración» de esos instrumentos; esto es, la vida media ponderada de todos los flujos financieros que produce el instrumento en valores actuales, expresada en porcentaje. Dicho de otra forma, el esquema requiere, por riesgo general, que las entidades tengan recursos propios suficientes para soportar las pérdidas que produciría la cartera de renta fija de negociación si el tipo de mercado subiese un punto (suponiendo que las posiciones sean largas; esto es, que los títulos en cartera más los compromisos de compra superen a los compromisos de venta). Ese puede ser un planteamiento razonable, atendiendo al comportamiento histórico de los mercados, cuando un sistema se mueve básicamente en tipos de un solo dígito, pero probablemente no lo es con tipos de dos dígitos.

(35) Con la aplicación de unos coeficientes por riesgo específico iguales a los del coeficiente de solvencia se está tratando de capturar, obviamente, el riesgo de crédito que también anida en los títulos de renta fija de la cartera de negociación. Pero esos coeficientes se aplican a las posiciones netas: ahora bien, una entidad que tuviese en balance una posición de títulos totalmente vendida a plazo (posición neta nula, y por tanto sin requerimientos de recursos propios) no debería confiar sin más en que los contratos de venta a plazo lograrán transferir los efectos de la insolvencia sobrevenida del emisor de esos títulos desde su balance al del comprador a plazo, pues seguramente este alegará vicio de la cosa para no tomar los títulos al llegar la hora de ejecutar el compromiso. El *netting* de estas posiciones no plantea menos dudas que el de los contratos con riesgo de interés y de cambio.

Otra compensación discutible es la que se aplica en el riesgo general de la cartera de renta variable, lo cual implica que la evolución básica del mercado se supone igual para todos los sectores económicos, una hipótesis que seguramente muchos no compartirán.

(36) Circulares 4/91, norma octava 1.ª, y 5/93, norma vigésima-primer, 1.ª; en ambos casos, según la redacción de diciembre de 1993.

(37) La primera norma que trató el tema (Circular 157 a la banca privada, de 15-12-78, sobre cuentas de pérdidas y ganancias) fue bautizada como «pastoral» por sus destinatarios, a causa de sus exhortaciones sobre prudencia financiera y contable en la construcción de la cuenta de resultados. Debe notarse que en aquel momento las facultades formales del Banco para regular estos temas eran inciertas, aunque se fueron afianzando en los años ochenta, y quedan perfectamente definidas en la Ley 26/88, art. 48 y OM de 31-3-89. En la actualidad la calificación y provisión de riesgos está regulada por la Circular 4/91.

(38) Circular 34/84, de 16-10.

(39) Las autoridades financieras jugaron inicialmente un papel ambiguo en este asunto, ya que habían alentado y estimulado el llamado reciclaje de los petrodólares, coadyuvando a adormecer la prudencia de los banqueros. La inercia de esa idea aún se sentía cuando el problema de la deuda era ya patente.

(40) La aparición de un mercado secundario para los activos sobre países dudosos, con unos descuentos bien conocidos, ayudó a precisar o confirmar esos niveles.

(41) El método introducido por el Banco de Inglaterra en agosto de 1987 guarda un fuerte parecido con el español.

(42) De hecho, los bancos españoles han reducido de forma muy importante su exposición a este riesgo. Una parte de la reducción se debe a la asunción de impagados por CESCE; otra, a ventas en el mercado secundario.

(43) Aunque no inexistente. Habitualmente, un incumplimiento de cualquier regulación financiera es sancionable desde su primera ocurrencia. En cambio, los incumplimientos de la *ratio* de solvencia sólo se consideran falta grave o muy grave cuando la entidad permanece más de seis meses en déficit (Ley 26/88, art. 4 y 5).

(44) En la banca mixta, esa suma no podía exceder el capital y las reservas (DL 56/62 de 6-12, art. 2)

(45) Circular 172, a la banca privada, de 13-7-79, sobre normas de política de crédito. Esa Circular creó también un registro de avalués en cada banco, intentando asegurar que esos compromisos entrasen en los circuitos contables normales de las entidades.

(46) Cf. A. CUERVO, *La crisis bancaria en España, 1977-1985*, págs. 16-17, para las crisis del siglo XIX y primer cuarto del presente.

(47) En la crisis bancaria de 1978-83, las concentraciones fueron sobre el propio grupo.

Cf. CUERVO, *op. cit.*, págs. 124 y ss. para el caso RUMASA. Ver también Fondo de Garantía de Depósitos en Establecimientos Bancarios, *Memoria 1983*.

(48) El Decreto 702/69 impuso un límite del 2,5 por 100 de la suma de los recursos propios y ajenos a los créditos que un banco mixto podía mantener con una persona natural o jurídica, o con el grupo de empresas filiales del banco. El límite subía a un 10 por 100 en el caso de los bancos industriales y de negocios, lo cual implica un grado de exposición ciertamente fuerte.

(49) La Recomendación 87/62/CEE de la Comisión de la CEE propuso un límite del 40 por 100 de los recursos propios para los grandes riesgos con un cliente o grupo (incluso el propio grupo), más un límite de ocho veces los recursos propios para el conjunto de los riesgos que excediesen del 15 por 100 de los recursos propios de la entidad de crédito. El RD 1549/87, de 18-12, asumió la base de cálculo y la primera de esas ideas, pero no el límite de las ocho veces, una restricción de justificación menos evidente.

(50) Directiva 92/121/CEE, sobre supervisión y control de las operaciones de gran riesgo, traspuesta por el RD 1343/92, de 6-11, art. 30, OM de 30-12-1992, y Circular del Banco de España 12/93, de 17-12, que modifica la Circular 5/93. El Comité de Basilea había adoptado en enero de 1991 una guía para los supervisores que ya recomendaba, de forma un tanto ambigua, un límite del 25 por 100, y una obligación de información de las concentraciones superiores al 10 por 100, respecto de los créditos a titulares relacionados con la entidad, recomendaba prestarles especial atención, pero no se comprometió a un límite concreto.

(51) El control de los riesgos de los consejeros y altos cargos de la entidad se completa en España con su sometimiento a autorización administrativa (Ley 31/68, de 27-7, art. 5.1., para bancos; Ley 31/85, de 2-8, art. 16.2., para cajas de ahorros, además de las correspondientes disposiciones autonómicas); y con una vigilancia especial de la autoridad supervisora, que se hace extensiva a los allegados de aquellas personas, y a las empresas que controlan (Circular 5/93, norma trigésima segunda, apartado 2, en la redacción de diciembre de 1993). Si este artículo se hubiese escrito tras la reforma bancaria de 1962, hubiese sido necesario añadir una sección para una técnica de control de riesgos entonces muy en uso: la autorización administrativa de operaciones concretas. Sin embargo, esa técnica supone una implicación excesiva de la autoridad supervisora, y ha

sido abandonada, con la excepción mencionada.

(52) Segunda Directiva de Coordinación Bancaria (89/646/CEE, de 15-12-89), art. 12.

(53) Ley 13/92, de 1-6, que da nueva redacción al título segundo de la Ley 13/85, y en lo que aquí concierne, a su art. 10; RD 1343/92, art. 24, y Circular 5/93, normas décima y transitoria cuarta. La normativa española extrema las diferencias formales respecto de la Directiva: el límite a las participaciones no se presenta como tal, sino como una deducción obligatoria de los recursos propios (aunque los efectos materiales son idénticos).

(54) La inversión imprudente en inmobiliario, o, lo que es casi igual, la financiación de promociones inmobiliarias del propio grupo, es una causa importante de la crisis bancaria de 1978-83.

(55) RD 1343/92, art. 31, y Circular 5/93, norma vigésima segunda en la numeración original de marzo de 1993.

(56) Circular 1/87, de 7-1, muy inspirada en la técnica empleada por el Banco de Inglaterra (Bank of England, *Foreign Currency Exposure*, abril 1981).

(57) En principio, el nuevo sistema resulta más flexible que el anterior no sólo por lo indicado en el texto (compensaciones entre monedas y supresión de los límites por monedas individuales), sino también por la fijación por defecto de un límite del 5 por 100 para quienes no reciban uno individual, límite que en la práctica resulta relativamente generoso para los no especialistas.

(58) Banking Act de 1933, sección 21.a, conocida vulgarmente como Glass-Steagall Act. Cf. K. SPONG, *Banking Regulation*, Federal Reserve Bank of Kansas City, 1990, págs. 71-76.

(59) Se alega que la acumulación de riesgos de diferente naturaleza puede exceder de la capacidad de gestión de una entidad financiera, siendo mayores las posibilidades de que el riesgo «ajeno» esté peor gestionado que el riesgo «natural». El valor de este argumento depende de las circunstancias de cada entidad, siendo discutible para los grandes grupos financieros.

(60) La próxima incorporación a la legislación española de la lista de actividades bancarias típicas que figura en la Segunda Directiva (Anexo) no cambiará las cosas. Esa lista se limita a marcar el terreno de juego en que tienen derecho a moverse las sucursales en España de los bancos comunitarios. (art. 52 del Proyecto de Ley de Transposición de la Segunda Directiva, *Boletín de la Cortes*, 13-9-93).